

Raportul special

# Sprijinul acordat de UE Marocului: rezultate limitate până în prezent



CURTEA DE  
CONTURI  
EUROPEANĂ

# Cuprins

	Puncte
<b>Sinteză</b>	I-VII
<b>Introducere</b>	01-13
<b>Un partener important</b>	01-06
<b>Un beneficiar important al fondurilor IEV</b>	07-11
<b>Relații bilaterale în dificultate</b>	12-13
<b>Sfera și abordarea auditului</b>	14-18
<b>Observații</b>	19-98
<b>Direcționarea și proiectarea sprijinului nu erau optime</b>	19-48
Srijinul bugetar era prea dispersat pentru a putea maximiza rezultatele	19-38
Programele de sprijin bugetar nu au fost concepute astfel încât impactul să fie maximizat	39-48
<b>Dificultăți în punerea în aplicare a sprijinului</b>	49-64
Întârzierile au afectat punerea în aplicare	49-56
Evaluare necorespunzătoare a rezultatelor de către Comisie	57-64
<b>Programele de sprijin bugetar nu au avut un impact semnificativ</b>	65-98
Obiectivele sprijinului bugetar au fost îndeplinite doar parțial	65-90
Progrese limitate în ceea ce privește principalele provocări	91-98
<b>Concluzii și recomandări</b>	99-107
<b>Anexe</b>	
<b>Anexa I – Etape importante ale cooperării dintre UE și Maroc</b>	
<b>Anexa II – Decizii, contracte și plăți aferente programelor de sprijin bugetar (2014-2018)</b>	
<b>Anexa III – Finanțare prin alte instrumente ale UE (2014-2018)</b>	
<b>Anexa IV – Sinteză a contractelor/proiectelor auditate</b>	
<b>Anexa V – Obiectivele programelor de sprijin bugetar</b>	

**Anexa VI – Probleme legate de plata tranșelor variabile**

**Anexa VII – Evoluția indicatorilor-cheie**

**Anexa VIII – O evaluare a contractelor de sprijin bugetar per sector**

**Acronime**

**Răspunsurile Comisiei și ale SEAE**

**Echipa de audit**

**Calendar**

## Sinteză

**I** Marocul este o țară din Africa de Nord care cunoaște o creștere constantă și un mediu politic stabil. Acordul de asociere semnat în 1996 a consolidat cooperarea dintre Maroc și Uniunea Europeană (UE). De la lansarea politicii europene de vecinătate în 2004, Marocul a devenit progresiv un partener privilegiat al UE în ceea ce privește cooperarea politică și economică, precum și cooperarea comercială, tehnică și pentru dezvoltare.

**II** Curtea a evaluat eficacitatea sprijinului bugetar acordat de UE Marocului între 2014 și 2018. În total, acest sprijin s-a ridicat la aproximativ 0,37 % din cheltuielile bugetare totale ale Marocului. Curtea a examinat gestionarea asigurată de Comisie și măsura în care obiectivele sprijinului bugetar al UE au fost îndeplinite. Sectoarele vizate au fost cel al sănătății, al protecției sociale, al justiției și al dezvoltării sectorului privat. În perioada analizată, contractele pentru toate sectoarele acoperite de sprijinul bugetar au însumat 562 de milioane de euro, iar plățile s-au ridicat la 206 milioane de euro.

**III** Pe baza unei analize adecvate a riscurilor și a unei evaluări corespunzătoare a nevoilor, Comisia a considerat că alegerea sprijinului bugetar ca mecanism de furnizare a ajutorului era judicioasă. Or, Curtea a concluzionat că valoarea adăugată a acestui mecanism și capacitatea sa de a sprijini reformele au fost limitate din cauza direcționării suboptime, a unor deficiențe în concepție și a monitorizării insuficiente. În plus, gradul de coordonare a donatorilor varia de la un sector la altul.

**IV** După hotărârea Tribunalului UE din decembrie 2015 cu privire la Sahara Occidentală, Marocul a suspendat dialogul politic din decembrie 2015 până în ianuarie 2019. Comisia nu a utilizat această perioadă de blocaj pentru a elabora o strategie clară referitoare la relațiile sale cu Marocul. Deși au fost organizate dialoguri în materie de politici, acestea nu au fost suficiente pentru toate sectoarele. În plus, Comisia nu a oficializat strategii pentru dialogurile în materie de politici.

**V** Sprijinul bugetar nu a contribuit în mod suficient la reforme, iar progresele înregistrate în cazul principalelor provocări au fost limitate. Gestionarea asigurată de Comisie a fost afectată de deficiențe în concepția programelor de sprijin bugetar și a indicatorilor acestora. Curtea a identificat neajunsuri și în ceea ce privește procedurile de monitorizare și evaluarea rezultatelor de către Comisie.

**VI** Sprijinul UE a vizat probleme transversale, cum ar fi perspectiva de gen și drepturile omului. În pofida acestei orientări specifice, nu s-a putut observa decât o îmbunătățire limitată în perioada analizată.

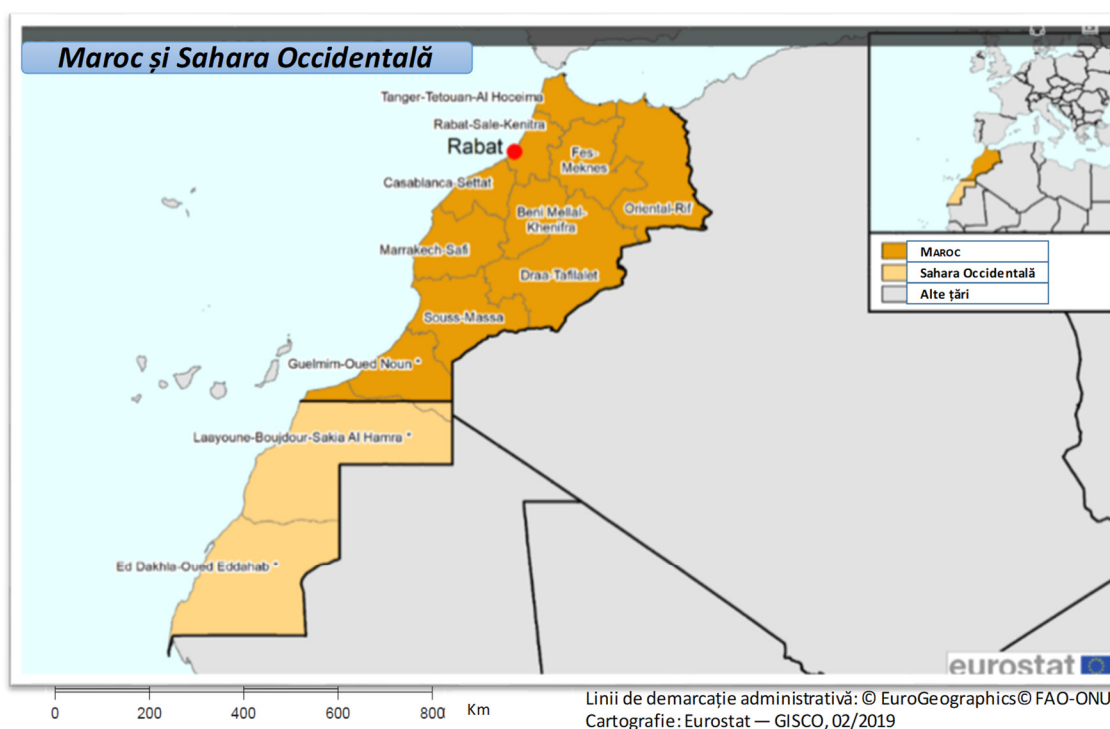
**VII** Curtea a formulat o serie de recomandări în atenția Comisiei în vederea consolidării abordării UE și a dialogului politic și în materie de politici, a îmbunătățirii procesului de elaborare a indicatorilor și a procedurilor de monitorizare, a consolidării procedurilor de verificare în ceea ce privește plățile și în vederea creșterii vizibilității sprijinului UE.

# Introducere

## Un partener important

**01** Din punct de vedere geografic, Regatul Maroc este cel mai apropiat vecin al Europei din Africa de Nord (a se vedea [figura 1](#)). În 2018, Marocul se clasa pe locul 123 din 189 de țări pe lista indicelui de dezvoltare umană al Organizației Națiunilor Unite, dezvoltarea sa umană fiind deci considerată medie. Cu un produs intern brut anual de aproximativ 101 miliarde de euro (2018) și cu aproximativ 35 de milioane de locuitori, Marocul este a cincea economie ca mărime din rândul țărilor africane și un important partener politic și economic al UE. În mod reciproc, UE este cel mai important partener comercial al Marocului, reprezentând aproximativ 65 % din exporturile acestei țări și 57 % din importuri<sup>1</sup>.

**Figura 1 – Maroc**



Linii de demarcație, numele indicate și denumirile utilizate pe această hartă nu implică aprobarea sau acceptarea oficială a Uniunii Europene.

\* Regiune situată parțial sau în întregime în Sahara Occidentală.

Sursa: [https://en.m.wikipedia.org/wiki/Regions\\_of\\_Morocco](https://en.m.wikipedia.org/wiki/Regions_of_Morocco)

Sursa: Eurostat.

<sup>1</sup> Sursa: cifrele Comisiei pentru 2017 (DG Comerț).

**02** Marocul beneficiază de pe urma gestiunii sale macroeconomice prudente și a reformelor structurale întreprinse în ultimii ani. Creșterea continuă într-un ritm relativ constant, iar inflația este scăzută. Deficitul extern de cont curent și deficitul bugetar au continuat să scadă în ultimii ani.

**03** Pe fondul tulburărilor din regiune în urma „Primăverii arabe” din 2011, Marocul se bucură de un mediu politic stabil. Odată cu noua sa constituție, adoptată în iulie 2011, Marocul a făcut pași importanți către o modernizare politică și către o economie deschisă.

**04** Această reformă constituțională a subliniat importanța drepturilor fundamentale și a egalității de gen. Cu toate acestea, legislația națională nu este încă pe deplin aliniată la convențiile Organizației Națiunilor Unite privind drepturile omului. De exemplu, Comitetul pentru Drepturile Omului din cadrul Organizației Națiunilor Unite a recomandat abolirea pedepsei cu moartea, combaterea violenței împotriva femeilor, îmbunătățirea egalității de gen, îmbunătățirea protecției drepturilor copilului, ratificarea Statutului de la Roma de instituire a Curții Penale Internaționale și eliminarea incriminării homosexualității. Marocul a respins majoritatea recomandărilor legate de drepturile femeilor<sup>2</sup>.

**05** UE și Marocul au o relație stabilă de la primul lor acord comercial, semnat în 1969. Parteneriatul s-a dezvoltat și s-a maturizat de-a lungul timpului (a se vedea [anexa I](#)), ducând la semnarea unui acord general de asociere în 1996<sup>3</sup>. Acest [acord de asociere](#), care a intrat în vigoare în anul 2000, reprezintă temeiul juridic al relațiilor UE-Maroc. De la lansarea politicii europene de vecinătate în 2004, Marocul a devenit progresiv un partener privilegiat al UE în ceea ce privește cooperarea politică și economică, precum și cooperarea comercială, tehnică și pentru dezvoltare.

**06** În contextul parteneriatului euro-mediteranean, acordul de asociere a marcat un punct de cotitură odată cu „statutul avansat”<sup>4</sup> acordat în 2008, care a subliniat natura specială a relației Marocului cu UE. Acordul oferea un cadru pentru cooperarea

---

<sup>2</sup> Consiliul pentru Drepturile Omului al Organizației Națiunilor Unite, *Universal Periodic Review Morocco*, mai 2017.

<sup>3</sup> „Acordul euro-mediteranean de instituire a unei asocieri între Comunitățile Europene și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Regatul Maroc, pe de altă parte” – JO L 70, 18.3.2000, p. 2.

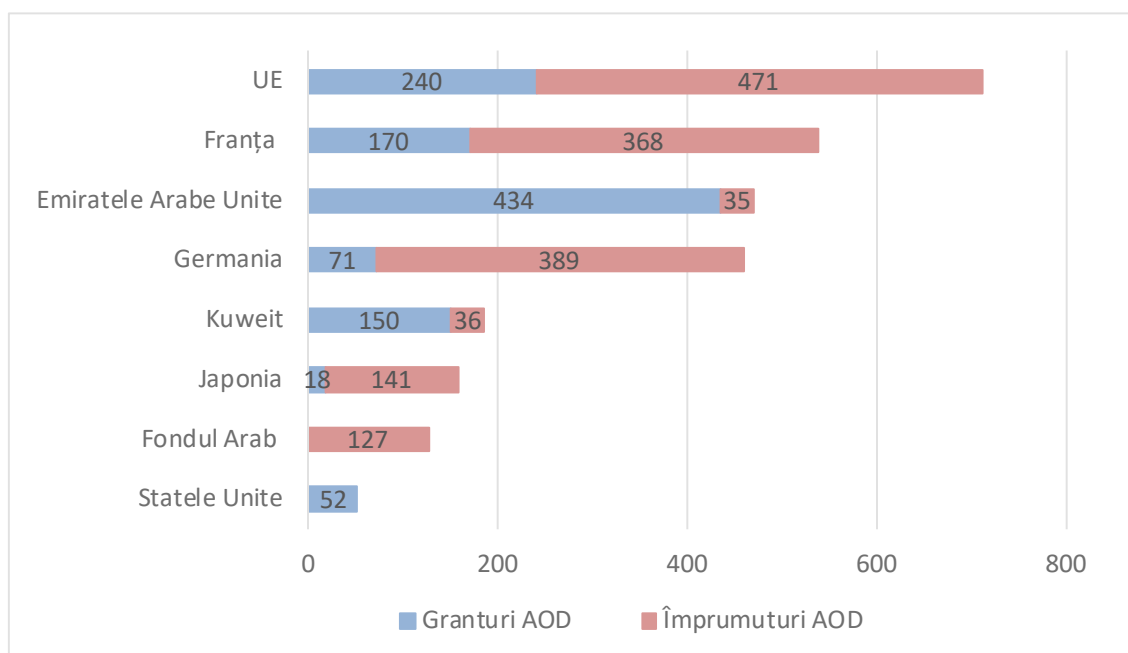
<sup>4</sup> *Document conjoint UE-Maroc sur le renforcement des relations bilatérales/ Statut Avancé* (13653/08).

politică la nivel înalt, în vederea continuării alinierii legislației marocane la legislația UE și a integrării progresive a economiei marocane în piața internă a UE.

## Un beneficiar important al fondurilor IEV

**07** Marocul primește mai mult sprijin pentru dezvoltare din partea UE decât orice altă țară din Africa de Nord, cu excepția Tunisiei, și este unul dintre principalii beneficiari ai ajutorului internațional pentru dezvoltare. UE este cel mai mare donator în Maroc, furnizând 25,2 % din asistența oficială pentru dezvoltare (a se vedea *figura 2*).

**Figura 2 – Asistența oficială pentru dezvoltare (AOD) în Maroc în 2017, principalii donatori (în milioane de dolari americani)**



Sursa: Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică.

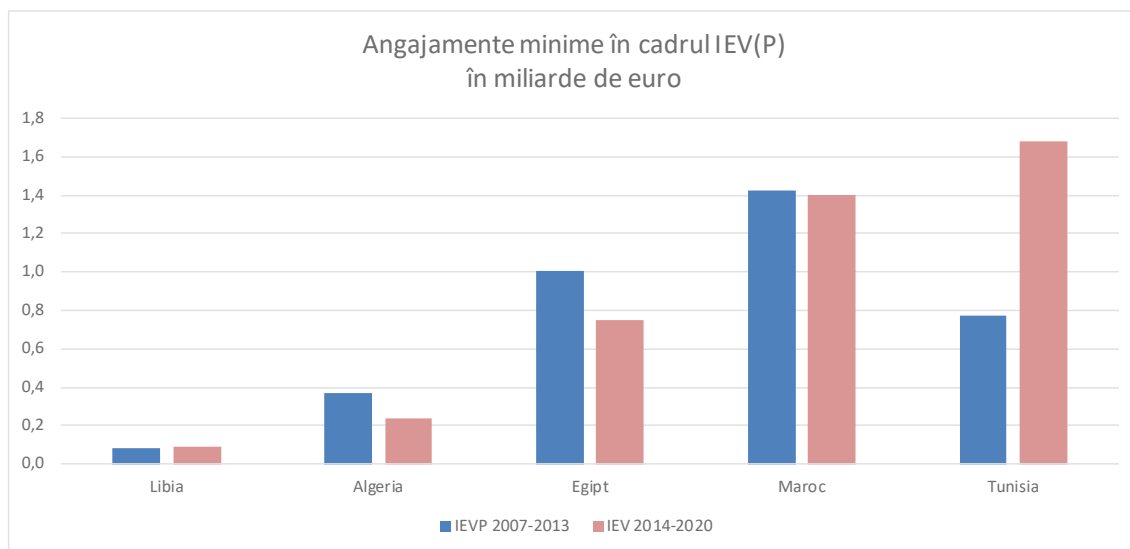
**08** Pe lângă asistența oficială pentru dezvoltare, în Maroc activează și alți actori din domeniul dezvoltării. Statisticile oficiale ale Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică arată, de exemplu, că Banca Mondială și Banca Africană de Dezvoltare (BAD) sunt donatori importanți în sectorul proiectelor de infrastructură, al bunei guvernante, al sănătății și al protecției sociale.

**09** Instrumentul european de vecinătate (IEV) este principalul instrument financiar care sprijină cooperarea Comisiei cu Marocul. Comisia programează sprijinul bilateral al UE pe o perioadă de șapte ani. Suma totală angajată a scăzut de la 1 431 de milioane de euro pentru perioada 2007-2013 la 1 399 de milioane de euro pentru 2014-2020



(a se vedea [figura 3](#)). Principalele sectoare prioritare menționate în Cadrul unic de sprijin pentru perioada 2014-2017 au fost accesul echitabil la serviciile sociale de bază, sprijinul pentru guvernarea democratică, statul de drept și mobilitatea, precum și locurile de muncă și creșterea durabilă și favorabilă incluziunii.

### Figura 3 – Angajamente de asistență bilaterală în Africa de Nord



Sursa: Comisia Europeană.

**10** Marocul este unul dintre cei mai importanți beneficiari ai programelor bilaterale IEV din Africa de Nord. Între 2014 și 2018, alocarea sprijinului bugetar (a se vedea [caseta 1](#)) s-a concretizat prin contracte care au însumat 562 de milioane de euro și prin plăți totale de aproape 206 milioane de euro (a se vedea [anexa II](#)). În medie, sprijinul bugetar reprezintă 75 % din cheltuielile anuale ale UE pentru Maroc. De asemenea, Marocul primește finanțare suplimentară în cadrul mai multor programe și instrumente tematice (a se vedea [anexa III](#)), iar sprijinul UE este direcționat și prin intermediul unor instituții financiare și al unor fonduri fiduciare.

#### Caseta 1

##### Cum este acordat sprijinul bugetar

Potrivit Comisiei, sprijinul bugetar este un mijloc eficace de furnizare a ajutorului pentru sprijinirea reformelor și a obiectivelor de dezvoltare durabilă. Comisia consideră că acesta este un vector de schimbare în vederea îmbunătățirii gestiunii financiare publice, a stabilității macroeconomice, a creșterii durabile și favorabile incluziunii și a luptei împotriva corupției și a fraudei, precum și în vederea promovării reformelor sectoriale, a drepturilor omului, a valorilor democratice și a egalității de gen.

Srijinul bugetar presupune un dialog, transferuri financiare în contul de trezorerie națională al țării partenere, o evaluare a performanțelor și dezvoltarea capacităților, pe baza unui parteneriat și a unei responsabilități reciproce. Fondurile transferate nu sunt alocate pentru un scop specific; prin urmare, este imposibil să se urmărească unde și cum sunt acestea folosite. După transferarea fondurilor, țara parteneră le poate folosi în procesul său bugetar obișnuit.

Acest tip de sprijin nu este acordat tuturor țărilor. Este necesar să fie respectate anumite criterii de eligibilitate atât înainte, cât și pe parcursul programului și, înainte de efectuarea plăților, trebuie să fie îndeplinite anumite condiții.

Pentru a fi eligibilă să primească sprijin bugetar, o țară trebuie să aibă:

- strategii de dezvoltare sectorială/națională pertinente și credibile;
- o politică macroeconomică orientată către stabilitate;
- un program de reformare a gestiunii finanțelor publice pertinent și credibil și
- transparență bugetară și control bugetar (informațiile bugetare trebuie să fie puse la dispoziția publicului).

Pe lângă aceasta, atunci când sunt propuse contracte de sprijin bugetar, este necesară o evaluare a valorilor fundamentale.

Srijinul bugetar se plătește în tranșe fixe și în tranșe variabile. Tranșele din prima categorie au o valoare fixă, stabilită în prealabil în acordul de finanțare (contractul dintre țara beneficiară și Comisie). Ele sunt plătite în întregime (atunci când toate condițiile sunt îndeplinite) sau nu sunt plătite deloc (dacă una sau mai multe condiții nu sunt îndeplinite). Tranșele variabile au o valoare maximă stabilită în prealabil în acordul de finanțare. Ele sunt plătite în integralitate sau parțial, suma debursată depinzând de performanțele realizate în raport cu țintele prestabilite sau cu indicatorii de performanță specificați (sub rezerva îndeplinirii totodată a condițiilor generale). Această evaluare a performanțelor se bazează pe date care trebuie furnizate de țara beneficiară și care sunt definite în acordul de finanțare (surse de verificare).

*Sursa: Orientările Comisiei privind sprijinul bugetar, septembrie 2017.*

**11** Delegația UE de la Rabat și Direcția Generală Vecinătate și Negocieri privind Extinderea gestionează și pun în aplicare programele. Serviciul European de Acțiune Externă (SEAE) și șeful Delegației UE sunt responsabili de dialogul politic.

## Relații bilaterale în dificultate

**12** UE și Marocul au întreținut relații bune o perioadă lungă de timp. Parteneriatul UE-Maroc a devenit însă tensionat în 2015, când Tribunalul UE a pronunțat prima serie de hotărâri potrivit cărora Sahara Occidentală nu face parte din Maroc. Acest lucru însemna că Sahara Occidentală era exclusă din acordul în domeniul pescuitului și al agriculturii dintre UE și Maroc și nu putea beneficia de aceleași tarife preferențiale. Problema Saharei Occidentale (a se vedea [caseta 2](#)) a pus sub presiune parteneriatul UE-Maroc și Marocul a suspendat dialogul politic.

## Caseta 2

### Sinteza hotărârilor Curții de Justiție a Uniunii Europene (CJUE)

**10 decembrie 2015:** Hotărârea Tribunalului UE<sup>5</sup> a anulat decizia<sup>6</sup> referitoare la punerea în aplicare a acordului privind agricultura pe teritoriul Saharei Occidentale. În hotărâre se statua că acordul privind agricultura se aplică și în cazul Saharei Occidentale, dar că Sahara Occidentală nu face parte din Maroc și că Regatul Maroc nu reprezintă puterea administrativă. Înainte de adoptarea deciziei, Consiliul ar fi trebuit să se asigure că resursele naturale ale teritoriului nu vor fi exploatate în detrimentul locuitorilor săi și al drepturilor fundamentale ale acestora.

**21 decembrie 2016<sup>7</sup>:** CJUE a anulat hotărârea din 2015 și a hotărât că niciun acord comercial sau de asociere cu Marocul nu se putea aplica teritoriului Saharei Occidentale, întrucât Sahara Occidentală nu face parte din Maroc. Drept urmare, CJUE a arătat că populația Saharei Occidentale ar trebui să fie considerată ca terță parte în relațiile dintre UE și Maroc. În consecință, ca în cazul oricărui acord bilateral, ar trebui obținut consimțământul expres al populației din teritoriul respectiv.

**Februarie 2018<sup>8</sup>:** CJUE a statuat că, întrucât Sahara Occidentală nu face parte din Regatul Maroc, apele adiacente Saharei Occidentale nu fac parte din zona de pescuit a Marocului menționată în acordul în domeniul pescuitului.

**Primul trimestru din 2019:** Parlamentul European și Consiliul au aprobat un amendament la două protocoale, unul pentru pescuit și unul pentru agricultură. Obiectivul a fost de a favoriza dezvoltarea economică în Sahara Occidentală prin tratarea exporturilor din acest teritoriu către UE în același mod ca și exporturile din Maroc.

**13** Dialogul politic are loc la nivelul SEAE, al șefului Delegației UE și al Ministerului Afacerilor Externe din Maroc. Dialogul în materie de politici are loc la nivel sectorial, între personalul Delegației UE și autoritățile marocane. *Figura 4* explică diferența dintre dialogul politic și dialogul în materie de politici.

<sup>5</sup> Hotărârea Tribunalului UE din 10 decembrie 2015 (cauza T-512/12).

<sup>6</sup> Decizia 2012/497/UE a Consiliului (JO L 241, 7.9.2012, p. 2).

<sup>7</sup> Hotărârea CJUE din 21 decembrie 2016 (cauza C-104/16 P).

<sup>8</sup> Hotărârea CJUE din 27 februarie 2018 (cauza C-266/16).

**Figura 4 – Dialogul politic și dialogul în materie de politici**

Dialogul politic
Acoperă toate politicile externe ale UE: politica de dezvoltare, comerțul, politica externă și de securitate.
În conformitate cu tratatele UE, acțiunea externă europeană sau alte teme iuri juridice.
În toate țările, dialogul politic are loc, de obicei, între șeful delegației UE și nivelul ministerial.
Dialogul în materie de politici
Acoperă sectoare specifice ale cooperării UE.
Ar trebui să sprijine obiectivele generale și specifice din contractele de sprijin bugetar.
Sprijină eforturile țărilor partenere de îndeplinire a obiectivelor stabilite în strategiile lor. Poate avea o dimensiune politică (de exemplu, când reformele dificile au un cost politic ridicat).

Sursa: DEVCO Academy.

## Sfera și abordarea auditului

**14** Acest audit a evaluat eficacitatea sprijinului bugetar acordat de UE Marocului în perioada 2014-2018. Curtea și-a propus să răspundă la următoarele întrebări:

- Comisia și SEAE au selectat în mod corespunzător sectoarele prioritare și au conceput programele în mod adecvat?
- Comisia a pus în aplicare în mod adecvat sprijinul acordat de UE în Maroc?
- Au fost îndeplinite obiectivele sprijinului UE pentru Maroc?

**15** Auditul a acoperit perioada cuprinsă între data deciziei oficiale de creare a Instrumentului european de vecinătate (1 ianuarie 2014) și sfârșitul anului 2018. Auditul s-a concentrat pe această perioadă deoarece pentru perioada 2005-2012 fusese deja efectuată o evaluare externă a sprijinului bugetar acordat Marocului (aceasta a fost publicată în 2014). De asemenea, această perioadă corespunde perioadei de programare a IEV. Sumele contractate și plătite pentru această perioadă sunt semnificative. În plus, Comisia nu a efectuat încă o evaluare de țară care să acopere sprijinul acordat Marocului.

**16** Auditul s-a desfășurat între septembrie 2018 și februarie 2019 și a vizat sectorul sănătății, sectorul protecției sociale, sectorul justiției și pe cel al dezvoltării sectorului privat (PACC: „*programme d'appui à la croissance verte et la compétitivité au Maroc*”). Majoritatea cheltuielilor IEV efectuate în Maroc între 2014 și 2018 vizau aceste sectoare (a se vedea [anexa II](#))<sup>9</sup>. Pe lângă programele de sprijin bugetar în aceste patru sectoare, Curtea a examinat 10 proiecte aferente deciziilor de finanțare respective (a se vedea [anexa IV](#)). Curtea a analizat dacă perspectiva de gen și drepturile omului au fost abordate ca probleme transversale în aceste programe de sprijin bugetar. [Anexa V](#) prezintă pe scurt obiectivele programelor de sprijin bugetar auditate, iar [anexa VII](#) conține o evaluare per sector.

**17** Activitățile de audit ale Curții au inclus o examinare a documentelor, interviuri cu personalul care lucrează la sediul Comisiei și în cadrul SEAE, precum și o vizită la fața locului. Vizita a permis Curții să colecteze informații suplimentare și să intervieveze reprezentanți ai autorităților naționale și membri ai personalului din cadrul Delegației UE și ai reprezentanțelor statelor membre ale UE în Maroc (reprezentanța spaniolă și cea franceză). De asemenea, Curtea a intervievat reprezentanți ai unor organizații

---

<sup>9</sup> 65 % din cheltuielile alocate și 72 % din plăți.

internaționale și ai altor donatori, cum ar fi Banca Mondială, BAD, UNICEF și *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*. În plus, Curtea a efectuat vizite la beneficiari, inclusiv la un centru de detenție pentru fete, la un centru de protecție socială și la întreprinderi private care primiseră subvenții pentru investiții.

**18** Fiind unul dintre cei mai mari beneficiari de ajutor extern ai UE, Marocul este un partener strategic în domenii cheie de politică. Comisia poate valorifica concluziile și recomandările acestui raport integrându-le pentru următoarea perioadă de programare (începând cu 2021). Relevanța și impactul potențial ale acestui raport sunt prin urmare ridicate.

# Observații

## Direcționarea și proiectarea sprijinului nu erau optime

### Sprijinul bugetar era prea dispersat pentru a putea maximiza rezultatele

**19** Curtea a analizat dacă Comisia și SEAE au stabilit o ordine coerentă de prioritate a sectoarelor vizate de sprijinul bugetar, în funcție de principalele nevoi ale Marocului. Curtea a verificat dacă a fost efectuată o evaluare adecvată a nevoilor. De asemenea, s-a evaluat dacă Comisia își coordonase în mod adecvat abordarea cu alți donatori activi în Maroc.

### Sprijinul bugetar a avut la bază o evaluare adecvată a riscurilor/nevoilor

**20** Comisia a considerat că sprijinul bugetar este cel mai adecvat mecanism pentru sprijinirea reformelor naționale și sectoriale și pentru susținerea punerii lor în aplicare. Comisia efectuează o analiză anuală a riscurilor pentru următoarele categorii: guvernanta politică, stabilitate macroeconomică, dezvoltare, gestiunea finanțelor publice și corupție/fraudă. În etapa de elaborare, criteriile de eligibilitate au fost îndeplinite în mod clar, iar valorile fundamentale nu au fost considerate ca reprezentând un risc ridicat. Nivelul de risc al Marocului a fost evaluat ca fiind moderat.

**21** Cu toate acestea, potrivit analizei riscurilor efectuate de Comisie, unul dintre principalele riscuri reziduale era legat de corupție. Or, în lipsa unui organism anticorupție, Comisia nu a fost în măsură să abordeze problema sprijinindu-se pe o astfel de instituție. Prin urmare, Comisia a abordat problema corupției prin intermediul unora dintre programele sale de sprijin bugetar. De exemplu, digitalizarea procedurilor prevăzută în cadrul programului PACC contribuie la reducerea corupției, la fel ca și măsurile și indicatorii aferenți programelor de sprijin bugetar din domeniile sănătății și protecției sociale. În cazul programului referitor la justiție, legea organică prevede măsuri care vizează reducerea corupției. Or, unele dintre aceste măsuri, cum ar fi un cod de etică pentru judecători, nu fuseseră încă adoptate.

**22** Rapoartele de țară ale Fondului Monetar Internațional și evaluarea din 2016 a cheltuielilor publice și a responsabilității financiare nu au identificat deficiențe majore și corespundeau cu evaluarea riscurilor efectuată de Comisie.



**23** În cooperare cu autoritățile naționale, Comisia a efectuat o evaluare detaliată a nevoilor pentru programele specifice de sprijin bugetar și a consultat o gamă largă de părți interesate în cursul formulării programelor. Delegația UE s-a întâlnit, de asemenea, cu organizații ale societății civile. În schimb, Curtea de Conturi a Marocului (care este un actor important) nu a fost consultată pe parcursul evaluării nevoilor pentru sectoarele auditate.

**24** Programele de sprijin bugetar au venit în completarea altor măsuri de sprijin din partea UE, iar coordonarea cu acestea, sub forma programelor bilaterale și tematice, a fost bună. Asistența tehnică a fost inclusă în elaborarea tuturor programelor de sprijin bugetar. Proporția totală a instrumentelor complementare de cooperare (asistența tehnică, înfrățirea instituțională etc.) care au completat programele de sprijin bugetar în Maroc a crescut de-a lungul timpului, de la 5 % (2007-2010) la 13 % (2011-2013), apoi la 16 % (2014-2016) și în continuare la 18 % (2017-2018).

#### **Au fost abordate nevoi importante, dar finanțarea acoperea domeniul numeroase**

**25** În cadrul programării sprijinului bilateral pentru Maroc, Comisia a abordat numeroase domenii prioritare. Aceste domenii răspundeau nevoilor vizate de strategiile sectoriale și reflectate atât în planul național de guvernare, cât și în planul de acțiune al UE. În documentele de programare, Comisia a demonstrat în mod clar de ce sectoarele respective aveau nevoie de finanțare. Sectoarele prioritare au fost aceleași în perioada 2007-2013 și în perioada 2014-2020 (a se vedea *figura 5*).

#### **Figura 5 – Sinteza a sectoarelor prioritare în perioada 2007-2020**

	2007-2013	2014-2020
<b>Sectorul 1</b>	<b>Dezvoltarea politicilor sociale</b> 412 milioane de euro	<b>Accesul echitabil la serviciile sociale de bază</b> 441 de milioane de euro
<b>Sectorul 2</b>	<b>Guvernanță/Drepturile omului</b> 115 milioane de euro	<b>Sprijin pentru guvernanța democratică, statul de drept și mobilitate</b> 337,5 milioane de euro
<b>Sectorul 3</b>	<b>Modernizarea economiei</b> 298 de milioane de euro	<b>Locuri de muncă, creștere durabilă și favorabilă incluziunii</b> 367,5 milioane de euro
<b>Consolidarea capacităților</b>	<b>Sprijin instituțional (inclusiv Réussir le Statut Avancé)</b> 272 de milioane de euro	<b>Sprijin complementar pentru dezvoltarea capacităților și societatea civilă</b> 294 de milioane de euro
<b>Altele</b>	<b>Mediu</b> 137 de milioane de euro	
<b>Total</b>	<b>1 234 de milioane de euro</b>	<b>1 470 de milioane de euro</b>

Sursa: programele indicative 2007-2010, 2011-2013 și Cadrul unic de sprijin 2014-2020.

**26** Comisia a definit cele trei sectoare prioritare în linii prea generale: acestea cuprindeau 13 subsectoare<sup>10</sup>, dintre care mai multe puteau fi considerate sectoare de sine stătătoare. Prin urmare, o reducere a fragmentării ajutorului ar fi fost posibilă. În plus, concentrarea asupra prea multor sectoare reduce impactul potențial al sprijinului UE. Agenda schimbării<sup>11</sup> prevede ca UE să se implice în cel mult trei sectoare per țară parteneră pentru a crește impactul și efectul de levier al asistenței sale.

**27** Suma alocată fiecărui program depindea de o serie de parametri<sup>12</sup>. Sumele au fost alocate pe baza unor negocieri, care nu au fost documentate. Prin urmare, Comisia nu a putut să demonstreze că sumele fuseseră alocate printr-o metodă transparentă.

**Comisia nu a elaborat, pe durata suspendării dialogului politic, o strategie clară pentru relațiile viitoare cu Marocul**

**28** Hotărârea CJUE și blocajul instituțional intervenit după alegerile parlamentare au avut un impact limitat, dar vizibil, asupra cooperării (a se vedea [caseta 2](#)).

**29** Hotărârea inițială a CJUE a fost pronunțată în decembrie 2015. Negocierile privind acordul de liber schimb aprofundat și cuprinzător, parteneriatul privind migrația și mobilitatea, precum și cooperarea privind securitatea/combateră terorismului nu au mai progresat de atunci.

**30** Consiliul de asociere<sup>13</sup> ar trebui să se reunească anual pentru a examina relațiile bilaterale și pentru a evalua progresele înregistrate în punerea în aplicare a acordului de asociere. Or, între decembrie 2015 și iunie 2019 nu a avut loc nicio reuniune. Astfel, cel mai recent raport disponibil privind progresele înregistrate, elaborat de SEAE, face

---

<sup>10</sup> Cadrul unic de sprijin 2014-2017. Subsectoarele includ, de exemplu, sănătatea, educația, justiția și dezvoltarea rurală.

<sup>11</sup> Creșterea impactului politicii UE în domeniul dezvoltării: o agendă a schimbării [COM(2011) 637 final].

<sup>12</sup> Alocările indicative prevăzute în Cadrul unic de sprijin, nivelul de finanțare la care UE poate asigura un efect de levier suficient asupra politicilor, finanțarea suplimentară necesară pentru punerea în aplicare a strategiilor, capacitatea de absorbție și intervențiile altor părți interesate.

<sup>13</sup> Reuniune între autoritățile marocane, conduse de ministrul afacerilor externe, Înalțul Reprezentant al UE pentru politica externă și de securitate comună, comisarul UE pentru politica europeană de vecinătate și negocieri privind extinderea și reprezentanți ai statelor membre.

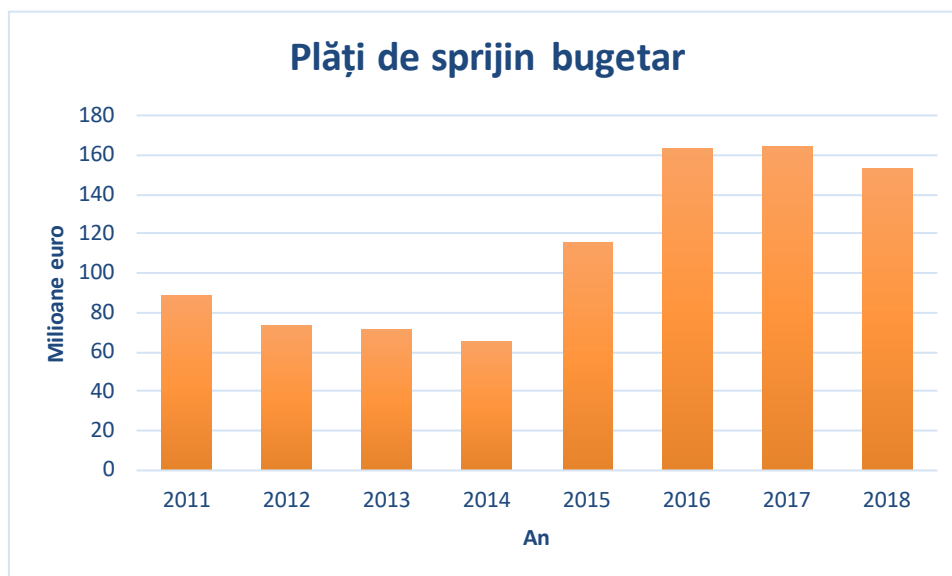
referire la activitățile din 2014. Delegația UE a continuat însă să trimită rapoarte periodice cu privire la situația politică.

**31** Statutul avansat al Marocului a fost prelungit până la sfârșitul anului 2018 și era analizată posibilitatea unei noi prelungiri până la sfârșitul anului 2020. De asemenea, Marocul a solicitat o regândire completă a relațiilor bilaterale cu UE, cu un nou cadru adaptat, care să meargă dincolo de statutul avansat.

**32** În absența unui dialog politic formal, Comisia nu a mai abordat noi priorități și/sau provocări, aflându-se în așteptarea expirării Cadrului unic de sprijin. În ultimii ani, Delegația UE a reacționat la solicitări trimise de guvernul marocan pe baza Cadrului unic de sprijin existent, în loc să folosească prilejul dat de perioada de blocaj politic pentru a-și reevalua prioritățile operaționale în cazul Marocului și pentru a elabora o strategie clară, orientată spre viitor. Comisia și statele membre considerau că prioritățile prevăzute de Cadrul unic de sprijin rămâneau relevante și au extins astfel pentru 2018 cadrul care s-a aplicat în perioada 2014-2017. Pentru perioada 2019-2020 nu se prevăd noi priorități ale parteneriatului, ci va exista doar un cadru pe termen scurt, similar cu cadrul unic de sprijin actual, care poate servi drept temei juridic pentru programarea care acoperă intervalul 2019-2020.

**33** Comisia nu a suspendat sprijinul bugetar, deoarece Regulamentul financiar al UE, orientările privind sprijinul bugetar și dispozițiile acordurilor de finanțare nu prevăd o astfel de suspendare în absența dialogului politic. Plățile legate de sprijinul bugetar au continuat conform programării și au fost mai mari în 2016 și în 2017 decât în cei doi ani precedenți (a se vedea *figura 6*).

**Figura 6 – Plățile de sprijin bugetar pentru Maroc efectuate în perioada 2011-2018**



Sursa: DEVCO Data Warehouse.

#### **Gradul de coordonare a donatorilor varia**

**34** Pe parcursul etapei de identificare, UE analizează ce alte proiecte sunt în curs în sectorul vizat și organizează reuniuni cu partenerii tehnici și financiari pentru a verifica finanțarea în curs/planificată în cadrul sectorului. Din 2016, „Groupe Principal des Partenaires” s-a reunit la fiecare două luni pentru a discuta problemele sectoriale la nivel strategic. Nu toți donatorii s-au reunit însă periodic (de exemplu, China și India).

**35** În Maroc, o gamă largă de donatori intervin în majoritatea sectoarelor. Între obiectivele/prioritățile statelor membre și cele ale UE nu exista însă o coerență. Procesul de programare comună a fost introdus în 2014, dar statele membre nu l-au implementat înainte de 2017, când s-a ajuns la un acord cu privire la aplicarea acestei abordări în trei sectoare (migrație, egalitatea de gen și formarea profesională). Această situație se explică prin faptul că statele membre doreau să își păstreze propria vizibilitate. Numărul mare de sectoare și de donatori implicați nu a fost de natură să contribuie la eficacitatea ajutorului.

**36** Unele sectoare, în special cel al sănătății, stabiliseră în mod eficace mecanisme pentru donatori, în cadrul cărora obiectivele și cadrele de evaluare a performanței au fost puse la dispoziția celorlalte părți. Comisia a prezidat reuniunea grupului partenerilor financiari și tehnici pentru sănătate și protecție socială. Pentru PACC, nu s-a organizat nicio reuniune formală a grupului de donatori, dar a existat o platformă de coordonare: Pactul G20 cu Africa.

**37** În sectorul justiției, între 2015 și 2017 nu au avut loc reuniuni formale ale donatorilor. În acest sector, începând din 2017, coordonarea a fost asigurată de Ministerul Justiției și nu au fost organizate reuniuni cu partenerii tehnici și financiari decât o dată pe an, în pofida faptului că partenerii își exprimaseră dorința de a se întâlni cel puțin de două ori pe an pentru a evita suprapunerile. Aceste reuniuni nu au fost documentate în mod suficient. Comitetul de coordonare prevăzut de acordul de finanțare pentru a asigura coordonarea dintre ministere și partenerii de program nu fusese creat.

**38** Pentru sectoarele auditate în care atât UE, cât și alți donatori furnizau sprijin, existau foarte puțini indicatori comuni. Dacă în sectorul sănătății 11 din 18 indicatori erau similari cu cei utilizați de Banca Mondială, în cazul programului PACC doar șapte indicatori erau similari, iar pentru programul de protecție socială nu exista decât un indicator similar. În sectoarele auditate, evaluările și analizele anuale nu erau puse în mod sistematic la dispoziția celorlalte părți.

### **Programele de sprijin bugetar nu au fost concepute astfel încât impactul să fie maximizat**

**39** Curtea a verificat dacă indicatorii și țintele aferente sprijinului bugetar erau direcționate către sprijinirea reformelor.

### **O serie de ținte fixate pentru sprijinul bugetar nu erau suficient de ambițioase pentru a putea sprijini reformele**

**40** Programele de sprijin bugetar erau aliniate la strategiile sectoriale ale țării, dar nu toate aceste strategii aveau ținte cuantificate pentru obiective sau pentru planuri de acțiune specifice. Prin urmare, nu era posibil întotdeauna să se compare țintele programelor de sprijin bugetar cu țintele sectoriale naționale. Totuși, din 2019, Legea bugetului prevede ca miniștrii să adauge la proiecțiile bugetare ținte de performanță stabilite în funcție de principalele obiective strategice urmărite în cadrul politicilor.

**41** Indicatorii referitori la crearea de instituții, la elaborarea de acte legislative și la planurile naționale nu se axau pe rezultate.

**42** Curtea a constatat că 25 dintre cei 86 de indicatori aferenți sprijinului bugetar nu erau suficient de ambițioși pentru a sprijini reformele. De exemplu, în sectorul sănătății, principalele probleme erau lipsa de personal medical și disparitățile dintre zonele urbane și rurale. Or, programul de sprijin bugetar s-a concentrat în principal asupra reducerii disparităților dintre zonele rurale și cele urbane și a abordat problema

lipsei de resurse umane printr-o singură țintă stabilită pentru tranșa variabilă, care, de altfel, nu era suficient de ambițioasă: aceasta prevedea formarea a doar 13 doctori ca doctori de familie, într-o perioadă de doi ani.

**43** Unele dintre provocările identificate de diferite părți interesate (Ministerul Sănătății, Banca Mondială etc.) în sectorul sănătății nu fuseseră abordate în mod direct la elaborarea programului de sprijin bugetar: nivelul mare de absenteism al personalului, atractivitatea scăzută a zonelor îndepărtate pentru personalul medical și subutilizarea structurală a infrastructurii spitalicești.

**44** În sectorul protecției sociale, ținta de a aduce 25 % dintre centrele de protecție socială în conformitate cu noua lege nu era foarte ambițioasă, întrucât ea fusese deja atinsă: un procent mai mare de centre decât ținta stabilită îndeplineau deja cerințele mai stricte prevăzute în legea precedentă.

**45** În sectorul justiției, obiectivele, chiar dacă generale, erau în concordanță cu obiectivele reformei, vizând, de exemplu, un sector independent și protecția judiciară a drepturilor și libertăților.

**46** PACC se baza pe trei strategii, dintre care două nu prevedeau obiective cu termene clare de realizare: din această cauză, era dificil să se determine care erau cele mai importante/urgente nevoi. Programul viza prea multe sectoare, furnizând sprijin pentru întreprinderile mici și mijlocii (IMM-uri), pentru întreprinderile nou-înființate, pentru proprietatea funciară, pentru comerț, pentru dezvoltarea durabilă și pentru energie.

#### **Așa cum fuseseră concepuți, indicatorii nu permitea măsurarea obiectivă a performanțelor**

**47** În cadrul definirii programelor de sprijin bugetar, Comisia a evaluat sistemele de monitorizare și de evaluare utilizate de Maroc. Dat fiind că nu exista un cadru de evaluare a progreselor înregistrate în fiecare sector, Comisia a aplicat orientările existente. Cu excepția sectorului sănătății, strategiile sectoriale nu erau întotdeauna însoțite de veritabile planuri de acțiune, care să conțină date de referință, indicatori de rezultat și ținte predefinite.

**48** Curtea a identificat următoarele deficiențe în ceea ce privește selecția și utilizarea indicatorilor.

- (a) Indicatorii aferenți tranșelor variabile nu erau adecvați pentru monitorizarea progreselor înregistrate în legătură cu obiectivele specifice.
- (b) Aproape toți indicatorii erau legați de realizări sau procese (cum ar fi o propunere de elaborare a unui act legislativ), și nu de rezultate.
- (c) Doi indicatori nu erau suficient de relevanți întrucât nu măsurau obiectivele programului de sprijin bugetar. În sectorul sănătății, doi indicatori erau legați de rezultatul preconizat care consta în „reducerea disparităților dintre mediul urban și cel rural”. Ambii indicatori reflectau o valoare absolută, și anume „creșterea numărului de pacienți diabetici tratați în zonele rurale” și „creșterea numărului de pacienți care suferă de hipertensiune tratați în zonele rurale”. Cu toate că o creștere putea însemna tratarea unui număr mai mare de pacienți care aveau nevoie de tratament (creștere pozitivă), putea să însemne și că prevalența celor două boli crescuse în Maroc (creștere negativă). În orice caz, indicatorii nu erau orientați către măsurarea unei reduceri a disparității.
- (d) În mod frecvent, valorile de referință aferente indicatorilor erau inexacte sau lipseau cu desăvârșire<sup>14</sup>. Pentru a putea măsura progresele realizate și pentru a evalua dacă țintele urmărite sunt în același timp realiste și suficient de ambițioase, este nevoie de un punct de plecare precis.
- (e) Indicatorii erau însoțiți de valori de referință și ținte caduce<sup>15</sup>. Procesul de programare a durat aproape un an și, de aceea, valorile de referință nu mai reflectau realitatea, iar, în anumite cazuri, țintele fuseseră deja îndeplinite sau erau pe punctul de a fi îndeplinite atunci când a fost semnat acordul de

---

<sup>14</sup> Dintre cele 54 de ținte care erau luate în considerare în vederea debursării fondurilor, 24 ar fi trebuit să dispună de o valoare de referință corespunzătoare. Or, o astfel de valoare de referință exista în cazul a numai șapte ținte. Opt ținte erau însoțite de o valoare de referință inexactă sau nu dispuneau de o astfel de valoare. În cazul a nouă ținte, valoarea de referință era caducă.

<sup>15</sup> Dintre cele 24 de ținte care ar fi trebuit să dispună de o valoare de referință, nouă erau însoțite de o valoare de referință caducă. Dintre cele 54 de ținte care erau luate în considerare în vederea debursării fondurilor, opt fuseseră deja atinse înainte de semnarea acordului de finanțare.

finanțare<sup>16</sup>. Neactualizarea valorilor de referință și a țintelor la semnarea acordului de finanțare a dus la o situație în care se efectuau plăți chiar dacă situația, în loc să se îmbunătățească, se înrăutățească.

## Dificultăți în punerea în aplicare a sprijinului

### Întârzierile au afectat punerea în aplicare

**49** Curtea a analizat dacă activitățile au fost desfășurate conform planificării și dacă realizările au fost obținute astfel cum fusese preconizat.

### Realizările și sprijinul complementar nu au fost întotdeauna livrate la timp

**50** Per ansamblu, în sectoarele auditate, implementarea reformelor nu a avut loc întotdeauna conform planificării. Întârzierile au fost cauzate, în principal, de faptul că propunerile legislative nu erau aprobate la timp (sectorul protecției sociale) sau de faptul că Parlamentul nu adoptase încă codul penal și codul de procedură penală (sectorul justiției), printre alte cauze numărându-se lipsa unui plan de acțiune specific (sectorul sănătății) și dialogul limitat în materie de politici cu sectorul privat (PACC).

**51** Întrucât implementarea reformelor a înregistrat întârzieri în sectorul sănătății și în cazul PACC, o parte din plăți au fost efectuate și ele mai târziu decât se planificase inițial. În pofida întârzierilor înregistrate în activitățile din domeniul protecției sociale în primul an de implementare, Comisia nu a considerat că este necesar să ia măsuri corective, întrucât asistența tehnică fusese deja introdusă prin programele precedente de sprijin bugetar. Ea a prelungit programul PACC cu un an, iar programul pentru sectorul justiției a fost prelungit cu doi ani. Durata inițială a programelor era de patru ani (cinci ani în cazul programului din sectorul justiției).

**52** În sectoarele auditate, programele de sprijin bugetar au fost completate cu asistență tehnică și cu acțiuni de înfrățire instituțională (între 2 % și 13 % din quantumul sprijinului bugetar). Acest sprijin complementar acordat în sectoarele auditate era în concordanță cu obiectivele programelor de sprijin bugetar, dar, în mod frecvent, el debuta la doi-trei ani după semnarea acordurilor de finanțare. Prin urmare, sprijinul complementar nu a consolidat sprijinul bugetar în mod adecvat.

---

<sup>16</sup> Etapa de concepție necesită timp (aproape un an) și face obiectul mai multor niveluri de aprobare. Comisia nu are flexibilitatea de a schimba țintele sau indicatorii la sfârșitul procedurii de negociere.



## **Dovezi limitate cu privire la existența unui dialog sectorial în materie de politici**

**53** Curtea a examinat dacă Comisia a adoptat o abordare structurată în ceea ce privește dialogul în materie de politici, abordare care să includă stabilirea unor obiective clare, interacțiunea frecventă cu autoritățile marocane și ținerea evidențelor în ceea ce privește progresele înregistrate.

**54** Dialogul în materie de politici este o activitate esențială în cadrul sprijinului bugetar. Pe lângă transferul de fonduri și consolidarea capacităților, acesta este unul dintre principalele elemente ale contractelor de sprijin bugetar. Dialogul ar trebui să contribuie la îndeplinirea obiectivelor programelor de sprijin bugetar.

**55** În pofida suspendării dialogului politic, dialogul sectorial (în materie de politici) a continuat între Delegația UE și unele ministere (cum ar fi Ministerul Sănătății și al Dezvoltării Sociale). Delegația UE nu dispunea însă de o strategie oficială, cu obiective clare, pentru dialogul în materie de politici. Nu exista nicio dovadă a faptului că dialogul a abordat chestiunea aderării la strategiile sectoriale naționale, iar reuniunile nu erau bine documentate. Acestea aveau loc ad-hoc, în funcție de nevoile celor două părți. În cazul sectorului justiției și al PACC, dialogul a fost unul minim.

**56** Ministerul Afacerilor Externe a recomandat celorlalte ministere să nu comunice deschis cu privire la sprijinul din partea UE. Contactele dintre ministere și Delegația UE nu au avut loc întotdeauna la nivelul corespunzător.

## **Evaluare necorespunzătoare a rezultatelor de către Comisie**

**57** Curtea a examinat dacă Comisia a monitorizat punerea în aplicare și performanța programelor în mod adecvat și dacă fuseseră îndeplinite condițiile pentru plăți.

**Tranșele variabile au fost adesea plătite chiar dacă condițiile nu erau nici îndeplinite, nici verificate**

**58** Plata tranșelor variabile<sup>17</sup> se baza pe sursele de verificare prevăzute în acordul de finanțare și convenite în etapa de elaborare între Delegația UE și ministere, precum și

---

<sup>17</sup> A se vedea *caseta 1*.

pe alte surse oficiale puse la dispoziție de guvern. Or, mai multe surse<sup>18</sup> de verificare menționate în acordul de finanțare nu existau sau nu au fost furnizate de ministere.

**59** Din eșantionul de 54 de ținte utilizat de Curte, 33 au fost considerate de Comisie ca fiind atinse. Curtea a analizat modul în care Comisia a evaluat dacă indicatorii fuseseră atinși înainte de efectuarea plăților și a observat următoarele<sup>19</sup>:

- (a) În cazul a 10 ținte, Comisia a efectuat plăți pentru realizarea acestora fără să verifice fiabilitatea datelor utilizate în scopul verificării realizării țintei. De exemplu, două plăți din cadrul PACC au avut loc pe baza numărului de lucrători independenți, deși Delegația UE nu verificase exactitatea bazei de date utilizate. Principalul criteriu utilizat consta în numărul de lucrători independenți care se autodeclară ca atare, dar acest lucru nu este suficient, declarația fiind făcută pe bază voluntară. Datele Ministerului de Finanțe arătau că numărul de lucrători independenți autodeclarați era de două ori mai mare decât numărul de lucrători independenți care declarau venituri în vederea impozitării.
- (b) În cazul a șapte ținte, Comisia a efectuat plăți pentru realizarea acestora pe baza unor valori de referință care nu erau la zi. De exemplu, valoarea de referință pentru un indicator referitor la nașteri și utilizat pentru plățile efectuate în 2017 se baza pe cifre din 2012 ca punct de plecare pentru un program de sprijin bugetar semnat în 2015. Dacă s-ar fi utilizat însă ca valoare de referință cifrele din 2014, când numărul de nașteri a fost mai mare, ar fi reieșit în mod clar că situația s-a deteriorat și plățile de sprijin bugetar ar fi fost mai reduse.
- (c) Comisia a plătit pentru cinci ținte fără să fi stabilit o valoare de referință inițială în raport cu care să compare progresele. În alte șase cazuri, plățile s-au efectuat pe baza unor calcule greșite. De exemplu, numărul de pacienți diabetici tratați a fost calculat fără să se procedeze la o ajustare care să țină seama de situația de dinainte de sprijinul UE.
- (d) În 15 cazuri, Comisia a plătit pentru ținte în legătură cu care nu fuseseră realizate progrese sau pentru ținte care nu au fost atinse. De exemplu, o țintă viza creșterea numărului de medici generalişti din centrele de asistență medicală primară din zonele rurale. Deși, în realitate, numărul acestor medici a scăzut, Comisia a plătit sprijinul. Totuși, ca o consecință a auditului Curții, Comisia a inițiat

---

<sup>18</sup> Cazul a 12 dintre cele 42 de ținte pentru care fuseseră prevăzute surse de verificare (și anume 29 %).

<sup>19</sup> O țintă poate fi vizată de unul sau mai multe dintre subpunctele prezentate aici.

măsurile necesare în vederea recuperării sumelor plătite în cazul a două dintre aceste ținte.

**60** Pentru sectoarele auditate, s-a plătit o sumă totală de aproximativ 88 de milioane de euro în tranșe variabile. Lipsa controalelor riguroase la evaluarea rezultatelor a avut însă un impact financiar de 6,79 milioane de euro. În plus, plățile periodice s-au ridicat la 19,9 milioane de euro, deși indicatorii aferenți nu contribuiau la obiectivele programului de sprijin bugetar. De asemenea, o sumă de 15,28 milioane de euro a fost plătită deși nu s-au efectuat verificări suficiente sau au fost luate în considerare surse de verificare inadecvate. *Anexa VI* conține o prezentare detaliată per sector.

**61** În plus, o sumă de 14,64 milioane de euro a fost reportată, deși condițiile pentru un astfel de demers stabilite în acordul de finanțare nu fuseseră îndeplinite. Ministerul Dezvoltării Sociale și Ministerul Justiției solicitaseră reportarea evaluării a cinci indicatori (reprezentând 10 milioane de euro) și, respectiv, a trei indicatori (reprezentând 4,64 milioane de euro), pentru anul următor. Aceste ministere nu au furnizat însă o justificare scrisă pentru solicitarea lor, iar întârzierea nu era legată de factori externi.

#### **Comisia nu a monitorizat întotdeauna cu rigurozitate progresele**

**62** Statutul avansat acordat Marocului are o importanță politică ridicată și constituie un cadru global pentru relațiile dintre UE și această țară, pe care urmărește să le consolideze. Rezultatele obținute sau domeniile acoperite nu au fost însă niciodată evaluate în mod oficial. Comisia intenționează să procedeze la o evaluare de țară în 2019 pe tema „sprijinului/asistenței acordate de UE în Maroc”.

**63** Experți externi plătiți de Comisie efectuează vizite pe teren pentru fiecare program de sprijin bugetar de două ori pe an și la sfârșitul fiecărui astfel de program. Monitorizarea punerii în aplicare a recomandărilor nu este reflectată în mod sistematic în rapoartele acestora.

**64** Delegația UE a monitorizat programele în principal atunci când a efectuat plăți în legătură cu realizarea indicatorilor. Adesea însă, această monitorizare intervenea prea târziu pentru a permite efectuarea corecțiilor necesare în cazurile în care existau întârzieri. În schimb, în ceea ce privește sectorul justiției, Delegația UE nu a efectuat o monitorizare suficientă la nivel operațional, ceea ce a avut un efect asupra plății tranșei variabile (a se vedea *caseta 3*).

### Caseta 3

#### Deficiențe în procedurile de monitorizare ale Comisiei

În contextul auditului realizat în sectorul justiției, Curtea a intenționat să viziteze trei proiecte finanțate prin indicatorul trei al programului de sprijin bugetar, care vizează raționalizarea hărții judiciare: Curtea de Apel din Guelmim, Tribunalul de Primă Instanță din Sidi Ifni și Centrul Judiciar din Taghjiit.

Țintele legate de plata aferentă acestui indicator la sfârșitul anului 2017 constau în adoptarea unei propuneri legislative privind raționalizarea hărții judiciare<sup>20</sup> și în punerea în aplicare a 60 % din această reformă în ceea ce privește centrele judiciare<sup>21</sup>.

Obiectivul vizitei la fața locului efectuate de Curte în ianuarie 2019 a fost de a verifica eficacitatea punerii în aplicare a legii respective și a deciziei privind centrele judiciare. La șase săptămâni după ce a anunțat Delegația UE cu privire la vizita planificată, Curtea a fost informată că niciuna dintre cele trei clădiri nu era funcțională.

Aceasta arată că Delegația UE nu efectuase vizite la fața locului și că făcuse plăți exclusiv pe baza unei propuneri legislative și a unei decizii ministeriale.

## Programele de sprijin bugetar nu au avut un impact semnificativ

### Obiectivele sprijinului bugetar au fost îndeplinite doar parțial

**65** La momentul auditului Curții, programele de sprijin bugetar și contractele de asistență tehnică aferente erau încă în curs. Curtea a examinat măsura în care țintele stabilite pentru programele de sprijin bugetar fuseseră îndeplinite. Au fost evaluate progresele înregistrate în ceea ce privește îndeplinirea obiectivelor sprijinului bugetar în cele patru sectoare pe care Curtea le-a examinat în cadrul auditului, precum și eventualele legături dintre aceste progrese și sprijinul UE.

<sup>20</sup> Aceasta includea înființarea unei curți de apel în Guelmim și crearea a 13 tribunale de primă instanță (prin înființarea unui tribunal de primă instanță la Tahenaout și transformarea a 12 centre judiciare în tribunale de primă instanță, inclusiv Sidi Ifni).

<sup>21</sup> Potrivit raportului de misiune al experților (noiembrie 2017) aprobat de Comisia Europeană, această rată de punere în aplicare de 60 % rezultă din reducerea numărului de centre judiciare de la 120 la 72 (dintre care 8 trebuiau să fie activate), astfel cum era prevăzut în decizia ministerială.

### Au fost îndeplinite mai puțin de jumătate din țintele sprijinului bugetar

**66** Majoritatea țintelor programelor de sprijin bugetar nu fuseseră încă îndeplinite, dar aceste programe și contractele de asistență tehnică aferente erau încă în curs. Evaluarea Curții diferă de cea a Delegației UE în ceea ce privește realizarea țintelor. Potrivit Delegației UE, din 54 de ținte, 62 % fuseseră realizate până la sfârșitul lunii decembrie 2018, în timp ce Curtea a constatat că rata de realizare era de 40 % (a se vedea *figura 7*). Pe parcursul etapei de concepție, Comisia evaluase mai multe dintre țintele nerealizate ca fiind cu risc scăzut.

**Figura 7 – Realizarea țintelor**

Sectorul vizat de sprijinul bugetar	Ținte	Ținte realizate, conform Delegației UE	Ținte realizate, conform Curții de Conturi Europene
Sănătate – prima tranșă variabilă	11	7	5
Sănătate – a doua tranșă variabilă	10	5	4
Protecție socială – prima tranșă variabilă	9	3	1
Justiție – prima tranșă variabilă	9	6	3,5
PACC – prima tranșă variabilă	10	8	5
PACC – a doua tranșă variabilă	5	4	3
<b>Rată de realizare</b>	<b>54</b>	<b>62 %</b>	<b>40 %</b>

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

**67** În pofida unor îmbunătățiri în sectorul sănătății (a se vedea punctul *76*), o serie de indicatori importanți ai programului de sprijin bugetar nu fuseseră încă îndepliniți: îmbunătățirea accesului la centre de asistență medicală pentru populația rurală, creșterea numărului de femei care nasc în aceste centre, îmbunătățirea disponibilității medicamentelor în centrele de asistență medicală și inspectori în domeniul sănătății în fiecare regiune.

**68** În ceea ce privește sectorul protecției sociale, cinci din nouă indicatori erau indicatori de proces și, prin urmare, au fost afectați de întârzierile legislative (a se

vedea punctul 50). În privința indicatorilor de rezultat, următoarele ținte cruciale nu fuseseră încă îndeplinite: planul bugetar pe trei ani pentru sectorul serviciilor sociale, acoperire medicală globală pentru angajați și acoperire medicală pentru lucrătorii nesalariați.

**69** În ceea ce privește sectorul justiției, doi indicatori de proces au fost afectați de întârzierea aprobării codului penal. În privința indicatorilor de rezultat, doar unul dintre cele opt centre judiciare care trebuiau să fie activate devenise operațional. Este imposibil să se evalueze dacă ținta legată de asistența judiciară fusese realizată, întrucât sursa de verificare utilizată pentru identificarea beneficiarilor (titularii de carduri RAMED) nu era adecvată.

**70** Potrivit Delegației UE, majoritatea țăintelor PACC fuseseră realizate. Totuși, din cauza lipsei documentației sau pentru că Delegația UE nu efectuase verificări, pentru cinci indicatori nu exista nicio dovadă la momentul plății cu privire la îndeplinirea lor (a se vedea [anexa VI](#)).

**71** În pofida prelungirilor acordate de Delegația UE pentru evaluarea indicatorilor (a se vedea punctul 51), rata de îndeplinire a țăintelor a rămas scăzută. În plus, în 2018, Comisia a stabilit ținte mai puțin ambițioase pentru cinci indicatori în sectorul justiției, a renunțat la un indicator PACC și a redus țăintele pentru alți doi indicatori. Astfel, Comisia a redus condițiile care trebuiau reunite pentru realizarea indicatorilor.

### **Sprijinul bugetar nu a sprijinit în mod suficient reformele**

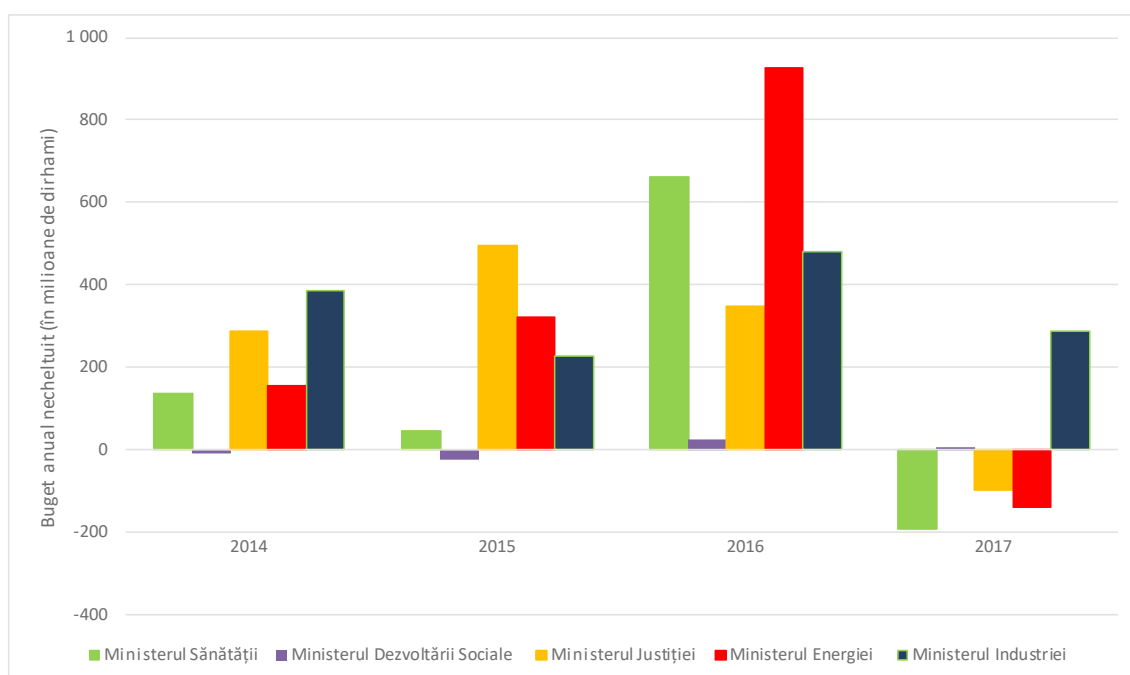
**72** Fondurile aferente sprijinului bugetar acordat în Maroc nu sunt legate de o linie bugetară specifică. Potrivit Comisiei<sup>22</sup>, această situație a generat o nemulțumire tot mai mare în unele ministere din cauza sentimentului că eforturile lor nu au fost (sau nu au fost întotdeauna) răsplătite cu resurse bugetare suplimentare. Deși autoritățile naționale sunt în favoarea sprijinului bugetar ca metodă de furnizare a ajutorului, ministerele responsabile de diferitele sectoare nu au observat valoarea adăugată a acestuia, preferând să primească asistență tehnică, întrucât este mai concretă. În plus, până în 2018 nu au existat previziuni bugetare multianuale. Începând cu 2019, există un plan bugetar pe trei ani, care ar putea fi aliniat la programele multianuale de sprijin bugetar.

---

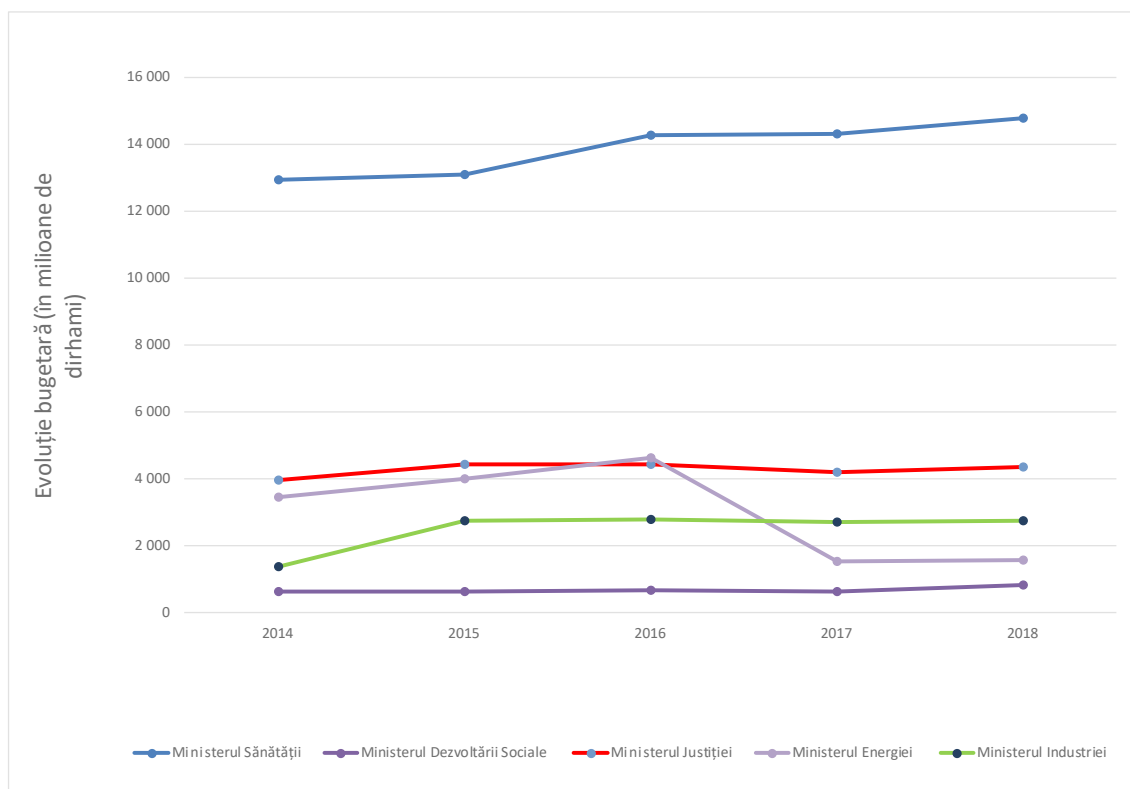
<sup>22</sup> Comisia Europeană, *Issues Paper: a review of the budget support instrument in Morocco*, martie 2015 și octombrie 2018.

**73** Deși ratele de execuție bugetară erau satisfăcătoare, sume semnificative au rămas necheltuite în bugetele ministerelor auditate pentru perioada 2014-2016, precum și pentru 2017 în cazul Ministerului Industriei (a se vedea [figura 8](#)). Bugetele anuale ale ministerelor nu au crescut în mod substanțial, iar în cazul Ministerului Energiei, bugetul chiar a scăzut (a se vedea [figura 9](#)). Această situație pune sub semnul întrebării valoarea adăugată a sprijinului bugetar.

**Figura 8 – Buget anual necheltuit**



Sursa: Delegația UE.

**Figura 9 – Bugetele ministerelor în perioada 2014-2018**

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

**74** În plus, sprijinul bugetar al UE reprezintă doar o fracțiune din produsul intern brut al țării, ceea ce îi limitează efectul de levier global (a se vedea [figura 10](#)).

**Figura 10 – Sprijinul bugetar ca procent din PIB-ul Marocului și din cheltuielile bugetare ale acestei țări**

Perioadă	PIB-ul nominal al Marocului (în milioane de euro)	Cheltuielile bugetare generale ale Marocului (în milioane de euro)	Sprijinul bugetar din partea UE (în milioane de euro)	Sprijinul bugetar al UE ca % din PIB-ul Marocului	Sprijinul bugetar al UE ca % din cheltuielile bugetare ale Marocului
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

Sursa: Delegația UE.



**75** În ceea ce privește programul PACC, erau disponibile în mod public doar puține date statistice pentru Maroc. Rapoartele furnizate de autoritățile naționale nu permit monitorizarea adecvată a progreselor sectoriale. De exemplu, Delegația UE nu dispunea de statistici anuale pentru o serie de cifre principale necesare pentru monitorizarea planului de accelerare industrială. Prin urmare, valoarea adăugată a programului este dificil de determinat.

### Sănătate

**76** Progresele înregistrate în ceea ce privește obiectivele programului de sănătate au fost limitate. Accesul la asistența medicală primară rămânea inegal, întrucât condițiile diferite dintre sectorul public și privat și dintre mediile urban și rural nu fuseseră abordate suficient prin indicatorii programului de sprijin bugetar.

**77** Nu s-a pus un accent suficient pe ameliorarea competențelor personalului medical sau pe atragerea unui număr mai mare de studenți în sectorul sănătății. Pe lângă aceasta, nu a fost atins nici obiectivul specific al creării unui sistem electronic, integrat și accesibil, de informații medicale. Sprijinul bugetar poate aborda mai bine cauzele profunde principale pe termen lung (și anume raportul dintre personalul medical și numărul de locuitori sau disparitățile dintre mediile urban și rural), dar, pe termen scurt, impactul său va rămâne limitat.

### Protecție socială

**78** Sprijinul UE a determinat reforme în sectorul protecției sociale, însă, având în vedere etapa timpurie în care se afla programul de sprijin bugetar, era prea devreme pentru a se observa un impact global. Sprijinul bugetar a dus la formularea unei politici sectoriale unice privind protecția socială. Punerea în aplicare a acestei politici a fost afectată însă de întârzieri legislative.

**79** Un efect pozitiv al programului de sprijin bugetar este faptul că introducerea numerelor individuale de securitate socială va fi legată de o evaluare a impactului privind programele *Tayssir*<sup>23</sup>, *Régime d'assistance Médicale* și DAAM<sup>24</sup>. Datorită numărului individual de securitate socială, doar beneficiarii eligibili vor beneficia de aceste programe, ceea ce va avea un efect semnificativ asupra costurilor programului. În plus, numărul de securitate socială va fi punctul de plecare pentru toate serviciile

---

<sup>23</sup> Programul național pentru sprijinirea învățării.

<sup>24</sup> Programul național pentru sprijinul direct acordat văduvelor cu copii.

sociale. În viitorul apropiat, la numărul individual de securitate socială va fi adăugată o componentă antifraudă (prin intermediul asistenței tehnice furnizate de UE).

### Justitie

**80** Guvernul marocan a inițiat deja reforme în 2011, dar, având în vedere complexitatea lor, acestea erau puse în aplicare într-un ritm lent, în special în ceea ce privește codul penal, pe care Parlamentul îl discută de mai bine de doi ani. Reformele sunt însă deosebit de importante în ceea ce privește protecția drepturilor omului (condițiile de detenție etc.). Potrivit rapoartelor<sup>25</sup> Freedom House<sup>26</sup>, sectorul justiției nu este încă considerat independent.

**81** *International Commission of Jurists* (Comisia Internațională a Juriștilor) a subliniat în unul dintre rapoartele sale<sup>27</sup> că judecătorii de instrucție și procurorii obișnuiesc să ignore dispozițiile Codului de procedură penală care prevăd că arestarea preventivă trebuie să fie utilizată doar în cazuri excepționale. În 2017, 42 % dintre deținuți erau persoane arestate preventiv. Această comisie confirmă, de asemenea, rapoartele Freedom House, precizând că procedurile de reținere în arestul poliției nu respectă obligațiile care revin Marocului în temeiul dreptului internațional.

**82** La nivelul de ansamblu, s-au înregistrat progrese limitate în ceea ce privește îndeplinirea obiectivelor programului de sprijin bugetar: un sector al justiției independent, accesul îmbunătățit la drepturi și justiție, protecția judiciară sporită a drepturilor și libertăților și o creștere a eficacității și eficienței sectorului justiției.

### PACC

**83** În general, competitivitatea Marocului s-a îmbunătățit, înregistrându-se o creștere a exporturilor, o majorare a PIB-ului, o creștere a investițiilor străine directe și o reducere a deficitului de cont curent. Între 2014 și 2019, Marocul a urcat 27 de locuri în clasamentul indicelui „Doing Business” al Băncii Mondiale (a se vedea [anexa VII](#)). [Caseta 4](#) prezintă un rezultat pozitiv legat de programul PACC.

<sup>25</sup> De exemplu, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/morocco>.

<sup>26</sup> Freedom House este o [organizație neguvernamentală](#) care efectuează cercetări și activități de susținere și promovare în ceea ce privește [democrația](#), [libertatea politică](#) și [drepturile omului](#).

<sup>27</sup> International Commission of Jurists, *Reform the criminal justice system in Morocco: strengthen pre-trial rights, guarantees and procedures* (aprilie 2017).

## Caseta 4

### PACC: promovarea procedurilor „fără hârtie”

Obiectivul Marocului este de a realiza un sistem comercial „fără hârtie” până în 2021. Un lanț de aprovizionare exclusiv digital va face ca procedurile pentru părțile interesate să fie mai clare, reducând timpul și costurile.

- Programul PACC sprijină digitalizarea procedurilor comerciale prin șase indicatori și prin procesul de reformă.
- Comunicarea online și schimbul digital de documente au contribuit la eficiența vămilor. De la 1 ianuarie 2019, sistemul de vămuire a devenit integral „fără hârtie”.
- În ultimul an, Marocul a urcat nouă locuri în clasamentul indicelui „Doing Business” al Băncii Mondiale.

**84** De asemenea, a existat o voință politică puternică de a pune în aplicare planul de accelerare industrială<sup>28</sup>. Potrivit Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică, în pofida numărului mare de reforme și a sprijinului pentru întreprinderile nou-înființate și pentru inovare, în Maroc s-au înființat mai multe întreprinderi internaționale decât IMM-uri.

**85** Sectorul informal este foarte prezent în Maroc (aproximativ 2,38 milioane de unități de activitate<sup>29</sup>). Prin urmare, chiar dacă PACC ar aduce în economia formală 45 000 de astfel de unități, impactul nu ar fi semnificativ. De asemenea, nu există nicio garanție că „auto-antreprenorii” își înregistrează oficial activitățile după ce au obținut cardul relevant [a se vedea punctul 59, *litera (a)*]. Sprijinul PACC este limitat la 250 de IMM-uri, în condițiile în care în Maroc există aproximativ 735 000 de IMM-uri.

**86** În plus, au primit sprijin doar 100 de întreprinderi exportatoare cu o cifră de afaceri sub 5 milioane de dirhami (aproximativ 460 000 de euro). Pe baza plafonului actual (5 milioane de dirhami), erau potențial eligibile 4 260 de întreprinderi (adică 69 % dintre întreprinderile exportatoare). Întrucât obiectivul era să se sprijine

<sup>28</sup> Este vorba despre una dintre strategiile majore ale guvernului marocan, care vizează (i) creșterea numărului de locuri de muncă în sectorul industrial, (ii) schimbarea structurii economiei marocane prin creșterea ponderii industriei în PIB, (iii) creșterea exporturilor de produse industriale, (iv) creșterea investițiilor străine directe în industrie și (v) îmbunătățirea productivității sectorului.

<sup>29</sup> Pe baza unui sondaj efectuat în 2014 de Confederația Generală a Întreprinderilor din Maroc.

întreprinderile mai mici, iar fondurile permiteau acordarea de sprijin doar pentru 100 de întreprinderi, ar fi fost judicios să se stabilească un plafon mai mic.

### **Sprijinul UE nu era recunoscut într-un mod suficient de vizibil**

**87** Vizibilitatea cooperării financiare a UE, în special în ceea ce privește rezultatele obținute, era insuficientă. De exemplu, nu s-au publicat comunicate de presă comune și nu existau elemente prin care sprijinul UE să fie recunoscut. Pe perioada suspendării dialogului politic, Ministerul Afacerilor Externe a solicitat celorlalte ministere să nu comunice deschis cu privire la sprijinul primit din partea UE.

**88** În cazul programului din domeniul protecției sociale, acordul de finanțare conținea o condiție legată de comunicare și de vizibilitate. Programul din domeniul sănătății dispunea de o linie bugetară consacrată în mod specific vizibilității. Cu toate acestea, abia în 2019 au început să fie organizate evenimente în acest sector. Un indicator suplimentar, intitulat „Consolidarea comunicării cu privire la reforma sectorului justiției și la vizibilitatea sprijinului UE”, a fost adăugat în programul din sectorul justiției, la 20 decembrie 2018, prin intermediul unui act adițional, cu un termen de realizare prevăzut pentru 31 decembrie 2018. Conferințele privind reforma sectorului justiției fuseseră însă deja organizate înainte de semnarea actului adițional, Ministerul Justiției fiind cel care a beneficiat în principal de vizibilitatea sporită.

**89** Acordul de finanțare pentru PACC a inclus o condiție privind comunicarea și vizibilitatea. Ministerul trebuia să elaboreze și să prezinte un plan de comunicare ca o condiție pentru plata primei tranșe variabile. De asemenea, ministerul a trebuit să prezinte un raport privind punerea în aplicare a planului de comunicare înainte de sau la depunerea cererii sale de plată pentru următoarea tranșă variabilă. Ministerul a prezentat un plan, aprobat de Comisie, dar, până la sfârșitul lunii decembrie 2018, niciuna dintre acțiunile propuse nu fusese pusă în aplicare. Această situație nu a generat vreo consecință financiară pentru ministere.

**90** În cazul programelor auditate, logoul UE nu a fost afișat pe site-urile web ale beneficiarilor. Prin urmare, vizibilitatea sprijinului acordat de UE în Maroc nu a reflectat prezența Uniunii ca unul dintre cei mai importanți donatori.

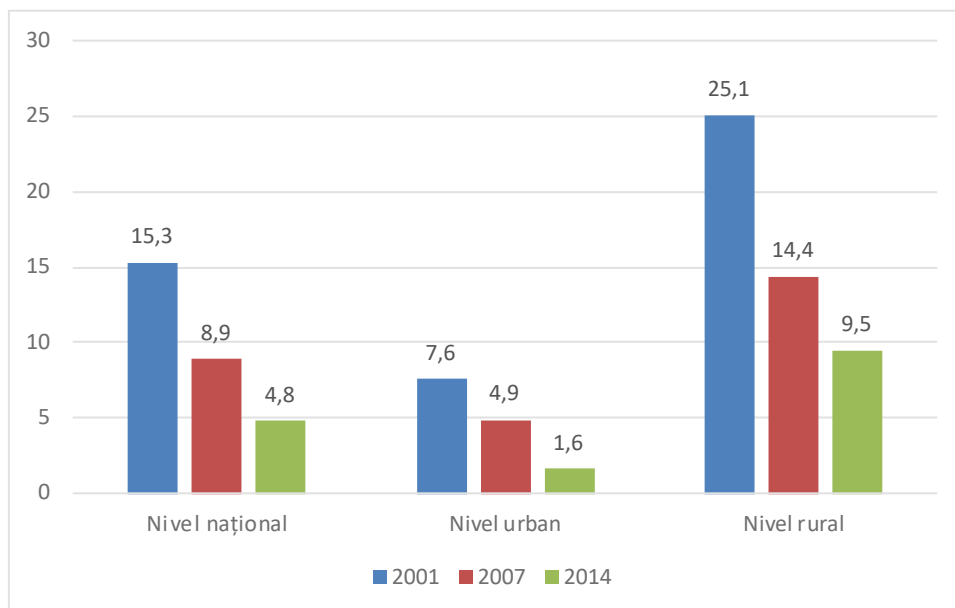
### **Progrese limitate în ceea ce privește principalele provocări**

**91** Curtea a examinat dacă programele de sprijin bugetar au avut o contribuție pozitivă la rezolvarea problemelor transversale și la reducerea disparităților regionale.

## Există dovezi care arată că sărăcia s-a redus, dar nu și disparitățile sociale

**92** Rata sărăciei<sup>30</sup> din Maroc a scăzut semnificativ din 2001 (a se vedea *figura 11*), deși pentru perioada de după 2014 nu există date disponibile. În pofida acestei scăderi, nu existau dovezi care să arate că disparitățile sociale s-au redus, nici la nivel național, nici la nivel urban sau rural.

**Figura 11 – Evoluția ratei sărăciei în Maroc în perioada 2001-2014 (în %)**



Sursa: Banca Mondială.

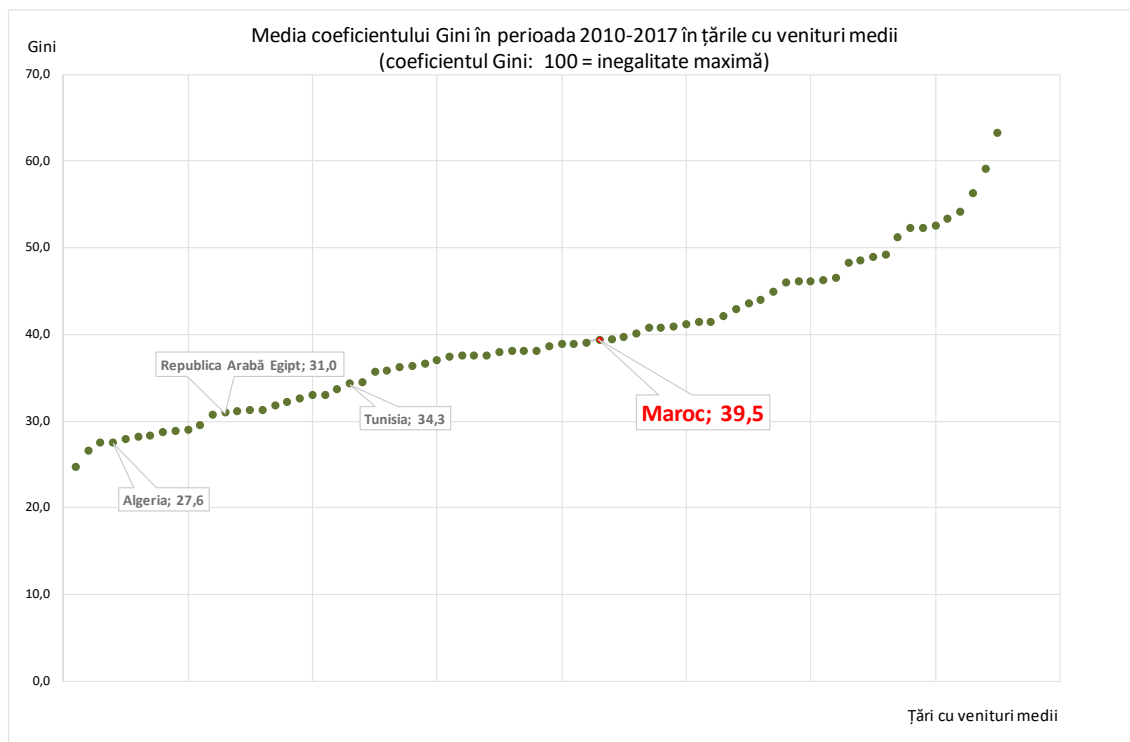
**93** O comparație a coeficientului Gini<sup>31</sup> (pentru perioada 2010-2017) între Maroc și toate celelalte țări cu venituri medii pentru care erau disponibile date, precum și alte studii recente (cum ar fi cel realizat de Organizația pentru Cooperare Economică și Dezvoltare și de Uniunea Africană<sup>32</sup>) arată că disparitățile sociale rămâneau ridicate în Maroc. În comparație cu alte țări cu venituri medii, performanța Marocului era însă medie (a se vedea *figura 12*).

<sup>30</sup> Toate persoanele ale căror cheltuieli de consum se situează sub pragul național de sărăcie (2,15 USD pe zi) sunt considerate sărace (*World Bank country diagnostics*, iunie 2018).

<sup>31</sup> Coeficientul Gini este utilizat pentru a măsura distribuția veniturilor populației, la nivel de percentilă. Cu cât este mai mare coeficientul Gini, cu atât sunt mai mari inegalitățile din țara respectivă, persoanele cu venituri mari primind procentaje mult mai mari din veniturile totale ale populației decât procentajul mediu pe cap de locuitor.

<sup>32</sup> *African Development Dynamics 2018* (11 iulie 2018).

**Figura 12 – Coeficientul Gini: Marocul și țările cu venituri medii**



Sursa: Banca Mondială.

### Progrese limitate în ceea ce privește egalitatea de gen și drepturile omului

**94** Deși a înregistrat progrese în ceea ce privește drepturile femeilor în ultimele două decenii, Marocul ocupă în continuare locul 137 din 149 de țări, potrivit Raportului pe 2018 al Forumului Economic Mondial privind disparitatea de gen la nivel mondial. Reformele constituționale din 2011 ale Marocului au inclus câteva propuneri privind creșterea participării politice și economice a femeilor. În pofida acestor dispoziții, femeile sunt în continuare insuficient reprezentate în poziții de conducere, abandonează școala la vârste mai fragede decât elevii de sex masculin și sunt în continuare o resursă economică utilizată insuficient în Maroc.

**95** Sprijinul UE a vizat probleme transversale, cum ar fi perspectiva de gen și drepturile omului, după cum urmează:

- Planul de acțiune al UE (statutul avansat) a pus un accent puternic pe egalitatea de gen, într-un mod similar Cadrului unic de sprijin. Comisia a monitorizat rezultatele preconizate prin intermediul unui exercițiu anual de raportare referitor la Planul de acțiuni privind egalitatea de gen.
- Marocul este singura țară care beneficiază de un program special de sprijin bugetar pentru egalitatea de gen. În pofida rezultatelor mixte ale programului de

sprijin bugetar pentru perioada 2012-2016, cu plăți efectuate doar în proporție de 48 %, un nou program a fost lansat pentru perioada 2018-2020. Din cauza lipsei indicatorilor de rezultat, evaluarea primului program de sprijin bugetar legat de egalitatea de gen nu a arătat decât un efect limitat al acestui program asupra altor sectoare. În plus, integrarea perspectivei de gen ar fi putut fi efectuată într-un mod mai eficace, iar disparitățile economice între femei și bărbați nu au scăzut.

- (c) Perspectiva de gen fusese luată în considerare în sprijinul bugetar pentru protecția socială (2 din 15 indicatori), justiție (2 din 10 indicatori) și sănătate (3 din 18 indicatori). Delegația UE nu a reușit să includă acest aspect și în programul PACC, întrucât ministerul s-a împotrivit.
- (d) Drepturile omului au fost abordate în mod specific doar în sectorul justiției (trei din 10 indicatori), dar niciuna dintre țintele respective nu fusese atinsă până la data auditului.

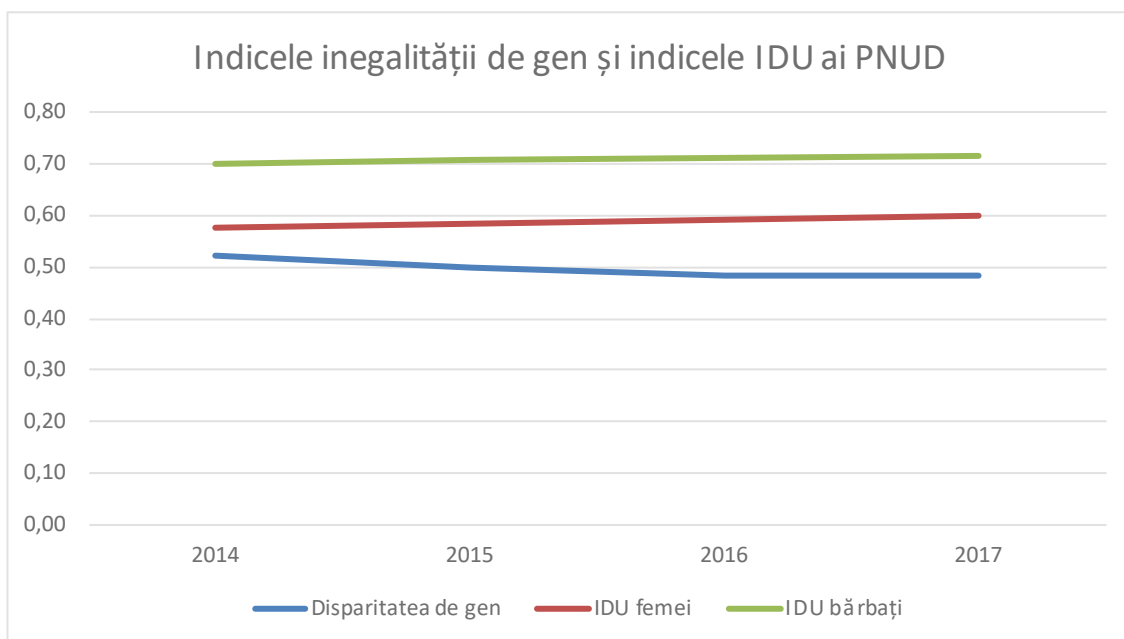
**96** În pofida acestei orientări specifice, nu s-a putut observa nicio îmbunătățire în perioada analizată. În plus, evaluarea UE cu privire la drepturile fundamentale a arătat că situația nu s-a îmbunătățit față de 2014.

**97** Progresele limitate înregistrate în materie de egalitate de gen sunt confirmate de datele Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD) în ceea ce privește indicele inegalității de gen<sup>33</sup> și indicele dezvoltării umane (IDU)<sup>34</sup> pentru bărbați și femei (a se vedea *figura 13*).

---

<sup>33</sup> Un indice compozit care reflectă inegalitatea dintre femei și bărbați în trei dimensiuni de realizare: sănătatea reproductivă, emanciparea și piața forței de muncă; 100 % = inegalitate și 0 % = egalitate.

<sup>34</sup> Un indice compozit care măsoară rezultatul mediu în trei dimensiuni de bază ale dezvoltării umane – o viață lungă și sănătoasă, cunoștințe și un nivel de trai decent.

**Figura 13 – Inegalitatea de gen în Maroc**

Sursa: Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare.

**98** Freedom House confirmă, de asemenea, situația negativă din Maroc în ceea ce privește drepturile omului (a se vedea [figura 14](#)). Principalele probleme pe care Freedom House le menționează sunt legile restrictive în sectorul mass-media, lipsa libertății pe internet, lipsa libertății de întrunire și lipsa de independență a sectorului justiției. În 2018, punctajul acordat pentru libertățile civile în Maroc a scăzut ca urmare a reacției dure a statului la principalele demonstrații din timpul anului. Marocul este considerat „parțial liber” (a se vedea [figura 15](#)).

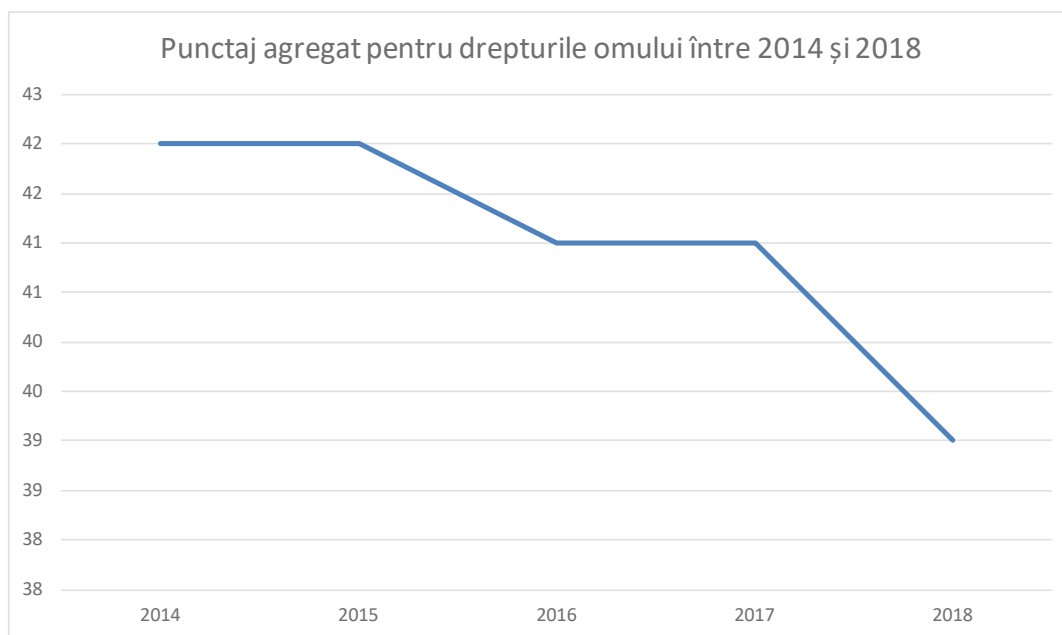
**Figura 14 – Indicele Freedom House în Maroc**

	2014	2015	2016	2017	2018
Drepturi politice	5	5	5	5	5
Libertăți civile	4	4	4	4	5
Indicele de libertate	4,5	4,5	4,5	4,5	5,0

*Drepturi politice; Libertăți civile; Indicele de libertate: 1 = cel mai bun/ 7 = cel mai slab*

Sursa: Freedom House.



**Figura 15 – Drepturile omului în Maroc**

*Punctaj agregat: 0 = cel mai puțin libere / 100 = cele mai libere*

Sursa: Freedom House.

## Concluzii și recomandări

**99** Auditul a examinat eficacitatea sprijinului bugetar acordat de UE Marocului în sectoarele prioritare. Pe baza unei analize adecvate a riscurilor și a unei evaluări corespunzătoare a nevoilor, Comisia a considerat că alegerea sprijinului bugetar ca mecanism de furnizare a ajutorului era judicioasă. Or, Curtea a concluzionat că valoarea sa adăugată și capacitatea sa de a sprijini reformele au fost limitate, din cauza direcționării suboptimale, a punerii în aplicare deficitară și a monitorizării insuficiente. Principalele deficiențe au fost legate de definirea indicatorilor și de evaluarea rezultatelor. Nu toate realizările preconizate au fost obținute, iar plățile nu au fost întotdeauna efectuate în funcție de realizarea țăintelor. Gradul de coordonare a donatorilor varia. În plus, nu exista nicio dovadă că sprijinul bugetar a ajutat la o punere în aplicare eficace a reformelor.

**100** Comisia a abordat nevoile identificate în strategiile naționale și în strategiile UE. Curtea a constatat însă că cele trei sectoare prioritare erau definite în termeni prea largi, ceea ce înseamnă că sprijinul bugetar era distribuit în prea multe domenii. Acest lucru este de natură să slăbească impactul sprijinului bugetar (a se vedea punctele **25** și **26**). Comisia nu a utilizat o metodă transparentă pentru a aloca fonduri către programele sectoriale de sprijin bugetar (a se vedea punctul **27**). Ea nu a utilizat perioada de blocaj politic pentru a-și reevalua prioritățile operaționale în cazul Marocului și pentru a elabora o strategie clară (a se vedea punctele **32** și **33**). În ceea ce privește coordonarea donatorilor, statele membre insistau să își mențină propria vizibilitate în loc să își alinieze obiectivele la cele ale UE (a se vedea punctul **35**). În plus, pentru sectoarele auditate, existau foarte puțini indicatori, misiuni sau evaluări comune între UE și alți donatori (a se vedea punctul **38**).

### Recomandarea 1 – Consolidarea direcționării sprijinului bugetar acordat de UE în Maroc

---

Pentru următorul cadru unic de sprijin, Comisia și SEAE ar trebui:

- (i) să reducă numărul de sectoare și să stabilească o ordine de prioritate a acestora, astfel încât să țină seama de obiectivul de a se maximiza impactul asistenței din partea UE;
- (ii) să aplice o metodă mai transparentă și mai bine documentată pentru alocarea fondurilor către programele sectoriale de sprijin bugetar;

- (iii) să consolideze programarea comună cu statele membre pentru a îmbunătăți coordonarea și eficacitatea ajutorului.

**Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: iunie 2021.**

**101** Comisia nu elaborase veritabile planuri de acțiune, care să conțină date de referință, indicatori de rezultat și ținte predefinite. Curtea a identificat neajunsuri în modul de selectare și de utilizare a indicatorilor. Alte deficiențe erau legate de utilizarea de indicatori de realizare în loc de indicatori de rezultat/impact și de valorile de referință caduce sau lipsă (a se vedea punctele [47](#) și [48](#)).

## **Recomandarea 2 – Îmbunătățirea definirii țintelor și a indicatorilor de performanță**

---

Comisia și SEAE ar trebui să îmbunătățească modul în care utilizează condiționalitatea, prin:

- (i) stabilirea unor indicatori de performanță specifici și relevanți, însoțiți de ținte ambițioase, pentru sprijinirea reformelor și pentru demonstrarea progreselor/rezultatelor;
- (ii) utilizarea într-o măsură mai mare a indicatorilor orientați către rezultate;
- (iii) definirea unor valori de referință mai clare, mai relevante și mai actualizate pentru toți indicatorii.

**Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: decembrie 2020.**

**102** Delegația UE nu stabilise într-o formă oficială strategii cu obiective clare pentru dialogul în materie de politici, iar reuniunile cu ministerele nu au fost documentate în mod sistematic. Contactele dintre ministere și Delegația UE nu au avut loc întotdeauna la nivelul corespunzător (a se vedea punctele [54–56](#)).

### Recomandarea 3 – Consolidarea dialogului în materie de politici

---

Comisia și SEAE ar trebui să își consolideze cadrul pentru dialogul în materie de politici, prin adoptarea unei strategii privind acest dialog pentru toate domeniile în care UE furnizează sprijin. Aceasta necesită:

- (i) o definiție clară și corespunzătoare a obiectivelor și a rezultatelor preconizate ale dialogului;
- (ii) elaborarea de procese-verbale;
- (iii) evaluări ale rezultatelor strategiei privind dialogul în materie de politici.

**Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: decembrie 2020.**

**103** Evaluarea Comisiei privind realizarea țintelor aferente indicatorilor a fost afectată de deficiențe precum: plăți efectuate fără ca fiabilitatea datelor să fi fost verificată, calcule inadecvate, efectuarea plăților chiar dacă țintele nu fuseseră atinse și fonduri debursate chiar dacă nu existau progrese. Pe lângă aceasta, o sumă de 14,64 milioane de euro a fost reportată către exercițiul financiar următor, deși condițiile prevăzute în acordul de finanțare nu fuseseră îndeplinite (a se vedea punctele [58–61](#)).

### Recomandarea 4 – Consolidarea procedurilor de verificare a plăților

---

Comisia ar trebui să își consolideze procedurile de verificare a plăților, prin:

- (i) aplicarea unor metode de calcul adecvate (după caz);
- (ii) plata fondurilor doar când există dovezi fiabile că ținta a fost efectiv atinsă;
- (iii) reportarea țintelor și a plăților aferente pentru o altă perioadă doar dacă beneficiarii prezintă justificări pentru a demonstra că întârzierile au fost cauzate de factori externi.

**Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: decembrie 2020.**

**104** Curtea a constatat deficiențe la nivelul monitorizării asigurate de Comisie cu privire la operațiunile de sprijin bugetar. De exemplu, Comisia a monitorizat programele în principal atunci când efectua plăți legate de îndeplinirea indicatorilor:

o astfel de monitorizare intervenea însă adesea prea târziu pentru a mai permite măsuri corective în cazul unor eventuale întârzieri (a se vedea punctele 47 și 62–64).

## Recomandarea 5 – Îmbunătățirea procedurilor de monitorizare

---

Comisia ar trebui să își îmbunătățească monitorizarea operațiunilor sale de sprijin bugetar, prin:

- (i) recurgerea într-o măsură mai mare la vizite pe teren pentru a monitoriza programele;
- (ii) consolidarea evaluărilor strategiilor sectoriale și monitorizarea implementării acestora cu ajutorul indicatorilor aferenți strategiilor respective;
- (iii) monitorizarea formală a recomandărilor formulate de experți externi și implementarea acelor recomandări care sunt considerate relevante.

**Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: decembrie 2020.**

**105** Au fost îndeplinite mai puțin de jumătate din țintele aferente sprijinului bugetar (a se vedea punctele 66–71). S-au observat progrese în direcția obiectivelor urmărite de programele de sprijin bugetar în sectoarele auditate, dar acestea au fost limitate (a se vedea punctele 72–86). Execuția bugetului ministerelor a cunoscut îmbunătățiri, dar acestea conțin în continuare sume semnificative rămase necheltuite. O astfel de situație pune sub semnul întrebării valoarea adăugată a sprijinului bugetar (a se vedea punctele 73–74).

**106** Vizibilitatea sprijinului UE în Maroc nu era suficientă. Programul de sprijin bugetar pentru domeniul protecției sociale conținea o condiție generală legată de vizibilitate. Planul de acțiune cerut și prevăzut în acordul de finanțare pentru programul PACC fusese elaborat, dar nu și implementat. În sectorul justiției, un indicator legat de vizibilitate a fost adăugat într-o etapă ulterioară, dar țintele erau deja atinse la momentul semnării actului adițional. În cazul programului din sectorul sănătății, a fost prevăzut un buget pentru acțiunile legate de vizibilitate, dar evenimente au început să fie organizate abia începând din 2019 (a se vedea punctele 87–90).

## Recomandarea 6 – Creșterea vizibilității sprijinului UE

---

În programele lor de sprijin bugetar, Comisia și SEAE ar trebui să includă condiții sau indicatori privind vizibilitatea, pentru a se asigura că sprijinul acordat de UE Marocului este adus la cunoștința publicului. Aceasta ar trebui să fie o condiție obligatorie pentru plăți prevăzută în acordul de finanțare.

**Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: iunie 2020.**

**107** Sprijinul UE a vizat probleme transversale, cum ar fi perspectiva de gen și drepturile omului. În pofida acestei orientări specifice, nu s-a putut observa decât o îmbunătățire limitată în perioada analizată (a se vedea punctele [94-98](#)).

Prezentul raport a fost adoptat de Curtea de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 14 noiembrie 2019.

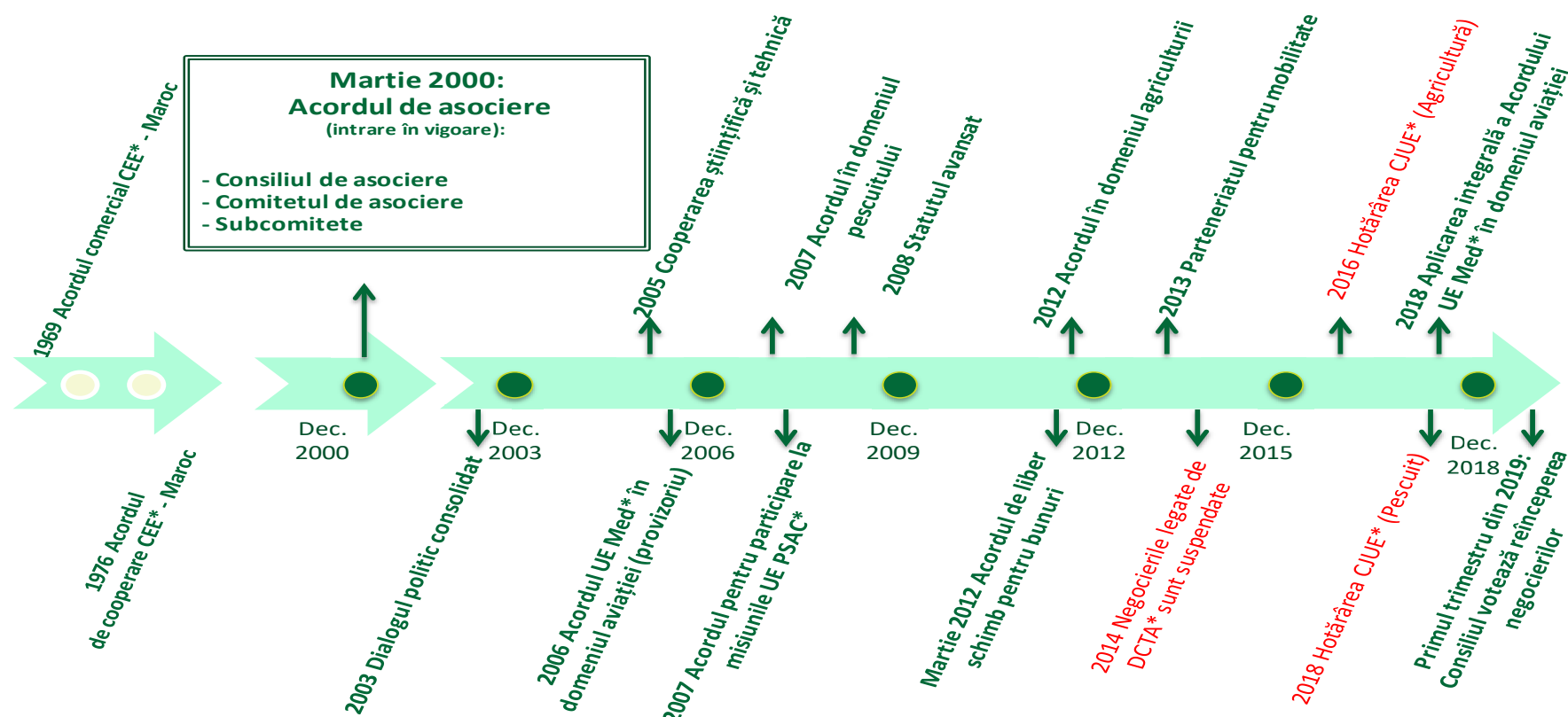
*Pentru Curtea de Conturi*

Klaus-Heiner Lehne  
*Președinte*

# Anexe

## Anexa I – Etape importante ale cooperării dintre UE și Maroc

### Relațiile UE-Maroc



\*CEE: Comunitatea Economică Europeană; \*PSAC: politica de securitate și apărare comună; \*CJUE: Curtea de Justiție a Uniunii Europene;  
\*Med: Mediterana, \*DCTA: Acordul de liber schimb aprofundat și cuprinzător

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.



## Anexa II – Decizii, contracte și plăți aferente programelor de sprijin bugetar (2014-2018)

### [Instrumentul european de vecinătate – linia bugetară 22 04]

Sector și anul deciziei	Program	Sumă alocată (în milioane de euro)	Sumă contractată (în milioane de euro)	Sumă plătită (în milioane de euro)
<b>2014</b>		<b>170,00</b>	<b>163,75</b>	<b>73,26</b>
Sănătate	<i>Programme d'appui sectoriel à la réforme de système de santé</i>	90,00	89,73	47,93
Justiție	<i>Programme d'appui sectoriel à la réforme de la justice</i>	70,00	69,85	24,25
Ajutor legat de sprijinul bugetar general	<i>Reussir le Statut Avancé (phase II) top-up Dec 2013/24-875</i>	10,00	4,18	1,08
<b>2015</b>		<b>175,00</b>	<b>165,60</b>	<b>69,19</b>
Sănătate	<i>Programme d'appui sectoriel à la réforme de système de santé II</i>	10,00	8,80	0,26
Justiție	<i>Programme d'appui à la réforme du secteur de la Justice</i>	5,50	5,50	0,00
Politicile din sectorul public	<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
Formare profesională	<i>Formation professionnelle: développement du capital humain au Maroc</i>	45,00	45,00	14,77
<b>2016</b>		<b>150,00</b>	<b>137,51</b>	<b>33,23</b>
Politicile din sectorul public	<i>Programme d'appui aux politiques migratoires du Maroc</i>	35,00	33,00	7,85
Protecție socială	<i>Programme d'appui à la Protection sociale au Maroc</i>	100,00	91,41	22,51
Formare profesională	<i>Formation professionnelle: développement du capital humain au Maroc</i>	15,00	13,10	2,88
<b>2017</b>		<b>116,20</b>	<b>45,00</b>	<b>0,00</b>
Deprinderi de viață de bază pentru tineri și adulți	<i>Programme d'appui à la stratégie nationale d'alphabétisation au Maroc - 3ème phase</i>	50,00	45,00	0,00
Politica forestieră	<i>Politica forestieră și gestionarea administrativă - Programme additionnel au PAPFM</i>	12,50	0,00	0,00
Protecție socială	<i>Ajutor multisectorial pentru serviciile sociale de bază - Top up au programme d'appui à la Protection sociale</i>	9,20	0,00	0,00
Organizații și instituții pentru egalitatea femeilor	<i>Organizații și instituții pentru egalitatea femeilor Egalité- Moussawat</i>	35,00	0,00	0,00
Ajutor legat de sprijinul bugetar general	<i>Top-up au Programme Réussir le Statut Avancé phase II (RSA II)</i>	9,50	0,00	0,00
<b>2018</b>		<b>199,20</b>	<b>50,11</b>	<b>30,00</b>
Deprinderi de viață de bază pentru tineri și adulți	<i>Programme d'appui à la Jeunesse au Maroc</i>	35,00	0,00	0,00
Politicile din sectorul public	<i>Programme d'appui aux réformes de gouvernance publique - HAKAMA 2</i>	62,00	0,00	0,00
Justiție	<i>Top up convention justice</i>	2,20	0,11	0,00
Dezvoltare rurală	<i>Programme d'Appui au Développement Territorial au Maroc (PADT)</i>	50,00	0,00	0,00
Ajutor legat de sprijinul bugetar general	<i>Top up au programme "Réussir le Statut Avancé II" (RSA II)</i>	50,00	50,00	30,00
	<b>Total</b>	<b>810,40</b>	<b>561,98</b>	<b>205,69</b>
	<i>Suma inclusă în sfera auditului</i>	<b>391,90</b>	<b>366,46</b>	<b>147,78</b>
		<b>48,36 %</b>	<b>65,21 %</b>	<b>71,85 %</b>

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

### Anexa III – Finanțare prin alte instrumente ale UE (2014-2018)

Domenii ale sprijinului UE (portofoliul de contracte din perioada 2014-2018)	Suma contractată (în euro)
1) FIV – Facilitatea de investiții pentru vecinătate	199 966 000
2) EUTF – proiecte ale Fondului fiduciar al UE pentru Maroc	40 800 000
3) IEDDO – Instrumentul european pentru democrație și drepturile omului	4 750 288
4) Alocarea globală din IEV pentru Maroc	4 905 834
5) CSO – GENR - LA – Societatea civilă, perspectiva de gen și autoritățile locale	3 732 747
6) HUM – Dezvoltare umană	1 586 000
<b>Total</b>	<b>255 740 869</b>

Sursa: Comisia Europeană.

## Anexa IV – Sintează a contractelor/proiectelor auditate

Sector	Tip	Titlul contractului	Suma angajată în milioane de euro	Suma plătită în milioane de euro
Sănătate		<i>Contrat pour le versement des différentes tranches de l'appui budgétaire du programme PASS II</i>	94,00	46,57
Sănătate	Proiect	<i>Assistance Technique pour l'accompagnement du programme d'Appui à la réforme du secteur de la santé-Phase II (PASS II)</i>	3,30	1,15
Sănătate	Proiect	<i>Projet d'appui à la réforme des Soins de Santé Primaires-Contrat PAGODA UE/OMS</i>	0,80	0,16
Sănătate	Proiect	<i>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.</i>	0,03	0,01
<b>Sănătate - Total</b>			<b>98,13</b>	<b>47,89</b>
Protecție socială		<i>Contrat pour le versement des 4 tranches de l'appui budgétaire du programme d'appui à la Protection Sociale</i>	90,00	22,00
Protecție socială	Proiect	<i>Contrat PAGODA UE/UNICEF - Programme d'appui à une protection sociale intégrée et sensible aux enfants au Maroc</i>	1,10	0,44
<b>Protecție socială - Total</b>			<b>91,10</b>	<b>22,44</b>
Justiție		<i>Contrat pour le versement des différentes tranches de l'appui budgétaire du programme Justice</i>	65,50	19,60
Justiție	Proiect	<i>Assistance technique pour le programme d'appui sectoriel à la réforme de la justice au Maroc</i>	3,29	0,64
Justiție	Proiect	<i>Accès des enfants à une justice adaptée et respectueuse de leurs droits - projet UNICEF</i>	2,80	1,74
Justiție	Proiect	<i>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)</i>	1,60	1,58
Justiție	Proiect	<i>Appui pour la réforme institutionnelle et le renforcement des capacités de l'Institut Supérieur de la Magistrature</i>	1,20	0,59
<b>Justiție - Total</b>			<b>74,39</b>	<b>24,14</b>
PACC		<i>Contrat d'appui budgétaire pour l'appui à la croissance verte et à la compétitivité du Maroc</i>	99,00	51,80
PACC	Proiect	<i>Subvention à la GIZ pour l'opérationnalisation de la stratégie des Très Petites, Petites et Moyennes entreprises au Maroc</i>	1,80	0,88
PACC	Proiect	<i>Organisation du séminaire EIP (European External Plan of Investment) au Maroc</i>	0,02	0,02
<b>PACC - Total</b>			<b>100,82</b>	<b>52,70</b>

Sursa: ABAC.

## Anexa V – Obiectivele programelor de sprijin bugetar

Sectorul vizat de sprijinul bugetar	Obiectiv general	Obiective specifice
Sănătate	Sporirea accesului egal la servicii de asistență medicală de calitate	<ul style="list-style-type: none"> <li>- accesul egal la servicii de asistență medicală primară;</li> <li>- îmbunătățirea gestionării și a competențelor personalului medical;</li> <li>- guvernanță îmbunătățită; și</li> <li>- dezvoltarea unui sistem electronic, integrat și accesibil, de informații medicale.</li> </ul>
Protecție socială	Contribuirea la reducerea inegalității, la îmbunătățirea coeziunii sociale și la îmbunătățirea concretă a dezvoltării umane în societatea marocană prin promovarea accesului egal la serviciile sociale și de bază	<ul style="list-style-type: none"> <li>- punerea în aplicare a unei politici de protecție socială integrată și uniformă;</li> <li>- extinderea acoperirii medicale de bază la toate categoriile socioprofesionale și acoperirea îmbunătățită a grupurilor dezavantajate;</li> <li>- dezvoltarea asistenței sociale printr-o mai bună direcționare către grupurile aflate în situații precare; și</li> <li>- dezvoltarea serviciilor sociale prin centre de protecție socială acreditate.</li> </ul>
Justiție	Consolidarea statului de drept prin intermediul unui sistem judiciar accesibil și independent, care să respecte standardele internaționale	<ul style="list-style-type: none"> <li>- un sector al justiției independent;</li> <li>- accesul îmbunătățit la drepturi și justiție;</li> <li>- protecție judiciară sporită a drepturilor și libertăților; și</li> <li>- creșterea eficienței și eficacității justiției.</li> </ul>

PACC	Sprijinirea competitivității și a creșterii economice a Marocului, scopul final fiind de a sprijini ambițiile țării privind dezvoltarea durabilă și crearea de locuri de muncă decente	<ul style="list-style-type: none"><li>- competitivitate sporită prin consolidarea punerii în aplicare a politicii industriale naționale;</li><li>- creșterea potențialului de export al Marocului; și</li><li>- sprijinirea tranziției către o economie și o industrie mai verzi.</li></ul>
------	--	---

Sursa: Comisia Europeană.

## Anexa VI – Probleme legate de plata tranșelor variabile

Sector	Tranșă	Indicator	Problemă	Informații factuale	Impact financiar (sumă plătită în mod incorect)*	Plată conformă, care nu contribuie însă la obiectivul programului de sprijin bugetar	Proceduri de control deficitare
Sănătate	Prima tranșă variabilă	I.1 Numărul de contacte pentru consultații medicale curative în sistemul de asistență medicală primară rurală pe cap de locuitor și pe an	Supraestimarea rezultatelor din cauza metodei de calcul inadecvate Plată pentru „rezultate”, deși situația s-a înrăutățit Valoare de referință caducă	<u>Valoare de referință (2012): 36; (2014) 38 - Țintă (2015): 40 - Realizare: 37</u>  (1) Valoare de referință caducă, întrucât au fost utilizate date din 2012. (2) Metodă de calcul inadecvată. Progresele ar trebui să fie măsurate astfel: $(37-36) / (40-36) = 25\%$ . N.B.: Prin metoda Comisiei Europene $(37/40 = 93\%)$ , s-ar efectua plăți pentru „progrese” chiar dacă valoarea de referință rămâne aceeași. $(36/40 = 90\%)$ . (3) Performanță: situația s-a deteriorat de la începutul sprijinului bugetar.	2 394 000 €		
Sănătate	Prima tranșă variabilă	I.11 Numărul de medici generaliști în activitate în centrele de asistență medicală primară „ESSP” din zonele rurale	Plată pentru „rezultate”, deși situația s-a înrăutățit Supraestimarea rezultatelor din cauza metodei de calcul inadecvate	Valoare de referință: 1066 - Țintă: 1300 - Realizare: 1057  (1) Nu există niciun progres, situația se deteriorează. (2) Metodă de calcul inadecvată utilizată de Comisie $(1057/1300 = \text{progres de } 81\%)$ .	1 197 000 €		
Sănătate	Prima tranșă variabilă	I.7 Numărul de pacienți diabetici monitorizați în centrele de îngrijire medicală din zonele rurale	Supraestimarea rezultatelor din cauza metodei de calcul inadecvate Niciun impact asupra obiectivului specific	<u>Valoare de referință: 183 962 (2013) - Țintă: 225 000 - Realizare: 215 464</u> (1) Progresele (2015) au fost supraestimate de Comisia Europeană, care a utilizat o metodă de calcul inadecvată: $(215\ 464/225\ 000) = 96\%$ , ceea ce a condus la o plată de 100%. Or, în cel mai bun caz, progresele au fost de $(215\ 094 - 183\ 962)/(225\ 000 - 183\ 962) = 77\%$ . Un astfel de procent ar fi trebuit să ducă la o plată de numai 50%. (Punctul de plecare pentru măsurarea progreselor este valoarea de referință.) (2) Dacă se utilizează valoarea de referință actualizată (2014), progresele reale sunt de fapt de numai: $(215\ 464 - 191\ 250)/(225\ 000 - 191\ 250) = 71\%$ (acest procent antrenează același rezultat, și anume o plată de 50%). (3) Obiectivul consta în reducerea disparității între mediul urban și mediul rural. Indicatorul nu măsoară însă acest lucru și, în plus, nu au existat progrese în direcția obiectivului respectiv. În raportul experților se arată că: „proporția [...] (între mediul urban și mediul rural) [...] a rămas stabilă”.	1 197 000 €	1 197 000 €	
Sănătate	A doua tranșă variabilă	I.7 Numărul de pacienți diabetici monitorizați în centrele de îngrijire medicală din zonele rurale	Niciun impact asupra obiectivului specific	<u>Țintă: 235 000 - Realizare: 235 094</u> Obiectivul specific consta în reducerea disparității între mediul urban și mediul rural. Indicatorul nu măsoară însă acest lucru și nu au existat progrese în direcția obiectivului respectiv. Situația s-a înrăutățit, chiar dacă cifrele arată o creștere nominală. În raportul experților se arată că: „cea mai mare parte a acestei creșteri provine din mediul urban [...]”.		3 291 667 €	
Sănătate	Prima tranșă variabilă	I.8 Numărul de pacienți care suferă de hipertensiune în centrele de îngrijire medicală din zonele rurale	Niciun impact asupra obiectivului specific	<u>Țintă: 300 000 - Realizare: 328 579</u> Obiectivul consta în reducerea disparității între mediul urban și mediul rural. Indicatorul nu măsoară însă acest lucru și nu au existat progrese în direcția obiectivului respectiv. Situația s-a înrăutățit (chiar dacă cifrele arată o creștere nominală). În raportul experților se arată că: „[...] proporția relativă care corespunde mediului rural înregistrează o ușoară scădere [...]”.		2 394 000 €	
Sănătate	A doua tranșă variabilă	I.8 Numărul de pacienți care suferă de hipertensiune în centrele de îngrijire medicală din zonele rurale	Niciun impact asupra obiectivului specific	<u>Țintă: 250 000 - Realizare: 281 677</u> Obiectivul consta în reducerea disparității între mediul urban și mediul rural. Indicatorul nu măsoară însă acest lucru și nu au existat progrese în direcția obiectivului respectiv. Situația s-a înrăutățit (chiar dacă cifrele arată o creștere nominală). În raportul experților se arată că: „creșterea observată în 2016 provine în proporție de 56,6% din mediul urban [...]”.		3 291 667 €	
Sănătate	A doua tranșă variabilă	I.6 Disponibilitatea medicamentelor de bază în structurile publice de asistență medicală primară (ESSP)	Nicio valoare de referință Plată pentru „rezultate”, deși situația s-a înrăutățit	Situația s-a deteriorat de la începutul programului: dacă în 2016 disponibilitatea era de 82,71%, în 2017 aceasta a fost de 79,71%.		1 645 833 €	
Sănătate	Prima tranșă variabilă	I.9 Existența și punerea în aplicare a unui plan național de sănătate pentru persoanele cu handicap	Deja realizat înainte de semnarea acordului de finanțare Valoare de referință caducă	Planul a fost publicat în octombrie 2015, după un proces de consultare care a început încă din 2014. Sprijinul bugetar a fost semnat în noiembrie 2015.		2 394 000 €	
Sănătate	Prima tranșă variabilă	I.3 Proporția nașterilor (asistate de personal calificat) care au loc în zonele rurale în structurile publice de asistență medicală	Valoare de referință caducă Plată pentru „rezultate”, deși situația s-a înrăutățit	<u>Valoare de referință (2012): 71%; (2014): 86% - Țintă (2015): 75% - Realizare: 85,6%</u> Niciun progres real: situație deteriorată în 2015 comparativ cu 2014 (valoare de referință/țintă caducă).	2 394 000 €		
Sănătate	A doua tranșă variabilă	I.3 Proporția nașterilor (asistate de personal calificat) care au loc în zonele rurale în structurile publice de asistență medicală	Valoare de referință caducă Plată pentru „rezultate”, deși situația s-a înrăutățit	<u>Valoare de referință (2012): 71%; (2014): 86% - Țintă (2015): 75%; (2016) - Realizare (2015): 85,6%; (2016): 85%</u> Niciun progres real: situația s-a deteriorat de la începutul sprijinului bugetar.		3 291 667 €	
					<b>4 788 000 €</b>	<b>19 899 834 €</b>	



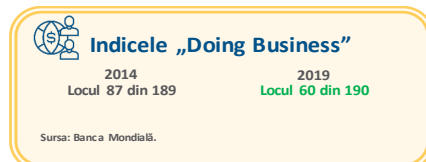
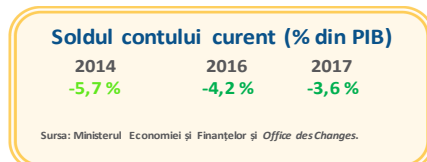
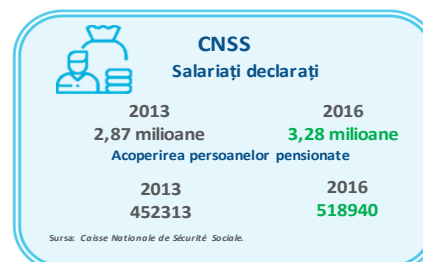
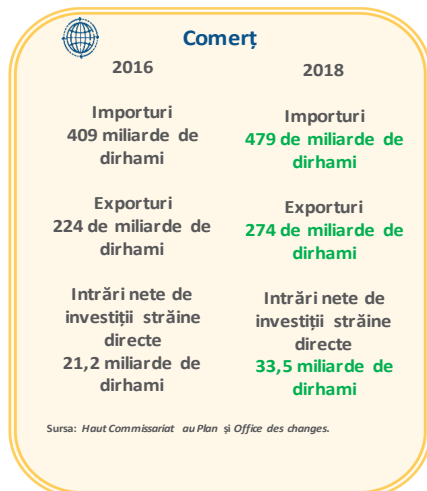
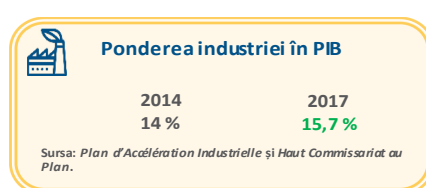
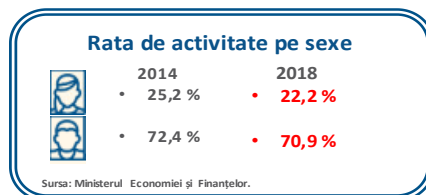
Sector	Tranșă	Indicator	Problemă	Informații factuale	Impact financiar (sumă plătită în mod incorect)	Plată conformă, care nu contribuie însă la obiectivul programului de sprijin bugetar	Proceduri de control deficitare
PACC	Prima tranșă variabilă	T1D1: Numărul de auto-antreprenori și titulari de carduri înregistrați	Sursă de verificare inadecvată	Numărul de auto-antreprenori (indicatorii T1D1 până la T1D4) este bazat pe rapoartele elaborate de Maroc PME. Baza de date este gestionată de Maroc Poste; Delegația UE sau experții nu au efectuat nicio verificare pentru a analiza acuratețea informațiilor. Numărul de titulari de carduri nu garantează că aceste persoane desfășoară cu adevărat o activitate oficială în calitate de auto-antreprenori. Un eșantion din rândul „auto-antreprenorilor”, testat în timpul vizitei Curții în Maroc, a confirmat că baza de date era inexactă. În plus, există o discrepanță semnificativă între numărul de titulari de carduri și numărul de persoane care declară impozite.			2 400 000 €
PACC	Prima tranșă variabilă	T1D3: Două studii de fezabilitate pentru parcuri industriale	Sursă de verificare inadecvată/Nerealizat	Studiile au fost inițiate pentru zone cu activități economice și nu pentru parcuri industriale integrate, astfel cum prevedea planul de accelerare industrială.			2 400 000 €
PACC	Prima tranșă variabilă	T1D6: Evaluarea planului național privind simplificarea procedurilor	Nerealizat	Evaluarea nu a fost prezentată în timp util (ci cu un an mai târziu). Prin urmare, nici T1D5 nu a putut fi verificat.			2 400 000 €
PACC	A doua tranșă variabilă	T2D1: Numărul de auto-antreprenori și titulari de carduri înregistrați	Sursă de verificare inadecvată	A se vedea T1D1			2 400 000 €
							<b>9 600 000 €</b>
					<b>6 788 000 €</b>	<b>19 899 834 €</b>	<b>15 280 000 €</b>

\* La 31 mai 2019, Comisia a informat Ministerul Economiei și Finanțelor că sumele aferente indicatorilor 1 și 11 urmează să fie deduse din plata următoarei tranșe variabile.

**Sursa:** Curtea de Conturi Europeană.



## Anexa VII – Evoluția indicatorilor-cheie



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

## Anexa VIII – O evaluare a contractelor de sprijin bugetar per sector

	Sector	Durata contractului, în luni Anul contractului	Sănătate	Protecție socială	Justiție	PACC
			60	60	60 (prelungită la 84)	60 (prelungită la 72)
			2014	2017	2015	2016
Întrebarea de audit nr. 1 Comisia și SEAE au gestionat în mod adecvat sprijinul acordat de UE Marocului?	1.1. Comisia și SEAE au identificat sectoarele prioritare și au alocat finanțarea în mod adecvat?	Există complementaritate cu alte forme de sprijin acordat de UE în țară.				
	1.2. Comisia a elaborat programele/proiectele în mod adecvat?	Condițiile sprijinului bugetar sunt aliniate la planul de acțiune al UE pentru Maroc. Condițiile sprijinului bugetar au fost concepute astfel încât să sprijine în mod eficace reformele. Acțiunile UE contribuie la nevoile sectorului. Acțiunile UE au fost concepute astfel încât să fie asigurată o monitorizare obiectivă a performanței. La conceperea programelor se ține seama de lecțiile învățate din programele precedente de sprijin bugetar.				
	1.3. Programele/proiectele au fost bine coordonate cu alți actori?	Programarea, alocarea finanțării și punerea în aplicare a programelor sunt bine coordonate cu alți donatori.  Sunt stabilite mecanisme de coordonare a donatorilor. Se organizează periodic schimburi de informații cu alți donatori.			Nu a existat un program precedent	Nu a existat un program precedent
	1.4. Comisia a monitorizat și evaluat programele/proiectele în mod adecvat?	Punerea în aplicare se face conform planificării (calendar, buget, activități) Abaterile sunt bine justificate. Au fost luate măsuri corective dacă a fost necesar. Condițiile sprijinului bugetar au fost respectate. Dialogul în materie de politici (sectorial) a fost organizat periodic, a fost relevant și a abordat programele și condițiile într-un mod suficient de detaliat.  Comisia efectuează periodic vizite pe teren și evaluări. Acestea sunt documentate, iar situația acțiunilor întreprinse în urma recomandărilor este monitorizată.				
Întrebarea de audit nr. 2 Au fost îndeplinite obiectivele sprijinului acordat de UE Marocului?	2.1. Rezultatele planificate au fost atinse?	Realizările planificate au fost obținute.  Plățile s-au bazat pe îndeplinirea țintelor stabilite pentru indicatori, confirmată prin probe de audit fiabile și relevante. Asistența tehnică prevăzută este suficientă, livrată la timp, bine direcționată și însoțește cadrul dialogului în materie de politici. Sprijinul bugetar a contribuit la reformele preconizate prin procesele de formulare și/sau de punere în aplicare a politicilor sectoriale.	În curs, dar cu întârziere	În curs	În curs, dar cu întârziere	În curs, dar cu întârziere
	2.2. Comisia a luat în considerare în mod eficace problemele transversale (perspectiva de gen și drepturile omului) la acordarea sprijinului pentru Maroc?	Sprijinul bugetar a contribuit la aderarea la chestiunile transversale (perspectiva de gen și drepturile omului).  Perspectiva de gen și drepturile omului au fost abordate în cadrul dialogului în materie de politici (sectorial).				

Legendă - Au fost stabilite următoarele categorii de evaluare:

	Criteriu îndeplinit
	Criteriu parțial îndeplinit
	Criteriu neîndeplinit

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

## Acronime

BAD	Banca Africană de Dezvoltare
CJUE	Curtea de Justiție a Uniunii Europene
IEV	Instrumentul european de vecinătate
IMM-uri	Întreprinderi mici și mijlocii
PACC	<i>Programme d'appui à la croissance verte et la compétitivité du Maroc</i>
SEAE	Serviciul European de Acțiune Externă
UE	Uniunea Europeană

**RĂSPUNSURILE COMISIEI ȘI ALE SERVICIULUI EUROPEAN DE ACȚIUNE EXTERNĂ  
LA RAPORTUL SPECIAL AL CURȚII DE CONTURI A UNIUNII EUROPENE  
„SPRIJINUL ACORDAT DE UE MAROCULUI: REZULTATE LIMITATE PÂNĂ ÎN  
PREZENT”**

**REZUMAT**

I. Marocul este un partener-cheie pentru UE, cu care avem frontiere, valori și aspirații comune. De la adoptarea noii sale Constituții în 2011, Marocul s-a angajat într-un proces ambițios de reformă care urmărește să asigure o mai mare libertate, democrație și prosperitate cetățenilor din Maroc. Ca parte a politicii sale de vecinătate, UE sprijină cu fermitate Marocul în procesul său de atingere a acestor obiective.

În pofida climatului politic dificil în care au funcționat relațiile UE-Maroc în ultimii ani, cooperarea UE a contribuit la progresele economice, sociale și instituționale considerabile ale Marocului.

De exemplu:

- Mortalitatea maternă în Maroc a scăzut cu 35 % în perioada 2012-2016, iar accesul la centrele de sănătate pentru populația rurală a crescut. Accesul la medicamente s-a îmbunătățit semnificativ, cu o creștere de 39 % a vânzării de medicamente generice. UE sprijină reformele din sectorul sănătății încă din 2009.
- Marocul a avansat de pe locul 128 în 2010 pe locul 60 în 2018 în clasamentul raportului „Doing Business” al Băncii Mondiale. UE sprijină eforturile Marocului de îmbunătățire a climatului de afaceri încă din 2009.
- Prin sprijinul acordat sectorului justiției, UE a asistat la înființarea Consiliului Superior al Judecătorilor, o autoritate constituțională însărcinată cu păstrarea independenței sistemului judiciar și a magistraților. Aceasta este o realizare importantă în contextul instituțional al Africii de Nord.
- Sprijinul acordat de UE în domeniul protecției sociale a însoțit reformele și a condus la crearea unei politici sectoriale unice. În prezent, este introdus un număr individual de asigurare socială, în conformitate cu recomandările de politică ale UE. Acest lucru va îmbunătăți accesul persoanelor vulnerabile și va stimula eficiența.

Comisia și SEAE consideră că evaluarea gamei largi de condiționalități și a altor activități complementare finanțate de UE, care nu se limitează la plata tranșelor variabile de sprijin

bugetar, oferă o imagine mai cuprinzătoare a eficacității și a impactului cooperării UE în Maroc și asigură o mai bună înțelegere a instrumentului de sprijin bugetar.

Indicatorii nivelului de impact depind de o gamă largă de factori determinanți și pentru modificarea lor este nevoie de mai mult timp decât perioada acoperită de programele de sprijin bugetar.

Ca ultim aspect, Comisia și SEAE iau notă de faptul că în evaluarea *inter pares* a OCDE din 2018 privind cooperarea pentru dezvoltare a UE se precizează că utilizarea sprijinului bugetar îmbunătățește responsabilitatea comună și incluziunea în țările partenere. Programele aliniate la politicile naționale și la structurile de punere în aplicare sporesc responsabilitatea internă și asigură sustenabilitatea reformelor. Prin urmare, sprijinul bugetar încurajează dezvoltarea capacităților naționale de a realiza reforme pentru un impact de durată. În Maroc, acesta a facilitat colaborarea cu autoritățile într-un dialog politic important privind reforma. Condițiile generale pentru sprijinul bugetar stimulează transparența, buna gestiune financiară și politicile macroeconomice prudente.

II. Cifrele indicate corespund tuturor contractelor de sprijin bugetar și plăților aferente acestora din toate sectoarele contractate în perioada 2014-2018, nu doar celor 4 sectoare auditate. Și mai important este faptul că cifra plăților poate induce în eroare, întrucât dă impresia că nivelul de execuție a plății este scăzut în comparație cu suma angajată, deoarece perioada care face obiectul auditului (2014-2018) nu acoperă întreaga perioadă de punere în aplicare a programelor de sprijin bugetar.

Valoarea totală a contractelor de sprijin bugetar semnate în perioada analizată, pentru toate sectoarele care fac obiectul sprijinului bugetar, a fost de 562 de milioane de euro, iar plățile efectuate au fost în valoare de 206 milioane de euro. În prezent, sunt în curs plăți aferente mai multora dintre aceste contracte de sprijin bugetar. Având în vedere cota mare de cheltuieli recurente și natura sprijinului acordat de UE, alocațiile sprijinului bugetar ar trebui comparate cu bugetul de investiții. În cursul perioadei auditate, sprijinul bugetar a reprezentat aproximativ 2,0 % din bugetul total al investițiilor naționale.

III. Programele de sprijin bugetar sunt elaborate conform Orientărilor privind sprijinul bugetar, ținând seama de condițiile specifice fiecărei țări și dispunând de procese oficiale și structurate de monitorizare.

Comisia asigură un dialog deschis și o coordonare continuă cu statele membre ale UE prin grupuri tematice, prin reuniuni regulate de coordonare și printr-o programare comună. Cu toate acestea, deși Comisia Europeană și Serviciul European de Acțiune Externă depun toate eforturile pentru a facilita coordonarea donatorilor în țările partenere, această responsabilitate îi revine, în ultimă instanță, guvernului-gazdă.

IV. Comisia are o strategie clară pentru relațiile sale cu Marocul, care este integrată în cadrul unic de sprijin, el însuși întemeiat pe acordul de asociere.

Întrucât dialogul în materie de politici nu a fost niciodată suspendat în perioada relațiilor politice dificile dintre UE și Maroc, Comisia consideră că nu există motive pentru a elabora o strategie alternativă.

Au fost respectate îndrumările privind dialogul în materie de politici în cadrul sprijinului bugetar, astfel cum sunt prevăzute în Orientările privind sprijinul bugetar. Rezultatele dialogului în materie de politici reprezintă și vor reprezenta o parte importantă a oricărei evaluări. Cu toate acestea, Comisia dorește să sublinieze sensibilitatea politică a reformelor și a obiectivelor politice și, prin urmare, își menține poziția potrivit căreia vor fi formulate în continuare strategii pentru dialog care vor proteja interesele Comisiei.

În ceea ce privește dialogul în materie de politici, acesta s-a desfășurat în întreaga perioadă în coordonare cu Ministerul Economiei și Finanțelor (coordonator național – cadru de dialog global); pentru proiecte/programe specifice, dialogul este consacrat în acordurile de finanțare, prin intermediul comitetelor directoare obligatorii cu Ministerul Economiei și Finanțelor și cu beneficiarii.

V. Programele de sprijin bugetar auditate există de mai puțin de patru ani, iar Comisia consideră că s-au înregistrat progrese satisfăcătoare. Trebuie luat în considerare caracterul complex și sensibil al reformelor pe care Marocul le desfășoară cu sprijinul UE, precum și timpul necesar pentru realizarea deplină a acestora.

Scopul acestor programe este de a sprijini reformele naționale, iar indicatorii acestora reflectă nivelul de ambiție al agendei de reforme a țării partenere.

În Orientările privind sprijinul bugetar sunt stabilite în mod clar proceduri de monitorizare și metodologia de evaluare a rezultatelor, acestea fiind respectate.

VI. Pe parcursul perioadei auditate, s-au constatat unele îmbunătățiri în domeniul perspectivei de gen și al drepturilor omului. Cu toate acestea, schimbările sociale durabile profund înrădăcinate reprezintă un proces treptat, de lungă durată. Măsurarea progreselor înregistrate în aceste domenii în decursul unei perioade scurte de timp prin utilizarea unor indicatori pentru tendințe pe termen lung nu poate oferi o imagine exactă a situației. Explicații detaliate suplimentare privind poziția Comisiei sunt prezentate în observațiile la punctele relevante (a se vedea răspunsurile Comisiei la punctele 96-100).

VII. A se vedea răspunsurile Comisiei Europene la recomandări.

## **INTRODUCERE**

### **Caseta 2 - Sinteza hotărârilor Curții de Justiție a Uniunii Europene (CJEU)**

Comisia remarcă următoarele: 1) există și alte decizii relevante ale Curții de Justiție (ordonanțe în cauzele T-180/14 și T-275/18), 2) C-104/16P sugerează că din raționamentul Curții de Justiție privind inaplicabilitatea Acordului de asociere nu reiese în mod necesar faptul că un consimțământ este impus prin lege, 3) noul acord în domeniul pescuitului a fost un acord nou și nu doar un acord revizuit și 4) în urma schimbului de scrisori, produsele provenite din Sahara Occidentală beneficiază de același tratament tarifar preferențial ca și produsele din Maroc, ceea ce nu ar trebui interpretat în sensul că acestea ar trebui considerate ca fiind asimilate.

## **OBSERVAȚII**

21. Anticorupția este abordată și prin alte căi, cum ar fi dialogul regulat în materie de politici, înfrățirea, programele regionale, sprijinirea societății civile și criteriile generale de eligibilitate privind gestiunea și transparența finanțelor publice.

23. Rapoartele anuale ale Curții sunt utilizate în mod regulat, dacă este cazul, ca sursă de informații pentru multe dintre sectoarele sprijinite de Comisie.

26. Cadrul unic de sprijin este instrumentul de punere în aplicare a planului de acțiune privind statutul avansat. Sectoarele prioritare identificate decurg chiar din agenda de reformă a Marocului ce rezultă din Constituția din 2011.

Deși există o marjă pentru un anumit nivel de consolidare și concentrare, limitarea la doar trei sectoare (tradiționale) ar fi redus efectul de pârghie al politicii Comisiei și ar fi contrazis spiritul planului de acțiune privind statutul avansat. Având în vedere importanța reformelor desfășurate de Maroc, a fost oportun din punct de vedere politic să se sprijine reformele care i) erau în conformitate cu cadrul unic de sprijin și ii) prezentau importanță pentru dezvoltarea Marocului.

27. În urma informațiilor furnizate delegației de către sediul central cu privire la valoarea programului anual de acțiune (PAA), alocarea financiară indicativă pentru fiecare program este discutată între delegație și partenerii marocani. Propunerile delegației sunt ulterior formalizate printr-o notă a DG NEAR către comisar, în care se propune defalcarea pe programele incluse în pachetul PAA. Acesta este apoi adoptat de Comisie în urma avizului statelor membre formulat în cadrul procedurii comitetului. Comisia consideră că dosarul de pregătire pentru fiecare intervenție este cuprinzător și pe deplin documentat.

32. Având în vedere relevanța strategică de lungă durată a Marocului pentru Uniunea Europeană, Comisia, împreună cu SEAE și statele membre, au considerat că prima prioritate a fost restabilirea legăturilor și continuarea cooperării cu Marocul, inclusiv cooperarea tehnică și financiară și, prin urmare, sprijinul bugetar. Statele membre au aprobat cu

convingere abordarea Comisiei de a continua programarea activităților de cooperare din 2016, aprobând în același timp abordarea Comisiei cu privire la programarea viitoare. Mai mult, în octombrie 2018, statele membre, în cadrul Comitetului pentru Instrumentul european de vecinătate, au concluzionat că prioritățile cadrului unic de sprijin erau în continuare pertinente și au aprobat în unanimitate propunerea Comisiei de extindere a cadrului unic de sprijin pentru anul 2018. Aceleași concluzii și aprobări au fost reiterate pentru perioada 2019-2020 în cadrul reuniunii Comitetului pentru Instrumentul european de vecinătate din 3 iulie 2019.

Actualul cadru unic de sprijin a acoperit perioada până la sfârșitul anului 2017, deci nu a fost necesară revizuirea priorităților în 2015. Faptul că în 2017 Comisia a decis să extindă statutul avansat și cadrul unic de sprijin până în 2018 în loc să poarte discuții pe marginea unor noi „priorități de parteneriat” nu a afectat în niciun fel programarea IEV pentru perioada 2018-2020. Prioritățile identificate în cadrul unic de sprijin în perioada 2014-2017 au rămas valabile și au permis Comisiei să programeze resursele IEV în consecință și să garanteze continuitatea și coerența în cadrul activităților de cooperare.

Relevanța continuă a sectoarelor identificate în cadrul unic de sprijin inițial pentru perioada 2014-2017 este confirmată de „noile” priorități identificate în cadrul reuniunii Consiliului de asociere UE-Maroc, organizată la 27 iunie 2019, care au fost discutate în detaliu cu statele membre și cu Maroc ca orientări pentru viitorul parteneriatului.

33. În perioada de așteptare, Comisia a adoptat o abordare pragmatică în privința cooperării, continuând sprijinul bugetar, precum și cooperarea în domeniile acoperite de cadrul unic de sprijin. Această abordare a fost aprobată de statele membre în cadrul Consiliului. Deși în cursul acestei perioade de așteptare nu a avut loc un dialog politic oficial, astfel cum este prevăzut în Acordul de asociere, dialogul politic la nivel înalt a continuat, de exemplu, în cadrul reuniunii din 7 februarie 2017 între ministrul adjunct de externe Bourita și președintele Juncker și ÎR/VP.

34. Întrucât India și China nu sunt membre ale OCDE/CAD, acestea au mai puține obligații de coordonare în temeiul angajamentelor internaționale.

39. Comisia dorește să sublinieze că impactul este produsul pe termen mediu/lung al reformelor care sunt puse în aplicare în etape. Dacă programele de sprijin bugetar sunt disponibile la începutul procesului de reformă, impactul nu va putea fi măsurat decât după o anumită perioadă de timp și foarte probabil după încheierea programului de sprijin bugetar de 3 ani.

Deși indicatorii pentru plata tranșelor variabile reprezintă doar un singur element, nivelul de plată poate să reflecte gradul de ambiție al indicatorilor (sau cel puțin dificultatea, care ar trebui corelată). Cifrele pentru operațiunile globale de sprijin bugetar din UE arată o scădere a ponderii plăților în raport cu potențialul care ar putea fi plătit, ceea ce sugerează o creștere a



ambitiei sau cel puțin o înăsprire a condițiilor și/sau o dificultate mai mare pentru guvern în a-și pune în aplicare agenda de reforme.

41. Alegerea naturii indicatorilor în programele auditate, orientate într-o măsură mai mare spre realizări și proces, se datorează gradului de maturitate al reformelor vizate. Indicatorii de realizare și de proces sunt la fel de relevanți și importanți pe parcursul punerii în aplicare a unei reforme ca și indicatorii de rezultat. În acest sens, Comisia a aplicat în mod corespunzător Orientările din 2017 privind sprijinul bugetar în ceea ce privește indicatorii care trebuie utilizați pentru plata tranșelor variabile (secțiunea 4.4.3 și anexa VIII).

Întrucât rezultatele sunt măsurate pe o perioadă mai lungă de timp, nu ar fi fost oportun să se extindă în continuare utilizarea indicatorilor de rezultat în acest caz.

Mai mult, în conformitate cu principiul responsabilității comune, indicatorii de plată ar trebui să fie selectați în principal dintre cei care au fost identificați în pașaportul indicatorilor de reformă din țara beneficiară.

42. În opinia Comisiei, doar 6 ținte din 86 pot fi considerate ca neavând un nivel de ambiție suficient de ridicat, iar Comisia le revizuieste în prezent.

În ceea ce privește nivelul general de ambiție al țăintelor, Comisia consideră că majoritatea covârșitoare a indicatorilor au fost suficient de ambițioși și au permis sprijinului bugetar să își joace pe deplin rolul. Finanțarea bugetară sprijină eforturile de reformă ale guvernului. Evaluarea criteriilor de eligibilitate pentru fiecare plată și îndeplinirea indicatorilor dovedesc că, pe durata punerii în aplicare a programelor de sprijin bugetar, reformele au înregistrat progrese suficiente. Constatările evaluării subliniază în mod constant că „sprijinul bugetar nu poate cumpăra reforme” – și nu acesta este obiectivul său.

Programul din sectorul sănătății se bazează pe strategia ministerului în domeniul sănătății pentru perioada 2012-2016. În cadrul programului, dezvoltarea resurselor umane este abordată prin condițiile generale ale sprijinului bugetar, prin indicatorii tranșei variabile și prin activitățile componentelor de asistență tehnică. Indicatorul 12 (formarea a „numai” 13 medici) a avut drept scop organizarea unor cursuri de formare specifică pentru medicii generaliști, adresate practicienilor care locuiesc în mediul rural. Cei 13 medici la care face referire Curtea constituie primul lot de absolvenți.

43. Provocările menționate de Curte sunt într-adevăr importante și au fost abordate de către Comisie în mai multe moduri, atât prin indicatori de sprijin bugetar, prin activități de asistență tehnică, cât și printr-un program al OMS finanțat de UE, menit să îmbunătățească calitatea serviciilor de sănătate în zonele rurale. În special:

Nivelul mare de absenteism al personalului este abordat prin capacitatea directorilor de spitale din regiuni prin activități de asistență tehnică (a se vedea răspunsul la punctul 42 de

mai sus) și prin programul OMS (dezvoltarea capacității de gestionare și îmbunătățirea gestionării asistenței medicale primare).

Atractivitatea scăzută a zonelor îndepărtate este abordată printr-un indicator al programului de sprijin bugetar (indicatorul 12 care stabilește un program de masterat pentru medicii generaliști), prin asistență tehnică pentru îmbunătățirea orientării către servicii a personalului care acordă asistență medicală primare și prin programul OMS care vizează îmbunătățirea serviciilor în zonele rurale.

Subutilizarea structurală a infrastructurii spitalicești este abordată prin activități de asistență tehnică care vizează îmbunătățirea parteneriatelor public-privat și îmbunătățirea guvernancei spitalelor. În plus, acest aspect este esențial pentru programul de reformă în domeniul protecției sociale, care vizează accesul tuturor la servicii de sănătate, prin urmare, Comisia a evitat, pe bună dreptate, suprapunerea activităților din cadrul programului din sectorul sănătății.

44. În 2018, ministerul a decis să aplice noile legi tuturor centrelor de protecție socială. Ca recunoaștere a acestui fapt, în 2019, Comisia va revizui ținta indicatorului care este prevăzut pentru plată în 2020.

47. În prezent, se depun eforturi pentru îmbunătățirea cadrelor de monitorizare a strategiilor sectoriale. Calitatea strategiilor sectoriale și a sistemelor de monitorizare însoțitoare este consolidată în cadrul programului de reformă privind gestionarea finanțelor publice sprijinit de UE. Această activitate are ca scop introducerea unor elemente de performanță în procesul bugetar și va fi evidențiată în cadrul tuturor operațiunilor noi de sprijin bugetar.

48. a) Obiectivele specifice se referă la obiectivele mai largi ale procesului de reformă politică ale cărui progrese sunt monitorizate în mod global prin intermediul condițiilor generale. Indicatorii de performanță a tranșei variabile anuale auditați nu sunt concepuți pentru a urmări aceste progrese.

c) Comisia consideră că acești doi indicatori au fost relevanți, întrucât au contribuit la obiectivele programului de sprijin bugetar. Comisia a utilizat creșterea numărului absolut de pacienți care au beneficiat de tratament în zonele rurale ca un bun indicator pentru nivelul redus al disparităților în ceea ce privește accesul la tratament. Întrucât reducerea disparităților nu poate fi măsurată anual printr-un indicator al tranșei variabile, indicatorul măsoară, în schimb, furnizarea de servicii: asigurarea faptului că pacienții care suferă de două dintre cele mai frecvente boli cronice netransmisibile beneficiază de tratament regulat constituie o bună măsurare funcțională a îmbunătățirii furnizării de servicii de sănătate în zonele rurale.

d) Astfel cum se indică în nota de subsol, nu au fost necesare valori de referință pentru toți indicatorii. Comisia a stabilit valori de referință atunci când a considerat că acest lucru este necesar pentru a realiza în mod adecvat măsurarea țăintelor. Valorile de referință denumite „caduce” vizează în principal programul în domeniul sănătății unde cifrele utilizate ca valori

de referință au fost cele mai recente cifre oficiale disponibile la data semnării acordului de finanțare. Comisia nu consideră oportun să le considere caduce *a posteriori*.

e) Pe durata procesului de programare, este prevăzută o perioadă de douăsprezece luni pentru finalizarea acordului de finanțare, în conformitate cu normele Comisiei.

În acest context, unele ținte au fost într-adevăr atinse înainte de semnarea acordului de finanțare (de exemplu, prezentarea „*Planului Handicap*” la 21 octombrie 2015 sau finalizarea Strategiei de dezvoltare durabilă). Aceasta este, de fapt, dovada angajamentului guvernului și rezultatul unui dialog continuu în materie de politici care a fost purtat în cadrul negocierilor. Perspectiva unui viitor program de sprijin bugetar și continuarea dialogului în materie de politici nu contribuie sub nicio formă la impulsivitatea ritmului acestor reforme. Prin urmare, la evaluarea realizărilor programului de sprijin bugetar, este necesar să se țină seama de eforturile depuse în perioada de negociere. Comisia consideră că dacă s-ar proceda altfel, ar însemna ca guvernul partener să fie sancționat pentru realizarea de progrese în perioada de negociere.

50. Deși este posibil ca punerea în aplicare a reformelor să fi înregistrat întârzieri, Comisia a luat măsurile necesare pentru a-și adapta programele astfel încât acestea să mențină axa și ambiția sprijinului.

În cadrul programelor de sprijin bugetar apar întârzieri de punere în aplicare a reformelor. Aceasta este o dovadă i) a pertinentei și ambiției țintelor sprijinului bugetar, ii) a complexității reformelor sprijinite care necesită mai mult timp decât a fost planificat inițial pentru punerea lor în aplicare și iii) a relevanței sprijinului bugetar ca instrument de sprijinire flexibilă a procesului.

51. S-a convenit prelungirea duratei acordurilor de finanțare în cadrul programelor pentru sectorul justiției și al PACC, astfel încât să fie extinse activitățile de asistență tehnică (justiție) sau să fie incluși noi indicatori strategici (strategia de incluziune financiară pentru PACC).

52. Comisia consideră că sprijinul complementar disponibil a fost o consolidare adecvată a programului de sprijin bugetar, iar perioada necesară pentru contractarea sprijinului complementar este luată în considerare atunci când Comisia elaborează un document de acțiune. În cazul programelor pentru sectorul justiției și al sănătății, contractele încheiate cu organizațiile internaționale (UNICEF, Consiliul Europei și OMS) au fost semnate în termen de trei luni de la semnarea acordului de finanțare.

În plus, se oferă sprijin complementar și prin alte programe deja în derulare, cum ar fi „*Réussir le Statut Avancé*”, care finanțează consolidarea instituțională și apropierea legislativă de standardele UE prin înfrățiri și asistență tehnică pentru programele PACC și cele din sectorul sănătății sau „*Couverture Médicale de Base III*” pentru programul de protecție socială.

55. În conformitate cu îndrumările conținute în Orientările privind sprijinul bugetar, toate misiunile independente de monitorizare au fost desfășurate conform planificării.

Delegația UE a menținut dialogul sectorial la toate nivelurile, în toate sectoarele de intervenție, cu scopul de a monitoriza dacă reformele stabilite în cadrul strategiilor sectoriale naționale au înregistrat progrese, conform planificării. În concluzie, Comisia consideră că dialogul în materie de politici cu autoritățile marocane a fost suficient pentru realizarea obiectivelor programelor auditate.

58. Sursele de informații indicate în acordul de finanțare sunt orientative, în măsura în care delegațiile și serviciile centrale sunt obligate prin Orientările UE privind sprijinul bugetar să utilizeze toate informațiile relevante disponibile cu scopul de a ajunge la o hotărâre privind eligibilitatea, condițiile specifice, precum și indicatorii tranșei variabile.

Unul dintre motivele acestui lucru se referă la faptul că valoarea unui indicator trebuie evaluată în context. Dacă, de exemplu, un factor clar exogen, care poate fi constatat, a influențat performanța indicatorului, acest lucru poate fi luat în considerare în hotărârea finală. Informațiile referitoare la un astfel de factor exogen pot proveni din orice sursă.

59. a) Comisia consideră că sursele de verificare utilizate au fost adecvate la data efectuării plăților. Evaluarea performanței a fost efectuată în conformitate cu orientările privind sprijinul bugetar (secțiunea 4.4.4), care promovează un proces condus de guvern și bazat pe cadrul de monitorizare al țării, ori de câte ori este posibil. În conformitate cu angajamentele internaționale privind eficacitatea ajutorului și cu Consensul european privind dezvoltarea, utilizarea sistemelor naționale vizează consolidarea acestora, făcându-le mai incluzive și sporind responsabilitatea internă.

Controalele efectuate de Comisie cu scopul de a verifica numărul de auto-antreprenori au fost rezonabile și proporționale, întrucât sistemul de monitorizare și raportarea oficială furnizată de guvern au fost luate în considerare în mod corespunzător.

În acest context, Comisia nu are niciun motiv – și nicio dovadă – să pună la îndoială precizia bazei de date în determinarea realizării indicatorilor care vizau evaluarea atractivității sistemului de auto-antreprenori, a aderării populației-țintă (inclusiv atât a lucrătorilor independenți activi, cât și a celor inactivi în prezent) și a forței măsurilor de sensibilizare. Aceasta nu măsoară o creștere a nivelului de activitate al lucrătorilor independenți, deoarece acesta este un obiectiv de nivel mai înalt pe termen mediu.

b) Valorile de referință nu au fost caduce, întrucât Comisia a utilizat cele mai recente date disponibile atunci când a negociat acordurile de finanțare. Plățile au fost efectuate în conformitate cu dispozițiile acordurilor de finanțare.

În ceea ce privește indicatorul privind nașterile în zonele rurale, acest indicator măsoară ponderea nașterilor asistate în centrele de sănătate din mediul rural. Atât valorile de referință, cât și țintele au fost în conformitate cu strategia guvernului și cu angajamentul său de a realiza obiectivele de dezvoltare ale mileniului (ODM) până în 2015.

Întrucât obiectivul este de a sprijini o tendință, o scădere ușoară de 0,2 % într-un anumit an nu poate fi considerată semnificativă în comparație cu tendința din ultimii 5 ani, când mortalitatea maternă a scăzut cu 14 %. În acest context, rata de 85 % a nașterilor asistate este dovada că programul pus în aplicare de guvern în vederea reducerii mortalității materne este de durată și are succes.

c) Comisia a stabilit valori de referință atunci când a considerat că acest lucru este necesar pentru a măsura în mod adecvat țintele.

În ceea ce privește ținta referitoare la numărul de pacienți diabetici care beneficiază de tratament, calculul a fost corect și a reflectat o acoperire tot mai mare a pacienților din zonele rurale. Diabetul fiind o boală cronică, este important ca pacienții care constituie valoarea de referință să beneficieze în continuare de tratament. Adoptarea unei metode de calcul care ar avea un rezultat pozitiv doar în cazul unei creșteri a numărului de pacienți nu ar recompensa eforturile guvernului de a menține un tratament adecvat al bolii în zonele rurale.

d) Comisia consideră că în cazul a 13 ținte progresele înregistrate au fost suficiente, iar țintele au fost atinse pentru a justifica plățile, care au fost efectuate în conformitate cu dispozițiile acordurilor de finanțare și cu obiectivele urmărite în cadrul programului de sprijin bugetar.

În ceea ce privește ținta privind numărul de medici generalişti, precum și o altă țintă, progresele au fost calculate greșit, iar Comisia a inițiat recuperarea sumelor plătite.

60. Comisia nu împărtășește concluzia referitoare la problemele legate de plăți ridicate de Curte în anexa VI la raport.

În total, pentru programele auditate, a fost plătită suma de 147 de milioane de euro, din care 140 de milioane de euro pentru componenta de sprijin bugetar (inclusiv 88 de milioane de euro pentru plăți ale tranșei variabile). Comisia consideră că toți indicatorii selectați sunt relevanți pentru obiectivele programului de sprijin bugetar și pentru reformele sectoriale pe care aceștia le sprijină. Comisia consideră că toate plățile au fost verificate în mod corespunzător și s-au utilizat surse de verificare adecvate în conformitate cu orientările existente privind sprijinul bugetar, cu excepția a două ținte din cadrul programului din sectorul sănătății, unde este în curs de recuperare suma de 3,59 milioane de euro. Prin urmare, plățile periodice pentru componenta de sprijin bugetar s-au ridicat la 136,41 milioane de euro.

În ceea ce privește ceilalți doi indicatori identificați de Curte ca fiind plăți necorespunzător:

i) plata indicatorului 7 din sectorul sănătății a fost efectuată în conformitate cu dispozițiile acordului de finanțare, iar Comisia susține că metoda de calcul aplicată este adecvată obiectivului urmărit și ii) plata indicatorului 1.2 din programul din sectorul protecției sociale a fost efectuată în conformitate cu dispozițiile acordului de finanțare, întrucât cadrul financiar la jumătatea perioadei (2017-2020) al ministerelor din sectorul social a fost făcut public prin intermediul proiectelor de performanță ale ministerelor impuse de Legea finanțelor, a fost

validat de Departamentul pentru buget al Ministerului Finanțelor și a fost prezentat Parlamentului. În plus, Comisia a primit din partea Ministerului Finanțelor alocațiile bugetare pentru perioada 2017-2019, care dovedesc că alocațiile bugetare către aceste ministere au crescut constant de la an la an.

61. Comisia a aplicat în mod corespunzător flexibilitatea prevăzută în acordul de finanțare pentru a raporta evaluarea indicatorilor atunci când circumstanțele externe justifică acest lucru și atunci când reportarea are potențialul de a menține stimulentele necesare pentru ca guvernul să pună în aplicare reforme importante.

Reportarea unor indicatori a fost evaluată în urma unei cereri oficiale din partea guvernului pe baza argumentelor prezentate de ministerul respectiv în cadrul unor reuniuni oficiale, argumente sprijinite de evaluarea misiunilor de monitorizare externă. O clauză formală la acordul de finanțare, sprijinită de o notă de justificare detaliată, a fost semnată între guvern și Comisie în urma unui proces intern de validare.

64. Pe tot parcursul anului se desfășoară activități de monitorizare. Printre acestea se numără dialoguri regulate în materie de politici și dialoguri tehnice între personalul delegației, autorități și alte părți interesate relevante. Mai mult, monitorizarea se realizează prin vizite bianuale pe teren și printr-o misiune anuală de pregătire a dosarului de plăți, care include o secțiune privind progresele înregistrate în punerea în aplicare a politicii sectoriale.

### **Caseta 3 – Deficiențe în procedurile de monitorizare ale Comisiei**

Programul din sectorul justiției nu oferă finanțare pentru construirea unei anumite jurisdicții, ci oferă stimulente pentru reformarea unor aspecte ale hărții judiciare.

Acordul de finanțare prevede că reforma Centrelor pentru judecătoria de circumscripție este echivalentă cu cel puțin 60 % din harta judiciară. Prin urmare, ținta a fost atinsă odată cu adoptarea de către Consiliul Guvernamental a hărții judiciare și odată cu reforma și redistribuirea Centrelor pentru judecătoria de circumscripție.

A doua sub-țintă N+2 a indicatorului 3 nu măsoară dacă Centrele pentru judecătoria de circumscripție sunt sau nu operaționale.

66. În ceea ce privește nivelul de risc în atingerea țintelor, evaluarea riscurilor este efectuată de Comisie de două ori pe an. Într-adevăr, pe măsură ce circumstanțele evoluează, o bună practică administrativă constă în a evalua probabilitatea atingerii țintelor stabilite.

67. Comisia consideră că, deși unii indicatori nu au fost atinși, progresele au fost remarcabile și sunt așteptate progrese suplimentare. Accesul la serviciile de sănătate în zonele rurale s-a îmbunătățit pe durata programului, astfel cum o arată creșterea numărului de pacienți diabetici și hipertensivi tratați/monitorizați. În perioada 2012-2016, accesul îmbunătățit la centrele de asistență medicală primară a condus la o reducere cu 35 % a mortalității materne. 81,2 % din femeile însărcinate din zonele rurale au beneficiat de o consultație prenatală într-o structură de sănătate publică în 2017 (procentul crescând de la 71,2 % în 2015). Prețurile au

scăzut la 3 600 de medicamente, iar vânzările de medicamente generice au crescut cu 39 %, sporind, astfel, accesul. În sfârșit, începând cu anul 2019, în toate regiunile au fost numiți inspectori regionali.

68. Comisia consideră că, din cele trei ținte ale indicatorilor de rezultate, numai cea referitoare la acoperirea medicală pentru lucrătorii nesalariați mai rămâne de îndeplinit. Instrumentele legislative pentru acest indicator ar trebui adoptate în viitorul apropiat.

69. Comisia a luat măsuri adecvate pentru a atenua, în limita flexibilității permise de acordul de finanțare, impactul pe care îl are întârzierea aprobării codului penal asupra programului.

Ținta aferentă hărții judiciare a vizat sprijinirea redistribuirii Centrelor pentru judecătoria de circumscripție. Prin urmare, adoptarea actului de reglementare a pus în aplicare noua hartă judiciară în proporție de 60 %, astfel cum prevede acordul de finanțare.

În ceea ce privește ținta care vizează facilitarea asistenței judiciare, aceasta a fost o țintă de proces. Utilizarea cardului RAMED pentru a acorda persoanelor vulnerabile acces la asistență judiciară corespunde țintei stabilite în acordul de finanțare, care prevede unificarea și simplificarea documentelor necesare pentru a avea acces la asistență judiciară.

70. Comisia consideră că toate plățile sunt justificate. Evaluarea sa este sprijinită i) de dovezile furnizate de administrație, ii) de verificarea documentelor justificative efectuată de Comisie și iii) de rezultatele misiunii independente de monitorizare.

În special, toate sursele de verificare au fost în conformitate cu dispozițiile acordului de finanțare. Statisticile utilizate sunt statisticile publice disponibile; aceleași date sunt utilizate de Ministerul Finanțelor.

71. Modificările aduse acordului de finanțare prin care se acordă o prelungire și/sau o modificare a unor indicatori au fost aprobate de Comisie în conformitate cu dispozițiile Orientărilor privind sprijinul bugetar și în conformitate cu normele și procedurile aplicabile.

După caz, Comisia a ajustat indicatorul programelor pentru a maximiza efectul pozitiv de levier al SRPC și eficacitatea finanțării UE, adaptându-l la evoluția contextului instituțional.

În sfârșit, este important de remarcat că nu programul de sprijin bugetar, care își îndeplinește țintele, ci guvernul, care, prin punerea în aplicare a reformei pe care a lansat-o, își atinge obiectivele. Continuarea evaluării indicatorilor/țintelor, atunci când acest lucru se justifică, este cel mai eficient mod de a maximiza eficacitatea sprijinului UE.

72. În unele cazuri specifice, de exemplu în cazul contractelor de sprijin în vederea consolidării statului și a rezilienței, politica Comisiei în domeniul sprijinului bugetar prevede acordarea unui sprijin bugetar direcționat. Aceste contracte sunt utilizate de regulă în situații postconflict. Sprijinul bugetar sprijină reformele, dar nu le cumpără și nici nu le poate cumpăra. Succesul și sustenabilitatea oricărei reforme depind în mare măsură de responsabilitatea comună a guvernului și a populației țării.

Obiectivul sprijinului bugetar nu este de a oferi bugete mai mari ministerelor sectoriale, ci de a asigura faptul că bugetul este adecvat în raport cu obiectivele strategiei naționale și/sau ale programului. Sprijinul bugetar poate garanta i) că reforma este pusă în aplicare cât de repede este fezabil din punct de vedere politic, ii) că reforma are o „calitate” suficientă, corespunde celor mai bune practici internaționale și beneficiază de expertiză profesională de cea mai bună calitate.

73. Comisia consideră că punerea în aplicare a reformelor nu depinde de execuția liniei bugetare sectoriale. Cu toate acestea, Comisia subliniază că ratele de execuție bugetară, atât pentru Ministerul Justiției, cât și pentru Ministerul Sănătății depășesc 90 %, respectiv 95 % în perioadele 2014-2016 și 100 % în anul 2017.

74. Deși valoarea finanțării sprijinului bugetar poate fi limitată din punctul de vedere al ponderii din PIB, natura sa de grant, precum și evaluarea riguroasă și sprijinul complementar care însoțește programele UE, oferă un efect de levier mai mare decât cel de care se bucură majoritatea celorlalți donatori.

75. Delegația UE primește și utilizează statisticile publice disponibile, iar aceleași date sunt utilizate de Ministerul Finanțelor. Seturile de date identificate pot oferi într-adevăr informații utile cu privire la punerea în aplicare a politicilor sectoriale. În prezent, Comisia discută cu Ministerul Finanțelor despre posibilitatea de a sprijini departamentele pentru ca acestea să producă seturi de date statistice mai complete.

Sistemul statistic din Maroc se află într-un stadiu foarte avansat – mai bun decât în multe alte țări – astfel cum arată indicele capacității de statistică al Băncii Mondiale. Prin urmare, acesta oferă o bază suficientă pentru monitorizarea și analizarea progreselor sectoriale. Pe lângă datele statistice, Comisia utilizează și alte surse de informații pentru a efectua o verificare încrucișată a informațiilor furnizate și pentru a valida nivelul realizărilor.

76. Comisia face trimitere la răspunsurile sale la punctul 69.

77. Problema personalului medical a fost abordată în mod consecvent de către guvern. Guvernul a deschis mai multe facultăți de medicină pe întreg teritoriul țării. În plus, de la adoptarea Legii privind parteneriatele public-privat (2015), în Maroc s-au deschis facultăți în sectorul privat care oferă o gamă largă de programe complementare de învățământ în cadrul profesiilor medicale pentru diferite tipuri de lucrători din domeniul medical. Acest aspect a fost abordat de UE în dialogul său în materie de politici.

Cu finanțare de la Banca Mondială, se preconiza conceperea unui sistem electronic de informații privind asistența medicală. Din păcate, sprijinul Băncii Mondiale nu s-a materializat la timp. Ministerul Sănătății a validat, în prezent, un plan general pentru mobilizarea acestuia. Nu a fost nevoie ca UE să dubleze această activitate.

80. Progresele înregistrate de reformele sensibile și dificile sunt uneori mai lente decât s-a preconizat, însă calitatea realizărilor și asumarea în comun a responsabilității de către administrație și populație sunt esențiale pentru succesul acestora.



81 Ca o recunoaștere a importanței reducerii numărului de arestări preventive, guvernul a eliminat articolele relevante din codul penal și le-a prezentat recent ca lege separată pentru a accelera reforma acestora.

În acordul de finanțare, Comisia a indicat acest aspect ca fiind unul esențial care trebuie abordat în cadrul programului de sprijin bugetar. În acest scop au fost elaborați trei indicatori.

S-au obținut rezultate încurajatoare, cu o reducere la 39 % a numărului de deținuți arestați preventiv în 2018.

82. Reformele ample și profunde, precum cele din sectorul justiției (care vizează un sector al justiției independent, un acces îmbunătățit la drepturi și justiție, protecție judiciară sporită a drepturilor și libertăților și o creștere a eficacității și eficienței sistemului judiciar), nu pot furniza dovezi ale impactului într-o perioadă atât de scurtă de timp, mai ales că astfel de reforme trebuie să obțină sprijin din interiorul administrației, din partea magistraților și a populației în general.

Progresele înregistrate în diferite axe ale reformei (deși sunt limitate în ceea ce privește codul penal) sunt semnificative, iar impactul va fi măsurat în următorii ani.

85. Scopul PACC a fost să arate că un nou set de reglementări și avantaje specifice ar putea oferi stimulentele necesare pentru apariția societăților cu asociat unic. Valoarea adăugată a programului constă în a asigura calitatea și sustenabilitatea măsurilor instituite pentru auto-antreprenori. Programul nu are scopul de a exercita presiuni în direcția unei reforme sau de a reduce semnificativ, în trei ani, procentul național de unități operaționale informale, ci vizează explorarea modalităților inovatoare de a câștiga încrederea auto-antreprenorilor reticenți astfel încât aceștia să își formalizeze activitatea.

Având în vedere dimensiunea și domeniul său de aplicare, programul PACC sprijină cel mai promițător dintre procesele înființate de guvernul marocan pentru creșterea gradului de formalizare a economiei și pentru încurajarea creării de locuri de muncă (și anume stabilirea statutului de auto-antreprenor). În mod similar, în cazul programelor de investiții, proiectul PACC însoțește creșterea portofoliului de proiecte sprijinite de Agenția marocană pentru IMM-uri.

86. Comisia consideră că programul privind primul exportator vizează o creștere importantă a numărului de exportatori cu activități regulate.

87. Comisia este de acord cu faptul că vizibilitatea a fost limitată în perioada în care relațiile politice au fost suspendate; cu toate acestea, începând cu 2017, vizibilitatea UE s-a îmbunătățit foarte mult.

88. Comisia confirmă că, începând cu 2017, au fost organizate și frecventate evenimente oficiale la nivel înalt, cu participarea delegației UE.

89. În ceea ce privește programul PACC, vizibilitatea a crescut foarte mult din a doua jumătate a anului 2018, inclusiv printr-o acoperire mediatică cuprinzătoare.

90. Pe site-urile ministerelor nu apar logo-uri ale altor parteneri tehnici și financiari.
92. Comisia consideră că, deși există în continuare disparități, începând cu 2012 s-a înregistrat o îmbunătățire remarcabilă a accesului la spitalele publice, care a crescut cu 80 %, iar consultațiile publice de specialitate au crescut cu 78 %.
93. Comisia dorește să sublinieze că datele privind prevalența sărăciei și a inegalității în Maroc datează din 2013 și 2014, bazându-se pe date din 2010. Aceleași date sunt utilizate și de publicații mai recente, cum ar fi *African Development Dynamics 2018*. Întrucât nu sunt disponibile date mai recente, Comisia pune la îndoială concluziile Curții conform cărora programele de sprijin bugetar puse în aplicare în perioada 2014-2018 nu au avut un impact semnificativ asupra acestor doi indicatori. În plus, nu este corect din punct de vedere metodologic să se evalueze impactul programelor de sprijin bugetar pe baza datelor referitoare la perioadele anterioare punerii în aplicare a acestor programe.
94. Comisia consideră că, deși nu în toate domeniile au fost realizate progrese în ceea ce privește drepturile femeilor, s-a înregistrat o îmbunătățire considerabilă a participării politice a femeilor, atât la nivel național, cât și la nivel local. În cadrul indicelui egalității de gen al ONU 2017, Marocul se situează pe locul 123 din 189.
95. b) Comisia consideră că programul anterior de sprijin bugetar privind egalitatea de gen a fost esențial pentru instituționalizarea aspectelor legate de egalitatea între femei și bărbați în principalele politici sectoriale.
- Deși se recunoaște că trebuie consolidată coordonarea între diferitele părți interesate instituționale, integrarea în mod eficace a aspectelor legate de egalitatea între femei și bărbați rămâne o provocare.
- Comisia recunoaște acest fapt. Pentru a se asigura că programele de sprijin bugetar mai recente iau mai bine în considerare egalitatea de gen, menținând totodată atenția asupra dezagregării datelor în cadrul sprijinului bugetar sectorial, Comisia a completat programele adăugând cel puțin un indicator de gen specific bazat pe analize sectoriale de gen.
- c) Întrucât capacitatea economică a femeilor este o provocare majoră, Comisia creează o strategie adecvată prin diferite instrumente (nu numai prin sprijin bugetar), de exemplu, printr-un program specific intitulat „Femeile în afaceri” finanțat prin intermediul programului indicativ național (PIN).
- Datorită unui dialog sectorial continuu în acest domeniu, cel de al doilea program în materie de gen are un indicator specific axat pe capacitatea economică a femeilor.
- Ca o completare a PACC, pentru a avea activități specifice destinate femeilor antreprenoare, Comisia a acordat granturi prin intermediul PIN unui program de sprijin specific din sectorul privat pus în aplicare de BERD.
- d) Comisia dorește să sublinieze că aspectele legate de drepturile omului sunt abordate și prin diferite canale politice și de cooperare. În cele patru programe auditate, din cauza întârzierii

survenite în aprobarea codului penal, nu au fost atinși trei indicatori din sectorul justiției direct legați de drepturile omului.

Cu toate acestea, trebuie menționat faptul că atât programele din sectorul sănătății, cât și cele din sectorul protecției sociale, prin faptul că vizează îmbunătățirea accesului la serviciile sociale, contribuie în mod direct la realizarea drepturilor sociale și economice.

96. Chiar dacă, până în prezent, s-au înregistrat progrese inegale, în această perioadă au existat câteva repere pozitive (înființarea Autorității pentru egalitate și combaterea discriminării în 2017, adoptarea Legii 103.13 privind violența împotriva femeilor și a fetelor în 2018). Conform Rapoartelor anuale ale UE privind drepturile omului și democrația care acoperă perioada 2015-2018, în pofida tendințelor pozitive în unele domenii, inclusiv în sistemul de justiție, în cadrul instituțional privind drepturile omului și în domeniul corupției, există în continuare provocări semnificative în ceea ce privește drepturile omului în Maroc.

98. Freedom House consideră Marocul o țară „parțial liberă”, care a obținut un scor de 39 din 100 în raportul său din 2019 intitulat „Libertatea în lume” (a se vedea figura 15). Principalele aspecte menționate în acest raport sunt restricțiile impuse libertății presei și libertății de întrunire, lipsa libertății internetului și lipsa de independență a sectorului justiției. În 2018, scorul obținut pentru libertățile civile din Maroc a scăzut de la 4,5 la 5 din 7 din cauza reacției statului la demonstrațiile de amploare desfășurate de-a lungul anului (a se vedea figura 14).

## **CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI**

99. Având în vedere elementele expuse în răspunsurile sale, potrivit concluziei Comisiei, cooperarea UE a contribuit la punerea în aplicare a reformelor în Maroc. Acest lucru a avut un impact pozitiv asupra dezvoltării socioeconomice a țării și a fost ilustrat în mod consecvent de monitorizarea efectuată de Comisie: atât evaluările interne, cât și cele externe independente, realizate anual, au evaluat pozitiv procesul de reformă constantă.

100. Sectoarele prioritare identificate decurg chiar din agenda de reformă a Marocului ce rezultă din Constituția din 2011. Deși s-ar putea să existe o marjă pentru consolidare și concentrare, limitarea la doar trei sectoare ar fi fost contrară spiritului Planului de acțiune privind statutul avansat și ar fi redus efectul de pârgă al politicii Comisiei. Comisia consideră că sumele sunt alocate programelor sectoriale de sprijin bugetar printr-un proces transparent și metodologic, care este pe deplin documentat (a se vedea răspunsul Comisiei la punctul 27). Perioada de blocaj politic a fost discutată în detaliu în grupul de lucru al Consiliului European cu statele membre care au aprobat strategia Comisiei (a se vedea răspunsul Comisiei la punctul 32).

### **Recomandarea 1 – Consolidarea direcționării sprijinului bugetar al UE în Maroc**

Prima liniuță: **Comisia și SEAE acceptă parțial recomandarea.**

Astfel cum se solicită în documentul UE „Agenda schimbării” și în orientările de programare, Comisia și SEAE sunt de acord să se concentreze pe un număr mai limitat de sectoare. Cu toate acestea, stabilirea ordinii prioritare a acestor sectoare ar fi contrară orientărilor actuale.

A doua liniuță: **Comisia și SEAE acceptă recomandarea** și consideră că au pus-o deja în aplicare.

Comisia și SEAE adaptează în mod regulat metodologia în funcție de experiența dobândită.

Comisia și SEAE iau în considerare recomandările Curții ca parte a revizuirilor lor regulate ale metodologiei și ale modului de implementare a acesteia.

A treia liniuță: **Comisia și SEAE acceptă recomandarea.**

Procesul de programare comună a fost lansat în 2015, iar UE și statele membre au finalizat o analiză comună a principalelor provocări cu care țara se confruntă în domeniul dezvoltării. În 2017, s-a decis concentrarea programării comune în trei sectoare principale (perspectiva de gen, migrația și formarea profesională). Aceste trei sectoare nu au făcut obiectul auditului. S-au depus eforturi substanțiale în ceea ce privește implementarea programării comune în Maroc în cursul perioadei curente de programare. Comisia și SEAE vor continua aceste eforturi într-un mod și mai susținut în noul exercițiu de programare.

101. Acordul de finanțare a sprijinului bugetar și anexele sale conțin toate țintele, toți indicatorii și toate valorile de referință necesare pentru punerea în aplicare a programului. Orientările privind sprijinul bugetar nu impun elaborarea unui plan de acțiune.

A se vedea răspunsurile Comisiei la punctele 47 și 48.

## **Recomandarea 2 – Îmbunătățirea elaborării țintelor și a indicatorilor de performanță**

Prima liniuță: **Comisia și SEAE nu acceptă recomandarea.**

Comisia subliniază că definirea unor indicatori de performanță specifici și relevanți este deja o practică standard, în conformitate cu Orientările privind sprijinul bugetar.

Comisia consideră că țintele și indicatorii de performanță utilizați în cadrul programelor auditate au fost calibrați în mod adecvat pentru contextul din Maroc. Raționamentul este prezentat în logica de intervenție a fiecărui program, care face parte din documentul de acțiune validat de serviciile Comisiei și de statele membre. Trebuie menționat faptul că sprijinul bugetar nu se limitează la indicatorii de performanță.

A doua liniuță: **Comisia și SEAE acceptă recomandarea** și utilizează indicatori orientați către rezultate, acolo unde este cazul.

A treia liniuță: **Comisia și SEAE acceptă recomandarea** și utilizează valori de referință, după caz.

102. Comisia subliniază că dialogul în materie de politici se desfășoară zilnic și la toate nivelurile. Atunci când este necesar, se ridică în mod sistematic probleme-cheie la nivelul

adecvat. Documentarea deplină a acestui proces prin întocmirea de procese-verbale ar presupune costuri administrative uriașe și poate avea implicații pentru discuțiile sensibile și uneori confidențiale. Reuniunile anuale sunt documentate și procesele-verbale au fost transmise Curții de Conturi Europene.

Comisia respectă Orientările privind sprijinul bugetar referitoare la dialogul în materie de politici în contextul sprijinului bugetar. Rezultatele dialogului în materie de politici reprezintă și vor reprezenta o parte importantă a oricărei evaluări. Cu toate acestea, Comisia ar dori să atragă atenția asupra sensibilității politice a reformelor și a obiectivelor politice și, prin urmare, își menține poziția potrivit căreia vor fi elaborate în continuare strategii pentru dialog care vor proteja interesele Comisiei.

Se menține contactul cu administrația marocană la toate nivelurile, iar problemele sunt abordate la nivelul corespunzător, în conformitate cu principii solide de gestionare, cu respectarea protocolului diplomatic și în funcție de necesitatea operațională.

A se vedea, de asemenea, răspunsurile Comisiei la punctele 56 și 57.

### **Recomandarea 3 – Consolidarea dialogului în materie de politici**

Dialogul în materie de politici reprezintă o parte centrală a practicii de asistență pentru dezvoltare și a identificării, a elaborării, a punerii în aplicare, a monitorizării și a evaluării programelor de sprijin bugetar în Maroc. Acesta nu este legat doar de finanțare, ci acoperă toate domeniile Planului de acțiune privind statutul avansat.

Comisia ar putea lua în considerare, după cum i s-a recomandat, posibilitatea unei raportări mai formale și mai regulate cu privire la dialogul în materie de politici. Cu toate acestea, dialogul informal în materie de politici rămâne pertinent și eficace în anumite circumstanțe (astfel cum s-a confirmat în perioada de blocaj politic în relațiile UE-Maroc).

Prima liniuță: **Comisia și SEAE acceptă recomandarea.**

În orientările actualizate privind sprijinul bugetar au fost integrate îndrumări mai bune privind dialogul în materie de politici în cadrul sprijinului bugetar.

Cu toate acestea, Comisia dorește să sublinieze sensibilitatea politică a unor reforme și obiective politice și, prin urmare, își menține poziția potrivit căreia vor fi elaborate strategii pentru dialog care vor proteja interesele Comisiei.

A doua liniuță: **Comisia și SEAE acceptă parțial recomandarea.**

Se întocmesc procese-verbale pentru toate reuniunile-cheie și se iau acțiuni subsecvente, după caz. Comisia și SEAE vor încerca să documenteze mai sistematic dialogul în materie de politici.

A treia liniuță: **Comisia și SEAE acceptă parțial recomandarea.**

În cadrul de raportare al Rapoartelor privind gestionarea asistenței externe și în notele de plată se asigură o raportare periodică cu privire la dialogul în materie de politici. Comisia și SEAE vor încerca să documenteze mai sistematic dialogul în materie de politici.

103. A se vedea răspunsurile Comisiei la punctele 59-63.

Comisia consideră că:

- sursele de verificare utilizate sunt considerate adecvate;
- sursele de verificare au fost absente doar în cazul unui singur indicator și al unei singure ținte, deoarece acestea trebuiau să fie furnizate de guvern înainte de efectuarea plății;
- calitatea și fiabilitatea datelor au fost verificate ori de câte ori s-a considerat necesar întrucât, în conformitate cu cele mai bune practici internaționale, Comisia se bazează pe sistemele naționale de statistică;
- erorile înregistrate la nivelul plăților au afectat doar plata a două ținte și a fost inițiată o procedură de recuperare;
- toate celelalte plăți au fost efectuate în conformitate cu dispozițiile acordului de finanțare;
- reportarea țăintelor s-a efectuat în mod regulat, la cererea ministerului relevant, în urma evaluării elaborate atât de misiunile independente de monitorizare, cât și de serviciile Comisiei.

#### **Recomandarea 4 – Consolidarea procedurilor de verificare a plăților**

Prima liniuță: **Comisia nu acceptă recomandarea**, întrucât se bazează pe observații și concluzii pe care Comisia nu le împărtășește.

Comisia subliniază că, în conformitate cu bunele practici de gestiune financiară și cu Orientările privind sprijinul bugetar, se utilizează metode de calcul adecvate care sunt descrise în mod explicit în anexele la acordul de finanțare. În rarele ocazii în care au fost comise erori, acestea sunt corectate în timp util.

A doua liniuță: **Comisia nu acceptă recomandarea**, întrucât se bazează pe observații și concluzii pe care Comisia nu le împărtășește.

Comisia subliniază că aceasta este deja o practică standard. În conformitate cu Orientările privind sprijinul bugetar, fondurile sunt plătite numai în cazul în care există dovezi fiabile că obiectivele au fost realizate.

Fiabilitatea și coerența surselor de verificare sunt examinate în detaliu de către Comisie pe parcursul întregului ciclu de viață al programului.

Sistemul național de colectare a datelor din sectoarele auditate a fost evaluat ca fiind fiabil în timpul elaborării programului. Această evaluare este sprijinită de poziția ocupată de Maroc în indicele capacității de statistică al Băncii Mondiale, unde țara a obținut un scor cu mult peste media regională pentru calitatea datelor sale statistice.

În conformitate cu angajamentele internaționale privind eficacitatea ajutorului și cu Consensul european privind dezvoltarea, utilizarea sistemelor naționale vizează consolidarea acestora, făcându-le mai incluzive și sporind responsabilitatea internă. Prin urmare, atunci când evaluează performanța indicatorilor tranșei variabile, Comisia utilizează toate informațiile oficiale, relevante și fiabile, atât timp cât acestea oferă garanții suficiente privind nivelul de realizare.

În cazul în care există îndoieli serioase privind calitatea datelor furnizate, se efectuează exerciții de verificare care să sprijine luarea deciziilor de plată.

A treia liniuță: **Comisia nu acceptă recomandarea**, întrucât se bazează pe observații și concluzii pe care Comisia nu le împărtășește.

Delegația evaluează relevanța cererii de raportare pe baza argumentelor prezentate de țara parteneră. Această evaluare este verificată de două ori și validată de serviciile centrale. Aceste argumente pot fi cuprinse într-o scrisoare din partea guvernului sau reflectate în procesele-verbale ale reuniunilor și/sau în rapoartele misiunilor independente de monitorizare.

Explicații detaliate sunt prezentate la punctele relevante ale raportului.

104. Anual, la pregătirea dosarului de plată, pentru fiecare program de reformă care implică sprijin bugetar are loc o monitorizare formală și detaliată a progreselor înregistrate, de obicei cu ajutorul unor consultanți externi independenți. Această monitorizare include o secțiune privind progresele înregistrate în politica sectorială. Dialogul politic constant, vizitele și grupurile de lucru constituie elemente ale unei monitorizări regulate care permite avertizarea timpurie în cazul unor abateri (a se vedea răspunsurile Comisiei la punctele 64-66 pentru observații specifice legate de program).

#### **Recomandarea 5 – Îmbunătățirea procedurilor de monitorizare**

Prima liniuță: **Comisia acceptă parțial această recomandare.**

Cu toate acestea, nu toate programele justifică efectuarea de vizite pe teren.

A doua liniuță: **Comisia acceptă această recomandare.**

A treia liniuță: **Comisia acceptă această recomandare.**

105. Comisia consideră că 62 % din ținte au fost atinse.

Ratele de execuție bugetară ale ministerelor, atât pentru Ministerul Justiției, cât și pentru Ministerul Sănătății depășesc 90 %, respectiv 95 % în perioadele 2014-2016 și 100 % în anul 2017. Prin urmare, este incorect să se afirme că „mai rămân de cheltuit sume importante”.

Valoarea adăugată a sprijinului bugetar constă în sprijinirea punerii în aplicare a reformelor și a planurilor de acțiune locale, care sunt programe de reformă reale, credibile și relevante, cu beneficii transformatoare pe termen lung pentru societățile țărilor partenere.

106. Vizibilitatea este rezultatul unui proces continuu de comunicare și necesită o abordare diferențiată în funcție de context. Acordurile de finanțare pentru sprijinul bugetar și alte acțiuni externe includ deja dispoziții care impun cerințe privind vizibilitatea.

Vizibilitatea a atins un nivel minim doar în 2016. Începând cu 2017, vizibilitatea sprijinului UE a fost consolidată în mod semnificativ.

Ca și în cazul semnării acordului inițial de finanțare, stimulentele pentru performanță nu începe cu semnarea unui act adițional. Actul adițional este rezultatul dialogului și al negocierilor, care s-au desfășurat timp de mai multe luni înainte ca actul adițional să fie efectiv semnat.

Explicații detaliate suplimentare privind poziția Comisiei sunt prezentate în observațiile la punctele relevante (a se vedea răspunsurile Comisiei la punctele 89-92).

#### **Recomandarea 6 – Creșterea vizibilității sprijinului UE**

##### **Comisia și SEAE acceptă parțial recomandarea.**

Introducerea unor condiții specifice de plată privind vizibilitatea nu ar fi oportună și s-ar putea dovedi contraproductivă în unele cazuri, cum ar fi în perioada relațiilor dificile dintre Maroc și UE.

107. Comisia consideră că perspectiva de gen și drepturile omului sunt provocări sociale complexe, adânc înrădăcinate, care necesită timp pentru a genera progrese.

Este neadecvat să se utilizeze indicatori de impact pe termen lung bine integrați [cum ar fi indicele dezvoltării umane (IDU) sau indicele inegalității de gen] pentru a măsura impactul unui program de sprijin bugetar într-o perioadă de timp atât de scurtă. Mai mult, trebuie menționat faptul că atât IDU, cât și indicele inegalității de gen se îmbunătățesc în Maroc.

Explicații detaliate suplimentare privind poziția Comisiei sunt prezentate în observațiile la punctele relevante (a se vedea răspunsurile Comisiei la punctele 96-100).



## Echipa de audit

Rapoartele speciale ale Curții de Conturi Europene prezintă rezultatele auditurilor sale cu privire la politicile și programele UE sau la diverse aspecte legate de gestiune aferente unor domenii bugetare specifice. Curtea selectează și concepe aceste misiuni de audit astfel încât impactul să fie maxim, luând în considerare riscurile existente la adresa performanței sau a conformității, nivelul de venituri sau de cheltuieli implicat, schimbările preconizate și interesul existent în mediul politic și în rândul publicului larg.

Acest audit al performanței a fost efectuat de Camera de audit III, Acțiuni externe/Securitate și justiție, condusă de doamna Bettina Jakobsen, membră a Curții de Conturi Europene. Auditul a fost condus de domnul Hannu Takkula, membru al Curții de Conturi Europene, care a beneficiat de sprijinul unei echipe formate din: Turo Hentila, șef de cabinet; Helka Nykaenen, atașat în cadrul cabinetului; Kim Hublé, coordonatoare; Aurélia Petliza și Dirk Neumeister, auditori.

# Calendar

Etapa	Data
Adoptarea planului de audit / Demararea auditului	25.9.2018
Trimiterea oficială către Comisie (sau către o altă entitate auditată) a proiectului de raport	3.6.2019
Adoptarea raportului final după procedura contradictorie	14.11.2019
Primirea răspunsurilor oficiale ale Comisiei și ale SEAE în toate versiunile lingvistice	5.12.2019

© Uniunea Europeană, 2019.

Reproducerea textului este autorizată cu condiția menționării sursei.

Pentru utilizarea sau reproducerea în orice fel a unor fotografii sau a altor materiale pentru care Uniunea Europeană nu deține drepturile de autor, trebuie să se solicite acordul direct de la deținătorii drepturilor de autor.

PDF	ISBN 978-92-847-4011-	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/84140	QJ-AB-19-022-RO-N
HTML	ISBN 978-92-847-4018-	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/582986	QJ-AB-19-022-RO-Q

Prezentul audit a evaluat eficacitatea sprijinului bugetar acordat de UE Marocului între 2014 și 2018. Auditul a vizat sprijinul bugetar acordat în sectoarele sănătății, protecției sociale, justiției și dezvoltării sectorului privat, analizând gestionarea asigurată de Comisie și evaluând realizarea obiectivelor. Comisia a considerat că alegerea sprijinului bugetar ca mecanism de furnizare a ajutorului era judicioasă. Or, Curtea a concluzionat că valoarea adăugată a acestuia și capacitatea sa de a sprijini reformele au fost limitate din cauza direcționării suboptime, a punerii în aplicare deficitară și a monitorizării insuficiente. Principalele deficiențe erau legate de definirea indicatorilor și de evaluarea rezultatelor. Prin urmare, Curtea a formulat recomandări privind concentrarea sprijinului pe mai puține sectoare, îmbunătățirea elaborării indicatorilor, întărirea procedurilor de control pentru plăți și consolidarea dialogului în materie de politici.

Raport special al Curții de Conturi Europene prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) al doilea paragraf TFUE.



CURTEA DE  
CONTURI  
EUROPEANĂ



Oficiul pentru Publicații  
al Uniunii Europene

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

Tel. +352 4398-1

Întrebări: [eca.europa.eu/ro/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/ro/Pages/ContactForm.aspx)

Website: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors