

Sprawozdanie specjalne

Wsparcie UE dla Maroka – dotychczas osiągnięto ograniczone rezultaty



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Spis treści

	Punkty
Streszczenie	I-VII
Wstęp	01-13
Ważny kraj partnerski	01-06
Główny odbiorca pomocy finansowej ze środków ENI	07-11
Zagrożone stosunki dwustronne	12-13
Zakres kontroli i podejście kontrolne	14-18
Uwagi	19-98
Ukierunkowanie i koncepcja wsparcia nie były optymalne	19-48
Zakres wsparcia budżetowego był zbyt szeroki, by uzyskać maksymalne rezultaty	19-38
Programy wsparcia budżetowego nie były zaprojektowane z myślą o maksymalizacji oddziaływania	39-48
Trudności we wdrażaniu wsparcia	49-64
Opóźnienia wpłynęły negatywnie na wdrażanie	49-56
Niezadowolająca ocena rezultatów przeprowadzona przez Komisję	57-64
Brak istotnego oddziaływania programów wsparcia budżetowego	65-98
Cele wsparcia budżetowego osiągnięto tylko częściowo	65-90
Ograniczone postępy w zakresie kluczowych wyzwań	91-98
Wnioski i zalecenia	99-107
Załączniki	
Załącznik I – Ważne etapy współpracy UE–Maroko	
Załącznik II – Decyzje, umowy i płatności związane z programami wsparcia budżetowego (2014–2018)	
Załącznik III – Finansowanie z innych instrumentów UE (2014–2018)	
Załącznik IV – Przegląd skontrolowanych umów / projektów	

Załącznik V – Cele programów wsparcia budżetowego

Załącznik VI – Problemy z wypłatą transz zmiennych

Załącznik VII – Zmiany kluczowych wskaźników

Załącznik VIII – Ocena umów o świadczenie wsparcia budżetowego w podziale na sektory

Wykaz akronimów

Odpowiedzi Komisji i ESDZ

Zespół kontrolny

Harmonogram

Streszczenie

I Maroko to państwo w Afryce Północnej charakteryzujące się stałym wzrostem gospodarczym i stabilną sytuacją polityczną. Układ o stowarzyszeniu podpisany w 1996 r. doprowadził do zacieśnienia współpracy między Marokiem a Unią Europejską (UE). Od ustanowienia europejskiej polityki sąsiedztwa (EPS) w 2004 r. Maroko stopniowo stawało się uprzywilejowanym partnerem UE pod względem współpracy politycznej i gospodarczej, a także handlowej, technicznej i współpracy na rzecz rozwoju.

II Trybunał ocenił skuteczność unijnego wsparcia budżetowego na rzecz Maroka w latach 2014–2018. W skontrolowanym okresie wsparcie to odpowiadało około 0,37% łącznych wydatków z budżetu państwa. Trybunał przeanalizował, w jaki sposób Komisja zarządzała unijnym wsparciem budżetowym, oraz sprawdził, w jakim stopniu osiągnięte zostały jego cele. Kontrola objęła sektory ochrony zdrowia i opieki społecznej, wymiar sprawiedliwości i rozwój sektora prywatnego. W okresie, którego dotyczyła kontrola, wartość umów dla wszystkich sektorów objętych wsparciem budżetowym wyniosła 562 mln euro, a płatności – 206 mln euro.

III Na podstawie adekwatnej analizy ryzyka i oceny potrzeb Komisja uznała, że wsparcie budżetowe będzie odpowiednim instrumentem udzielania pomocy. Trybunał stwierdził jednak, że jego wartość dodana i zdolność do wspierania reform były ograniczone ze względu na nieoptymalne ukierunkowanie, uchybienia we wdrażaniu i niewystarczające monitorowanie. Ponadto działania darczyńców nie były skoordynowane w jednolity sposób we wszystkich sektorach.

IV Po wydaniu przez Sąd UE wyroku w sprawie Sahary Zachodniej w grudniu 2015 r. Maroko zawiesiło dialog polityczny w okresie od grudnia 2015 r. do stycznia 2019 r. Komisja nie wykorzystała tego okresu na opracowanie przejrzystej strategii stosunków z Marokiem. Chociaż toczył się dialog merytoryczny, nie dla wszystkich sektorów był on wystarczający. Ponadto Komisja nie sformalizowała swojej strategii dialogu merytorycznego.

V Wsparcie budżetowe nie sprzyjało w wystarczającym stopniu reformom, a postępy w zakresie kluczowych wyzwań były ograniczone. Zarządzanie przez Komisję było utrudnione ze względu na uchybienia w koncepcji programów wsparcia budżetowego i ich wskaźników. Trybunał stwierdził także niedociągnięcia w procedurach monitorowania i w ocenie rezultatów przeprowadzanej przez Komisję.

VI Wsparcie ze strony UE było wprawdzie ukierunkowane na kwestie przekrojowe takie jak aspekt płci oraz prawa człowieka, w okresie objętym kontrolą odnotowano jednak ograniczoną poprawę w tym zakresie.

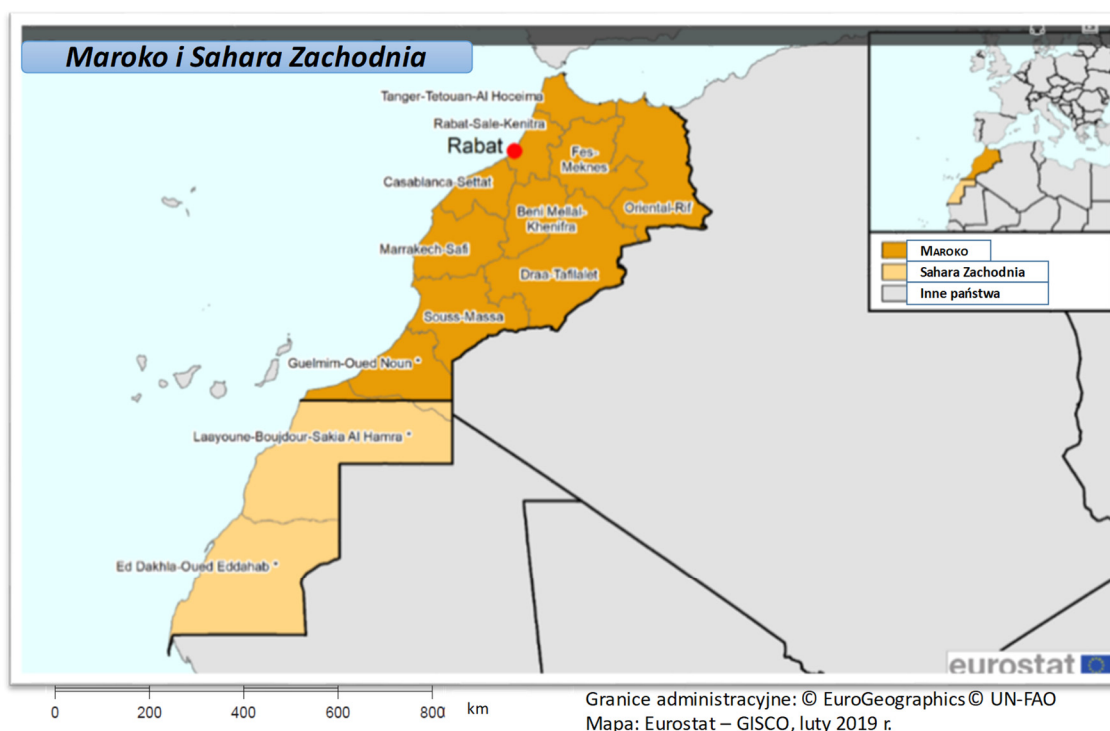
VII Trybunał sformułował szereg zaleceń pod adresem Komisji dotyczących usprawnienia unijnego podejścia oraz wzmocnienia dialogu politycznego i merytorycznego, ulepszenia koncepcji wskaźników i procedur monitorowania, udoskonalenia procedur weryfikacji wypłaty środków oraz większego wyeksponowania unijnego wsparcia.

Wstęp

Ważny kraj partnerski

01 Pod względem geograficznym Królestwo Marokańskie jest najbliższym sąsiadem Europy w Afryce Północnej (zob. [rys. 1](#)). W 2018 r. zajęło ono 123. miejsce spośród 189 państw w rankingu ONZ opracowanym na podstawie wskaźnika rozwoju społecznego (HDI), w związku z czym jest uznawane za kraj o średnim poziomie rozwoju społecznego. Zważywszy na produkt krajowy brutto wynoszący około 101 mld euro (w 2018 r.) i około 35 mln mieszkańców państwo to stanowi piątą pod względem wielkości gospodarkę w Afryce oraz jest ważnym partnerem politycznym i gospodarczym UE. Unia Europejska jest z kolei najważniejszym partnerem handlowym Maroka – wymiana handlowa z UE stanowi około 65% eksportu i 57% importu tego kraju¹.

Rys. 1 – Maroko



Przedstawienie na mapie granic i nazw oraz zastosowanie określeń nie oznacza, że zostały one oficjalnie zatwierdzone lub zaakceptowane przez Unię Europejską.

* Region położony w całości lub w części na terenie Sahary Zachodniej.

Źródło: https://en.m.wikipedia.org/wiki/Regions_of_Morocco

Źródło: Eurostat.

¹ Źródło: dane Komisji za 2017 r. (DG ds. Handlu).

02 Maroko odnosi korzyści z ostrożnego zarządzania makroekonomicznego oraz reform strukturalnych przeprowadzonych w ostatnich latach. Tempo wzrostu gospodarczego w tym kraju jest wciąż stosunkowo stabilne, a inflacja utrzymuje się na niskim poziomie. W ostatnich latach deficyt obrotów bieżących i deficyt budżetowy stale się zmniejszały.

03 W kontekście niepokojów w regionie, będących następstwem arabskiej wiosny w 2011 r., sytuacja polityczna w Maroku jest stabilna. Dzięki nowej konstytucji, przyjętej w lipcu 2011 r., Maroko poczyniło ważne kroki w kierunku modernizacji politycznej i otwartej gospodarki.

04 Reforma konstytucyjna podkreśliła wprowadzenie znaczenie praw podstawowych i równouprawnienia płci, ustawodawstwo krajowe nie jest jednak jeszcze w pełni zgodne z konwencjami ONZ w sprawie praw człowieka. Komitet Praw Człowieka Organizacji Narodów Zjednoczonych zalecił na przykład zniesienie kary śmierci, zwalczanie przemocy wobec kobiet, zwiększenie równouprawnienia płci, poprawę ochrony praw dziecka, ratyfikację traktatu rzymskiego ustanawiającego Międzynarodowy Trybunał Karny oraz zaprzestanie kryminalizacji osób homoseksualnych. Maroko odrzuciło większość zaleceń dotyczących praw kobiet².

05 UE i Maroko utrzymują stabilne relacje od czasu podpisania pierwszej umowy handlowej w 1969 r. Z biegiem lat partnerstwo rozwijało się i pogłębiało (zob. [załącznik I](#)), co doprowadziło do podpisania ogólnego układu o stowarzyszeniu w 1996 r.³ Ten [układ o stowarzyszeniu](#), który wszedł w życie w 2000 r., stanowi podstawę prawną stosunków UE–Maroko. Od ustanowienia europejskiej polityki sąsiedztwa w 2004 r. Maroko stopniowo stawało się uprzywilejowanym partnerem UE w obszarze współpracy politycznej i gospodarczej, a także handlowej, technicznej i współpracy na rzecz rozwoju.

06 W kontekście partnerstwa eurośroziemnomorskiego układ o stowarzyszeniu osiągnął punkt zwrotny w 2008 r., gdy Maroko uzyskało szczególny status⁴

² Rada Praw Człowieka ONZ, Universal Periodic Review Morocco [Powszechny okresowy przegląd praw człowieka – Maroko], maj 2017.

³ [Układ Eurośroziemnomorski ustanawiający Stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z jednej strony, a Królestwem Maroka, z drugiej strony](#) – Dz.U. L 70 z 18.3.2000, s. 2.

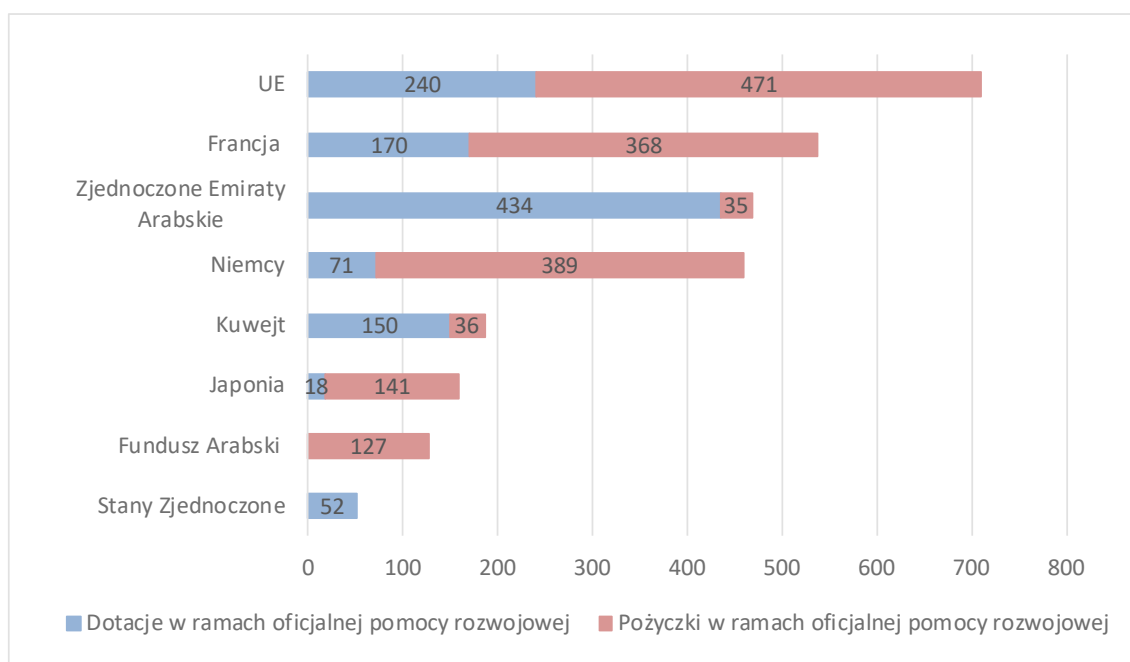
⁴ Document conjoint UE-Maroc sur le renforcement des relations bilatérales/ statut avancé (13653/08).

podkreślający specjalny charakter jego stosunków z UE. W ten sposób ustanowiono ramy współpracy politycznej na wysokim szczeblu mającej na celu dalsze dostosowanie marokańskiego ustawodawstwa do ustawodawstwa UE oraz stopniową integrację marokańskiej gospodarki z rynkiem wewnętrznym UE.

Główny odbiorca pomocy finansowej ze środków ENI

07 Maroko otrzymuje większe unijne wsparcie na rzecz rozwoju niż jakikolwiek inny północnoafrykański kraj oprócz Tunezji i jest jednym z głównych beneficjentów międzynarodowej pomocy rozwojowej. Największym darczyńcą jest UE, która zapewnia 25,2% oficjalnej pomocy rozwojowej w tym kraju (zob. [rys. 2](#)).

Rys. 2 – Oficjalna pomoc rozwojowa w Maroku w 2017 r. – główni darczyńcy (w mln USD)



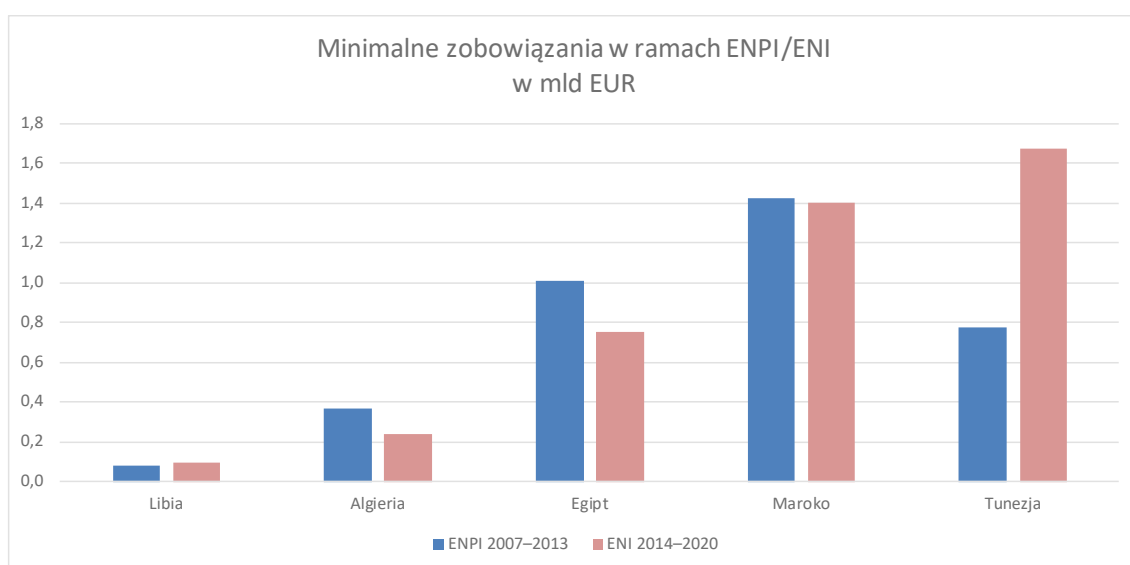
Źródło: Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju.

08 Oprócz oficjalnej pomocy rozwojowej Maroko uzyskuje też wsparcie ze strony innych podmiotów działających na rzecz rozwoju. Oficjalne dane statystyczne Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju pokazują na przykład, że Bank Światowy i Afrykański Bank Rozwoju (AfDB) są ważnymi darczyńcami w zakresie projektów infrastrukturalnych i dobrego rządzenia, a także w sektorze ochrony zdrowia oraz opieki społecznej.

09 Europejski Instrument Sąsiedztwa (ENI) jest kluczowym instrumentem finansowym, za pomocą którego wspierana jest współpraca Komisji z Marokiem.

Komisja sporządza programy dwustronnej pomocy unijnej na okres siedmiu lat. Ogólne zobowiązania zmniejszyły się z kwoty 1 431 mln euro na lata 2007–2013 do kwoty 1 399 mln euro na lata 2014–2020 (zob. [rys. 3](#)). Do głównych obszarów priorytetowych określonych w jednolitych ramach wsparcia na lata 2014–2017 należały równy dostęp do podstawowych usług społecznych, wsparcie na rzecz demokratycznych rządów, praworządność oraz mobilność, zatrudnienie i trwały wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu.

Rys. 3 – Dwustronne zobowiązania dotyczące pomocy w Afryce Północnej



Źródło: Komisja Europejska.

10 Maroko jest jednym z największych beneficjentów programów dwustronnych w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa w Afryce Północnej. W latach 2014–2018 w wyniku przydziału środków na wsparcie budżetowe (zob. [ramka 1](#)) zawarto umowy o łącznej wartości 562 mln euro i dokonano płatności na łączną kwotę niemal 206 mln euro (zob. [załącznik II](#)). Wsparcie budżetowe stanowi średnio 75% rocznych wydatków unijnych na rzecz Maroka. Państwo to otrzymuje także dodatkowe finansowanie w ramach kilku programów i instrumentów tematycznych (zob. [załącznik III](#)), a wsparcie UE jest ponadto kierowane z wykorzystaniem instytucji finansowych i funduszy powierniczych.

Ramka 1

Formy wsparcia budżetowego

Według Komisji wsparcie budżetowe stanowi skuteczny sposób świadczenia pomocy w realizacji reform i osiągnięciu celów zrównoważonego rozwoju. Komisja uważa je za impuls do zmian prowadzących do poprawy zarządzania finansami publicznymi, stabilności makroekonomicznej, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu oraz walki z korupcją i nadużyciami, a także promowania reform sektorowych, praw człowieka, wartości demokratycznych i równouprawnienia płci.

Wsparcie budżetowe obejmuje dialog, transfery finansowe na rachunek skarbu państwa kraju partnerskiego, ocenę osiągniętych wyników i rozwój zdolności. Świadczone jest w oparciu o zasady partnerstwa i wzajemnej rozliczalności. Przekazywane środki finansowe nie są przeznaczone na określony cel, w związku z czym nie można sprawdzić miejsca i sposobu ich wykorzystania. Po przekazaniu środków finansowych kraj partnerski może wykorzystać je w zwykłym procesie budżetowym.

Nie wszystkie kraje otrzymują wsparcie budżetowe. Przed rozpoczęciem programu i w trakcie jego realizacji należy spełniać kryteria kwalifikowalności, a zanim zostaną dokonane płatności, konieczne jest spełnienie pewnych warunków.

Aby kraj kwalifikował się do otrzymania wsparcia budżetowego, niezbędne są następujące elementy:

- odpowiednie, wiarygodne strategie rozwoju sektorowego/krajowego;
- polityka makroekonomiczna ukierunkowana na stabilność;
- odpowiedni, wiarygodny program reform zarządzania finansami publicznymi;
- przejrzystość budżetowa i nadzór nad budżetem (informacje budżetowe muszą być udostępniane publicznie).

Ponadto gdy proponowane są umowy o świadczenie wsparcia budżetowego, należy przeprowadzić ocenę podstawowych wartości.

Wsparcie budżetowe jest wypłacane w transzach stałych i zmiennych. Transze stałe mają ustaloną wartość, określoną z góry w umowie w sprawie finansowania (zawieranej między krajem korzystającym ze wsparcia a Komisją). Są wypłacane w całości (gdy wszystkie warunki zostały spełnione) lub nie są wypłacane w ogóle (jeżeli choćby jeden warunek nie został spełniony). Transze zmienne mają ustaloną maksymalną wartość, określoną z góry w umowie w sprawie finansowania. Są wypłacane w całości lub w części, przy czym wypłacana kwota zależy od osiągniętych wyników, mierzonych w odniesieniu do uprzednio określonych celów lub określonych wskaźników wykonania (pod warunkiem że równocześnie spełnione są wszystkie warunki ogólne). Ocena wyników opiera się na danych wskazanych

w umowie w sprawie finansowania, które kraj korzystający ze wsparcia ma obowiązek przekazać (źródła weryfikacji).

Źródło: wytyczne Komisji dotyczące wsparcia budżetowego, wrzesień 2017 r.

11 Delegatura UE w Rabacie i Dyrekcja Generalna ds. Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia wdrażają programy i zarządzają nimi. Za dialog polityczny odpowiadają Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) i szef delegatury UE.

Zagrożone stosunki dwustronne

12 UE i Maroko przez wiele lat utrzymywały dobre stosunki. Partnerstwo UE-Maroko uległo jednak osłabieniu w 2015 r. w następstwie wydania przez Sąd UE pierwszej serii orzeczeń, w których stwierdził on, że Sahara Zachodnia nie jest częścią Maroka. Oznaczało to, że Sahara Zachodnia nie była objęta porozumieniem o partnerstwie w sektorze rybołówstwa i rolnictwa między UE a Marokiem i nie mogła korzystać z takich samych preferencji taryfowych. Kwestia Sahary Zachodniej (zob. [ramka 2](#)) zagroziła partnerstwu UE-Maroko, a Maroko zawiesiło dialog polityczny.

Ramka 2

Streszczenie wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE)

10 grudnia 2015 r.: Wyrokiem Sądu UE⁵ stwierdzono nieważność decyzji⁶ w sprawie wdrożenia porozumienia o partnerstwie w sektorze rolnictwa na terytorium Sahary Zachodniej. Sąd ustalił, że porozumienie o partnerstwie w sektorze rolnictwa miało zastosowanie do Sahary Zachodniej, jednak Sahara Zachodnia nie stanowiła części Maroka, a Królestwo Marokańskie nie było mocarstwem administrującym. Przed przyjęciem decyzji Rada powinna była zagwarantować, aby eksploatacja zasobów naturalnych terytorium nie odbywała się ze szkodą dla jego mieszkańców i ich praw podstawowych.

21 grudnia 2016 r.⁷: TSUE uchylił wyrok z 2015 r. i orzekł, że żadna umowa handlowa ani układ o stowarzyszeniu zawarte z Marokiem nie mogły mieć zastosowania do terytorium Sahary Zachodniej, gdyż Sahara Zachodnia nie stanowiła części Maroka. W związku z tym TSUE stwierdził, że względem stosunków UE i Maroka lud Sahary Zachodniej powinien być postrzegany jako podmiot trzeci. Należało zatem uzyskać wyraźną zgodę ludności tego terytorium, jak w przypadku każdej umowy dwustronnej.

Luty 2018 r.⁸: TSUE orzekł, że skoro Sahara Zachodnia nie stanowi części Królestwa Marokańskiego, wody przyległe do terytorium Sahary Zachodniej nie należą do marokańskiej strefy połowowej, o której mowa w porozumieniu o partnerstwie w sektorze rybołówstwa.

Pierwszy kwartał 2019 r.: Parlament Europejski i Rada zatwierdziły zmianę dwóch protokołów, w sprawie rybołówstwa i rolnictwa. Celem było wsparcie rozwoju gospodarczego w Saharze Zachodniej poprzez traktowanie eksportu z tego obszaru do UE w taki sam sposób jak eksportu z Maroka.

13 Dialog polityczny prowadzony jest na szczeblu Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, szefa delegatury UE oraz Ministerstwa Spraw Zagranicznych Maroka. Dialog merytoryczny jest prowadzony na poziomie sektorowym między personelem delegatury UE a władzami marokańskimi. Na **rys. 4** wyjaśniono różnicę między dialogiem politycznym a merytorycznym.

⁵ Wyrok Sądu UE z dnia 10 grudnia 2015 r. (sprawa T-512/12).

⁶ 2012/497/UE: decyzja Rady (Dz.U. L 241 z 7.9.2012, s. 2).

⁷ Wyrok TSUE z dnia 21 grudnia 2016 r. (sprawa C-104/16 P).

⁸ Wyrok TSUE z dnia 27 lutego 2018 r. (sprawa C-266/16).

Rys. 4 – Dialog polityczny a dialog merytoryczny

Dialog polityczny
Dotyczy całej polityki zewnętrznej UE: polityki rozwojowej, handlowej, zagranicznej i polityki bezpieczeństwa.
Jest prowadzony zgodnie z Traktatami UE, europejskimi działaniami zewnętrznymi lub innymi podstawami prawnymi.
We wszystkich państwach dialog polityczny toczy się zwykle między szefem delegatury UE a przedstawicielami ministerstwa.
Dialog merytoryczny
Dotyczy konkretnych obszarów współpracy UE.
Powinien wspierać realizację celów ogólnych i szczegółowych umów o świadczenie wsparcia budżetowego.
Wspiera wysiłki kraju partnerskiego w osiąganiu celów ustanowionych w jego strategiach. Może mieć wymiar polityczny (np. gdy trudne reformy niosą za sobą koszty polityczne).

Źródło: Akademia DEVCO.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

14 W ramach kontroli dokonano oceny skuteczności wsparcia budżetowego UE na rzecz Maroka w latach 2014–2018. Trybunał postawił następujące pytania:

- Czy Komisja i ESDZ właściwie wybrały sektory priorytetowe i odpowiednio opracowały koncepcję programów?
- Czy Komisja odpowiednio wdrażała w Maroku wsparcie unijne?
- Czy osiągnięte zostały cele wsparcia UE na rzecz Maroka?

15 Kontrolą objęto okres od wydania oficjalnej decyzji o ustanowieniu Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa (ENI) (1 stycznia 2014 r.) do końca 2018 r. Kontrolerzy skoncentrowali się na tym okresie, gdyż w odniesieniu do lat 2005–2012 przeprowadzona została już zewnętrzna ocena wsparcia budżetowego dla Maroka (opublikowana w 2014 r.). Ponadto na taki właśnie okres programowany jest Europejski Instrument Sąsiedztwa. Kwoty zakontraktowane i wypłacone w tym czasie są istotne. Co więcej, Komisja nigdy nie przeprowadziła oceny kraju, która obejmowałaby wsparcie na rzecz Maroka.

16 Kontrolę przeprowadzono w okresie od września 2018 r. do lutego 2019 r. Objęła ona sektory ochrony zdrowia i opieki społecznej, wymiar sprawiedliwości i rozwój sektora prywatnego (PACC: *programme d'appui à la croissance verte et la compétitivité au Maroc*). W sektorach tych dokonano większości wydatków w ramach ENI w Maroku w latach 2014–2018 (zob. [załącznik II](#))⁹. Oprócz analizy programów wsparcia budżetowego we wspomnianych czterech sektorach Trybunał dokonał przeglądu 10 projektów związanych z odnośnymi decyzjami finansowymi (zob. [załącznik IV](#)). Trybunał zbadał, czy w programach tych kwestie płci i praw człowieka zostały uwzględnione jako zagadnienia przekrojowe. W [załączniku V](#) podsumowano cele skontrolowanych programów wsparcia budżetowego, a w [załączniku VII](#) przedstawiono ocenę w podziale na sektory.

17 Prace kontrolne Trybunału objęły przegląd dokumentacji, wywiady z pracownikami centrali Komisji i ESDZ oraz wizytę kontrolną na miejscu. Wizyta ta umożliwiła kontrolerom zebranie dalszych informacji, a także przeprowadzenie wywiadów z przedstawicielami władz krajowych oraz personelem delegatury UE i przedstawicielstw państw członkowskich UE w Maroku (przedstawicielstwa Hiszpanii

⁹ 65% przydzielonych wydatków i 72% płatności.

i Francji). Trybunał przeprowadził także wywiady z przedstawicielami organizacji międzynarodowych i innych darczyńców, takich jak Bank Światowy, Afrykański Bank Rozwoju, Unicef i *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*. Ponadto Trybunał przeprowadził wizyty u beneficjentów, w tym w ośrodku detencyjnym dla dziewcząt, ośrodku opieki społecznej i prywatnych przedsiębiorstwach, które otrzymały dotacje inwestycyjne.

18 Jako jeden z największych beneficjentów pomocy zewnętrznej UE Maroko jest strategicznym partnerem w kluczowych obszarach polityki. Komisja może wykorzystać wnioski i zalecenia zawarte w niniejszym sprawozdaniu, uwzględniając je w następnym okresie programowania (począwszy od 2021 r.), w związku z czym niniejsze sprawozdanie ma duże znaczenie i potencjalny wpływ.

Uwagi

Ukierunkowanie i koncepcja wsparcia nie były optymalne

Zakres wsparcia budżetowego był zbyt szeroki, by uzyskać maksymalne rezultaty

19 Trybunał przeanalizował, czy Komisja i ESDZ konsekwentnie szeregowali pod względem priorytetów sektory mające uzyskać wsparcie budżetowe na podstawie najważniejszych potrzeb Maroka. Trybunał sprawdził, czy przeprowadzono odpowiednią ocenę potrzeb. Zbadał również, czy Komisja odpowiednio skoordynowała swoje podejście z działaniami innych darczyńców w Maroku.

Wsparcie budżetowe opierało się na odpowiedniej ocenie ryzyka/potrzeb

20 Komisja uznała wsparcie budżetowe za najbardziej odpowiedni instrument wspierania reform krajowych i sektorowych oraz zapewnienia ich trwałości. Przeprowadza ona coroczną analizę ryzyka, w której uwzględnia następujące kategorie: ład polityczny, stabilność makroekonomiczna, rozwój, zarządzanie finansami publicznymi i korupcja/nadużycia. Kryteria kwalifikowalności zostały niewątpliwie spełnione na etapie opracowywania koncepcji i nie odnotowano podwyższonego ryzyka dotyczącego podstawowych wartości. Poziom ryzyka w Maroku oceniono na umiarkowany.

21 Jak wynika z analizy ryzyka przeprowadzonej przez Komisję, jeden z głównych rodzajów ryzyka rezydualnego dotyczył korupcji. Wobec braku organu antykorupcyjnego Komisja nie miała możliwości zwalczania korupcji tą drogą, w związku z czym przeciwdziałała jej poprzez niektóre z programów wsparcia budżetowego. Do ograniczenia korupcji przyczynia się przykładowo cyfryzacja procedur w programie PACC, a także działania podejmowane w ramach programów wsparcia budżetowego z zakresu ochrony zdrowia i opieki społecznej oraz powiązane z nimi wskaźniki. W ramach programu dotyczącego wymiaru sprawiedliwości w ustawie organicznej przewidziano działania służące ograniczeniu korupcji. Niektóre z nich (np. kodeks etyczny dla sędziów) nie zostały jednak dotychczas przyjęte.

22 Sprawozdania krajowe Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz ocena wydatków publicznych i rozliczalności finansowej z 2016 r. nie wykazały poważnych niedociągnięć i były zgodne z oceną ryzyka przeprowadzoną przez Komisję.

23 Komisja przeprowadziła szczegółową ocenę potrzeb w odniesieniu do konkretnych programów wsparcia budżetowego we współpracy z organami krajowymi, a w trakcie opracowywania tych programów przeprowadziła konsultacje z licznymi zainteresowanymi stronami. Delegatura UE spotkała się także z przedstawicielami organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Podczas oceny potrzeb w sektorach objętych kontrolą nie skonsultowano się jednak z marokańskim Trybunałem Obrachunkowym (który jest ważną zainteresowaną stroną).

24 Programy wsparcia budżetowego miały charakter uzupełniający w stosunku do innych rodzajów wsparcia ze strony UE, a koordynacja – prowadzona poprzez programy dwustronne i tematyczne – była zadowalająca. W koncepcji wszystkich programów wsparcia budżetowego uwzględniono pomoc techniczną. Łączny odsetek komplementarnych instrumentów współpracy (pomoc techniczna, współpraca partnerska itd.) uzupełniających wsparcie budżetowe w Maroku zwiększył się z czasem z 5% (2007–2010) do 13% (2011–2013), a następnie osiągnął 16% (2014–2016) i 18% (2017–2018).

Wprawdzie uwzględniono ważne potrzeby, ale finansowanie zostało rozdrobnione na wiele obszarów

25 Przy programowaniu wsparcia dwustronnego dla Maroka Komisja uwzględniła szereg obszarów priorytetowych. Obszary te odpowiadały potrzebom określonym w strategiach sektorowych oraz odzwierciedlonym zarówno w krajowym planie rządowym, jak i planie działania UE. W dokumentach programowych Komisja wykazała wyraźnie, dlaczego dane sektory wymagały finansowania. Sektory priorytetowe pozostały takie same w okresach 2007–2013 i 2014–2020 (zob. [rys. 5](#)).

Rys. 5 – Przegląd sektorów priorytetowych w latach 2007–2020

	2007–2013	2014–2020
Sektor 1	Rozwój polityki społecznej 412 mln euro	Równy dostęp do podstawowych usług społecznych 441 mln euro
Sektor 2	Sprawowanie rządów/prawa człowieka 115 mln euro	Wsparcie demokratycznych rządów, praworządności i mobilności 337,5 mln euro
Sektor 3	Modernizacja gospodarki 298 mln euro	Zatrudnienie, trwały wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu 367,5 mln euro
Budowanie zdolności	Wsparcie instytucjonalne (w tym „Réussir le statut avancé”) 272 mln euro	Wsparcie uzupełniające na potrzeby budowania zdolności i społeczeństwa obywatelskiego 294 mln euro
Inne	Środowisko 137 mln euro	
Ogółem	1 234 mln euro	1 470 mln euro

Źródło: programy orientacyjne 2007–2010, 2011–2013 i jednolite ramy wsparcia 2014–2020.

26 Komisja zdefiniowała trzy sektory priorytetowe w sposób zbyt ogólny, gdyż obejmowały one 13 podsektorów¹⁰, z których wiele mogłoby być uznanych za oddzielny sektor. Można zatem było ograniczyć rozdrobnienie pomocy. Ponadto skupienie się na zbyt wielu sektorach osłabia potencjalne oddziaływanie unijnego wsparcia. Program działań na rzecz zmian¹¹ stanowi, że UE angażuje się we wsparcie maksymalnie trzech sektorów w kraju partnerskim, aby zwiększyć oddziaływanie i efekt mnożnikowy pomocy.

27 Kwota przydzielona dla każdego programu zależała od szeregu parametrów¹². Określano ją w wyniku negocjacji, które nie były dokumentowane. W związku z tym Komisja nie była w stanie wykazać, że kwoty zostały przydzielone z wykorzystaniem przejrzystej metody alokacji.

¹⁰ Jednolite ramy wsparcia 2014–2017. Podsektory te to np. ochrona zdrowia, edukacja, wymiar sprawiedliwości i rozwój obszarów wiejskich.

¹¹ Zwiększanie wpływu unijnej polityki rozwoju – Program działań na rzecz zmian (COM(2011) 637 final).

¹² Orientacyjne kwoty przydzielonych środków przewidziane w jednolitych ramach wsparcia, poziom finansowania zapewniający UE wystarczający wpływ polityczny, dodatkowe finansowanie wymagane na potrzeby wdrażania strategii, zdolność absorpcyjna i interwencje innych zainteresowanych stron.

Komisja nie opracowała przejrzystej strategii przyszłych stosunków z Marokiem w okresie zawieszenia dialogu politycznego

28 Orzeczenie TSUE i blokada instytucjonalna po wyborach do marokańskiego parlamentu miały niewielki, lecz zauważalny wpływ na współpracę (zob. [ramka 2](#)).

29 Pierwszy wyrok TSUE zapadł w grudniu 2015 r. Od tego czasu nie odnotowano postępów w negocjacjach dotyczących pogłębionej i kompleksowej umowy o wolnym handlu, partnerstwa na rzecz migracji i mobilności oraz współpracy w zakresie bezpieczeństwa/walki z terroryzmem.

30 Posiedzenia Rady Stowarzyszenia¹³ powinny odbywać się raz do roku w celu dokonania przeglądu stosunków dwustronnych oraz oceny postępów we wdrażaniu układu o stowarzyszeniu, tymczasem w okresie od grudnia 2015 r. do czerwca 2019 r. nie odbywały się wcale. W rezultacie ostatnie dostępne sprawozdanie z postępu prac opracowane przez ESDZ dotyczyło działań z 2014 r. Ze swojej strony delegatura UE prowadziła jednak regularną sprawozdawczość w zakresie polityki.

31 Okres obowiązywania szczególnego statusu Maroka został wydłużony do końca 2018 r. i przewiduje się jego dalsze wydłużenie do końca 2020 r. Maroko wnioskowało ponadto o kompletny przegląd stosunków dwustronnych z UE i oparcie ich na nowych, dostosowanych do potrzeb ramach wykraczających poza szczególny status.

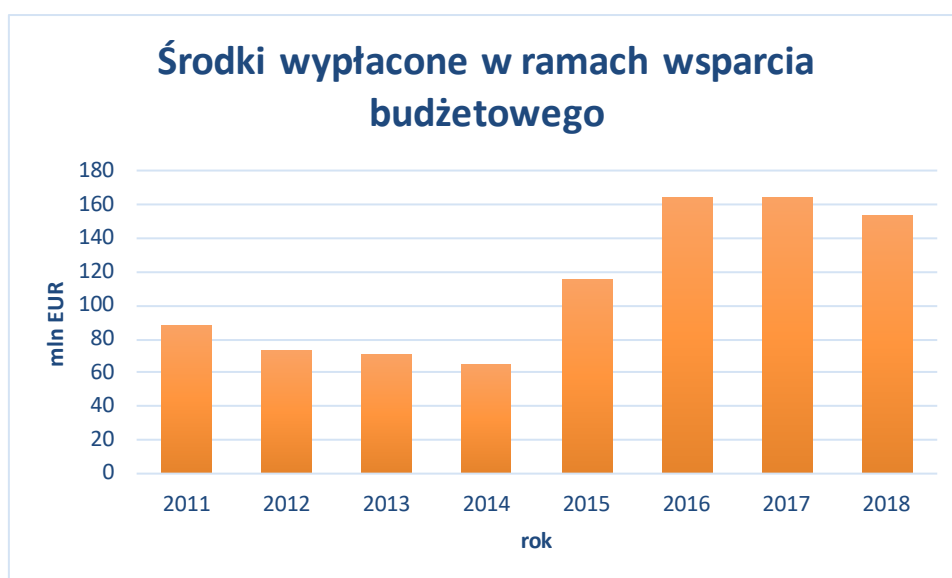
32 Ze względu na brak oficjalnego dialogu politycznego Komisja nie rozpoczęła rozmów na temat nowych priorytetów lub wyzwań w obliczu zbliżającego się terminu wygaśnięcia jednolitych ram wsparcia. W ostatnich latach delegatura UE udzielała odpowiedzi na wnioski przedkładane przez marokański rząd w oparciu o istniejące jednolite ramy wsparcia zamiast wykorzystać ten okres politycznego impasu do zrewidowania swoich priorytetów operacyjnych w Maroku i opracowania przejrzystej, przyszłościowej strategii. Komisja i państwa członkowskie uznały, że priorytety przyświecające tym ramom są nadal aktualne, i przedłużyły do 2018 r. okres obowiązywania ram na lata 2014–2017. W latach 2019–2020 nie zostaną określone nowe priorytety partnerstwa. Zamiast nich obowiązywać będą po prostu

¹³ Spotkania z udziałem władz marokańskich pod przewodnictwem ministra spraw zagranicznych, z udziałem wysokiego przedstawiciela UE do spraw wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, komisarza UE do spraw europejskiej polityki sąsiedztwa i negocjacji w sprawie rozszerzenia oraz przedstawicieli państw członkowskich.

krótkoterminowe ramy podobne do obecnych jednolitych ram wsparcia, które mogą stanowić podstawę prawną na potrzeby programowania w latach 2019–2020.

33 Komisja nie wstrzymała wsparcia budżetowego ze względu na to, że w rozporządzeniu finansowym UE, wytycznych dotyczących tego wsparcia i postanowieniach umów w sprawie finansowania nie przewidziano zawieszenia wsparcia budżetowego w przypadku braku dialogu politycznego. Płatności związane ze wsparciem budżetowym kontynuowano zgodnie z planem i w 2016 oraz 2017 r. były one wyższe niż w dwóch poprzednich latach (zob. [rys. 6](#)).

Rys. 6 – Płatności w ramach wsparcia budżetowego na rzecz Maroka w latach 2011–2018



Źródło: repozytorium danych DEVCO.

Działania darczyńców nie były skoordynowane w jednolity sposób

34 Na etapie identyfikacji UE ocenia, jakie inne projekty są realizowane w danym sektorze, oraz odbywa spotkania z partnerami technicznymi i finansowymi, aby ustalić, jakie jest w tym sektorze bieżące/planowane finansowanie. Począwszy od 2016 r. grupa robocza „Groupe Principal des Partenaires” spotykała się co dwa miesiące w celu omówienia kwestii sektorowych na szczeblu strategicznym. Nie wszyscy darczyńcy w Maroku regularnie uczestniczyli jednak w spotkaniach (np. Chiny i Indie).

35 W większości sektorów w Maroku działali wprowadzić liczni darczyńcy, jednak cele/priorytety państw członkowskich i UE nie były spójne. W 2014 r. zainicjowano proces wspólnego programowania, ale państwa członkowskie wdrożyły go dopiero w 2017 r., gdy osiągnięto porozumienie co do sposobu przeprowadzenia tego procesu w trzech sektorach (migracja, kwestie płci i szkolenia zawodowe). Przyczyną takiego

stanu rzeczy był fakt, że państwa członkowskie wołały w dalszym ciągu eksponować własne działania. Wspólne programowanie dotyczyło dużej liczby sektorów i było w nie zaangażowane wielu darczyńców, co jednak nie zwiększyło skuteczności pomocy.

36 W niektórych sektorach skutecznie ustanowiono mechanizmy współpracy darczyńców, w szczególności w sektorze ochrony zdrowia, w którym cele i ramy oceny wykonania były wspólne. Komisja przewodniczyła obradom grupy partnerów technicznych i finansowych w sektorze ochrony zdrowia i opieki społecznej. W przypadku PACC nie stworzono żadnej formalnej grupy darczyńców, ale istniała jedna platforma koordynacji działań – porozumienie G20 dla Afryki.

37 Jeśli chodzi o wymiar sprawiedliwości, w latach 2015–2017 nie odbyły się żadne oficjalne spotkania między darczyńcami. Od 2017 r. funkcję koordynacyjną w tym zakresie zaczęło pełnić Ministerstwo Sprawiedliwości, w związku z czym spotkania z partnerami technicznymi i finansowymi zaczęły być organizowane, ale zaledwie raz w roku, mimo że partnerzy wyrazili chęć spotykania się co najmniej dwa razy w roku, aby uniknąć nakładania się na siebie działań. Dokumentacja z tych spotkań jest skąpa. Komitet sterujący nigdy nie powstał, choć w umowie w sprawie finansowania wymagane było jego utworzenie w celu zapewnienia koordynacji działań ministerstw i partnerów programowych.

38 W przypadku sektorów objętych kontrolą, w których wsparcie było udzielane zarówno przez UE, jak i innych darczyńców, obowiązywało bardzo niewiele wspólnych wskaźników. Podczas gdy w sektorze ochrony zdrowia 11 spośród 18 wskaźników było podobnych do wskaźników stosowanych przez Bank Światowy, w programie PACC – siedem, a w programie opieki społecznej – tylko jeden. Nie udostępniano systematycznie rocznych ocen ani ewaluacji dotyczących sektorów objętych kontrolą.

Programy wsparcia budżetowego nie były zaprojektowane z myślą o maksymalizacji oddziaływania

39 Trybunał sprawdził, czy ustanowione dla wsparcia budżetowego wartości docelowe i wskaźniki były ukierunkowane na wspieranie reform.

Szereg wartości docelowych przyjętych dla wsparcia budżetowego nie było wystarczająco ambitnych, aby wspierać reformy

40 Chociaż programy wsparcia budżetowego były dostosowane do krajowych strategii sektorowych, nie dla wszystkich strategii ustanowiono skwantyfikowane wartości docelowe odnoszące się do celów szczegółowych lub planów działania.

W związku z tym nie zawsze można było porównać wartości docelowe programów wsparcia budżetowego z krajowymi wartościami docelowymi dla danych sektorów. Tymczasem od 2019 r. na mocy ustawy budżetowej ministerstwa są zobowiązane, aby do prognoz budżetowych dołączać wartości docelowe w zakresie wyników, sformułowane w oparciu o główne strategiczne cele polityki.

41 Wskaźniki związane z powoływaniem do życia instytucji, przygotowywaniem aktów prawnych i planów krajowych nie były ukierunkowane na wyniki.

42 Trybunał ustalił, że 25 z 86 wartości docelowych dotyczących wsparcia budżetowego nie było ustanowionych na wystarczająco ambitnym poziomie, aby wspierać reformy. Przykładowo w sektorze ochrony zdrowia głównymi problemami były niewystarczająca liczba personelu medycznego i dysproporcje między obszarami miejskimi i wiejskimi. Program wsparcia budżetowego koncentrował się jednak głównie na zmniejszaniu dysproporcji między obszarami miejskimi i wiejskimi, a brak zasobów kadrowych został uwzględniony w ramach zaledwie jednego wskaźnika warunkującego wypłatę transzy zmiennej, który nie był zbyt wymagający – zakładał przeszkolenie 13 lekarzy na lekarzy rodzinnych w okresie dwóch lat.

43 Niektóre wyzwania stwierdzone przez różne zainteresowane strony (Ministerstwo Zdrowia, Bank Światowy itd.) w sektorze ochrony zdrowia nie zostały bezpośrednio uwzględnione w koncepcji programu wsparcia budżetowego: wysoki wskaźnik absencji personelu, niska atrakcyjność regionów oddalonych dla personelu medycznego oraz niewykorzystywanie w pełni infrastruktury szpitalnej, które ma charakter strukturalny.

44 Wartość docelowa w sektorze opieki społecznej przewidująca dostosowanie 25% ośrodków opieki społecznej do przepisów nowej ustawy nie była ambitnym celem, gdyż została już wcześniej osiągnięta, jako że ponad 25% tych ośrodków spełniało bardziej rygorystyczne wymogi poprzedniej ustawy.

45 Jeśli chodzi o wymiar sprawiedliwości, cele były wprawdzie ogólne, ale zgodne z założeniami reformy, na przykład dążenie do niezależności wymiaru sprawiedliwości oraz sądowej ochrony praw i wolności.

46 Program PACC został zaprojektowany w oparciu o trzy strategie, przy czym w dwóch z nich nie zawarto celów określonych w czasie, co utrudniło zdefiniowanie najważniejszych/najpilniejszych potrzeb. Program obejmował zbyt wiele sektorów – w jego ramach udzielano wsparcia na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), przedsiębiorstw typu start-up, a także w zakresie dzierżawy gruntu, handlu, zrównoważonego rozwoju i energii.

Koncepcja wskaźników nie umożliwiała obiektywnego pomiaru osiągniętych wyników

47 Komisja przeprowadziła ewaluację marokańskich systemów monitorowania i oceny podczas opracowywania koncepcji programów wsparcia budżetowego. W związku z tym, że nie ustanowiono ram oceny na potrzeby ewaluacji postępów w poszczególnych sektorach, zastosowała istniejące wytyczne. Z wyjątkiem sektora ochrony zdrowia strategiom sektorowym nie zawsze towarzyszył gruntowny plan działania, który obejmowałby poziomy wyjściowy, wskaźniki rezultatu i określone uprzednio wartości docelowe.

48 Trybunał zaobserwował następujące uchybienia w wyborze i stosowaniu wskaźników:

- a) Wskaźniki warunkujące wypłatę transz zmiennych nie były odpowiednie do monitorowania postępów w osiąganiu celów szczegółowych.
- b) Prawie wszystkie wskaźniki dotyczyły produktów lub procesu (np. propozycja sporządzenia projektu ustawy), a nie wyników.
- c) Dwa wskaźniki nie były wystarczająco zasadne, gdyż nie mierzyły stopnia realizacji celów programu wsparcia budżetowego. W sektorze ochrony zdrowia dwa wskaźniki były powiązane z oczekiwanym rezultatem polegającym na „ograniczeniu dysproporcji między środowiskiem miejskim i wiejskim”. Oba te wskaźniki odzwierciedlały wartość bezwzględną, tj. „zwiększenie liczby pacjentów cierpiących na cukrzycę leczonych na obszarach wiejskich” oraz „zwiększenie liczby pacjentów cierpiących na nadciśnienie tętnicze leczonych na obszarach wiejskich”. Zwiększenie liczby pacjentów mogło tymczasem oznaczać, że więcej pacjentów było objętych leczeniem (wzrost pozytywny), ale także, że obie te choroby zaczęły częściej występować w Maroku (wzrost negatywny). W każdym razie wskaźniki nie były ukierunkowane na pomiar ograniczenia dysproporcji.
- d) Wartości wyjściowe określone dla wskaźników często były nieprawidłowe lub wcale ich nie podano¹⁴. Dokładnie określony punkt wyjścia jest niezbędny do

¹⁴ Dla 24 spośród 54 wartości docelowych warunkujących wypłatę środków należało określić właściwy poziom wyjściowy. Wskazano go jednak jedynie w przypadku siedmiu wartości docelowych. Dla ośmiu wartości docelowych ustalono nieprawidłowy poziom wyjściowy lub nie określono go wcale, a w przypadku dziewięciu wartości docelowych odpowiadający im poziom wyjściowy był nieaktualny.

pomiaru postępów i oceny, czy zakładane wartości docelowe są jednocześnie realistyczne i wystarczająco ambitne.

- e) Wartości wyjściowe i docelowe określone dla wskaźników były nieaktualne¹⁵. Proces programowania trwał około roku, w związku z czym w momencie podpisywania umowy w sprawie finansowania poziomy wyjściowe nie odpowiadały już rzeczywistości, a wartości docelowe zostały niekiedy osiągnięte lub prawie osiągnięte¹⁶. Ponieważ wartości wyjściowych i docelowych nie zaktualizowano w momencie podpisywania umowy, płatności dokonywano także w przypadkach pogorszenia się sytuacji, a nie jej poprawy.

Trudności we wdrażaniu wsparcia

Opóźnienia wpłynęły negatywnie na wdrażanie

49 Trybunał sprawdził, czy działania zostały zrealizowane zgodnie z planem i czy uzyskano zakładane produkty.

Produkty i wsparcie uzupełniające nie zawsze zapewniano w terminie

50 Ogólnie rzecz biorąc, wdrażanie reform w skontrolowanych sektorach nie zawsze przebiegało zgodnie z planem. Opóźnienia wynikały głównie z niezatwierdzenia na czas wniosków ustawodawczych (opieka społeczna), z faktu, że parlament nie przyjął jeszcze przepisów prawa karnego i kodeksu postępowania karnego (wymiar sprawiedliwości), z braku specjalnego planu działania (ochrona zdrowia) i ograniczonego dialogu merytorycznego z sektorem prywatnym (PACC).

51 Jako że w wymiarze sprawiedliwości i PACC wdrażanie reform przebiegało z opóźnieniem, w wielu przypadkach wypłaty środków dokonano później niż pierwotnie planowano. Pomimo opóźnienia w działaniach w obszarze opieki społecznej w pierwszym roku wdrażania, Komisja uznała, że podjęcie działań naprawczych nie jest konieczne ze względu na to, że wciąż dostępna była pomoc techniczna z poprzednich

¹⁵ Spośród 24 wartości docelowych, do których należało wyznaczyć poziom wyjściowy, w dziewięciu przypadkach był on nieaktualny. Spośród 54 wartości docelowych branych pod uwagę przy wypłacie środków osiem zostało osiągniętych przed podpisaniem umowy w sprawie finansowania.

¹⁶ Etap opracowywania koncepcji jest czasochłonny (trwa około roku) i podlega zatwierdzeniu na różnych szczeblach. Komisja nie ma swobody pozwalającej jej zmieniać wartości docelowe lub wskaźniki w końcowej fazie procedury negocjacji.

programów wsparcia budżetowego. Komisja przedłużyła o jeden rok okres realizacji programów w zakresie PACC, a o dwa lata – w obszarze wymiaru sprawiedliwości. Początkowo czas trwania programów wynosił cztery lata (pięć lat w przypadku programu dotyczącego wymiaru sprawiedliwości).

52 W sektorach objętych kontrolą programom wsparcia budżetowego towarzyszyła pomoc techniczna i współpraca partnerska (2%–13% kwoty wsparcia budżetowego). Owo wsparcie uzupełniające udzielane w skontrolowanych przez Trybunał sektorach było wprawdzie zgodne z celami programów wsparcia budżetowego, lecz jego świadczenie rozpoczynano często dwa do trzech lat po podpisaniu umów w sprawie finansowania. W związku z tym nie stanowiło ono odpowiedniego wzmocnienia wsparcia budżetowego.

Ograniczone dowody na sektorowy dialog merytoryczny

53 Trybunał przeanalizował, czy Komisja w usystematyzowany sposób prowadziła dialog merytoryczny, który obejmował ustanawianie przejrzystych celów, częste kontakty z władzami marokańskimi oraz rejestrowanie postępów.

54 Dialog merytoryczny stanowi działanie o zasadniczym znaczeniu w ramach wsparcia budżetowego i jest jednym z głównych komponentów umów o jego świadczenie, obok transferu środków i wzmocniania zdolności. Oczekuje się, że dialog ten przyczyni się do osiągnięcia celów programów wsparcia budżetowego.

55 Pomimo zawieszenia dialogu politycznego dialog sektorowy (merytoryczny) między delegaturą UE a niektórymi resortami (np. Ministerstwem Zdrowia i Ministerstwem Rozwoju Społecznego) nadal był prowadzony. Delegatura UE nie miała jednak sformalizowanej strategii prowadzenia dialogu merytorycznego, która obejmowałaby jasne cele. Brakuje dowodów na to, że dialog uwzględniał stosowanie się do krajowych strategii sektorowych, zaś dokumentacja ze spotkań była niewystarczająca. Spotkania odbywały się one na zasadzie doraźnej, w zależności od potrzeb obydwu stron. W obszarze wymiaru sprawiedliwości i PACC dialog był znikomy.

56 Ministerstwo Spraw Zagranicznych doradziło innym resortom, aby nie informowały otwarcie o jakimkolwiek wsparciu ze strony UE. Kontakty między ministerstwami a delegaturą UE nie zawsze miały miejsce na odpowiednim szczeblu.

Niezadowolająca ocena rezultatów przeprowadzona przez Komisję

57 Trybunał zbadał, czy Komisja odpowiednio monitorowała wdrażanie i wyniki programów oraz czy zostały spełnione warunki wypłacenia środków.

Transze zmienne było często wypłacane, mimo że warunki nie były spełnione albo nie sprawdzono, czy zostały spełnione

58 Wypłacanie transz zmiennych¹⁷ przebiegało w oparciu o dane pochodzące ze źródeł weryfikacji przewidzianych w umowie w sprawie finansowania i uzgodnionych na etapie opracowywania koncepcji między Komisją a ministerstwami, a także w oparciu o dane pochodzące z innych oficjalnych źródeł zapewnionych przez rząd. Niemniej jednak kilka źródeł weryfikacji¹⁸ określonych w umowie w sprawie finansowania nie istniało lub nie zostało zapewnionych przez ministerstwa.

59 Z dobranej przez Trybunał próby 54 wartości docelowych 33 wartości zostały przez Komisję uznane za osiągnięte. Trybunał sprawdził, w jaki sposób przed dokonaniem płatności Komisja oceniała, czy wskaźniki zostały osiągnięte, i stwierdził następujące fakty¹⁹:

- a) Komisja dokonała płatności na podstawie informacji o osiągnięciu 10 wartości docelowych, nie sprawdzając wiarygodności danych wykorzystanych w celu potwierdzenia stanu faktycznego. Przykładowo dwie wypłaty środków w ramach PACC zostały dokonane na podstawie liczby osób samozatrudnionych, chociaż delegatura UE nie sprawdziła prawidłowości wykorzystanych do tego celu danych. Głównym kryterium była deklaracja ze strony osób samozatrudnionych, co nie jest jednak wystarczające, jako że składa się ją dobrowolnie. Z danych pochodzących z Ministerstwa Finansów wynika, że liczba osób, które złożyły taką deklarację, była dwukrotnie większa niż liczba osób samozatrudnionych, które zadeklarowały dochody z prowadzonej działalności w celach podatkowych.
- b) Komisja dokonała płatności w związku z osiągnięciem siedmiu wartości docelowych, które opierały się jednak na nieaktualnych poziomach wyjściowych. Przykładowo poziom wyjściowy zastosowany w przypadku wskaźnika związanego z liczbą urodzeń, który warunkował wypłaty środków dokonane w 2017 r., określono na podstawie wartości z 2012 r., mimo że program wsparcia

¹⁷ Zob. [ramka 1](#).

¹⁸ W przypadku 12 z 42 wartości docelowych, do których odnosi się ta kwestia (tj. 29%).

¹⁹ Poszczególne wartości docelowe mogą być przedmiotem jednej lub kilku obserwacji przedstawionych poniżej.

budżetowego zapoczątkowano w 2015 r. Gdyby natomiast do wyznaczenia poziomu wyjściowego wykorzystano wartości z 2014 r., kiedy to dieta była wyższa, okazałoby się, że sytuacja uległa pogorszeniu, a płatności w ramach wsparcia budżetowego byłyby niższe.

- c) Komisja wypłaciła środki za osiągnięcie pięciu wartości docelowych, dla których nie określono pierwotnych poziomów wyjściowych, aby porównać poczynione postępy. W kolejnych sześciu przypadkach środki wypłacono w oparciu o nieprawidłowo dokonane obliczenia, na przykład liczbę pacjentów z cukrzycą objętych leczeniem obliczono, nie uwzględniając sytuacji przed rozpoczęciem świadczenia unijnego wsparcia.
- d) W 15 przypadkach Komisja wypłaciła środki, mimo że nie poczyniono postępów w osiąganiu wartości docelowych lub wartości tych nie osiągnięto. Jednym z celów było na przykład zwiększenie liczby lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej w wiejskich ośrodkach zdrowia. Choć ich liczba zmalała, Komisja wypłaciła środki w ramach wsparcia budżetowego. W przypadku dwóch wartości docelowych Komisja poczyniła jednak – w wyniku kontroli przeprowadzonej przez Trybunał – konieczne kroki, aby odzyskać wypłaconą kwotę.

60 Łącznie w ramach transz zmiennych wypłacono około 88 mln euro na rzecz sektorów objętych kontrolą Trybunału. Brak rygorystycznych kontroli podczas oceny rezultatów miał wpływ finansowy w wysokości 6,79 mln euro. Ponadto regularne płatności wyniosły 19,9 mln euro, chociaż powiązane z nimi wskaźniki nie przyczyniały się do realizacji celów programu wsparcia budżetowego. Wypłacona została ponadto kwota 15,28 mln euro, mimo że nie przeprowadzono wystarczających kontroli lub wzięto pod uwagę nieodpowiednie źródła weryfikacji. W [załączniku VI](#) przedstawiono szczegółowy przegląd tych informacji w podziale na sektory.

61 Ponadto środki w kwocie 14,64 mln euro zostały przeniesione, mimo że warunki przeniesienia określone w umowie w sprawie finansowania nie zostały spełnione. Ministerstwo Rozwoju Społecznego i Ministerstwo Sprawiedliwości zwróciły się o przeniesienie na kolejny rok oceny odpowiednio pięciu wskaźników, którym odpowiadały środki w wysokości 10 mln euro, i trzech wskaźników, którym odpowiadały środki w wysokości 4,64 mln euro. Resorty te nie przedstawiły jednak żadnego pisemnego uzasadnienia tego wniosku, a opóźnień nie spowodowały czynniki zewnętrzne.

Komisja nie zawsze gruntownie monitorowała poczynione postępy

62 Szczególny status przyznany Maroku ma duże znaczenie polityczne i stanowi nadrzędne ramy regulujące relacje między UE a tym krajem. Celem jest zacieśnienie wzajemnych stosunków. Nie przeprowadzono jednak formalnej oceny osiągniętych rezultatów ani obszarów objętych współpracą. Komisja planuje na 2019 r. dokonanie oceny kraju pod kątem unijnego wsparcia / pomocy w Maroku.

63 Eksperti zewnętrzni, których prace są finansowane przez Komisję, dwa razy do roku oraz na zakończenie każdego programu wsparcia budżetowego przeprowadzają wizyty w terenie. Kwestia podejmowania działań naprawczych w następstwie zaleceń nie jest systematycznie poruszana w ich sprawozdaniach.

64 Delegatura UE monitoruje programy głównie w momencie dokonywania płatności w związku z osiągnięciem wskaźników, a zatem często zbyt późno, aby można było wprowadzić konieczne korekty w przypadku opóźnień. W odniesieniu do wymiaru sprawiedliwości delegatura UE nie prowadziła wystarczającego monitorowania na szczeblu operacyjnym, co miało wpływ na wypłatę transzy zmiennej (zob. [ramka 3](#)).

Ramka 3

Uchybienia w stosowanych przez Komisję procedurach monitorowania

Jeśli chodzi o wymiar sprawiedliwości, w ramach kontroli Trybunał zaplanował wizyty w trzech miejscach, do których trafiały środki finansowe w ramach trzeciego wskaźnika programu wsparcia budżetowego, który miał na celu racjonalizację mapy sądownictwa: w sądzie apelacyjnym w Kulmimie, sądzie pierwszej instancji w Sidi Ifni oraz ośrodku sądowym w Taghijt.

Wartości docelowe warunkujące wypłatę w ramach tego wskaźnika na koniec 2017 r. obejmowały przyjęcie projektu ustawy o racjonalizacji mapy sądownictwa²⁰ i wdrożenie 60% tej reformy w odniesieniu do ośrodków sądowych²¹.

Celem wizyty kontrolnej na miejscu przeprowadzonej przez Trybunał w styczniu 2019 r. była weryfikacja skutecznego wdrażania przepisów i decyzji dotyczącej ośrodków sądowych. Sześć tygodni po powiadomieniu delegatury UE o planowanej wizycie Trybunał został poinformowany, że żaden z trzech budynków nie jest użytkowany.

Wynika z tego, że delegatura UE nie odbyła wizyt kontrolnych w terenie i dokonała płatności wyłącznie na podstawie wniosku ustawodawczego i decyzji ministerialnej.

Brak istotnego oddziaływania programów wsparcia budżetowego

Cele wsparcia budżetowego osiągnięto tylko częściowo

65 W momencie przeprowadzania kontroli przez Trybunał programy wsparcia budżetowego i powiązane z nimi umowy o pomoc techniczną były nadal w toku realizacji. Trybunał przeanalizował, w jakim zakresie osiągnięto ustanowione dla tych programów cele. Oceniał on postępy w realizacji celów wsparcia budżetowego w czterech sektorach objętych kontrolą, a także zależność między tymi postępami a wsparciem UE.

²⁰ Reforma obejmuje utworzenie sądu apelacyjnego w Kulmimie oraz 13 sądów pierwszej instancji (poprzez utworzenie sądu pierwszej instancji w Tahanaout i przekształcenie 12 ośrodków sądowych w sądy pierwszej instancji, w tym ośrodka sądowego w Sidi Ifni).

²¹ Zgodnie ze sprawozdaniem z misji ekspertów (listopad 2017 r.) zatwierdzonym przez Komisję Europejską wskaźnik wdrożenia reformy na poziomie 60% wynika ze zmniejszenia na mocy decyzji ministerialnej liczby ośrodków sądowych ze 120 do 72 (z czego osiem miało zostać uruchomionych).

Osiągnięto mniej niż połowę celów wsparcia budżetowego

66 Większość celów programów wsparcia budżetowego nie została osiągnięta do momentu przeprowadzania kontroli, ale programy te i powiązane z nimi umowy o pomoc techniczną były nadal w toku realizacji. Ocena przeprowadzona przez Trybunał różni się od oceny dokonanej przez delegaturę UE pod względem stopnia osiągnięcia celów. Według delegatury UE do końca grudnia 2018 r. zrealizowano 62% spośród 54 celów, podczas gdy Trybunał stwierdził, że wskaźnik osiągnięcia celów wynosi 40% (zob. [rys. 7](#)). Szereg celów, w przypadku których na etapie opracowywania koncepcji Komisja oceniła ryzyko nieosiągnięcia jako niskie, nie zostało osiągniętych.

Rys. 7 – Osiągnięcie założonych celów

Sektor objęty wsparciem budżetowym	Cele	Osiągnięte cele – wg delegatury UE	Osiągnięte cele – wg Europejskiego Trybunału Obrachunkowego
Ochrona zdrowia – pierwsza transza zmienna	11	7	5
Ochrona zdrowia – druga transza zmienna	10	5	4
Opieka społeczna – pierwsza transza zmienna	9	3	1
Wymiar sprawiedliwości – pierwsza transza zmienna	9	6	3,5
PACC – pierwsza transza zmienna	10	8	5
PACC – druga transza zmienna	5	4	3
Odsetek osiągniętych celów	54	62%	40%

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

67 W sektorze ochrony zdrowia – mimo wprowadzenia pewnych udoskonaleń (zob. pkt [76](#)) – nie zostały jeszcze osiągnięte założone wartości dla niektórych ważnych wskaźników programu wsparcia budżetowego, tj. lepszy dostęp do ośrodków zdrowia dla ludności wiejskiej i zwiększenie liczby porodów w tych ośrodkach, większa dostępność leków w ośrodkach zdrowia i obecność inspektorów sanitarnych w każdym regionie.

68 W odniesieniu do sektora opieki społecznej pięć z dziewięciu wskaźników było wskaźnikami procesu, a zatem negatywny wpływ na ich osiągnięcie wywierały opóźnienia legislacyjne (zob. pkt [50](#)). W przypadku wskaźników rezultatu nie zostały jeszcze osiągnięte następujące kluczowe cele: ustanowienie trzyletniego planu budżetowego dla sektora usług społecznych, pełna opieka zdrowotna dla pracowników etatowych oraz opieka zdrowotna dla pracowników prowadzących własną działalność.

69 W przypadku wymiaru sprawiedliwości na dwa wskaźniki procesu negatywny wpływ wywarło opóźnienie w zatwierdzaniu kodeksu karnego. Jeśli chodzi o wskaźniki rezultatu, funkcjonował tylko jeden z ośmiu ośrodków sądowych, które miały zostać uruchomione. Nie jest możliwa ocena, czy osiągnięty został cel dotyczący pomocy prawnej, gdyż źródło weryfikacji służące do identyfikowania beneficjentów (fakt posiadania karty RAMED) nie było odpowiednie.

70 Według delegatury UE osiągnięto większość celów PACC. Ze względu na brak dokumentacji lub kontroli przeprowadzonych przez delegaturę UE nie było jednak dowodów potwierdzających osiągnięcie pięciu wskaźników w momencie dokonywania płatności (zob. [załącznik VI](#)).

71 Pomimo przedłużenia czasu na ocenę realizacji wskaźników, zaakceptowanego przez delegaturę UE (zob. pkt [51](#)), poziom osiągnięcia celów nadal był niski. Ponadto w 2018 r. Komisja ustanowiła mniej ambitne cele dla pięciu wskaźników w obszarze wymiaru sprawiedliwości, zrezygnowała z jednego wskaźnika PACC i obniżyła wartości docelowe dla dwóch innych wskaźników. Tym samym uprościła ona warunki ich osiągnięcia.

Wsparcie budżetowe nie sprzyjało w wystarczającym stopniu reformom

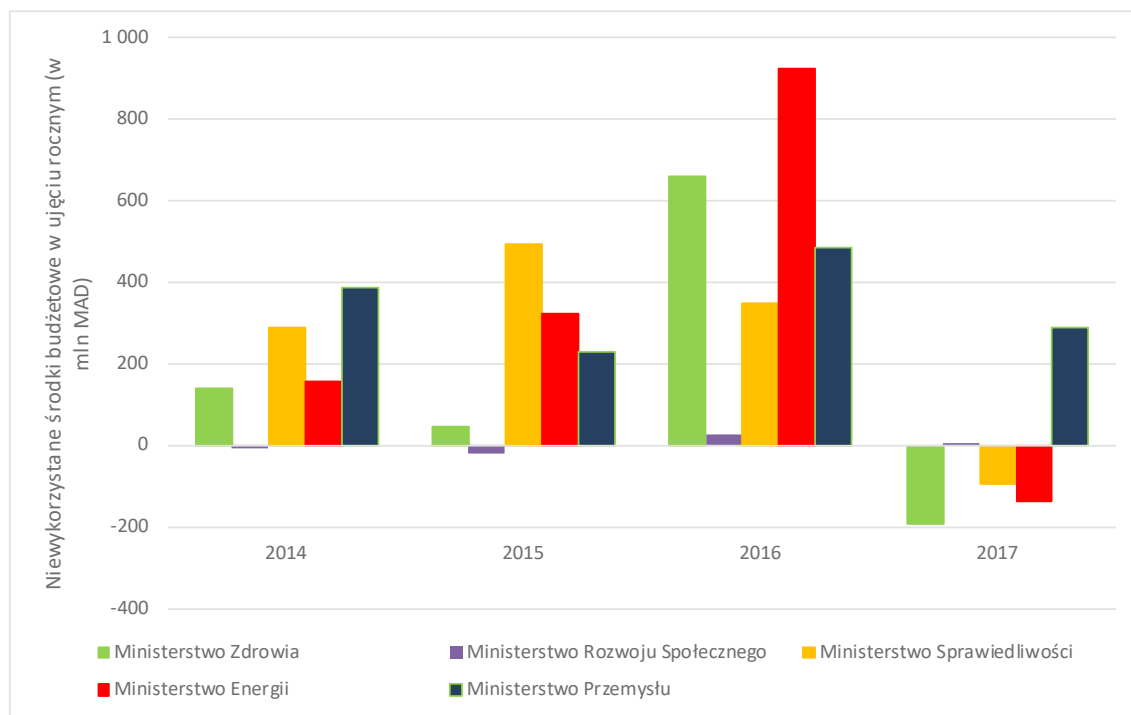
72 W Maroku środki wsparcia budżetowego nie są powiązane z konkretną linią budżetową. Według Komisji²² było to źródłem coraz większego niezadowolenia wśród pracowników niektórych ministerstw, którzy mieli poczucie, że ich wysiłki nie były (lub nie zawsze były) wynagradzane dodatkowymi nakładami budżetowymi. Chociaż władze krajowe cenią wsparcie budżetowe jako metodę niesienia pomocy, poszczególne resorty nie zauważają jego wartości dodanej i wolą otrzymywać bardziej namacalną pomoc techniczną. Ponadto aż do 2018 r. nie opracowano wieloletnich prognoz

²² Komisja Europejska, Issues Paper: a review of the budget support instrument in Morocco [Dokument tematyczny – przegląd instrumentu wsparcia budżetowego w Maroku], marzec 2015 r. i październik 2018 r.

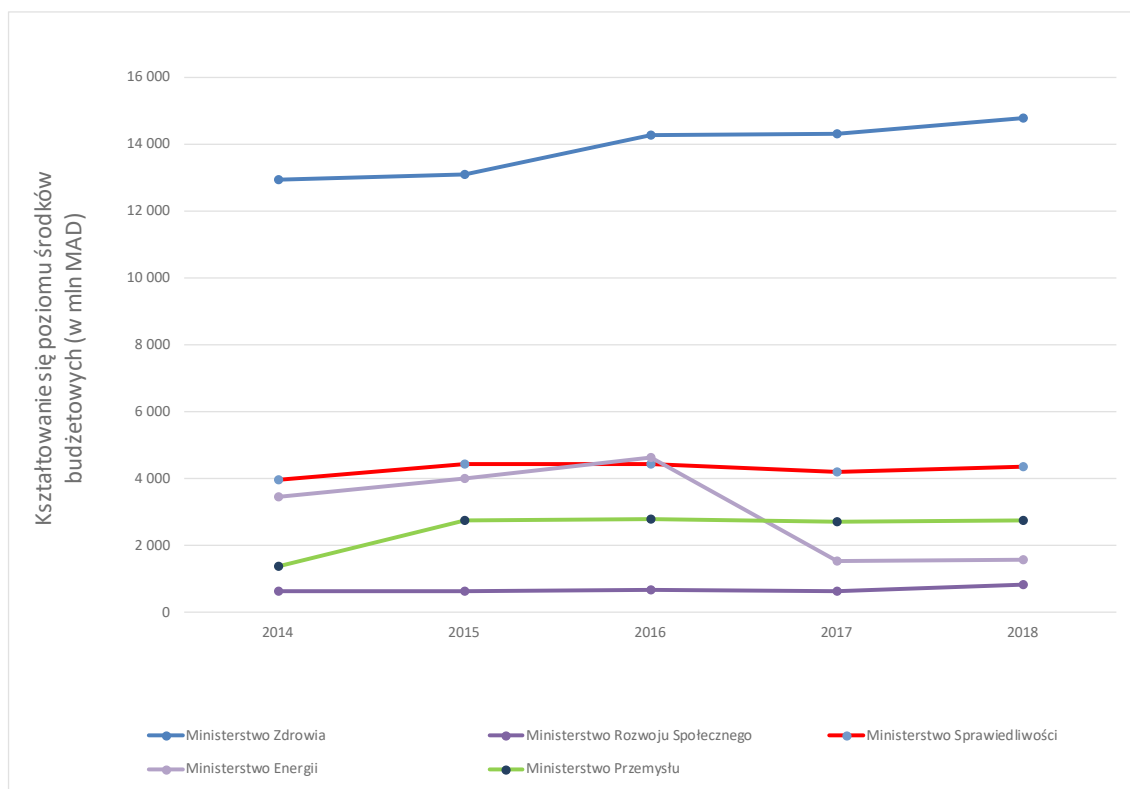
budżetowych. Od 2019 r. istnieje trzyletni plan budżetowy, który mógłby zostać dostosowany do wieloletnich programów wsparcia budżetowego.

73 Wprawdzie poziom wskaźników wykonania budżetu był zadowalający, stwierdzono jednak znaczne kwoty środków, które pozostały do wydatkowania w budżetach skontrolowanych ministerstw na lata 2014–2016, a w przypadku Ministerstwa Przemysłu – na rok 2017 (zob. [rys. 8](#)). Roczne budżety ministerstw znacznie się nie zwiększyły, a w przypadku Ministerstwa Energii budżet nawet zmniejszono (zob. [rys. 9](#)). Podaje to w wątpliwość wartość dodaną wsparcia budżetowego.

Rys. 8 – Niewykorzystane środki budżetowe w ujęciu rocznym



Źródło: delegatura UE.

Rys. 9 – Budżety ministerstw w latach 2014–2018

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

74 Ponadto wsparcie budżetowe UE stanowi jedynie ułamek produktu krajowego brutto Maroka, co ogranicza wywoływany przez nie ogólny efekt dźwigni (zob. [rys. 10](#)).

Rys. 10 – Wsparcie budżetowe jako odsetek PKB i wydatków budżetowych Maroka

Okres	Nominalny PKB Maroka (w mln EUR)	Ogólne wydatki budżetowe Maroka (w mln EUR)	Wsparcie budżetowe UE (w mln EUR)	Wsparcie budżetowe UE jako odsetek PKB Maroka (w %)	Wsparcie budżetowe UE jako odsetek wydatków budżetowych Maroka (w %)
2014	82 800	33 970	65,0	0,08	0,19
2015	91 200	35 400	115,98	0,13	0,32
2016	93 300	35 980	163,9	0,18	0,46
2017	97 300	36 800	164,2	0,17	0,47
2018	100 500	37 680	153,3	0,15	0,41

Źródło: delegatura UE.

75 Jeśli chodzi o program PACC, niewiele danych statystycznych na temat Maroka jest podanych do publicznej wiadomości. Sprawozdania przekazywane przez władze krajowe nie umożliwiają odpowiedniego monitorowania postępów w tym sektorze. Delegatura UE nie posiadała na przykład rocznych danych statystycznych dotyczących szeregu kluczowych wskaźników służących do monitorowania planu rozwoju przemysłu. W rezultacie trudno jest określić, jaka była wartość dodana tego programu.

Ochrona zdrowia

76 Odnotowano ograniczone postępy w realizacji celów programu z zakresu ochrony zdrowia. Równy dostęp do podstawowej opieki zdrowotnej nadal nie został zagwarantowany, gdyż we wskaźnikach programu wsparcia budżetowego nie uwzględniono w wystarczający sposób różnic między sektorem publicznym i prywatnym oraz między obszarami miejskimi a wiejskimi.

77 W sektorze ochrony zdrowia nie położono dostatecznego nacisku na poprawę umiejętności pracowników służby zdrowia lub zwiększenie liczby studentów medycyny. Nie osiągnięto ponadto celu szczegółowego polegającego na utworzeniu zintegrowanego, dostępnego elektronicznego systemu informacji z zakresu opieki zdrowotnej. Wsparcie budżetowe może zostać lepiej wykorzystane do wyeliminowania głównych przyczyn trudności w dłuższej perspektywie (takich jak liczba pracowników służby zdrowia przypadających na jednego mieszkańca oraz dysproporcje między obszarami miejskimi a wiejskimi), natomiast jego oddziaływanie krótkoterminowe pozostanie ograniczone.

Opieka społeczna

78 Wsparcie UE dało początek reformom w sektorze opieki społecznej, jednak ze względu na to, że program wsparcia budżetowego był dopiero na początkowym etapie realizacji, było zbyt wcześnie na ocenę jego ogólnego oddziaływania. Wsparcie budżetowe doprowadziło do sformułowania jednej polityki sektorowej dotyczącej opieki społecznej. Wdrażanie tej polityki utrudniły jednak opóźnienia legislacyjne.

79 Pozytywnym skutkiem programu wsparcia budżetowego jest powiązanie wprowadzenia indywidualnych numerów ubezpieczenia społecznego z oceną oddziaływania dotyczącą programów *Tayssir*²³, *Régime d'assistance médicale* i DAAM²⁴. Dzięki indywidualnemu numerowi ubezpieczenia społecznego z programów

²³ Krajowy program wsparcia edukacyjnego.

²⁴ Krajowy program bezpośredniego wsparcia dla wdów z dziećmi.

tych będą korzystać tylko kwalifikujący się do nich beneficjenci, co wywrze duży wpływ na ich koszty. Ponadto numer ubezpieczenia społecznego będzie stanowić punkt wyjścia do wszystkich usług społecznych. Wkrótce do indywidualnego numeru ubezpieczenia społecznego zostanie dodany komponent mający na celu zwalczanie nadużyć (z wykorzystaniem pomocy technicznej zapewnianej przez UE).

Wymiar sprawiedliwości

80 Marokański rząd zainicjował reformy już w 2011 r., ale ze względu na ich złożony charakter wdrażanie przebiegało powoli, w szczególności w przypadku reformy kodeksu karnego, którą parlament poddał kontroli trwającej dwa lata. Reformy te są jednak wyjątkowo ważne pod względem ochrony praw człowieka (m.in. w odniesieniu do warunków panujących w więzieniach). Jak wynika z opublikowanych przez Freedom House²⁵ sprawozdań²⁶, wymiar sprawiedliwości nie jest dotychczas uznawany za niezależny.

81 Międzynarodowa Komisja Prawników wskazała w jednym ze swoich sprawozdań²⁷, że sędziowie śledczy i prokuratorzy rutynowo ignorują przepisy kodeksu postępowania karnego, które przewidują stosowanie tymczasowego aresztowania tylko w wyjątkowych przypadkach. W 2017 r. 42% więźniów było przetrzymywanych w ramach zatrzymania prewencyjnego. Międzynarodowa Komisja Prawników potwierdza także wnioski ze sprawozdań opublikowanych przez Freedom House, stwierdzając, że procedury zatrzymania stosowane przez policję nie są zgodne ze zobowiązaniami Maroka wynikającymi z prawa międzynarodowego.

82 W ujęciu ogólnym odnotowano ograniczone postępy w realizacji celów programu wsparcia budżetowego, tj. w zapewnieniu niezależnego wymiaru sprawiedliwości i lepszego dostępu do praw i wymiaru sprawiedliwości, zwiększonej ochrony sądowej praw i wolności oraz zwiększenia skuteczności i wydajności wymiaru sprawiedliwości.

²⁵ Freedom House jest [organizacją pozarządową](#), która prowadzi badania naukowe oraz zapewnia doradztwo w obszarze [demokracji](#), [wolności politycznej](#) i [praw człowieka](#).

²⁶ Np. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/morocco>

²⁷ Międzynarodowa Komisja Prawników, Reform the criminal justice system in Morocco: strengthen pre-trial rights, guarantees and procedures [Reforma systemu sądownictwa karnego w Maroku – wzmocnienie praw, gwarancji i procedur podczas postępowania przygotowawczego] (kwiecień 2017 r.).

PACC

83 Ogólnie rzecz biorąc, konkurencyjność Maroka poprawiała się – rozwijał się eksport, wzrastało PKB, zwiększyły się bezpośrednie inwestycje zagraniczne i ograniczono deficyt obrotów bieżących. Między 2014 a 2019 r. Maroko awansowało o 27 pozycji w rankingu na podstawie wskaźnika Banku Światowego dotyczącego łatwości prowadzenia działalności gospodarczej (zob. [załącznik VII](#)). W [ramce 4](#) pokazano pozytywne osiągnięcia powiązane z programem PACC.

Ramka 4

PACC – promowanie procedur eliminujących papierową formę dokumentów

Celem Maroka jest osiągnięcie do 2021 r. systemu handlowego, w którym nie korzysta się z dokumentów w formie papierowej. Wyłącznie cyfrowy łańcuch dostaw sprawi, że procedury będą bardziej przejrzyste dla zainteresowanych stron, a także ograniczy czas i koszty.

- Program PACC wspiera cyfryzację procedur handlowych za pomocą sześciu wskaźników i procesu reform.
- Komunikacja internetowa i wymiana dokumentów elektronicznych przyczyniły się do poprawy wydajności kontroli celnych. Od dnia 1 stycznia 2019 r. papierowa forma dokumentów została zupełnie wyeliminowana z systemu odprawy celnej.
- W zeszłym roku Maroko awansowało o dziewięć pozycji w rankingu na podstawie wskaźnika Banku Światowego dotyczącego łatwości prowadzenia działalności gospodarczej.

84 Istniała także silna wola polityczna wdrożenia planu rozwoju przemysłu²⁸. Według Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju pomimo dużej liczby reform oraz wsparcia na rzecz przedsiębiorstw typu start-up i innowacji w Maroku założono więcej przedsiębiorstw międzynarodowych niż MŚP.

²⁸ Jest to jedna z głównych strategii marokańskiego rządu mająca na celu: (i) zwiększenie liczby miejsc pracy w sektorze przemysłowym, (ii) zmianę struktury marokańskiej gospodarki dzięki zwiększeniu udziału przemysłu w PKB, (iii) zwiększenie eksportu produktów przemysłowych, (iv) zwiększenie bezpośrednich inwestycji zagranicznych w przemysł oraz (v) poprawę produktywności tego sektora.

85 Sektor nieformalny w Maroku jest bardzo rozbudowany (około 2,38 mln jednostek gospodarczych²⁹). W związku z tym nawet jeśli program PACC miałby doprowadzić do rejestracji 45 tys. z nich, nie będzie to znaczący rezultat. Nie ma także żadnej gwarancji, że osoby samozatrudnione oficjalnie zarejestrują działalność po uzyskaniu odpowiedniej karty (zob. pkt **59 lit. (a)**). Wsparcie w ramach PACC jest ograniczone do 250 MŚP, podczas gdy w Maroku istnieje około 735 000 MŚP.

86 Ponadto wsparcie otrzymało zaledwie 100 przedsiębiorstw prowadzących działalność eksportową o obrocie mniejszym niż 5 mln dirhamów (około 460 tys. euro). Obecny pułap (5 mln dirhamów) sprawił, że do wsparcia kwalifikowało się potencjalnie 4 260 przedsiębiorstw (tj. 69% przedsiębiorstw zajmujących się eksportem). Jako że celem było wsparcie mniejszych przedsiębiorstw, a środki finansowe pozwalały na wsparcie tylko 100 przedsiębiorstw, rozsądne byłoby ustanowienie niższego pułapu.

Wsparcie ze strony UE nie było wystarczająco wyeksponowane

87 Współpraca finansowa UE, w szczególności jeśli chodzi o uzyskane rezultaty, nie była wystarczająco wyeksponowana. Nie wydano na przykład żadnych wspólnych komunikatów prasowych ani nie eksponowano żadnych tablic informujących o wsparciu zapewnianym przez UE. W czasie gdy dialog polityczny był zawieszony, Ministerstwo Spraw Zagranicznych zwróciło się do innych resortów, by nie informowały otwarcie o wsparciu otrzymywanym ze strony UE.

88 W programie dotyczącym opieki społecznej jeden z warunków umowy w sprawie finansowania odnosił się do promocji i eksponowania działań. Chociaż w programie z zakresu ochrony zdrowia przewidziano odrębną linię budżetową na nagłaśnianie działań, tego typu wydarzenia w tym sektorze zaczęto organizować dopiero w 2019 r. Dodatkowy wskaźnik „Wzmocnienie działań promocyjnych na temat reformy wymiaru sprawiedliwości i wyeksponowanie wsparcia UE” został dodany do programu dotyczącego wymiaru sprawiedliwości w ramach addendum z dnia 20 grudnia 2018 r., z terminem realizacji wyznaczonym na dzień 31 grudnia 2018 r. Konferencje dotyczące reformy wymiaru sprawiedliwości zostały już jednak zorganizowane przed podpisaniem addendum i to głównie Ministerstwo Sprawiedliwości czerpało korzyści ze zwiększonego wyeksponowania działań.

89 W umowie w sprawie finansowania z zakresu PACC znajdował się warunek dotyczący promocji i eksponowania działań. Ministerstwo było zobowiązane do

²⁹ Na podstawie ankiety przeprowadzonej przez Generalną Konfederację Przedsiębiorstw w Maroku w 2014 r.

opracowania i przedłożenia planu działań promocyjnych, co stanowiło warunek wypłaty pierwszej transzy zmiennej. Miało także przedstawić sprawozdanie z wdrażania tego planu przed przedłożeniem wniosku o wypłatę następnej transzy zmiennej lub wraz z takim wnioskiem. Ministerstwo przedstawiło plan, który został zatwierdzony przez Komisję, jednak żadne z zaproponowanych w nim działań nie zostało wdrożone do końca grudnia 2018 r. Nie pociągnęło to za sobą żadnych konsekwencji finansowych dla ministerstw.

90 Unijne logo nie pojawiło się na stronach internetowych beneficjentów programów skontrolowanych przez Trybunał. W związku z tym sposób wyekspozowanie wsparcia UE w Maroku nie odzwierciedlał jej obecności jako jednego z największych darczyńców.

Ograniczone postępy w zakresie kluczowych wyzwań

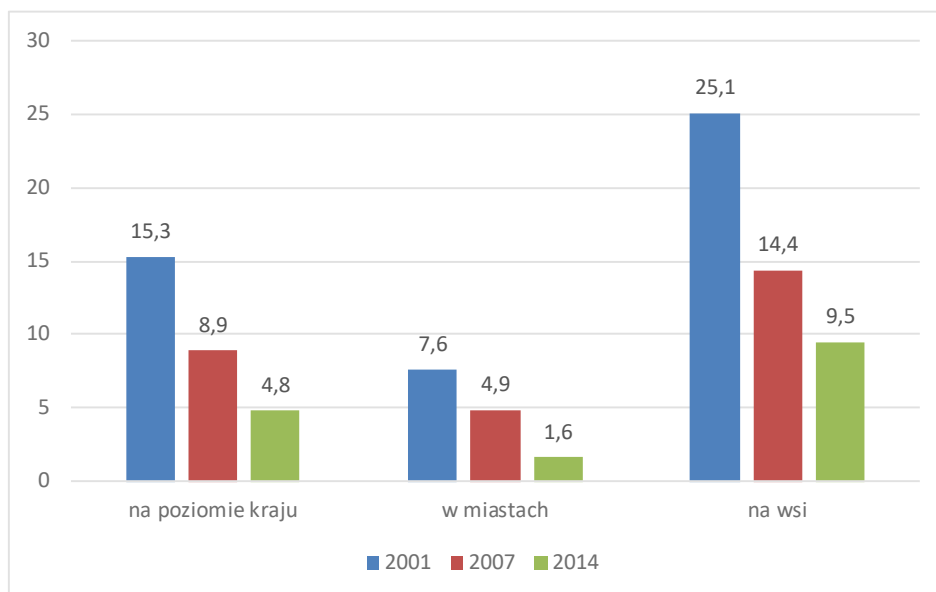
91 Trybunał zbadał, czy programy wsparcia budżetowego wniosły pozytywny wkład w zakresie kwestii przekrojowych i na rzecz niwelowania nierówności między regionami.

Istnieją dowody na ograniczenie ubóstwa, brak jednak dowodów na zniwelowanie nierówności społecznych

92 Od 2001 r. poziom ubóstwa³⁰ w Maroku znacznie się obniżył (zob. [rys. 11](#)), chociaż dla okresu po 2014 r. nie są dostępne żadne dane. Pomimo ograniczenia ubóstwa brak było dowodów świadczących o zmniejszeniu nierówności społecznych tak na szczeblu krajowym, jak i na obszarach miejskich czy wiejskich.

³⁰ Za ubogie uznaje się wszystkie osoby, których wydatki na spożycie plasują się poniżej krajowej granicy ubóstwa, tj. 2,15 USD dziennie (ewaluacja krajowa przeprowadzona przez Bank Światowy, czerwiec 2018 r.).

Rys. 11 – Kształtowanie się poziomu ubóstwa w Maroku w latach 2001–2014 (w %)



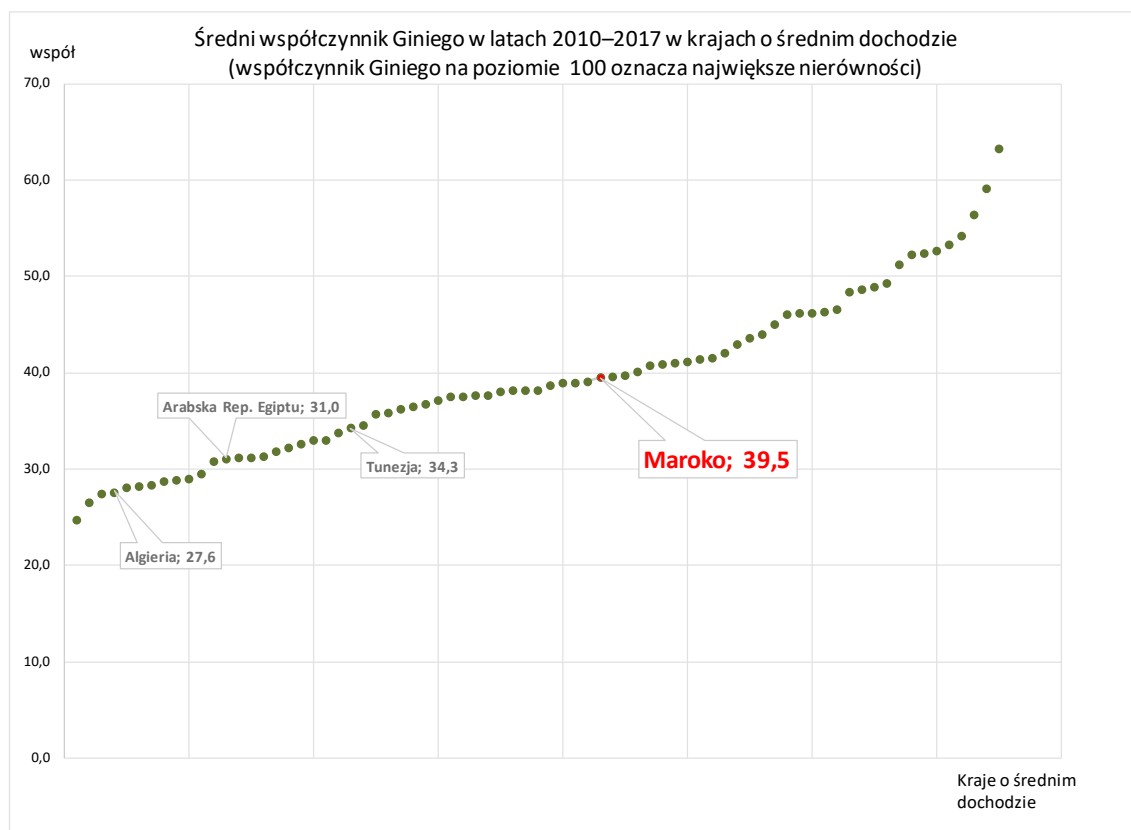
Źródło: Bank Światowy.

93 Jeżeli porównać współczynnik Giniego³¹ (za lata 2010–2017) dla Maroka i wszystkich pozostałych krajów o średnim dochodzie, dla których dane te były dostępne, a także jeśli uwzględnić inne przeprowadzone niedawno badania, takie jak badanie Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz Unii Afrykańskiej³², okazuje się, że poziom nierówności społecznych w Maroku nadal jest wysoki. Wynik osiągnięty przez Maroko jest jednak w okolicach średniej w zestawieniu z innymi krajami o średnim dochodzie (zob. [rys. 12](#)).

³¹ Współczynnik Giniego jest wykorzystywany do pomiaru rozkładu dochodów w poszczególnych percentylach populacji. Im wyższy współczynnik Giniego, tym większe nierówności w kraju, co oznacza, że osoby o wysokim dochodzie uzyskują o wiele większy odsetek łącznych dochodów populacji niż wynosi średni odsetek na mieszkańca.

³² African Development Dynamics 2018 [Dynamika rozwoju w Afryce w 2018 r.] (11 lipca 2018 r.).

Rys. 12 – Współczynnik Giniego – Maroko a kraje o średnim dochodzie



Źródło: Bank Światowy.

Ograniczona poprawa w zakresie równouprawnienia płci i praw człowieka

94 Choć przez ostatnie dwadzieścia lat Maroko poczyniło postępy w zakresie praw kobiet, to według globalnego sprawozdania Światowego Forum Ekonomicznego na temat różnic w traktowaniu kobiet i mężczyzn z 2018 r. jest ono na 137. pozycji spośród 149 państw. Reformy konstytucyjne przeprowadzone w Maroku w 2011 r. obejmowały kilka wniosków dotyczących zwiększenia uczestnictwa kobiet w życiu politycznym i gospodarczym. Pomimo tych zapowiedzi kobiety w dalszym ciągu są niedostatecznie reprezentowane na stanowiskach kierowniczych, kończą naukę w młodszym wieku niż mężczyźni, a zasoby pracy kobiet nadal są niedostatecznie wykorzystywane w marokańskiej gospodarce.

95 Wsparcie ze strony UE było ukierunkowane na kwestie przekrojowe takie jak aspekt płci i prawa człowieka w następujący sposób:

- a) Plan działania UE (szczególny status) koncentrował się w dużej mierze na równouprawnieniu płci, podobnie jak jednolite ramy wsparcia. Komisja monitorowała poziom osiągnięcia spodziewanych rezultatów w drodze corocznej sprawozdawczości na temat planu działania w sprawie równości płci.

- b) Maroko jest jedynym państwem, które korzysta z programu wsparcia budżetowego ukierunkowanego na równość płci. Pomimo niejednoznacznych rezultatów tego programu w latach 2012–2016, w ramach którego wypłacono tylko 48% środków, uruchomiono nowy program na lata 2018–2020. Ocena pierwszego programu wsparcia budżetowego dotyczącego aspektu płci wykazała, że ze względu na brak wskaźników rezultatu program ten wywarł ograniczony wpływ na inne sektory. Ponadto uwzględnianie aspektu płci mogło być prowadzone skuteczniej. Nie uległy też zmniejszeniu różnice gospodarcze uwarunkowane płcią.
- c) Kwestia płci została uwzględniona we wsparciu budżetowym na rzecz opieki społecznej (dwa z 15 wskaźników), wymiaru sprawiedliwości (dwa z 10 wskaźników) i ochrony zdrowia (trzy z 18 wskaźników). W przypadku programu PACC delegaturze UE nie udało się uwzględnić kwestii płci, gdyż sprzeciwiło się temu ministerstwo.
- d) Prawa człowieka uwzględniono w konkretny sposób tylko w obszarze wymiaru sprawiedliwości (trzy z 10 wskaźników), ale żadna z wartości docelowych nie została osiągnięta do czasu przeprowadzania kontroli.

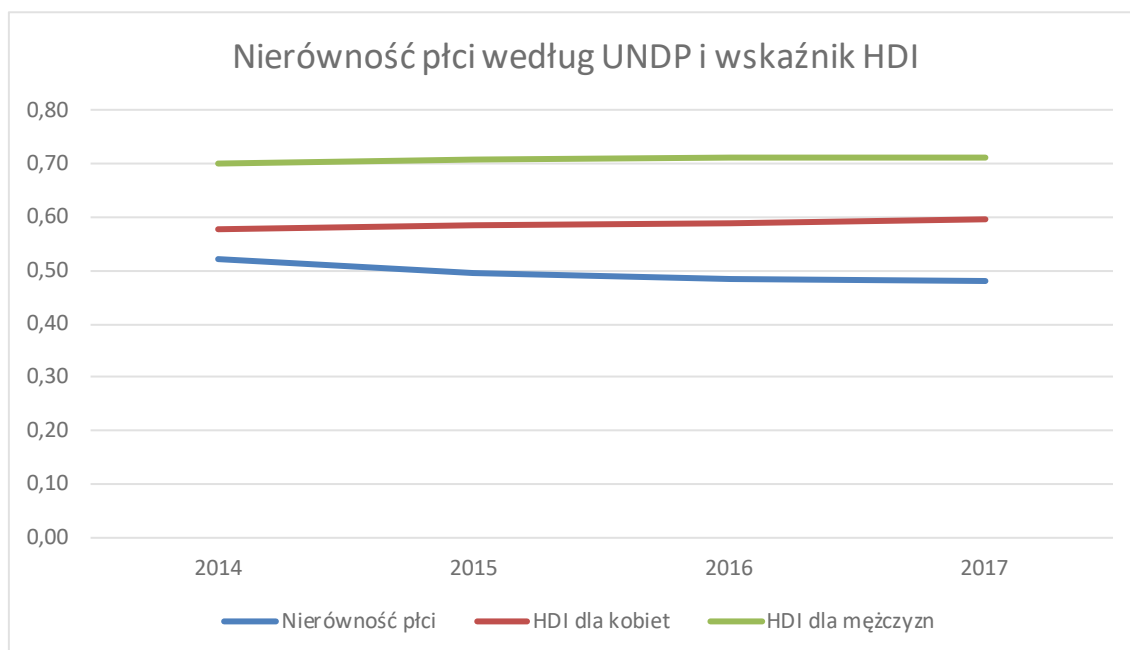
96 Pomimo ukierunkowania na kwestię płci w okresie objętym kontrolą nie odnotowano poprawy w tym zakresie. Ponadto ocena praw podstawowych przeprowadzona przez UE pokazała, że od 2014 r. sytuacja nie poprawiła się.

97 Ograniczone postępy w obszarze równouprawnienia płci znajdują potwierdzenie w danych przekazanych przez Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju w odniesieniu do wskaźnika nierówności płci³³ i wskaźnika rozwoju społecznego (HDI)³⁴ dla mężczyzn i kobiet (zob. *rys. 13*).

³³ Złożony wskaźnik odzwierciedlający różnice w traktowaniu kobiet i mężczyzn w trzech wymiarach osiągnięć: zdrowia reprodukcyjnego, upodmiotowienia i rynku pracy; 100% = brak równości i 0% = równość.

³⁴ Złożony wskaźnik mierzący średnie osiągnięcia w trzech podstawowych wymiarach rozwoju społecznego – długie życie w dobrym zdrowiu, edukacja i godny poziom życia.

Rys. 13 – Różnice w traktowaniu kobiet i mężczyzn w Maroku



Źródło: Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju.

98 Freedom House także potwierdza, że sytuacja w Maroku w odniesieniu do praw człowieka jest niezadowolająca (zob. [rys. 14](#)). Najważniejsze problemy to restrykcyjne prawo prasowe, brak wolności w internecie, brak wolności zgromadzeń oraz brak niezależności wymiaru sprawiedliwości. W 2018 r. poziom wolności obywatelskich w Maroku uległ obniżeniu ze względu na ostrą reakcję państwa na demonstracje na dużą skalę organizowane przez cały rok. Maroko jest uznawane za „częściowo wolne” (zob. [rys. 15](#)).

Rys. 14 – Wskaźnik Freedom House dla Maroka

	2014	2015	2016	2017	2018
Prawa polityczne	5	5	5	5	5
Wolności obywatelskie	4	4	4	4	5
Wskaźnik wolności	4,5	4,5	4,5	4,5	5,0
Prawa polityczne; wolności obywatelskie; wskaźnik wolności: 1 = najlepszy wynik / 7 = najgorszy wynik					

Źródło: Freedom House.

Rys. 15 – Prawa człowieka w Maroku

Łączny wynik: 0 = brak wolności / 100 = całkowicie wolny

Źródło: Freedom House.

Wnioski i zalecenia

99 W ramach kontroli Trybunał zbadał skuteczność unijnego wsparcia budżetowego na rzecz sektorów priorytetowych w Maroku. Na podstawie adekwatnej analizy ryzyka i oceny potrzeb Komisja uznała, że wsparcie budżetowe będzie odpowiednim instrumentem udzielania pomocy. Trybunał stwierdził jednak, że jego wartość dodana i zdolność do wspierania reform były ograniczone ze względu na nieoptymalne ukierunkowanie, uchybienia we wdrażaniu i niewystarczające monitorowanie. Główne uchybienia dotyczyły koncepcji wskaźników i oceny rezultatów. Nie uzyskano wszystkich oczekiwanych produktów, a wypłaty środków nie zawsze były dokonywane w następstwie osiągnięcia założonych celów. Działania darczyńców nie były skoordynowane w jednolity sposób. Ponadto brak było dowodów na to, że wsparcie budżetowe sprzyjało skutecznemu przeprowadzeniu reform.

100 Komisja ukierunkowała działania na potrzeby określone w strategiach krajowych i unijnych, lecz Trybunał ustalił, że definicja trzech sektorów priorytetowych była zbyt szeroka, co sprawiło, że wsparcia budżetowego udzielano w zbyt wielu obszarach. Mogło to osłabić jego oddziaływanie (zob. pkt 25 i 26). Komisja nie zastosowała przejrzystej metody przydziału środków na rzecz sektorowych programów wsparcia budżetowego (zob. pkt 27). Nie wykorzystała też okresu zawieszenia relacji politycznych na zrewidowanie swoich priorytetów operacyjnych w Maroku i opracowanie przejrzystej strategii (zob. pkt 32 i 33). W odniesieniu do koordynacji darczyńców państwa członkowskie pragnęły w dalszym ciągu eksponować własne działania, a nie dostosować swoje cele do celów UE (zob. pkt 35). Ponadto w skontrolowanych przez Trybunał sektorach UE i inni darczyńcy uzgodnili zaledwie kilka wspólnych wskaźników, zorganizowali nieliczne wspólne delegacje i przeprowadzili niewiele wspólnych ocen (zob. pkt 38).

Zalecenie 1 – Lepsze ukierunkowanie unijnego wsparcia budżetowego w Maroku

Z myślą o kolejnych jednolitych ramach wsparcia Komisja i Europejska Służba Działań Zewnętrznych powinny:

- (i) zmniejszyć liczbę sektorów i uszeregować je według priorytetów, tak aby zmaksymalizować oddziaływanie unijnej pomocy;
- (ii) zastosować bardziej przejrzystą i lepiej udokumentowaną metodę przydziału środków na rzecz sektorowych programów wsparcia budżetowego;

- (iii) udoskonalić wspólne programowanie prowadzone w porozumieniu z państwami członkowskimi w celu zapewnienia lepszej koordynacji pomocy i zwiększenia jej skuteczności.

Termin realizacji: czerwiec 2021 r.

101 Komisja nie sporządziła gruntownych planów działania, które zawierałyby poziomy wyjściowe, wskaźniki rezultatu i określone uprzednio wartości docelowe. Trybunał zaobserwował uchybienia w wyborze i stosowaniu wskaźników, a także ustalił, że zamiast wskaźników wyniku / oddziaływania wykorzystywano wskaźniki produktu. Ponadto poziomy wyjściowe były nieaktualne lub nie określono ich wcale (zob. pkt 47 i 48).

Zalecenie 2 – Udoskonalenie koncepcji wartości docelowych i wskaźników wykonania

Komisja i Europejska Służba Działań Zewnętrznych powinny lepiej wykorzystywać warunkowość i w tym celu:

- (i) ustanawiać szczegółowe, odpowiednie wskaźniki wykonania, którym przypisane będą ambitne wartości docelowe, tak aby wspierać reformy i wykazywać postępy / rezultaty;
- (ii) stosować w większym stopniu wskaźniki ukierunkowane na wyniki;
- (iii) określać bardziej przejrzyste, istotne i aktualne poziomy wyjściowe dla wszystkich wskaźników.

Termin realizacji: grudzień 2020 r.

102 Delegatura UE nie sformalizowała strategii dialogu merytorycznego, które obejmowałyby przejrzyste cele. Ponadto spotkania z udziałem przedstawicieli ministerstw nie były systematycznie dokumentowane. Kontakty między ministerstwami a delegaturą UE nie zawsze miały miejsce na odpowiednim szczeblu (zob. pkt 54–56).

Zalecenie 3 – Wzmocnienie dialogu merytorycznego

Komisja i Europejska Służba Działań Zewnętrznych powinny wzmocnić ramy dialogu merytorycznego poprzez przyjęcie strategii dialogu merytorycznego dla wszystkich obszarów, w których UE zapewnia wsparcie. Należy w tym celu:

- (i) w przejrzysty i odpowiedni sposób zdefiniować cele oraz oczekiwane rezultaty dialogu;
- (ii) sporządzać protokoły ze spotkań;
- (iii) przeprowadzać oceny realizacji strategii dialogu merytorycznego.

Termin realizacji: grudzień 2020 r.

103 Przeprowadzenie przez Komisję oceny, czy wartości docelowe powiązane ze wskaźnikami zostały osiągnięte, utrudniły takie uchybienia jak: dokonywanie płatności mimo braku weryfikacji, czy dane są wiarygodne; nieodpowiednie obliczenia; dokonywanie płatności w przypadku, gdy wartości docelowe nie zostały osiągnięte; dokonywanie wypłaty środków mimo braku postępów. Ponadto na kolejny rok budżetowy przeniesiono środki w kwocie 14,64 mln euro, chociaż warunki przewidziane w umowie w sprawie finansowania nie zostały spełnione (zob. pkt [58–61](#)).

Zalecenie 4 – Usprawnienie procedur weryfikacji wypłaty środków

Komisja powinna usprawnić swoje procedury weryfikacji płatności i w tym celu:

- (i) stosować właściwe metody obliczeń (w stosownych przypadkach);
- (ii) wypłacać środki tylko wówczas, gdy dostępne są wiarygodne dowody potwierdzające, że wartość docelowa faktycznie została osiągnięta;
- (iii) przenosić wartości docelowe i powiązane z nimi płatności na inny okres tylko w przypadku przedstawienia przez beneficjenta uzasadnienia, że opóźnienie zostało spowodowane przez czynniki zewnętrzne.

Termin realizacji: grudzień 2020 r.

104 Trybunał stwierdził uchybienia w monitorowaniu przez Komisję operacji wsparcia budżetowego. Przykładowo Komisja monitorowała programy przede

wszystkim w przypadku, gdy płatności były uwarunkowane zrealizowaniem wskaźników – często było już jednak zbyt późno, aby wprowadzić korekty w przypadku opóźnień (zob. pkt 47 i 62–64).

Zalecenie 5 – Udoskonalenie procedur monitorowania

Komisja powinna udoskonalить monitorowanie operacji wsparcia budżetowego i w tym celu:

- (i) korzystać w większym stopniu z wizyt kontrolnych w terenie na potrzeby monitorowania programów;
- (ii) udoskonalить oceny strategii dla poszczególnych sektorów i monitorować realizację tych strategii z wykorzystaniem przewidzianych w nich wskaźników;
- (iii) podejmować formalne działania w związku z zaleceniami sformułowanymi przez ekspertów zewnętrznych i realizować te zalecenia, które są uważane za najważniejsze.

Termin realizacji: grudzień 2020 r.

105 Osiągnięto mniej niż połowę wartości docelowych wyznaczonych dla wsparcia budżetowego (zob. pkt 66–71). W sektorach objętych kontrolą Trybunału poczyniono wprawdzie postępy w osiąganiu celów programów wsparcia budżetowego, były one jednak ograniczone (zob. pkt 72–86). Poziom wykonania budżetów ministerstw poprawił się, ale wciąż nie wydatkowano znacznej puli środków budżetowych. Podaje to w wątpliwość wartość dodaną wsparcia budżetowego (zob. pkt 73–74).

106 Wsparcie UE dla Maroka nie było wystarczająco wyeksponowane. W programie wsparcia budżetowego z zakresu opieki społecznej przewidziano ogólny warunek dotyczący wyeksponowania działań. Wymagany plan działania, o którym mowa w umowie w sprawie finansowania programu PACC, został wprawdzie wstępnie opracowany, ale nie był realizowany. Jeśli chodzi o wymiar sprawiedliwości, wskaźnik dotyczący eksponowania działań dodano na późniejszym etapie, ale podczas podpisywania addendum zawarte w nim wartości docelowe były już osiągnięte. W przypadku programu z zakresu ochrony zdrowia przewidziano środki budżetowe na wyeksponowanie działań, ale wydarzenia o takim charakterze zaczęto organizować dopiero w 2019 r. (zob. pkt 87–90).

Zalecenie 6 – Większe wyeksponowanie unijnego wsparcia

Komisja i Europejska Służba Działań Zewnętrznych powinny w programach wsparcia budżetowego uwzględnić warunki lub wskaźniki związane z eksponowaniem działań unijnych w celu zagwarantowania, aby informacje o wsparciu udzielanym przez UE w Maroku podawano do wiadomości publicznej. Powinno to być obowiązkowym warunkiem wypłaty środków przewidzianym w umowach w sprawie finansowania.

Termin realizacji: czerwiec 2020 r.

107 Wsparcie ze strony UE było wprawdzie ukierunkowane na kwestie przekrojowe takie jak aspekt płci i prawa człowieka, w okresie objętym kontrolą odnotowano jednak zaledwie ograniczoną poprawę w tym zakresie (zob. pkt [94–98](#)).

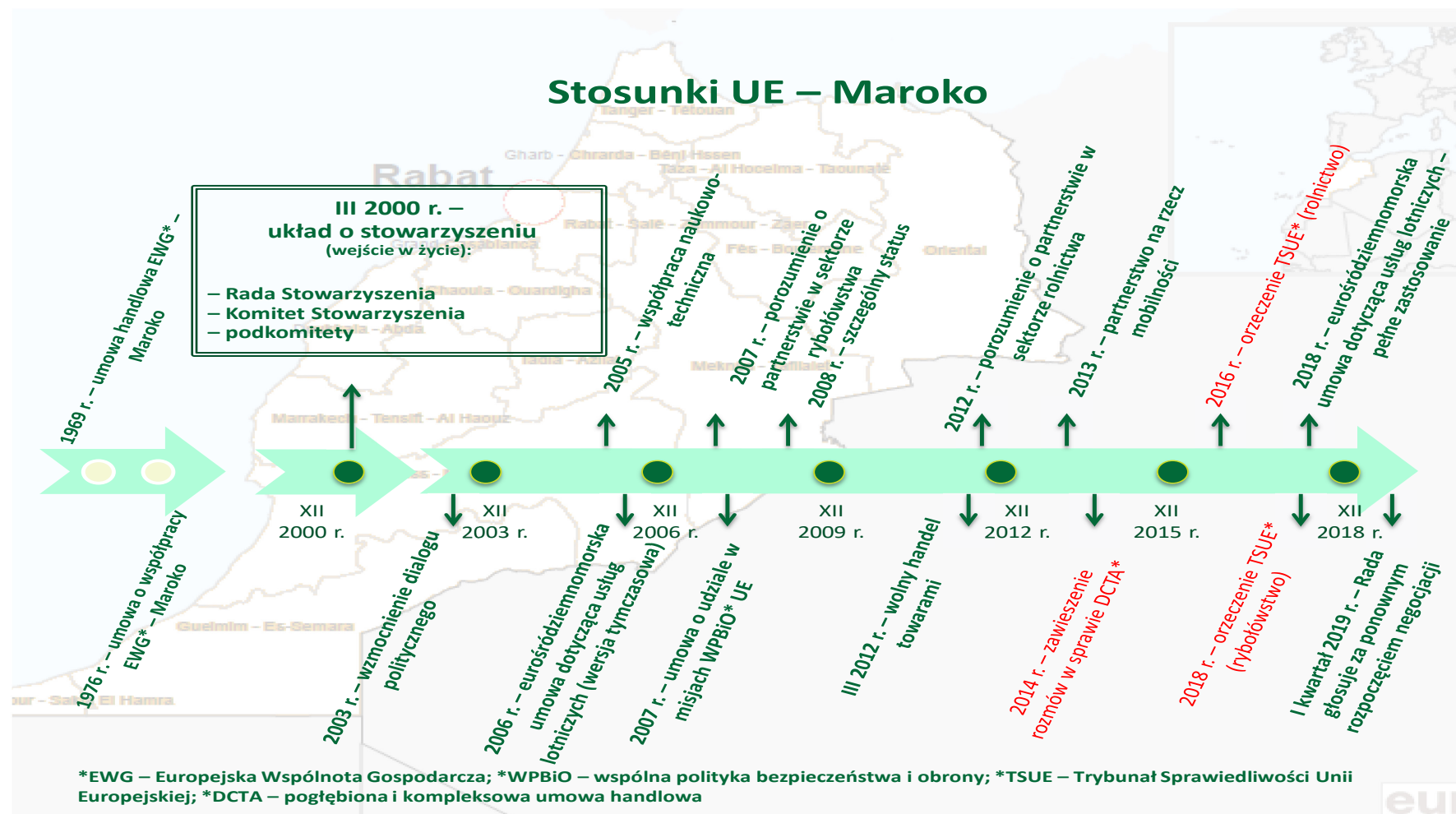
Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 14 listopada 2019 r.

W imieniu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner Lehne
Prezes

Załączniki

Załącznik I – Ważne etapy współpracy UE–Maroko



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Załącznik II – Decyzje, umowy i płatności związane z programami wsparcia budżetowego (2014–2018)

[Europejski Instrument Sąsiedztwa – linia budżetowa 22 04]

Sektor i rok podjęcia decyzji	Program	Przydzielone środki finansowe (w mln EUR)	Zakontraktowane środki finansowe (w mln EUR)	Wyplacone środki finansowe (w mln EUR)
2014		170,00	163,75	73,26
Ochrona zdrowia	<i>Programme d'appui sectoriel à la réforme de système de santé</i>	90,00	89,73	47,93
Wymiar sprawiedliwości	<i>Programme d'appui sectoriel à la réforme de la justice</i>	70,00	69,85	24,25
Pomoc związana z ogólnym wsparciem budżetowym	<i>Reussir le statut avancé (etap II), uzupełn. – decyzja 2013/24-875</i>	10,00	4,18	1,08
2015		175,00	165,60	69,19
Ochrona zdrowia	<i>Programme d'appui sectoriel à la réforme de système de santé II</i>	10,00	8,80	0,26
Wymiar sprawiedliwości	<i>Programme d'appui à la réforme du secteur de la Justice</i>	5,50	5,50	0,00
Polityka w sektorze publicznym	<i>Financement additionnel 2015 au programme „Hakama” Gouvernance</i>	9,50	5,24	1,32
PACC	<i>Financement additionnel n°1 (2015) au Programme Croissance Compétitivité</i>	5,00	5,00	5,00
PACC	<i>Programme d'appui à la croissance et la compétitivité au Maroc - PACC</i>	100,00	96,06	47,84
Szkolenia zawodowe	<i>Formation professionnelle: développement du capital humain au Maroc</i>	45,00	45,00	14,77
2016		150,00	137,51	33,23
Polityka w sektorze publicznym	<i>Programme d'appui aux politiques migratoires du Maroc</i>	35,00	33,00	7,85
Ochrona socjalna	<i>Programme d'appui à la protection sociale au Maroc</i>	100,00	91,41	22,51
Szkolenia zawodowe	<i>Formation professionnelle: développement du capital humain au Maroc</i>	15,00	13,10	2,88
2017		116,20	45,00	0,00
Podstawowe umiejętności życiowe – młodzież i osoby dorosłe	<i>Programme d'appui à la stratégie nationale d'alphabétisation au Maroc - 3ème phase</i>	50,00	45,00	0,00
Polityka leśna	<i>Polityka leśna i zarządzanie administracyjne – Programme additionnel au PAPFM</i>	12,50	0,00	0,00
Ochrona socjalna	<i>Wielosektorowa pomoc na rzecz podstawowych usług społecznych, uzupełn. – programme d'appui à la protection sociale</i>	9,20	0,00	0,00
Organizacje i instytucje ds. równouprawnienia kobiet	<i>Organizacje i instytucje ds. równouprawnienia kobiet Egalité- Moussawat</i>	35,00	0,00	0,00
Pomoc związana z ogólnym wsparciem budżetowym	<i>Uzupełn. – Programme „Réussir le statut avancé” phase II (RSA II)</i>	9,50	0,00	0,00
2018		199,20	50,11	30,00
Podstawowe umiejętności życiowe – młodzież i osoby dorosłe	<i>Programme d'appui à la jeunesse au Maroc</i>	35,00	0,00	0,00
Polityka w sektorze publicznym	<i>Programme d'appui aux réformes de gouvernance publique - HAKAMA 2</i>	62,00	0,00	0,00
Wymiar sprawiedliwości	<i>Uzupełn. – konwencja w obszarze wymiaru sprawiedliwości</i>	2,20	0,11	0,00
Rozwój obszarów wiejskich	<i>Programme d'appui au développement territorial au Maroc (PADT)</i>	50,00	0,00	0,00
Pomoc związana z ogólnym wsparciem budżetowym	<i>Uzupełn. – programme „Réussir le statut avancé II” (RSA II)</i>	50,00	50,00	30,00
	Ogółem	810,40	561,98	205,69
	<i>Objęte zakresem kontroli</i>	391,90	366,46	147,78
		48,36 %	65,21 %	71,85 %

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Załącznik III – Finansowanie z innych instrumentów UE (2014–2018)

Obszar wsparcia UE (portfel umów 2014–2018)	Zakontraktowana kwota (w EUR)
1) NIF – sąsiedzki fundusz inwestycyjny	199 966 000
2) EUTF – projekty funduszu powierniczego UE dla Maroka	40 800 000
3) EIDHR – Europejski Instrument na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka	4 750 288
4) ENI – ogólny przydział środków dla Maroka w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa	4 905 834
5) CSO – GENR – LA – społeczeństwo obywatelskie, aspekt płci i władze lokalne	3 732 747
6) HUM – rozwój społeczny	1 586 000
Ogółem	255 740 869

Źródło: Komisja Europejska.

Załącznik IV – Przegląd skontrolowanych umów / projektów

Sektor	Rodzaj wsparcia	Nazwa umowy	Kwota zobowiązań w mln EUR	Kwota wyplacona w mln EUR
Ochrona zdrowia	Wsparcie budżetowe	Contrat pour le versement des différentes tranches de l'appui budgétaire du programme PASS II	94,00	46,57
Ochrona zdrowia	Projekt	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
Ochrona zdrowia	Projekt	Projet d'appui à la réforme des soins de santé primaires – contrat PAGODA UE/OMS	0,80	0,16
Ochrona zdrowia	Projekt	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
Ochrona zdrowia – ogółem			98,13	47,89
Ochrona socjalna	Wsparcie budżetowe	Contrat pour le versement des 4 tranches de l'appui budgétaire du programme d'appui à la protection sociale	90,00	22,00
Ochrona socjalna	Projekt	Contrat PAGODA UE/UNICEF - Programme d'appui à une protection sociale intégrée et sensible aux enfants au Maroc	1,10	0,44
Ochrona socjalna – ogółem			91,10	22,44
Wymiar sprawiedliwości	Wsparcie budżetowe	Contrat pour le versement des différentes tranches de l'appui budgétaire du programme Justice	65,50	19,60
Wymiar sprawiedliwości	Projekt	Assistance technique pour le programme d'appui sectoriel à la réforme de la justice au Maroc	3,29	0,64
Wymiar sprawiedliwości	Projekt	Accès des enfants à une justice adaptée et respectueuse de leurs droits - projet UNICEF	2,80	1,74
Wymiar sprawiedliwości	Projekt	Amélioration du fonctionnement de la justice au Maroc sur la base des outils développés par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)“	1,60	1,58
Wymiar sprawiedliwości	Projekt	Appui pour la réforme institutionnelle et le renforcement des capacités de l'Institut Supérieur de la Magistrature	1,20	0,59
Wymiar sprawiedliwości – ogółem			74,39	24,14
PACC	Wsparcie budżetowe	Contrat d'appui budgétaire pour l'appui à la croissance verte et à la compétitivité du Maroc	99,00	51,80
PACC	Projekt	Subvention à la GIZ pour l'opérationnalisation de la stratégie des très petites, petites et moyennes entreprises au Maroc	1,80	0,88
PACC	Projekt	Organisation du séminaire EIP (European External Plan of Investment) au Maroc	0,02	0,02
PACC – OGÓŁEM			100,82	52,70

Źródło: ABAC.

Załącznik V – Cele programów wsparcia budżetowego

Sektor objęty wsparciem budżetowym	Cel ogólny	Cele szczegółowe
Ochrona zdrowia	Zwiększenie równego dostępu do opieki zdrowotnej o dobrej jakości	- równy dostęp do podstawowej opieki zdrowotnej - lepsze zarządzanie personelem medycznym i poprawa jego umiejętności - udoskonalone zarządzanie - opracowanie zintegrowanego, skomputeryzowanego, dostępnego systemu informacji z zakresu opieki zdrowotnej
Opieka społeczna	Przyczynienie się do ograniczenia nierówności, większej spójności społecznej i znacznej poprawy rozwoju społecznego w marokańskim społeczeństwie dzięki promowaniu równego dostępu do usług społecznych i podstawowych	- wdrożenie zintegrowanej, ujednoliconej polityki opieki społecznej - rozszerzenie podstawowej opieki zdrowotnej na wszystkie kategorie społeczno-zawodowe oraz lepsze objęcie nią ludności w niekorzystnej sytuacji - rozwój pomocy społecznej dzięki lepszemu ukierunkowaniu na ludność znajdującą się w niepewnej sytuacji - rozwój usług społecznych za pomocą akredytowanych ośrodków opieki społecznej
Wymiar sprawiedliwości	Wzmocnienie praworządności dzięki dostępnemu, niezależnemu systemowi sądowemu, który spełnia normy międzynarodowe	- niezależny wymiar sprawiedliwości - lepszy dostęp do praw i wymiaru sprawiedliwości - zwiększona ochrona sądowa praw i wolności - zwiększenie skuteczności i wydajności wymiaru sprawiedliwości

PACC	Wspieranie konkurencyjności i wzrostu gospodarczego w Maroku, tak aby docelowo wesprzeć ten kraj w dążeniu do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju i tworzenia godnych miejsc pracy	- większa konkurencyjność dzięki intensywniejszemu wdrażaniu krajowej polityki przemysłowej - większy potencjał Maroka w obszarze eksportu - wsparcie w przejściu na bardziej zieloną gospodarkę i przemysł
------	---	---

Źródło: Komisja Europejska.

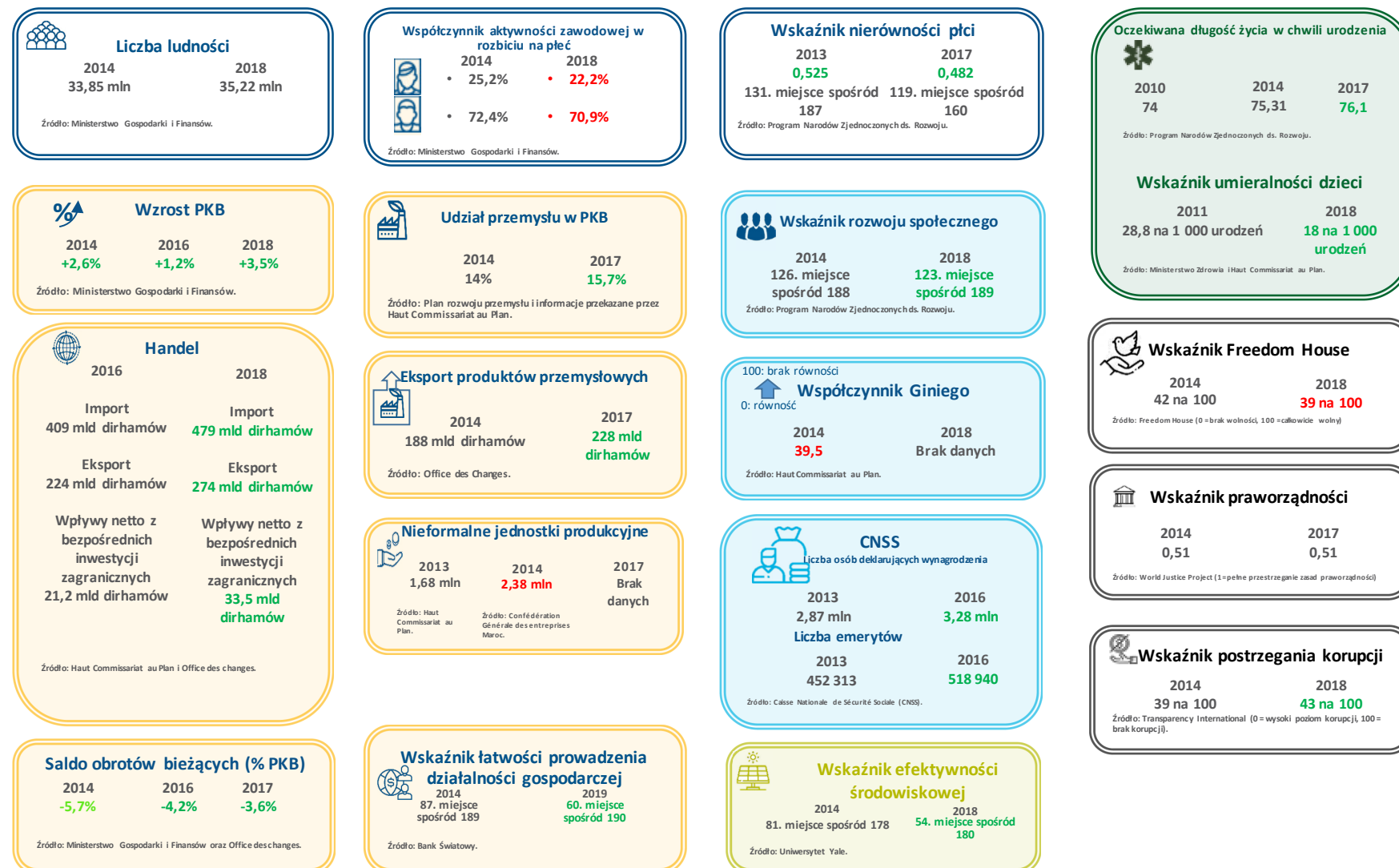
Załącznik VI – Problemy z wypłatą transz zmiennych

Sektor	Transza	Wskaźnik	Stwierdzony problem	Fakty	Wpływ finansowy (nieprawidłowo wypłacona kwota)*	Platność prawidłowa – nie przyczynia się jednak do osiągnięcia celu programu wsparcia budżetowego	Słabe procedury kontroli
Ochrona zdrowia	Pierwsza transza zmienna	I.1 Liczba zgłoszeń w ramach leczniczych konsultacji medycznych w systemie podstawowej opieki zdrowotnej na obszarach wiejskich w przeliczeniu na mieszkańca rocznie	Zawyżenie rezultatu ze względu na nieprawidłową metodę dokonania obliczeń. Platność za „rezultaty” mimo że sytuacja uległa pogorszeniu. Nieaktualna wartość wyjściowa.	<u>Wartość wyjściowa (2012 r.): 36; (2014 r.) 38 – wartość docelowa (2015 r.): 40 – osiągnięto: 37</u> 1) Nieaktualna wartość wyjściowa, gdyż wykorzystane zostały dane z 2012 r. 2) Nieprawidłowa metoda dokonania obliczeń. Postępy powinny być mierzone następująco: $(37-36) / (40-36) = 25\%$. Uwaga: zgodnie z metodą KE $(37/40 = 93\%)$ platność za „postępy” zostałaby dokonana nawet wówczas, gdyby wartość wyjściowa pozostała taka sama $(36/40 = 90\%)$. 3) Wykonanie: spadek wartości od momentu rozpoczęcia udzielania wsparcia budżetowego.	2 394 000 €		
Ochrona zdrowia	Pierwsza transza zmienna	I.11 Liczba lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej w ośrodkach podstawowej opieki zdrowotnej „ESSP” na obszarach wiejskich	Platność za „rezultaty”, chociaż sytuacja uległa pogorszeniu. Zawyżenie rezultatu ze względu na nieprawidłową metodę dokonania obliczeń.	Wartość wyjściowa: 1066 – wartość docelowa: 1300 – osiągnięto: 1057 1) Brak postępów, następuje spadek wartości. 2) Nieprawidłowa metoda dokonania obliczeń stosowana przez Komisję $(1057/1300 = \text{postępy na poziomie } 81\%)$	1 197 000 €		
Ochrona zdrowia	Pierwsza transza zmienna	I.7 Liczba pacjentów cierpiących na cukrzycę monitorowanych w publicznych ośrodkach zdrowia na obszarach wiejskich	Zawyżenie rezultatu ze względu na nieprawidłową metodę dokonania obliczeń. Brak oddziaływania na cel szczegółowy.	<u>Wartość wyjściowa: 183 962 (2013 r.) – wartość docelowa: 225 000 – osiągnięto: 215 464</u> 1) Zawyżenie postępów (2015 r.) przez Komisję Europejską z powodu wykorzystania nieprawidłowej metody dokonania obliczeń: $(215\,464/225\,000) = 96\%$ skutkuje platnością na poziomie 100%. Osiągnięte postępy wyniosły jednak maksymalnie: $(215\,094 - 183\,962)/(225\,000 - 183\,962) = 77\%$. Należało zatem wypłacić jedynie 50% środków. (Punkt, od którego mierzy się postępy, stanowi wartość wyjściową) 2) Jeżeli wykorzystać zaktualizowaną wartość wyjściową (z 2014 r.), faktyczne postępy wynoszą zaledwie: $(215\,464 - 191\,250) / (225\,000 - 191\,250) = 71\%$ (rezultat byłby taki sam: platność na poziomie 50%) 3) Celem było zmniejszenie dysproporcji między obszarami miejskimi a wiejskimi. Zastosowany wskaźnik nie służy jednak do pomiaru tego celu. Ponadto nie poczyniono żadnych postępów w realizacji celu. W sprawozdaniu eksperta stwierdzono: „Stosunek... (miasta i wsi) ... nie zmienił się”.	1 197 000 €	1 197 000 €	
Ochrona zdrowia	Druga transza zmienna	I.7 Liczba pacjentów cierpiących na cukrzycę monitorowanych w publicznych ośrodkach zdrowia na obszarach wiejskich	Brak oddziaływania na cel szczegółowy.	<u>Wartość docelowa: 235 000 – osiągnięto: 235 094</u> Celem szczegółowym było zmniejszenie dysproporcji między obszarami miejskimi a wiejskimi. Zastosowany wskaźnik nie służy jednak do pomiaru tego celu. Ponadto nie poczyniono żadnych postępów w realizacji celu. Pomimo że nominalnie dane się poprawiły, sytuacja uległa pogorszeniu. W sprawozdaniu eksperta stwierdzono: „Odnotowany wzrost jest spowodowany przede wszystkim danymi z obszarów wiejskich...”.		3 291 667 €	
Ochrona zdrowia	Pierwsza transza zmienna	I.8 Liczba pacjentów cierpiących na nadciśnienie tętnicze w publicznych ośrodkach zdrowia na obszarach wiejskich	Brak oddziaływania na cel szczegółowy.	Wartość docelowa: 300 000 – osiągnięto: 328 579 Celem było zmniejszenie dysproporcji między obszarami miejskimi a wiejskimi. Zastosowany wskaźnik nie służy jednak do pomiaru tego celu. Ponadto nie poczyniono żadnych postępów w realizacji celu. Sytuacja uległa pogorszeniu (pomimo że nominalnie dane się poprawiły). W sprawozdaniu eksperta stwierdzono: „...na pewnej części obszarów wiejskich zaobserwowano lekki spadek...”.		2 394 000 €	
Ochrona zdrowia	Druga transza zmienna	I.8 Liczba pacjentów cierpiących na nadciśnienie tętnicze w publicznych ośrodkach zdrowia na obszarach wiejskich	Brak oddziaływania na cel szczegółowy.	Wartość docelowa: 250 000 – osiągnięto: 281 677 Celem było zmniejszenie dysproporcji między obszarami miejskimi a wiejskimi. Zastosowany wskaźnik nie służy jednak do pomiaru tego celu. Ponadto nie poczyniono żadnych postępów w realizacji celu. Sytuacja uległa pogorszeniu (pomimo że nominalnie dane się poprawiły). W sprawozdaniu eksperta stwierdzono: „Wzrost zaobserwowany w 2016 r. w 56,6% wynika z danych z obszarów wiejskich...”.		3 291 667 €	
Ochrona zdrowia	Druga transza zmienna	I.6 Dostępność podstawowych leków w publicznych placówkach podstawowej opieki zdrowotnej (ESSP)	Brak wartości wyjściowej. Platność za „rezultaty”, chociaż sytuacja uległa pogorszeniu.	Spadek wartości od czasu rozpoczęcia programu – podczas gdy w 2016 r. dostępność leków wynosiła 82,71%, w 2017 r. spadła do poziomu 79,71%.		1 645 833 €	
Ochrona zdrowia	Pierwsza transza zmienna	I.9 Ustanowienie i wdrażanie krajowego planu zdrowia na rzecz osób z niepełnosprawnościami	Cel był już osiągnięty przed podpisaniem umowy w sprawie finansowania. Nieaktualna wartość wyjściowa.	Plan został opublikowany w październiku 2015 r., przy czym proces konsultacji rozpoczął się już w 2014 r. Wsparcie budżetowe przyznano w listopadzie 2015 r.		2 394 000 €	
Ochrona zdrowia	Pierwsza transza zmienna	I.3 Odsetek porodów (przyjmowanych przez wykwalifikowany personel) na obszarach wiejskich w publicznych placówkach opieki zdrowotnej	Nieaktualna wartość wyjściowa. Platność za „rezultaty”, chociaż sytuacja uległa pogorszeniu.	<u>Wartość wyjściowa (2012 r.): 71%; (2014 r.): 86% – wartość docelowa (2015 r.): 75% – osiągnięto: 85,6%</u> Brak rzeczywistych postępów – spadek wartości w 2015 r. w porównaniu z 2014 r. (nieaktualna wartość wyjściowa/docelowa).		2 394 000 €	
Ochrona zdrowia	Druga transza zmienna	I.3 Odsetek porodów (przyjmowanych przez wykwalifikowany personel) na obszarach wiejskich w publicznych placówkach opieki zdrowotnej	Nieaktualna wartość wyjściowa. Platność za „rezultaty”, chociaż sytuacja uległa pogorszeniu.	<u>Wartość wyjściowa (2012 r.): 71%; (2014 r.): 86% – wartość docelowa (2015 r.): 75%; (2016 r.) – osiągnięto (2015 r.): 85,6%; (2016 r.): 85%</u> Brak rzeczywistych postępów – spadek wartości od momentu rozpoczęcia udzielania wsparcia budżetowego.		3 291 667 €	
					4 788 000 €	19 899 834 €	

Sektor	Transza	Wskaźnik	Stwierdzony problem	Fakty	Wpływ finansowy (nieprawidłowo wyplacona kwota)	Płatność prawidłowa – nie przyczynia się jednak do osiągnięcia celu programu wsparcia budżetowego	Słabe procedury kontroli
Ochrona socjalna	Pierwsza transza zmienna	1.2. Trzyletnie programowanie budżetowe dla sektorów społecznych	Nie osiągnięto / nieprawidłowe źródło weryfikacji	Trzyletni plan budżetowy dla sektora usług społecznych był wymagany na okres 2017–2020 w celu osiągnięcia wskaźnika, ale delegatura UE zadowolila się „wystarczającymi postępami w zakresie inwestycji w sektorze społecznym”. Delegatura UE oparła swoją opinię na historycznych danych z 2017 i 2018 r. oraz prognozie na 2019 r. Ministerstwo Gospodarki i Finansów przyznało, że nie przyjęło takiego planu. Ponadto Ministerstwo wnioskowało o pomoc techniczną, gdyż nie posiadało koniecznej wiedzy eksperckiej, aby opracować tego rodzaju trzyletni plan budżetowy dla sektora społecznego.	2 000 000 €		
Ochrona socjalna	Pierwsza transza zmienna	2.4. Powszechna opieka zdrowotna dla ludności	Nieprawidłowe źródło weryfikacji / źródło sprzeczne z innymi źródłami weryfikacji (nie da się potwierdzić osiągnięcia wartości docelowej)	Agencja ANAM przekazała tabelę Excel zawierającą dane na temat ubezpieczonych osób w rozbiću na kategorie demograficzne. Danych nie można było powiązać ze sprawozdaniem rocznym, a delegatura UE nie przeprowadziła krzyżowej kontroli danych z danymi z innych źródeł. Ponadto w celu obliczenia, w jakim stopniu ludność Maroka jest objęta opieką zdrowotną, dane z 2017 r. porównano z liczbą ludności w 2014 r. (która była mniejsza niż w 2017 r.). Jak wynika ze sprawozdań Krajowego Urzędu Statystycznego i Office National du Développement Humain, łącznie opieką medyczną w 2017 r. objęte było odpowiednio zaledwie 46,6% i 53,8% ludności, co stanowiło poziom niższy niż wartość wyjściowa. Dane ANAM opierały się na liczbie wydanych kart (RAMED) i rezultatach Krajowego Urzędu Statystycznego uzyskanych ustnie po zadaniu próbie gospodarstw domowych pytania o posiadanie karty RAMED. W innym badaniu Krajowego Urzędu Statystycznego ustalono, że tylko 30% posiadaczy tej karty było faktycznie uprawnionych do jej posiadania. Pozostałe osoby posiadające karty dysponowały niewystarczającymi środkami, aby opłacać regularnie ubezpieczenie zdrowotne. W związku z tym danych ANAM nie można w rzeczywistości uznawać za wiarygodne.			2 000 000 €
					2 000 000 €		2 000 000 €
Wymiar sprawiedliwości	Pierwsza transza zmienna	3: Racjonalizacja mapy sądownictwa	Nie osiągnięto wartości docelowej / nieprawidłowe źródło weryfikacji	Nie osiągnięto wartości docelowej b w ramach wskaźnika 3. Łącznie do końca 2017 r. działalność miały prowadzić 72 ośrodki sądowe. 64 z nich były aktywne już wcześniej, a osiem ośrodków sądowych miało zostać uruchomionych. Tylko jeden z tych ośmiu ośrodków został aktywowany (Tarfa) przed grudniem 2018 r., tj. rok po podjęciu decyzji o wypłacie środków.			800 000 €
Wymiar sprawiedliwości	Pierwsza transza zmienna	4: Dostępność pomocy prawnej	Nie osiągnięto / nieprawidłowe źródło weryfikacji	Wykorzystane źródło weryfikacji (karta RAMED) nie jest odpowiednie do pomiaru, czy wskaźnik został osiągnięty, i nie było przewidziane jako źródło weryfikacji w umowie w sprawie finansowania. Ponadto karta RAMED nie może być uznawana za wiarygodne źródło, biorąc pod uwagę fakt, że program wsparcia budżetowego dotyczący ochrony socjalnej był ukierunkowany na poprawę jej wiarygodności.			1 280 000 €
Wymiar sprawiedliwości	Pierwsza transza zmienna	9: Cyfryzacja sądów	Nieprawidłowe źródło weryfikacji	Nie uzyskano danych ze źródła weryfikacji, tj. ze sprawozdania rocznego Ministerstwa Sprawiedliwości. Kontrolę w terenie przeprowadzono w styczniu 2018 r., podczas gdy płatności dokonano już w grudniu 2017 r.			1 600 000 €
							3 680 000 €
Sektor	Transza	Wskaźnik	Stwierdzony problem	Fakty	Wpływ finansowy (nieprawidłowo wyplacona kwota)	Płatność prawidłowa – nie przyczynia się jednak do osiągnięcia celu programu wsparcia budżetowego	Słabe procedury kontroli
PACC	Pierwsza transza zmienna	T1D1: Liczba zarejestrowanych osób samozatrudnionych i posiadaczy kart	Nieprawidłowe źródło weryfikacji	Liczba osób samozatrudnionych (wskaźniki T1D1 do T1D4) pochodzi ze sprawozdań Maroc PME. Bazą danych zarządza Maroc Poste; delegatura UE ani eksperci nie przeprowadzili kontroli w celu sprawdzenia poprawności danych. Liczba posiadaczy kart nie gwarantuje, że osoby te faktycznie prowadzą oficjalną działalność jako osoby samozatrudnione. Na podstawie badania próby osób samozatrudnionych w czasie wizyty kontrolnej Trybunału w Maroku kontrolerzy potwierdzili, że baza danych nie zawierała poprawnych danych. Istnieje ponadto znaczna rozbieżność między liczbą posiadaczy kart a liczbą osób składających deklaracje podatkowe.			2 400 000 €
PACC	Pierwsza transza zmienna	T1D3: Dwa studia wykonalności dotyczące parków przemysłowych	Nieprawidłowe źródło weryfikacji / nie osiągnięto	Studia zostały wykonane dla stref działalności gospodarczej, a nie zintegrowanych parków przemysłowych, co przewidywał plan rozwoju przemysłu.			2 400 000 €
PACC	Pierwsza transza zmienna	T1D6: Ocena krajowego planu uproszczenia procedur	Nie osiągnięto	Ocena nie została przedstawiona w wymaganym terminie (przedstawiono ją rok później). W związku z tym nie było także możliwe zweryfikowanie wskaźnika T1D5.			2 400 000 €
PACC	Druga transza zmienna	T2D1: Liczba zarejestrowanych osób samozatrudnionych i posiadaczy kart	Nieprawidłowe źródło weryfikacji	Zob. T1D1			2 400 000 €
					6 788 000 €	19 899 834 €	9 600 000 €
							15 280 000 €

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Załącznik VII – Zmiany kluczowych wskaźników



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Załącznik VIII – Ocena umów o świadczenie wsparcia budżetowego w podziale na sektory

		Sektor	Ochrona zdrowia	Ochrona socjalna	Wymiar sprawiedliwości	PACC
			60	60	60 (przedłużony do 84)	60 (przedłużony do 72)
			2014	2017	2015	2016
Pytanie kontrolne 1. Czy Komisja i ESDZ odpowiednio zarządzały unijnym wsparciem na rzecz Maroka?	1.1. Czy Komisja i ESDZ określiły sektory priorytetowe i odpowiednio przydzieliły środki finansowe?	Występuje komplementarność z innym wsparciem unijnym w Maroku.				
	1.2. Czy Komisja dobrze opracowała koncepcję programów/projektów?	Warunki uzyskania wsparcia budżetowego są zgodne z planem działania UE dla Maroka. Warunki uzyskania wsparcia budżetowego są opracowane w taki sposób, aby skutecznie wspierać reformy. Działania UE przyczyniają się do zaspokojenia potrzeb w poszczególnych sektorach. Koncepcja działań UE została opracowana w sposób zapewniający monitorowanie osiągnięcia celów. Koncepcja programów uwzględniła wnioski wyciągnięte z wcześniejszych programów wsparcia budżetowego.				
	1.3. Czy programy/projekty były odpowiednio skoordynowane z działaniami innych podmiotów?	Programowanie, przydział środków i wdrażanie programów są odpowiednio skoordynowane z działaniami innych darczyńców. Wprowadzono mechanizmy koordynacji działań darczyńców. Prowadzona jest regularna wymiana informacji z innymi darczyńcami.				
	1.4. Czy Komisja odpowiednio monitorowała i oceniała programy/projekty?	Wdrażanie jest prowadzone zgodnie z planem (harmonogram, budżet, działania). Odchylenia są dobrze uzasadnione. W razie konieczności podejmowano działania naprawcze. Przestrzegano warunków uzyskania wsparcia budżetowego. Dialog merytoryczny (sektorowy) był prowadzony regularnie, był odpowiedni oraz w wystarczająco szczegółowym stopniu obejmował programy i warunki. Komisja regularnie przeprowadza wizyty w terenie i oceny. Są one dokumentowane, a działania następcze w odniesieniu do wydanych założeń są monitorowane.				
	2.1. Czy osiągnięto planowane rezultaty?	Planowane produkty zostały osiągnięte. Wypłata środków była dokonywana na podstawie osiągnięcia wartości docelowych ustanowionych dla wskaźników, co potwierdzały wiarygodne i istotne dowody kontroli. Zapewniona pomoc techniczna jest wystarczająca, terminowa i odpowiednio ukierunkowana oraz wspomaga ramy dialogu merytorycznego. Wsparcie budżetowe sprzyjało spodziewanym reformom w ramach kształtowania polityki sektorowej lub procesów wdrażania.	umowa w trakcie realizacji, ale wystąpiło opóźnienie	umowa w trakcie realizacji	umowa w trakcie realizacji, ale wystąpiło opóźnienie	umowa w trakcie realizacji, ale wystąpiło opóźnienie
	2.2. Czy udzielając wsparcia na rzecz Maroka, Komisja skutecznie uwzględniła kwestie przekrojowe (aspekt płci i prawa człowieka)?	Wsparcie budżetowe przyczyniło się do wzięcia pod uwagę kwestii przekrojowych (aspekt płci i prawa człowieka). Aspekt płci i prawa człowieka były przedmiotem dialogu merytorycznego (sektorowego).				

Legenda – ustalono następujące stopnie oceny:

	kryterium spełniono
	kryterium spełniono częściowo
	kryterium nie spełniono

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Wykaz akronimów

AfDB	Afrykański Bank Rozwoju
ENI	Europejski Instrument Sąsiedztwa
EPS	Europejska polityka sąsiedztwa
ESDZ	Europejska Służba Działań Zewnętrznych
MŚP	Małe i średnie przedsiębiorstwa
PACC	Programme d'appui à la croissance verte et la compétitivité du Maroc [Program wspierania ekologicznego wzrostu gospodarczego i konkurencyjności Maroka]
TSUE	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UE	Unia Europejska

**ODPOWIEDZI KOMISJI I EUROPEJSKIEJ SŁUŻBY DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH NA
SPRAWOZDANIE SPECJALNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO
„WSPARCIE UE DLA MAROKA – DOTYCHCZAS OSIĄGNIĘTO OGRANICZONE
REZULTATY”**

STRESZCZENIE

I. Maroko jest jednym z kluczowych partnerów dla UE, z którym łączą nas granice, wartości i aspiracje. Od czasu uchwalenia nowej konstytucji w 2011 r. Maroko rozpoczęło ambitny proces reform, którego celem jest zapewnienie jego obywatelom większej wolności, demokracji i większego dobrobytu. W ramach europejskiej polityki sąsiedztwa UE zdecydowanie popiera dążenie Maroka do osiągnięcia tych celów.

Pomimo trudnej sytuacji politycznej, w której kształtowały się stosunki między UE a Marokiem w ostatnich latach, współpraca UE przyczyniła się do znacznego postępu gospodarczego, społecznego i instytucjonalnego Maroka.

Na przykład:

- W latach 2012–2016 umieralność matek w Maroku spadła o 35 % i poprawił się dostęp ludności wiejskiej do ośrodków zdrowia. Dostęp do leków znacznie się poprawił – sprzedaż leków generycznych wzrosła o 39 %. Od 2009 r. UE wspiera reformy sektora opieki zdrowotnej.
- W rankingu zawartym w sprawozdaniu Banku Światowego dotyczącym łatwości prowadzenia działalności gospodarczej („Doing Business”) Maroko awansowało ze 128. pozycji w 2010 r. na 60. pozycję w 2018 r. Od 2009 r. UE wspiera Maroko w dążeniu do poprawy panującego w tym państwie klimatu biznesowego.
- Dzięki wsparciu UE na rzecz wymiaru sprawiedliwości była ona świadkiem ustanowienia Najwyższej Rady Sądowniczej – organu konstytucyjnego, któremu powierzono zadanie ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej. Jest to znaczące osiągnięcie w kontekście instytucjonalnym Afryki Północnej.
- Wsparcie UE w obszarze ochrony socjalnej towarzyszyło reformom i doprowadziło do ukształtowania jednej polityki sektorowej. Zgodnie z zaleceniami UE w zakresie polityki wprowadza się obecnie indywidualne numery ubezpieczenia społecznego. Poprawi to dostęp dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji i pobudzi wzrost wydajności.

Komisja i ESDZ są zdania, że ocena szerokiego zakresu uwarunkowań i innych finansowanych przez UE działań uzupełniających wykraczających poza wsparcie budżetowe

w postaci wypłat transz zmiennych zapewnia bardziej kompleksowy obraz skuteczności i wpływu współpracy UE w Maroku i umożliwia dokładniejsze zrozumienie instrumentu wsparcia budżetowego.

Wskaźniki poziomu wpływu zależą od wielu czynników i ich zmiana zajmuje więcej czasu niż czas trwania programów wsparcia budżetowego.

Ponadto Komisja i ESDZ pragną zauważyć, że we wzajemnej ocenie OECD z 2018 r. dotyczącej unijnej współpracy na rzecz rozwoju stwierdzono, że wykorzystanie wsparcia budżetowego zwiększa odpowiedzialność za własny rozwój i sprzyja włączeniu w krajach partnerskich. Programy dostosowane do polityk krajowych i struktur wdrażania zwiększają odpowiedzialność krajową i zapewniają trwałość reform. Wsparcie budżetowe stanowi tym sposobem zachętę do budowania zdolności kraju do przeprowadzenia reform, które przyniosą trwałe skutki. W Maroku było ono znaczącym czynnikiem zachęcającym do podjęcia z władzami konstruktywnego dialogu merytorycznego w sprawie przeprowadzenia reform. Ogólne warunki wsparcia budżetowego promują przejrzystość, należyte zarządzanie finansami i rozsądną politykę makroekonomiczną.

II Podane dane liczbowe odpowiadają wszystkim umowom dotyczącym wsparcia budżetowego i płatnościom w ramach wsparcia budżetowego we wszystkich sektorach objętych umowami na lata 2014–2018, a nie tylko w 4 skontrolowanych sektorach. Co istotniejsze, dane liczbowe dotyczące płatności mogą być mylące, ponieważ wykonane płatności wydają się małe w porównaniu z kwotą zobowiązania, biorąc pod uwagę, że skontrolowany okres (lata 2014–2018) nie obejmuje całego okresu wdrażania programów wsparcia budżetowego.

Wartość umów dotyczących wsparcia budżetowego podpisanych w okresie objętym przeglądem dla wszystkich sektorów, które otrzymują wsparcie budżetowe, wyniosła 562 mln EUR, zaś płatności 206 mln EUR. W przypadku niektórych z tych umów dotyczących wsparcia budżetowego płatności są nadal realizowane. Biorąc pod uwagę duży odsetek wydatków stałych oraz charakter wsparcia ze strony UE, przydziały środków na wsparcie budżetowe należy porównywać z budżetem inwestycyjnym. W okresie objętym kontrolą wsparcie budżetowe stanowiło ok. 2,0 % łącznego krajowego budżetu inwestycyjnego.

III Programy wsparcia budżetowego opracowuje się zgodnie z wytycznymi dotyczącymi wsparcia budżetowego z uwzględnieniem specyfiki warunków panujących w danym kraju oraz zapewnia się formalne i ustrukturyzowane procedury monitorowania.

Komisja zapewnia otwarty dialog i stałą koordynację z państwami członkowskimi UE dzięki grupom tematycznym, regularnym spotkaniom koordynacyjnym i wspólnie prowadzonemu programowaniu. Chociaż Komisja Europejska i Europejska Służba Działań Zewnętrznych dokładają wszelkich starań, aby ułatwić koordynację darczyńców w krajach partnerskich, ostatecznie jest to jednak obowiązek rządu państwa przyjmującego.

IV Komisja posiada przejrzystą strategię dotyczącą stosunków z Marokiem, która na podstawie układu o stowarzyszeniu jest osadzona w samych jednolitych ramach wsparcia.

Ponieważ w okresie trudnych stosunków politycznych między UE a Marokiem nigdy nie zawieszono dialogu merytorycznego, zdaniem Komisji nie było podstaw do opracowania alternatywnej strategii.

Przestrzegano wytycznych dotyczących dialogu merytorycznego w ramach wsparcia budżetowego określonych w wytycznych dotyczących wsparcia budżetowego. Wyniki dialogu merytorycznego są i będą istotną częścią każdej oceny. Mimo to Komisja chciałaby podkreślić delikatny z politycznego punktu widzenia charakter reform i celów politycznych i w związku z tym utrzymuje, że strategię dialogu będą nadal opracowywane, aby chronić interesy Komisji.

Poprzez koordynację z Ministerstwem Gospodarki i Finansów (krajowy koordynator – globalne ramy dialogu) dialog merytoryczny zapewniono w całym okresie, a w przypadku poszczególnych projektów/programów dialog ten zapisano w umowach finansowych zawieranych za pośrednictwem obowiązkowych komitetów sterujących z Ministerstwem Gospodarki i Finansów i beneficjentami.

V Realizację skontrolowanych programów wsparcia budżetowego rozpoczęto niecałe cztery lata temu i Komisja jest zdania, że poczyniono zadowalające postępy. Należy uwzględnić złożony i delikatny charakter reform przeprowadzanych przez Maroko przy wsparciu UE oraz ramy czasowe niezbędne do ich pełnego wdrożenia.

Celem tych programów jest wspieranie reform na szczeblu krajowym, a stosowane wskaźniki odzwierciedlają poziom ambicji programu reform danego kraju partnerskiego.

Procedury monitorowania i metodykę oceny rezultatów wyraźnie określono w wytycznych dotyczących wsparcia budżetowego i są one przestrzegane.

VI W okresie objętym kontrolą zaobserwowano pewną poprawę w zakresie aspektu płci i praw człowieka. Głęboko zakorzenione i trwałe przemiany społeczne są jednak stopniowym i długotrwałym procesem. Uzyskanie obrazu sytuacji poprzez mierzenie postępów w tych obszarach w krótkim czasie z wykorzystaniem wskaźników tendencji długoterminowych nie jest możliwe. Dalsze szczegółowe wyjaśnienia stanowiska Komisji przedstawiono w uwagach dotyczących odpowiednich punktów (zob. odpowiedzi Komisji do pkt 96–100).

VII Zob. odpowiedzi Komisji na zalecenia.

WSTEP

Ramka 2 – Streszczenie wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE)

Komisja zauważa, co następuje: 1) istnieją inne istotne orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości (postanowienia w sprawach T-180/14 i T-275/18); 2) wniosek ze sprawy C-104/16P, że zgoda jest prawnie wymagana, niekoniecznie wynika z uzasadnienia Trybunału Sprawiedliwości dotyczącego braku zastosowania układu o stowarzyszeniu; 3) porozumienie o partnerstwie w sektorze rybołówstwa było nowym porozumieniem, a nie tylko zmienionym porozumieniem; oraz 4) w następstwie wymiany listów produkty pochodzące z Sahary Zachodniej są traktowane w ten sam sposób, jeżeli chodzi o korzystanie z tych samych preferencji taryfowych, co produkty z Maroka, przy czym nie należy rozumieć, że produkty z Sahary Zachodniej należy traktować jak wyroby produkowane w Maroku.

UWAGI

21 Stosowane są również inne sposoby zwalczania korupcji, takie jak regularny dialog merytoryczny, współpraca partnerska, programy regionalne, wspieranie społeczeństwa obywatelskiego oraz ogólne kryteria kwalifikowalności w zakresie zarządzania finansami publicznymi i przejrzystości finansów publicznych.

23 W stosownych przypadkach sprawozdania roczne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego są regularnie wykorzystywane jako źródło informacji dla wielu sektorów wspieranych przez Komisję.

26 Jednolite ramy wsparcia są narzędziem wdrażania planu działania „szczególny status”. Zdefiniowane sektory priorytetowe wynikają z samego marokańskiego programu reform opracowanego na podstawie konstytucji z 2011 r.

Chociaż istnieje możliwość pewnej konsolidacji i koncentracji, ograniczenie się do tylko trzech (tradycyjnych) sektorów zmniejszyłoby wpływ polityki Komisji i byłoby sprzeczne z założeniem planu działania „szczególny status”. Biorąc pod uwagę znaczenie reform przeprowadzonych przez Maroko, stosowne z politycznego punktu widzenia było wspieranie tych reform, które były (i) zgodne z jednolitymi ramami wsparcia oraz (ii) istotne dla rozwoju Maroka.

27 W związku z informacjami dotyczącymi kwoty rocznego planu działania dostarczonymi delegaturze przez centralę, orientacyjna alokacja finansowa na każdy program jest przedmiotem dyskusji między delegaturą a marokańskimi partnerami. Propozycje delegatury są następnie formalizowane w nocie DG ds. Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia do komisarza europejskiego, w której to nocie proponuje się podział puli środków finansowych w ramach rocznego planu działania na poszczególne programy. Po uzyskaniu opinii państw członkowskich w ramach procedury komitetowej jest on następnie przyjmowany przez Komisję. Komisja uważa, że akta przygotowawcze każdej interwencji są wyczerpujące i zawierają pełną dokumentację.

32 Z uwagi na długotrwałe strategiczne znaczenie Maroka dla Unii Europejskiej Komisja – wraz z ESDZ i państwami członkowskimi – uznała, że priorytetem jest przywrócenie

kontaktów i nawiązanie współpracy z Marokiem, w tym współpracy technicznej i finansowej, i w związku z tym zapewnienie wsparcia budżetowego. Państwa członkowskie zdecydowanie poparły podejście Komisji do dalszego programowania działań w zakresie współpracy w 2016 r., zatwierdzając jednocześnie podejście Komisji do przyszłego programowania. Ponadto w październiku 2018 r. w ramach Komitetu ds. Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa państwa członkowskie stwierdziły, że priorytety jednolitych ram wsparcia są nadal aktualne, i jednogłośnie zatwierdziły wniosek Komisji w sprawie przedłużenia jednolitych ram wsparcia na 2018 r. Te same wnioski i zatwierdzenia podtrzymano również na lata 2019–2020 podczas posiedzenia Komitetu ds. Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa, które odbyło się dnia 3 lipca 2019 r.

Aktualne jednolite ramy wsparcia obejmowały okres do końca 2017 r., w związku z czym przegląd priorytetów w 2015 r. nie był konieczny. Fakt, że w 2017 r. Komisja postanowiła przedłużyć szczególny status i jednolite ramy wsparcia do 2018 r. zamiast przedyskutować nowe „priorytety partnerstwa”, w żaden sposób nie zagraża programowaniu Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa na lata 2018–2020. Priorytety określone w jednolitych ramach wsparcia na lata 2014–2017 pozostały aktualne i umożliwiły Komisji odpowiednie zaprogramowanie zasobów w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa oraz zagwarantowanie ciągłości i spójności działań w zakresie współpracy.

Niezmiennie znaczenie sektorów zidentyfikowanych w początkowych jednolitych ramach wsparcia na lata 2014–2017 potwierdzają określone podczas posiedzenia Rady Stowarzyszenia UE–Maroko dnia 27 czerwca 2019 r. „nowe” priorytety, które jako wytyczne dla przyszłości partnerstwa dokładnie przedyskutowano z państwami członkowskimi i Marokiem.

33 W okresie zawieszenia Komisja przyjęła pragmatyczne podejście do współpracy i nadal zapewniała wsparcie budżetowe oraz kontynuowała współpracę w obszarach objętych jednolitymi ramami wsparcia. Podejście to zatwierdziły państwa członkowskie w Radzie. Mimo że w okresie zawieszenia nie odbywał się formalny dialog polityczny, o którym mowa w układzie o stowarzyszeniu, nadal prowadzono dialog polityczny wysokiego szczebla, czego przykładem jest spotkanie wiceministra spraw zagranicznych Bourity z przewodniczącym Junckerem oraz wysoką przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, które odbyło się dnia 7 lutego 2017 r.

34 Ponieważ Indie i Chiny nie są członkami OECD/DAC, są w mniejszym stopniu związane międzynarodowymi zobowiązaniami do koordynacji.

39 Komisja chciałaby podkreślić, że wpływ jest średnio- i długoterminowym rezultatem reform wdrażanych etapami. Gdy programy wsparcia budżetowego realizuje się na początku reform, ich wpływ będzie możliwy do zmierzenia dopiero po pewnym czasie, prawdopodobnie po zakończeniu trzyletniego programu wsparcia budżetowego.

Chociaż wskaźniki stosowane przy wypłacie transz zmiennych są tylko jednym z elementów, poziom wypłaty może być wyznacznikiem poziomu ambicji (lub przynajmniej poziomu trudności, który powinien być z nim skorelowany) wyrażonego wskaźnikami. Dane liczbowe dotyczące ogólnych działań UE związanych ze wsparciem budżetowym wskazują na spadek odsetka wypłat w stosunku do potencjalnych środków, które mogłyby zostać wypłacone, co sugeruje zwiększenie ambicji lub co najmniej zaostrzenie warunków lub większe trudności rządu w realizacji programu reform.

41 Wybór charakteru wskaźników w skontrolowanych programach, które były bardziej zorientowane na produkty i procesy, wynika ze stopnia dojrzałości zamierzonych reform. Wskaźniki produktu i procesu są równie adekwatne i ważne podczas wdrażania reform co wskaźniki wyniku. W tej kwestii Komisja odpowiednio zastosowała wytyczne dotyczące wsparcia budżetowego z 2017 r. w zakresie wskaźników, które należy zastosować przy wypłacie transz zmiennych (sekcja 4.4.3 i załącznik VIII).

Ponieważ wyniki mierzy się dłuższym czasie, dalsze rozszerzanie zakresu stosowania wskaźników wyniku w tym przypadku nie byłoby stosowne.

Ponadto, zgodnie z zasadą odpowiedzialności, wskaźniki stosowane przy wypłacie należy wybierać głównie spośród tych, które określono w paszporcie wskaźników reform kraju korzystającego.

42 W ocenie Komisji tylko 6 z 86 celów można uznać za niewystarczająco ambitne i Komisja jest w trakcie dokonywania ich przeglądu.

W kwestii ogólnego poziomu ambicji celów Komisja jest zdania, że przeważająca większość wskaźników jest wystarczająco ambitna i dzięki temu wsparcie budżetowe może całkowicie spełnić swoją funkcję. Finansowanie budżetu stanowi wsparcie wysiłków rządu na rzecz reform. Ocena kryteriów kwalifikowalności dla każdej płatności i osiągnięcie wskaźników dowodzą, że podczas wdrażania programów wsparcia budżetowego poczyniono zadowalające postępy w zakresie reform. Wyniki oceny stale pokazują, że „za pomocą wsparcia budżetowego nie można kupić reform” – i nie jest to cel wsparcia.

Podstawą programu wsparcia sektora opieki zdrowotnej jest strategia ministerstwa dotycząca sektora opieki zdrowotnej na lata 2012–2016. W programie tym rozwój zasobów ludzkich jest uwzględniany poprzez ogólne warunki uzyskania wsparcia budżetowego, wskaźniki stosowane w odniesieniu do transz zmiennych oraz poprzez działania w ramach komponentów pomocy technicznej. Wskaźnik 12 (przeszkolenie „zaledwie” 13 lekarzy) określał cel, jakim było wprowadzenie specjalnego szkolenia dla lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej skierowanego do lekarzy mieszkających na obszarach wiejskich. 13 lekarzy, do których nawiązał Europejski Trybunał Obrachunkowy, to pierwsza grupa absolwentów.

43 Wyzwania, o których wspomniał Europejski Trybunał Obrachunkowy, faktycznie są istotne i Komisja uwzględnia je na kilka sposobów zarówno poprzez wskaźniki dotyczące

wsparcia budżetowego, działania z zakresu pomocy technicznej, jak i poprzez finansowany przez UE program WHO, którego celem jest poprawa jakości służby zdrowia na obszarach wiejskich. W szczególności:

Wysoki wskaźnik absencji personelu uwzględniono poprzez wzmocnienie pozycji osób zarządzających szpitalami w regionach za pomocą działań z zakresu pomocy technicznej (zob. powyższa odpowiedź dotycząca pkt 42) oraz program WHO (rozwój zdolności zarządzania i poprawa zarządzania podstawową opieką zdrowotną).

Niską atrakcyjność regionów oddalonych dla personelu medycznego uwzględniono poprzez wskaźnik programu wsparcia budżetowego (wskaźnik 12 – ustanowienie studiów magisterskich dla lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej), pomoc techniczną mającą na celu poprawę zorientowania pracowników podstawowej opieki zdrowotnej na usługi oraz program WHO mający na celu poprawę usług zdrowotnych na obszarach wiejskich.

Strukturalne niewykorzystanie w pełni infrastruktury szpitalnej uwzględniono poprzez działania w zakresie pomocy technicznej mające na celu poprawę funkcjonowanie partnerstw publiczno-prywatnych i poprawę zarządzania szpitalami. Ponadto kwestia ta ma zasadnicze znaczenie dla programu reformy systemu ochrony socjalnej, którego celem jest zapewnienie powszechnej opieki zdrowotnej, w związku z czym Komisja słusznie uniknęła nakładania się działań w ramach programu w obszarze opieki zdrowotnej.

44 W 2018 r. ministerstwo zdecydowało o zastosowaniu nowych ustaw w odniesieniu do wszystkich ośrodków ochrony socjalnej. Mając na uwadze powyższe, w 2019 r. Komisja dokona przeglądu poziomu docelowego wskaźnika, w związku z którym wypłatę zaplanowano na 2020 r.

47 Trwają prace nad poprawą ram monitorowania strategii sektorowych. W ramach programu reformy zarządzania finansami publicznymi wspieranego przez UE podnoszona jest jakość strategii sektorowych i towarzyszących im systemów monitorowania. Celem tych prac jest wprowadzenie elementów pomiaru wyników do procesu budżetowego i prace te będą podkreślane w ramach wszystkich nowych operacji wsparcia budżetowego.

48 a) Cele szczegółowe odnoszą się do szerszych celów procesu reform politycznych, których postępy są monitorowane całościowo poprzez warunki ogólne. Skontrolowane roczne wskaźniki wykonania stosowane w odniesieniu do transz zmiennych nie są przeznaczone do śledzenia tego postępu.

c) Zdaniem Komisji te dwa wskaźniki były istotne, ponieważ przyczyniały się do osiągnięcia celów programu wsparcia budżetowego. Komisja wykorzystywała wzrost bezwzględnej liczby pacjentów leczonych na obszarach wiejskich jako dobry wyznacznik ograniczenia dysproporcji w dostępie do leczenia. Ponieważ ograniczenia dysproporcji nie można zmierzyć za pomocą wskaźnika stosowanego w odniesieniu do transz zmiennych rok do

roku, wskaźnik służy do pomiaru świadczenia usług – zapewnienie, aby pacjenci cierpiący na dwie z najpowszechniejszych przewlekłych chorób niezakaźnych mogli korzystać z regularnego leczenia, jest dobrym funkcjonalnym miernikiem poprawy świadczenia usług zdrowotnych na obszarach wiejskich.

d) Jak wskazano w przypisie, wartości wyjściowe nie były konieczne dla wszystkich wskaźników. Komisja ustala wartości wyjściowe, jeżeli uzna to za konieczne, aby odpowiednio zmierzyć wartości docelowe. Wartości wyjściowe określone jako „nieaktualne” dotyczą głównie programu w obszarze opieki zdrowotnej, w którym wartości wykorzystane jako wyjściowe były najnowszymi oficjalnymi danymi liczbowymi dostępnymi w momencie podpisywania umowy finansowej. Zdaniem Komisji uznanie ich za nieaktualne *a posteriori* jest niewłaściwe.

e) Zgodnie z zasadami Komisji w trakcie procesu programowania przewiduje się dwunastomiesięczny okres finalizacji umowy finansowej.

W tym kontekście faktycznie niektóre cele osiągnięto przed podpisaniem umowy finansowej (np. złożenie *Plan Handicap* dnia 21 października 2015 r. lub finalizacja strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju). Jest to w istocie dowód potwierdzający zaangażowanie rządu i wynik stałego dialogu merytorycznego w trakcie negocjacji. Perspektywa przyszłego programu wsparcia budżetowego i stały dialog merytoryczny przyczyniają się w znaczący sposób do nadania tempa tym reformom. Podczas oceny osiągnięć programu wsparcia budżetowego należy zatem wziąć pod uwagę wysiłki podjęte w trakcie okresu negocjacji. Komisja uważa, że w przeciwnym razie rząd partnerski zostałby ukarany za osiąganie postępów w okresie negocjacji.

50 Chociaż wdrażanie reform mogło ulec opóźnieniom, Komisja podjęła niezbędne kroki w celu dostosowania swoich programów, aby ukierunkowanie i poziom ambicji wsparcia pozostały niezmienione.

W przypadku programów wsparcia budżetowego występują opóźnienia we wdrażaniu reform. Świadczy to o (i) znaczeniu i poziomie ambicji celów wsparcia budżetowego; (ii) złożoności wspieranych reform wiążącej się z potrzebą dłuższego okresu na wdrożenie niż przewidziano pierwotnie; oraz (iii) istotności wsparcia budżetowego jako narzędzia służącego elastycznemu wspieraniu tego procesu.

51 Przedłużenie czasu trwania umów finansowych w obszarze wymiaru sprawiedliwości oraz programów PACC zostało uzgodnione, aby rozszerzyć zakres działań w ramach pomocy technicznej (wymiar sprawiedliwości) lub aby uwzględnić nowe strategiczne wskaźniki (strategia włączenia społecznego pod względem finansowym w odniesieniu do PACC).

52 Komisja uważa, że dostępne uzupełniające wsparcie stanowiło odpowiednie wzmocnienie programu wsparcia budżetowego, a czas potrzebny na zawarcie umów w sprawie wsparcia uzupełniającego jest brany pod uwagę podczas sporządzania przez Komisję projektu dokumentu dotyczącego działania. W przypadku programów w obszarze wymiaru

sprawiedliwości i opieki zdrowotnej umowy z organizacjami międzynarodowymi (UNICEF, Rada Europy i WHO) podpisano w ciągu trzech miesięcy od podpisania umowy finansowej.

Ponadto uzupełniające wsparcie zapewnia się za pośrednictwem innych, już trwających programów, takich jak *Réussir le Statut Avancé* finansującego wzmocnienie instytucjonalne i zbliżenie przepisów do norm unijnych za pośrednictwem współpracy partnerskiej i pomocy technicznej – w odniesieniu do programów PACC i programów opieki zdrowotnej – lub *Couverture Médicale de Base III* – w odniesieniu do programu z zakresu ochrony socjalnej.

55 Zgodnie z zaleceniem zawartym w wytycznych dotyczących wsparcia budżetowego wszystkie niezależne misje obserwacyjne odbyły się zgodnie z harmonogramem.

Delegatura Unii utrzymała dialog sektorowy na wszystkich szczeblach we wszystkich sektorach, w których przeprowadza się interwencje, w celu monitorowania zgodnego z planem osiągania postępów we wprowadzaniu reform określonych w strategiach sektorowych. Podsumowując, Komisja uważa, że dialog merytoryczny z władzami marokańskimi był wystarczający, aby osiągnąć cele programów objętych kontrolą.

58 Źródła informacji wskazane w umowach finansowych są orientacyjne, ponieważ zgodnie z unijnymi wytycznymi dotyczącymi wsparcia budżetowego delegatury i służby centrali są upoważnione do wykorzystywania wszystkich istotnych dostępnych informacji, aby dokonać oceny kwalifikowalności, szczególnych warunków i wskaźników dotyczących transz zmiennych.

Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest fakt, że wartość wskaźnika należy oceniać z uwzględnieniem kontekstu. Na przykład jeżeli wyraźnie zewnętrzny czynnik, który można ustalić, miał wpływ na wynik wskaźnika, można to uwzględnić w ostatecznej ocenie. Informacja na temat takiego zewnętrznego czynnika może pochodzić z dowolnego źródła.

59 a) Komisja uważa, że źródła weryfikacji były odpowiednie w momencie dokonania wypłat. Ocenę wykonania przeprowadzono zgodnie z wytycznymi dotyczącymi wsparcia budżetowego (sekcja 4.4.4), które wspierają proces prowadzony przez rząd i oparty w miarę możliwości na krajowych ramach monitorowania. Zgodnie z międzynarodowymi zobowiązaniami dotyczącymi skuteczności pomocy oraz z Europejskim konsensusem w sprawie rozwoju korzystanie z systemów krajowych ma na celu ich wzmocnienie, zapewnienie, by miały charakter bardziej sprzyjający włączeniu, oraz zwiększenie odpowiedzialności krajowej.

Kontrole przeprowadzone przez Komisję w celu zweryfikowania liczby osób samozatrudnionych („auto-entrepreneurs”) były uzasadnione i proporcjonalne, biorąc pod uwagę, że uwzględniono odpowiednio system monitorowania i oficjalne sprawozdania przedłożone przez rząd.

W tym kontekście Komisja nie ma podstaw – ani dowodów – aby wątpić w poprawność danych pochodzących z bazy danych, wykorzystanych do określenia osiągnięcia wskaźników, które miały na celu ocenę atrakcyjności programu dotyczącego osób

samozatrudnionych, przynależności do programu populacji docelowej (obejmującej zarówno aktywne zawodowo, jak i obecnie nieaktywne zawodowo osoby samozatrudnione) oraz skuteczności środków uwrażliwiających. Nie mierzy ona wzrostu poziomu aktywności osób samozatrudnionych, ponieważ jest to cel średniookresowy wyższego szczebla.

b) Wartości wyjściowe nie były nieaktualne, ponieważ podczas negocjowania umów finansowych Komisja wykorzystwała najnowsze dostępne dane. Wypłat dokonano zgodnie z postanowieniami umów finansowych.

Jeżeli chodzi o wskaźnik dotyczący porodów na obszarach wiejskich, wskaźnik ten odzwierciedla odsetek porodów odebranych w wiejskich ośrodkach zdrowia. Zarówno wartości wyjściowe, jak i docelowe były zgodne ze strategią rządu i jego zobowiązaniem do osiągnięcia MCR do 2015 r.

Biorąc pod uwagę, że celem jest wsparcie tendencji, nie można uznać niewielkiego spadku o 0,2 % w danym roku za znaczący w porównaniu z tendencją występującą w ostatnich pięciu latach, kiedy umieralność matek spadła o 14 %. W tym kontekście wskaźnik 85 % odebranych porodów stanowi potwierdzenie, że program wdrożony przez rząd w celu ograniczenia umieralności matek jest długotrwały i skuteczny.

c) Komisja ustala wartości wyjściowe, jeżeli uzna to za konieczne, aby odpowiednio zmierzyć wartości docelowe.

Jeżeli chodzi o wartość docelową dotyczącą liczby leczonych pacjentów cierpiących na cukrzycę, obliczenia były poprawne i odzwierciedlały coraz większe objęcie opieką medyczną pacjentów na obszarach wiejskich. Biorąc pod uwagę, że cukrzyca jest chorobą przewlekłą, istotne jest, by kontynuować leczenie pacjentów stanowiących wartość wyjściową. Przyjęcie metody obliczeń, która zakładałaby wypłatę jedynie w przypadku wzrostu liczby pacjentów, nie wynagradzałoby wysiłków podjętych przez rząd w celu utrzymania odpowiedniego poziomu leczenia choroby na obszarach wiejskich.

d) Komisja uważa, że w przypadku trzynastu wartości docelowych postęp był wystarczający, a wartości docelowe zostały osiągnięte, co uzasadnia wypłaty, których dokonano zgodnie z postanowieniami umów finansowych i celami określonymi w programie wsparcia budżetowego.

W odniesieniu do wartości docelowej dotyczącej liczby lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej oraz do innej wartości docelowej postęp został nieprawidłowo obliczony, a Komisja rozpoczęła odzyskiwanie wypłaconych kwot.

60 Komisja nie podziela wniosku dotyczącego problemów z wypłatą wskazanych przez Europejski Trybunał Obrachunkowy w załączniku VI do sprawozdania.

Łącznie na skontrolowane programy wypłacono 147 mln EUR, z czego 140 mln EUR na potrzeby komponentu wsparcia budżetowego (w tym 88 mln EUR płatności transz

zmiennych). Komisja uważa, że wszystkie wybrane wskaźniki są istotne z punktu widzenia celów programu wsparcia budżetowego i reform sektorowych, które wspierają. Komisja jest zdania, że wszystkie płatności zostały odpowiednio skontrolowane oraz wykorzystano odpowiednie źródła weryfikacji zgodnie z istniejącymi wytycznymi dotyczącymi wsparcia budżetowego; wyjątkiem są dwie wartości docelowe w programie w obszarze opieki zdrowotnej, w przypadku których trwa odzyskiwanie kwoty 3,59 mln EUR. W związku z tym regularne płatności na potrzeby komponentu wsparcia budżetowego wyniosły 136,41 mln EUR.

Jeżeli chodzi o dwa pozostałe wskaźniki, w przypadku których Europejski Trybunał Obrachunkowy stwierdził niewłaściwe wypłaty: (i) płatność dotycząca wskaźnika 7 w sektorze opieki zdrowotnej została zrealizowana zgodnie z postanowieniami umowy finansowej i Komisja podtrzymuje, że zastosowana metoda obliczeń jest odpowiednia z punktu widzenia wyznaczonego celu; oraz (ii) płatność dotycząca wskaźnika 1.2 w ramach programu z zakresu ochrony socjalnej została zrealizowana zgodnie z postanowieniami umowy finansowej, ponieważ śródkresowe ramy finansowania (2017–2020) ministerstw odpowiadających za ochronę socjalną były publiczne dostępne dzięki projektom ministerstw dotyczącym wyników wymaganych zgodnie z ustawą budżetową, zatwierdzonym przez departament budżetowy Ministerstwa Finansów i przedłożonym parlamentowi. Ponadto Komisja otrzymała od Ministerstwa Finansów informacje na temat przydziału środków budżetowych w latach 2017–2019 potwierdzające, że przydział środków budżetowych dla tych ministerstw zwiększał się systematycznie z roku na rok.

61 Komisja odpowiednio zastosowała elastyczność przewidzianą w umowie finansowej, aby przeprowadzić ocenę wskaźników w przypadku, gdy uzasadniają to okoliczności zewnętrzne i gdy przeniesienie może dalej zachęcać rząd do wdrożenia ważnych reform.

Przeniesienie niektórych wskaźników oceniono w następstwie oficjalnego wniosku rządu na podstawie argumentów przedstawionych przez odpowiednie ministerstwo podczas oficjalnych spotkań, uzupełnionego oceną zewnętrznymi misji obserwacyjnych. W następstwie procedury walidacji wewnętrznej potwierdzonej szczegółową notatką uzasadniającą rząd i Komisja podpisały oficjalny aneks do umowy finansowej.

64 Działania monitorujące prowadzone są przez cały rok. Obejmują one regularny dialog merytoryczny i techniczny między personelem delegatury, władzami i innymi istotnymi zainteresowanymi stronami. Ponadto monitorowanie prowadzone jest w ramach odbywających się dwa razy w roku wizyt w terenie oraz corocznych wyjazdów służących przygotowaniu dokumentacji wypłat, która obejmuje sekcję dotyczącą postępów osiągniętych we wdrażaniu polityki sektorowej.

Ramka 3 – Uchybienia w stosowanych przez Komisję procedurach monitorowania

W ramach programu dotyczącego wymiaru sprawiedliwości nie zapewnia się finansowania na stworzenie jakiegoś określonego sądu, lecz zachęca się do zreformowania pewnych aspektów systemu sądownictwa.

Umowa finansowa stanowi, że reforma centrów sądowniczych dla sędziów rezydentów stanowi co najmniej 60 % reformy systemu sądownictwa. W związku z tym dzięki przyjęciu przez radę rządową ustawy o systemie sądownictwa oraz reformie i reorganizacji pracy centrów sądowniczych dla sędziów rezydentów cel został osiągnięty.

Drugi cel cząstkowy N+2 w ramach wskaźnika 3 nie zakłada sprawdzenia, czy centra sądownicze dla sędziów rezydentów funkcjonują.

66 Jeżeli chodzi o poziom ryzyka w odniesieniu do osiągnięcia wartości docelowych, Komisja przeprowadza ocenę ryzyka dwa razy do roku. Dokonanie przeglądu prawdopodobieństwa osiągnięcia ustalonych celów w miarę zmiany okoliczności stanowi bowiem dobrą praktykę administracyjną.

67 Komisja uważa, że chociaż nie osiągnięto niektórych wskaźników, dotychczasowy postęp jest znaczący i oczekuje się dalszych postępów. Dostęp do świadczeń zdrowotnych na obszarach wiejskich poprawił się w czasie trwania programu, o czym świadczy wzrost liczby leczonych/monitorowanych pacjentów cierpiących na cukrzycę i na nadciśnienie tętnicze. W latach 2012–2016 dzięki lepszemu dostępowi do ośrodków podstawowej opieki zdrowotnej umieralność matek spadła o 35 %. W 2017 r. 81,2 % ciężarnych kobiet na obszarach wiejskich odbyło konsultację przed porodem w ramach publicznej opieki zdrowotnej (wzrost z poziomu 71,2 % w 2015 r.). Spadły ceny 3 600 leków, a sprzedaż leków generycznych wzrosła o 39 %, zwiększając tym samym dostęp do takich leków. Ponadto od 2019 r. we wszystkich regionach są wyznaczeni inspektorzy regionalni.

68 Komisja uważa, że spośród trzech celów dla wskaźników rezultatu nie osiągnięto jak dotąd jedynie jednego celu dotyczącego opieki zdrowotnej dla pracowników prowadzących własną działalność. Instrumenty legislacyjne dotyczące tego wskaźnika powinny zostać przyjęte w najbliższej przyszłości.

69 Komisja podjęła odpowiednie działania w celu złagodzenia wpływu opóźnienia w zatwierdzaniu kodeksu karnego na program w granicach elastyczności dozwolonej w umowie finansowej.

Celem dotyczącym systemu sądownictwa było wsparcie reorganizacji pracy centrów sądowniczych dla sędziów rezydentów. Przyjęcie aktu regulacyjnego oznaczało zatem wdrożenie nowego systemu sądownictwa w 60 %, jak przewidziano w umowie finansowej.

Jeżeli chodzi o cel dotyczący łatwiejszego dostępu do pomocy prawnej, był to cel określający proces. Wykorzystanie karty RAMED do zapewnienia osobom znajdującym się w trudnej sytuacji dostępu do pomocy prawnej odpowiada celowi określonemu w umowie finansowej, w której przewidziano ujednolicenie i uproszczenie dokumentów niezbędnych, aby uzyskać dostęp do pomocy prawnej.

70 Komisja uważa, że wszystkie płatności są uzasadnione. Jej ocena jest poparta: (i) dowodami przedstawionymi przez organy administracji; (ii) przeprowadzoną przez Komisję weryfikacją dokumentów potwierdzających; oraz (iii) wynikami niezależnej misji obserwacyjnej.

W szczególności wszystkie źródła weryfikacji były zgodne z postanowieniami umowy finansowej. Wykorzystane dane statystyczne to dostępne statystyki publiczne; z tych samych danych korzysta Ministerstwo Finansów.

71 Zmiany umowy finansowej, na podstawie których przedłużono czas na ocenę realizacji niektórych wskaźników lub zmieniono niektóre wskaźniki, zostały wprowadzone przez Komisję zgodnie z przepisami wytycznych dotyczących wsparcia budżetowego oraz zgodnie z obowiązującymi zasadami i procedurami.

W stosownych przypadkach Komisja dostosowała wskaźniki programów, aby zmaksymalizować pozytywny efekt dźwigni umowy dotyczącej programu reform sektorowych (SRPC) i skuteczność finansowania UE, dopasowując je do zmian kontekstu instytucjonalnego.

Ponadto należy zauważyć, że to nie program wsparcia budżetowego osiąga swoje wartości docelowe, ale rząd, który – wdrażając rozpoczętą reformę – osiąga swoje cele. Przeprowadzanie oceny wskaźników / wartości docelowych w uzasadnionych przypadkach stanowi najskuteczniejszy sposób maksymalizacji skuteczności wsparcia UE.

72 Polityka Komisji w zakresie wsparcia budżetowego przewiduje ukierunkowane wsparcie budżetowe w niektórych szczególnych przypadkach, na przykład w przypadku umów na rzecz budowania państwowości i wzmocnienia odporności. Umowy te są powszechnie wykorzystywane w sytuacjach po konflikcie. Wsparcie budżetowe wspomaga reformy, jednak za jego pomocą nie można kupić reform. Powodzenie i trwałość każdej reformy zależą w znacznym stopniu od odpowiedzialności rządu i obywateli państwa.

Celem wsparcia budżetowego nie jest zapewnienie większych budżetów ministerstwom sektorowym, ale zapewnienie, by budżet był odpowiedni w odniesieniu do celów krajowej strategii lub krajowego programu. Wsparcie budżetowe może zapewnić: (i) wdrożenie reformy tak szybko, jak to możliwe z politycznego punktu widzenia; (ii) wystarczającą „jakość” reformy, tak aby odpowiadała ona najlepszym praktykom międzynarodowym i aby przy jej wdrażaniu wykorzystywano najwyższej jakości wiedzę fachową.

73 Komisja uważa, że wdrożenie reform nie zależy od wykonania sektorowej linii budżetowej. Niezależnie od powyższego Komisja zauważa, że wskaźniki wykonania budżetu zarówno w przypadku Ministerstwa Sprawiedliwości, jak i Ministerstwa Zdrowia wynoszą odpowiednio powyżej 90 % i 95 % w latach 2014–2016 oraz powyżej 100 % w 2017 r.

74 Chociaż kwota finansowania za pośrednictwem wsparcia budżetowego może być ograniczona pod względem odsetka PKB, jej charakter jako dotacji, a także ścisła ocena oraz

uzupełniające wsparcie, które wiąże się z programami UE, zapewniają większy efekt dźwigni niż w przypadku większości innych darczyńców.

75 Delegatura Unii otrzymuje i wykorzystuje takie same dostępne publiczne dane statystyczne, z jakich korzysta Ministerstwo Finansów. Wskazane zbiory danych mogą bowiem zapewnić użyteczne informacje na temat wdrażania polityki sektorowej. Komisja omawia obecnie z Ministerstwem Finansów możliwość wsparcia departamentów w tworzeniu bardziej kompletnych zbiorów danych statystycznych.

Marokański system statystyczny jest bardzo dobrze rozwinięty – bardziej niż w wielu innych państwach – o czym świadczy wskaźnik zdolności statystycznych obliczany przez Bank Światowy. W związku z tym zapewnia on wystarczającą podstawę monitorowania i analizy postępów sektorowych. Poza danymi statystycznymi Komisja wykorzystuje inne źródła informacji, aby dokonać kontroli krzyżowej dostarczonych informacji i potwierdzić poziom osiągnięć.

76 Komisja odsyła do swoich odpowiedzi do pkt 69.

77 Rząd stale pracuje nad rozwiązaniem kwestii personelu medycznego. Rząd utworzył w całym kraju szereg wydziałów medycznych. Ponadto od czasu przyjęcia ustawy o partnerstwach publiczno-prywatnych (2015 r.) w Maroku utworzono wydziały w sektorze prywatnym, które zapewniają różnorodne dodatkowe programy nauczania dla zawodów medycznych przeznaczone dla różnego rodzaju pracowników służby zdrowia. UE poruszyła tę kwestię w ramach dialogu merytorycznego.

Oczekiwano, że dzięki finansowaniu z Banku Światowego opracowany zostanie elektroniczny system informacji z zakresu opieki zdrowotnej. Niestety wsparcie Banku Światowego nie zostało udzielone na czas. Centralny plan wdrożenia systemu został niedawno zatwierdzony przez Ministerstwo Zdrowia. Nie było potrzeby, by UE powielala to działanie.

80 Postępy dotyczące delikatnych i trudnych reform są niekiedy wolniejsze, niż oczekiwano, jednak jakość osiągnięć i odpowiedzialność organów administracji oraz obywateli mają kluczowe znaczenie dla osiągnięcia sukcesu.

81 Uznając znaczenie ograniczenia liczby tymczasowych aresztowań, rząd usunął odpowiednie artykuły z kodeksu karnego i niedawno przedstawił je jako odrębną ustawę, aby przyspieszyć ich reformę.

W umowie finansowej Komisja stwierdziła, że jest to jedna z najważniejszych kwestii do rozwiązania w ramach programu wsparcia budżetowego. W tym celu opracowano trzy wskaźniki.

Osiągnięto zachęcające wyniki obejmujące obniżenie do 39 % liczby osób przetrzymywanych na podstawie zatrzymania prewencyjnego w 2018 r.

82 Nie można wykazać wpływu dogłębnych i gruntownych reform, takich jak reformy w sektorze wymiaru sprawiedliwości (mające na celu zapewnienie niezależnego wymiaru sprawiedliwości, lepszego dostępu do praw i wymiaru sprawiedliwości, zwiększenie ochrony sądowej praw i wolności oraz zwiększenie skuteczności i wydajności wymiaru sprawiedliwości), w tak krótkim okresie, w szczególności biorąc pod uwagę, że takie reformy wymagają uzyskania wsparcia ze strony organów administracji, sędziów i wszystkich obywateli.

Postępy osiągane w przypadku poszczególnych części reformy (choć ograniczone w odniesieniu do kodeksu karnego) są znaczące, a ich wpływ zostanie zmierzony w nadchodzących latach.

85 PACC miał na celu wykazanie, że nowy zbiór regulacji i szczególnych korzyści może zapewnić niezbędne zachęty do zakładania jednoosobowej działalności gospodarczej. Wartość dodaną programu stanowi zapewnienie jakości i trwałości mechanizmów wprowadzonych na potrzeby osób samozatrudnionych. Program nie ma na celu wymuszenia reformy ani znaczącego obniżenia krajowego odsetka nieformalnych jednostek gospodarczych w trzy lata, ale jest ukierunkowany na zbadanie innowacyjnych sposobów przezwyciężenia niechęci osób samozatrudnionych do rejestracji działalności.

Z uwagi na rozmiar i zakres program PACC wspiera najbardziej obiecujące procesy zainicjowane przez rząd marokański w celu zwiększenia stopnia formalizacji gospodarki i zachęcenia do tworzenia miejsc pracy (tj. ustanowienie statusu osoby samozatrudnionej). Podobnie w przypadku programów inwestycyjnych projekt PACC wiąże się z rozwojem portfela projektów wspieranych przez marokańską agencję ds. MŚP.

86 Komisja uważa, że program „primo-exporter” (program ukierunkowany na eksporterów rozpoczynających działalność) ma na celu znaczne zwiększenie liczby regularnych eksporterów.

87 Komisja zgadza się, że widoczność była ograniczona w okresie, w którym zawieszono stosunki polityczne; jednak od 2017 r. widoczność UE znacznie się poprawiła.

88 Komisja potwierdza, że od 2017 r. organizowano oficjalne wydarzenia na wysokim szczeblu, w których uczestniczyła delegatura Unii.

89 Jeżeli chodzi o program PACC, od połowy 2018 r. znacznie zwiększyło się jego wyeksponowanie, m.in. poprzez obszerne przekazy medialne.

90 Na stronach internetowych ministerstw nie ma logo innych partnerów technicznych i finansowych.

92 Komisja uważa, że pomimo utrzymujących się różnic od 2012 r. nastąpiła znaczna poprawa w dostępie do szpitali publicznych, który wzrósł o 80 %, zaś dostęp do wyspecjalizowanych konsultacji publicznych wzrósł o 78 %.

93 Komisja pragnie podkreślić, że dane dotyczące występowania ubóstwa i nierówności w Maroku pochodzą z lat 2013–2014, przy wykorzystaniu danych za 2010 r. Te same dane wykorzystuje się w nowszych publikacjach, takich jak *African Development Dynamics* 2018. Ponieważ nowsze dane nie są dostępne, Komisja kwestionuje wnioski Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, że programy wsparcia budżetowego wdrożone w latach 2014–2018 nie miały znaczącego wpływu na te dwa wskaźniki. Ponadto ocena oddziaływania programów wsparcia budżetowego na podstawie danych dotyczących okresów poprzedzających realizację tych programów nie jest poprawna pod względem metodycznym.

94 Komisja uważa, że chociaż nie we wszystkich dziedzinach nastąpiły postępy w zakresie praw kobiet, to jednak nastąpiła znacząca poprawa, jeżeli chodzi o udział kobiet w życiu politycznym – zarówno na szczeblu krajowym, jak i lokalnym. Maroko zajmuje 123. miejsce na 189, jeżeli chodzi o wskaźnik równouprawnienia płci ONZ z 2017 r.

95 b) Komisja uważa, że poprzedni program wsparcia budżetowego dotyczący równouprawnienia płci odegrał kluczową rolę w instytucjonalizacji kwestii płci w głównych politykach sektorowych.

Chociaż uznaje się potrzebę wzmocnienia koordynacji między poszczególnymi instytucjonalnymi zainteresowanymi stronami, skuteczne włączenie problematyki płci do głównego nurtu polityki pozostaje wyzwaniem.

W uznaniu powyższego Komisja, w celu zapewnienia silniejszego ukierunkowania na kwestie płci w nowszych programach wsparcia budżetowego, dbając jednocześnie o dezagregację danych w sektorowych programach wsparcia budżetowego, uzupełniła programy, dodając co najmniej jeden specjalny wskaźnik związany z płcią, oparty na sektorowych analizach dotyczących płci.

c) Ponieważ upodmiotowienie ekonomiczne kobiet stanowi poważne wyzwanie, Komisja opracowuje odpowiednią strategię za pomocą różnych instrumentów (nie tylko wsparcia budżetowego), jak np. specjalny program „Kobiety w biznesie” finansowany w ramach krajowego programu orientacyjnego.

W związku z ciągłym dialogiem sektorowym w tej dziedzinie w drugim programie na rzecz równouprawnienia płci zawarto szczególnie wskaźnik dotyczący upodmiotowienia ekonomicznego kobiet.

Jako uzupełnienie PACC, w celu prowadzenia konkretnych działań skierowanych do kobiet będących przedsiębiorcami, Komisja przyznała dotacje za pośrednictwem krajowego programu orientacyjnego na rzecz konkretnego programu wsparcia sektora prywatnego realizowanego przez Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju.

d) Komisja pragnie zwrócić uwagę na fakt, że kwestie związane z prawami człowieka są również rozwiązywane za pośrednictwem różnych kanałów politycznych i kanałów współpracy. W przypadku czterech skontrolowanych programów nie osiągnięto trzech

wskaźników w sektorze wymiaru sprawiedliwości bezpośrednio związanych z prawami człowieka z powodu opóźnienia w zatwierdzeniu kodeksu karnego.

Należy jednak zauważyć, że zarówno program „Opieka zdrowotna”, jak i program „Ochrona socjalna”, poprzez dążenie do poprawy dostępu do usług socjalnych, bezpośrednio przyczyniają się do realizacji praw socjalnych i gospodarczych.

96 W tym okresie odnotowano pewne pozytywne zmiany (utworzenie organu ds. równości i walki z dyskryminacją w 2017 r., przyjęcie ustawy 103-13 o przemocy wobec kobiet i dziewcząt w 2018 r.), nawet jeżeli dotychczas postępy były nierównomierne. Zgodnie ze sprawozdaniami rocznymi UE na temat praw człowieka i demokracji, obejmującymi lata 2015–2018, pomimo pozytywnych tendencji w niektórych obszarach, m.in. jeżeli chodzi o system wymiaru sprawiedliwości, ramy instytucjonalne dotyczące praw człowieka oraz korupcję, Maroko nadal ma przed sobą istotne wyzwania w zakresie praw człowieka.

98 Freedom House uważa Maroko za kraj „częściowo wolny”, przyznając mu 39 pkt na 100 w swoim sprawozdaniu na temat wolności na świecie z 2019 r. (zob. rys. 15). Główne kwestie poruszone w tym sprawozdaniu to ograniczenia wolności prasy i wolności zgromadzeń, brak wolności w internecie oraz brak niezależności wymiaru sprawiedliwości. W 2018 r. poziom wolności obywatelskich w Maroku uległ obniżeniu z 4,5 pkt do 5 pkt (na możliwych 7 pkt) ze względu na reakcję państwa na demonstracje na dużą skalę organizowane przez cały rok (zob. rys. 14).

WNIOSKI I ZALECENIA

99 Biorąc pod uwagę kwestie wskazane w odpowiedziach, Komisja stwierdza, że współpraca UE przyczyniła się do wdrażania reform w Maroku. Miało to pozytywny wpływ na rozwój społeczno-ekonomiczny kraju, co konsekwentnie potwierdzały wyniki monitorowania prowadzonego przez Komisję: zarówno w wewnętrznych, jak i zewnętrznych niezależnych ocenach rocznych stały postęp we wdrażaniu reform postrzegany jest pozytywnie.

100 Zdefiniowane sektory priorytetowe wynikają z samego marokańskiego programu reform opracowanego na podstawie konstytucji z 2011 r. Chociaż istnieje możliwość pewnej konsolidacji i koncentracji, ograniczenie się do tylko trzech sektorów byłoby sprzeczne z założeniem planu działania „szczególny status” i zmniejszyłoby wpływ polityki Komisji. Komisja uważa, że środki na rzecz sektorowych programów wsparcia budżetowego są przydzielane w ramach przejrzystego, metodycznego i w pełni udokumentowanego procesu (zob. odpowiedź Komisji do pkt 27). Zawieszenie relacji politycznych zostało szczegółowo omówione w grupie roboczej Rady Europejskiej z państwami członkowskimi, które zatwierdziły strategię Komisji (zob. odpowiedź Komisji do pkt 32).

Zalecenie 1 – Wzmocnienie ukierunkowania wsparcia budżetowego UE w Maroku

Podpunkt pierwszy: **Komisja i ESDZ częściowo przyjmują to zalecenie.**

Zgodnie z wezwaniem zawartym w unijnym Programie działań na rzecz zmian i wytycznych dotyczących programowania Komisja i ESDZ postanawiają skoncentrować się na bardziej ograniczonej liczbie sektorów. Priorytetowe traktowanie sektorów byłoby jednak sprzeczne z obecnymi wytycznymi.

Podpunkt drugi: **Komisja i ESDZ przyjmują to zalecenie** i uważają, że jest ono już wdrażane.

Komisja i ESDZ regularnie dostosowują metodykę w świetle zdobytego doświadczenia.

Komisja i ESDZ uwzględniają zalecenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w ramach regularnych przeglądów metodyki i sposobu jej wdrażania.

Podpunkt trzeci: **Komisja i ESDZ przyjmują to zalecenie.**

Proces wspólnego programowania zainicjowano w 2015 r., a UE i państwa członkowskie zakończyły wspólną analizę głównych wyzwań w zakresie rozwoju stojących przed tym państwem. W 2017 r. podjęto decyzję o skoncentrowaniu wspólnego programowania na trzech głównych sektorach (płeć, migracja, i szkolenia zawodowe). Powyższe trzy sektory nie weszły w zakres kontroli. W obecnym okresie programowania poczyniono znaczne wysiłki na rzecz wdrażania wspólnego programowania w Maroku. Komisja i ESDZ będą jeszcze energiczniej kontynuować te wysiłki w nowym okresie programowania.

101 Umowa finansowa dotycząca wsparcia budżetowego oraz załączniki do tej umowy zawierają wszystkie wartości docelowe, wskaźniki i wartości wyjściowe niezbędne do realizacji programu. Wytyczne dotyczące wsparcia budżetowego nie wymagają opracowania planu działania.

Zob. odpowiedzi Komisji do pkt 47 i 48.

Zalecenie 2 – Poprawa sposobu projektowania wartości docelowych i wskaźników wykonania

Podpunkt pierwszy: **Komisja i ESDZ nie przyjmują tego zalecenia.**

Komisja wskazuje, że określanie szczegółowych i istotnych wskaźników wykonania jest już standardową praktyką zgodną z wytycznymi dotyczącymi wsparcia budżetowego.

Komisja uważa, że wartości docelowe i wskaźniki wykonania zastosowane w skontrolowanych programach były odpowiednio dostosowane do warunków panujących w Maroku. Uzasadnienie przedstawiono w logice interwencji dla każdego programu, która jest częścią dokumentu dotyczącego działania zatwierdzonego przez służby Komisji i państwa członkowskie. Należy zauważyć, że wsparcie budżetowe nie ogranicza się do wskaźników wykonania.

Podpunkt drugi: **Komisja i ESDZ przyjmują to zalecenie** i w stosownych przypadkach korzystają ze wskaźników ukierunkowanych na wyniki.

Podpunkt trzeci: **Komisja i ESDZ przyjmują to zalecenie** i w stosownych przypadkach korzystają z wartości wyjściowych.

102 Komisja podkreśla, że dialog merytoryczny prowadzony jest codziennie i na wszystkich szczeblach. W razie potrzeby systematycznie podnosi się kluczowe kwestie na odpowiednim szczeblu. Pełne udokumentowanie tego procesu w całości pociągnęłoby za sobą ogromne koszty administracyjne i mogłoby mieć wpływ na delikatne, a czasem poufne dyskusje. Coroczne spotkania są dokumentowane, a protokoły przekazywane Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu.

Komisja przestrzega wytycznych dotyczących wsparcia budżetowego w zakresie dialogu merytorycznego prowadzonego w kontekście wsparcia budżetowego. Wyniki dialogu merytorycznego są i będą istotną częścią każdej oceny. Mimo to Komisja pragnie zwrócić uwagę na delikatny z politycznego punktu widzenia charakter reform i celów politycznych i w związku z tym utrzymuje, że strategie dialogu będą nadal opracowywane, aby chronić interesy Komisji.

Kontakty z administracją marokańską utrzymuje się na wszystkich szczeblach, a problemy rozwiązuje na odpowiednim szczeblu zgodnie z zasadami prawidłowego zarządzania oraz z poszanowaniem protokołu dyplomatycznego i konieczności operacyjnej.

Zob. również odpowiedzi Komisji do pkt 56 i 57.

Zalecenie 3 – Wzmocnienie dialogu merytorycznego

Dialog merytoryczny stanowi główną część praktyki w zakresie pomocy rozwojowej oraz identyfikacji, formułowania, wdrażania, monitorowania i oceny programów wsparcia budżetowego w Maroku. Jest on nie tylko powiązany z finansowaniem, ale obejmuje wszystkie obszary planu działania „szczególny status”.

Komisja może rozważyć, zgodnie z zaleceniami, bardziej formalne i regularne składanie sprawozdań z dialogu merytorycznego. Nieformalny dialog merytoryczny pozostaje jednak istotny i skuteczny w pewnych okolicznościach (co potwierdzono w okresie zawieszenia relacji politycznych między UE a Marokiem).

Podpunkt pierwszy: **Komisja i ESDZ przyjmują to zalecenie.**

Do zaktualizowanych wytycznych dotyczących wsparcia budżetowego włączono lepsze wytyczne dotyczące dialogu merytorycznego w ramach wsparcia budżetowego.

Mimo to Komisja chciałaby podkreślić delikatny z politycznego punktu widzenia charakter niektórych reform i celów politycznych i w związku z tym utrzymuje, że strategie dialogu będą opracowywane, aby chronić interesy Komisji.

Podpunkt drugi: **Komisja i ESDZ częściowo przyjmują to zalecenie.**

Sporządza się protokoły wszystkich kluczowych spotkań i w razie potrzeby podejmuje się działania następcze. Komisja i ESDZ będą dążyć do bardziej systematycznego dokumentowania dialogu merytorycznego.

Podpunkt trzeci: **Komisja i ESDZ częściowo przyjmują to zalecenie.**

Regularną sprawozdawczość w zakresie dialogu merytorycznego zapewnia się w ramach sprawozdań z zarządzania pomocą zewnętrzną oraz not dotyczących wypłat. Komisja i ESDZ będą dążyć do bardziej systematycznego dokumentowania dialogu merytorycznego.

103 Zob. odpowiedzi Komisji do pkt 59–63.

Komisja stwierdza, że:

- wykorzystane źródła weryfikacji uznaje się za właściwe;
- tylko w przypadku jednego wskaźnika i jednej wartości docelowej brakowało źródeł weryfikacji, ponieważ miały one zostać dostarczone przez rząd przed dokonaniem płatności;
- jakość i wiarygodność danych weryfikowano zawsze, gdy uznano to za konieczne, ponieważ zgodnie z najlepszą praktyką międzynarodową Komisja opiera się na krajowych systemach statystycznych;
- błędy w płatnościach odnosiły się jedynie do płatności dotyczących dwóch wartości docelowych, a ponadto wszczęto procedurę odzyskiwania środków;
- wszystkich innych wypłat dokonano zgodnie z postanowieniami umowy finansowej;
- przeniesienia wartości docelowych dokonywano regularnie na wniosek właściwego ministerstwa po dokonaniu oceny zarówno przez niezależne misje obserwacyjne, jak i służby Komisji.

Zalecenie 4 – Usprawnienie procedur weryfikacji wypłat

Podpunkt pierwszy: **Komisja nie przyjmuje tego zalecenia**, ponieważ opiera się ono na uwagach i wnioskach, których nie podziela.

Komisja wskazuje, że zgodnie z praktykami należytego zarządzania finansami i wytycznymi dotyczącymi wsparcia budżetowego stosuje się odpowiednie metody obliczeń, wyraźnie opisane w załącznikach do umowy finansowej. W rzadkich przypadkach, w których popełniono błędy, są one korygowane w odpowiednim czasie.

Podpunkt drugi: **Komisja nie przyjmuje tego zalecenia**, ponieważ opiera się ono na uwagach i wnioskach, których nie podziela.

Komisja wskazuje, że jest to już standardową praktyką. Zgodnie z wytycznymi dotyczącymi wsparcia budżetowego środki pieniężne wypłaca się wyłącznie wówczas, gdy istnieją wiarygodne dowody wskazujące, że osiągnięto wyznaczone cele.

W całym cyklu życia programu Komisja dokładnie weryfikuje wiarygodność i spójność źródeł weryfikacji.

Krajowy system gromadzenia danych w skontrolowanych sektorach oceniono jako wiarygodny podczas opracowywania programu. Ocena ta jest poparta pozycją Maroka w rankingu, który tworzy się na podstawie wskaźnika zdolności statystycznych obliczanego przez Bank Światowy („World Bank Statistical Capacity Index”) i w którym kraj ten plasuje się znacznie powyżej średniej regionalnej pod względem jakości swoich danych statystycznych.

Zgodnie z międzynarodowymi zobowiązaniami dotyczącymi skuteczności pomocy oraz z Europejskim konsensusem w sprawie rozwoju korzystanie z systemów krajowych ma na celu ich wzmocnienie, zapewnienie, by miały charakter bardziej sprzyjający włączeniu, oraz zwiększenie odpowiedzialności krajowej. Dlatego też podczas oceny osiągniętych wyników mierzonych za pomocą wskaźników stosowanych w odniesieniu do transz zmiennych Komisja wykorzystuje wszystkie oficjalne, istotne i wiarygodne informacje, o ile dają one wystarczającą pewność co do poziomu osiągnięć.

W przypadku poważnych wątpliwości co do jakości przedstawionych dokonuje się weryfikacji na potrzeby decyzji dotyczących płatności.

Podpunkt trzeci: **Komisja nie przyjmuje tego zalecenia**, ponieważ opiera się ono na uwagach i wnioskach, których nie podziela.

Delegatura ocenia zasadność wniosku o przeniesienie na podstawie argumentów przedstawionych przez kraj partnerski. Ocena ta jest ponownie sprawdzana i zatwierdzana przez służby centrali. Argumenty te mogą być zawarte w piśmie rządu lub odzwierciedlone w protokołach spotkań lub sprawozdaniach z niezależnych misji obserwacyjnych.

Szczegółowe wyjaśnienia znajdują się w odpowiednich punktach sprawozdania.

104 Formalne i szczegółowe monitorowanie postępów w realizacji każdego programu reform w ramach wsparcia budżetowego odbywa się co roku, zazwyczaj z pomocą niezależnych, zewnętrznych konsultantów, podczas przygotowywania dokumentacji dotyczącej wypłat. Monitorowanie to obejmuje sekcję poświęconą postępom w polityce sektorowej. Stały dialog merytoryczny, wizyty i grupy robocze zapewniają regularne monitorowanie, które pozwala na wczesne ostrzeżenie w przypadku wystąpienia odstępstw (zob. odpowiedzi Komisji do pkt 64–66, w których znajdują się szczegółowe uwagi dotyczące programu).

Zalecenie 5 – Udoskonalenie procedur monitorowania

Podpunkt pierwszy: **Komisja częściowo przyjmuje to zalecenie.**

Nie wszystkie programy uzasadniają jednak wizyty w terenie.

Podpunkt drugi: **Komisja przyjmuje to zalecenie.**

Podpunkt trzeci: **Komisja przyjmuje to zalecenie.**

105 Komisja uważa, że osiągnięto 62 % wartości docelowych.

Wskaźniki wykonania budżetu w przypadku Ministerstwa Sprawiedliwości i Ministerstwa Zdrowia wynoszą odpowiednio powyżej 90 % i 95 % w latach 2014–2016 oraz powyżej 100 % w 2017 r. Błędne jest zatem stwierdzenie, że „pozostały do wydatkowania znaczne środki finansowe”.

Wartością dodaną wsparcia budżetowego jest wspieranie wdrażania lokalnych reform i planów działania, które są prawdziwymi, wiarygodnymi i odpowiednimi programami reform, przynoszącymi długoterminowe korzyści transformacyjne dla społeczeństw krajów partnerskich.

106 Wyeksponowanie jest wynikiem ciągłego procesu komunikacji i wymaga zróżnicowanego podejścia w zależności od kontekstu. Umowy finansowe dotyczące wsparcia budżetowego i innych działań zewnętrznych zawierają już postanowienia wymagające zapewnienia wyeksponowania.

Minimalne wyeksponowanie odnotowano tylko w 2016 r. Od 2017 r. wyeksponowanie wsparcia UE znacznie wzrosło.

Podobnie jak w przypadku podpisania wstępnej umowy finansowej zachęta do osiągania wyników nie powstaje z chwilą podpisania addendum. Addendum jest wynikiem dialogu i negocjacji prowadzonych przez wiele miesięcy przed jego faktycznym podpisaniem.

Dalsze szczegółowe wyjaśnienia stanowiska Komisji przedstawiono w uwagach dotyczących odpowiednich punktów (zob. odpowiedzi Komisji do pkt 89–92).

Zalecenie 6 – Zwiększenie wyeksponowania unijnego wsparcia

Komisja i ESDZ częściowo przyjmują to zalecenie.

Wprowadzenie szczególnych warunków wypłaty środków w odniesieniu do wyeksponowania nie byłoby właściwe i w niektórych przypadkach, np. w okresie trudnych stosunków między Marokiem a UE, mogłoby przynieść efekt przeciwny do zamierzonego.

107 Komisja uważa, że kwestie płci i praw człowieka to złożone, zakorzenione wyzwania społeczne, które wymagają czasu, aby można było dostrzec postępy.

Stosowanie wysoce zintegrowanych wskaźników długoterminowego oddziaływania (takich jak wskaźnik rozwoju społecznego lub wskaźnik nierówności płci) jest nieodpowiednie w celu dokonania pomiaru oddziaływania programu wsparcia budżetowego w tak krótkim czasie. Ponadto należy zauważyć, że w Maroku odnotowuje się poprawę zarówno wskaźnika rozwoju społecznego, jak i wskaźnika nierówności płci

Dalsze szczegółowe wyjaśnienia stanowiska Komisji przedstawiono w uwagach dotyczących odpowiednich punktów (zob. odpowiedzi Komisji do pkt 96–100).

Zespół kontrolny

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli dotyczących wybranych obszarów polityki i programów unijnych bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne w taki sposób, aby miały one jak największe oddziaływanie, biorąc pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę III – Działania zewnętrzne, bezpieczeństwo i wymiar sprawiedliwości, której przewodniczy członkini Trybunału Bettina Jakobsen. Kontrolą kierował Hannu Takkula, członek Trybunału, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Turo Hentila, szef gabinetu, Helka Nykaenen, attaché; Kim Hublé, koordynatorka zadania, a także kontrolerzy: Aurélia Petliza i Dirk Neumeister.

Harmonogram

Wydarzenie	Data
Zatwierdzenie ramowego programu kontroli / rozpoczęcie kontroli	25.9.2018
Oficjalne przesłanie wstępnej wersji sprawozdania Komisji (lub innej jednostce kontrolowanej)	3.06.2019
Przyjęcie ostatecznej wersji sprawozdania po postępowaniu kontradiktoryjnym	14.11.2019
Otrzymanie odpowiedzi Komisji i ESDZ we wszystkich wersjach językowych	5.12.2019

© Unia Europejska, 2019.

Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

W celu wykorzystania lub powielenia zdjęć lub innych materiałów nieobjętych prawem autorskim Unii Europejskiej należy wystąpić o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

PDF	ISBN 978-92-847-4001-	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/024483	QJ-AB-19-022-PL-N
HTML	ISBN 978-92-847-3999-	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/27508	QJ-AB-19-022-PL-Q

Kontrola miała na celu ocenę skuteczności wsparcia budżetowego UE na rzecz Maroka w latach 2014–2018. Jej zakres obejmował wsparcie budżetowe na rzecz sektorów ochrony zdrowia i opieki społecznej oraz wymiaru sprawiedliwości, a także na rzecz rozwoju sektora prywatnego. Analizie poddano zarządzanie wsparciem przez Komisję oraz oceniono, czy założone cele zostały osiągnięte. Komisja uznała wsparcie budżetowe za odpowiedni instrument udzielania pomocy. Trybunał stwierdził jednak, że wartość dodana tego instrumentu i jego zdolność do wspierania reform były ograniczone ze względu na nieoptymalne ukierunkowanie, uchybienia we wdrażaniu i niewystarczające monitorowanie. Główne uchybienia stwierdzono w zakresie koncepcji wskaźników i oceny rezultatów. Trybunał sformułował w związku z tym zalecenia dotyczące ukierunkowania wsparcia na mniejszą liczbę sektorów, ulepszenia koncepcji wskaźników, udoskonalenia procedur kontroli wypłaty środków oraz wzmocnienia dialogu merytorycznego.

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału
Obrachunkowego przedstawiono na mocy art. 287 ust. 4 akapit
drugi TFUE.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors