

Специален доклад

Ефективност на подкрепата от ЕС на приоритетни сектори в Хондурас



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

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

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx

Уебсайт: eca.europa.eu

Туитър: @EUAuditors

Допълнителна информация за Европейския съюз можете да намерите в интернет (<http://europa.eu>).

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2016 г.

Print	ISBN 978-92-872-6312-4	ISSN 1831-0974	doi:10.2865/02676	QJ-AB-16-030-BG-C
PDF	ISBN 978-92-872-6271-4	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/86337	QJ-AB-16-030-BG-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6305-6	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/892008	QJ-AB-16-030-BG-E

© Европейски съюз, 2016 г.

Възпроизвеждането е разрешено при посочване на източника.

Printed in Luxembourg

Специален доклад

Ефективност на подкрепата от ЕС на приоритетни сектори в Хондурас

(съгласно член 287, параграф 4, втора алинея отДФЕС)

Специалните доклади на ЕСП представят резултатите от извършени от нея одити на изпълнението или на съответствието по конкретни бюджетни области или теми на управлението. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществения интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав III, с ръководител Karel Pinxten — член на ЕСП. Този състав е специализиран в областта на външните действия, сигурността и правосъдието. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Bettina Jakobsen със съдействието на Katja Mattfolk — ръководител на нейния кабинет; Kim Storup — аташе в кабинета; Alejandro Ballester-Gallardo — главен ръководител и Werner Vlasselaer — ръководител на одитна задача. Одитният екип включва Thomas Arntz, Aurelia Petliza и Ainhoa Pérez-Infante.



От ляво надясно: A. Pérez-Infante, W. Vlasselaer, B. Jakobsen, T. Arntz и A. Petliza.

Точки

Съкращения и акроними

I—VIII Кратко изложение

1—9 Въведение

1—4 Хондурас е изправен пред значителни предизвикателства в областта на развитието

5—9 От страните в Централна Америка Хондурас получава най-големия дял помощ за развитие от ЕС

10—11 Обхват и подход на одита

12—62 Констатации и оценки

12—20 Подходът на ЕС като цяло е уместен и добре координиран, но недостатъчно фокусиран

13—16 Стратегиите на ЕС са насочени към съществени проблеми, но финансирането е разпръснато в прекалено много области

17—20 Въпреки добрата структура за координиране на донорите все още няма ефективно разделение на труда

21—31 Бюджетната подкрепа е предоставена като цяло за уместни национални политики, но управлението ѝ от страна на Комисията е засегнато от известни слабости

22—23 Бюджетната подкрепа е предоставяна обикновено за уместни и надеждни национални стратегии

24—30 Предоставянето на бюджетна подкрепа е съпътствано от съществени рискове, които до известна степен са смекчени от Комисията

31 Делегацията на ЕС не е разполагала с експертен опит за управление на място на операциите, свързани с бюджетната подкрепа

32—38 Действията на ЕС обикновено са постигали очакваните крайни продукти и услуги, но слабости в инструментите за мониторинг са затруднили оценката на постигнатите резултати

33—35 Очакваните крайни продукти и услуги обикновено са реализирани, но се наблюдават и някои забавяния, дължащи се основно на трудната обстановка

36—38 Въпреки използването на различни инструменти мониторингът на резултатите от изпълнението е засегнат от известни слабости

- 39—45 **Комисията е положила значителни усилия за провеждане на градивен диалог относно политиките и това е допринесло за положителни промени**
- 40—42 Комисията е разработила уместни стратегии за провеждане на диалог относно политиките в повечето приоритетни сектори
- 43—45 Проведеният от Комисията диалог относно политиките е улеснил изпълнението на действията на ЕС и е довел до някои трайни подобрения
- 46—62 **В трудната обстановка, в която се намира страната, действията на ЕС са допринесли за положителни промени, но като цяло ситуацията в Хондурас остава обезпокоителна**
- 47—56 Нивото на бедност се е повишило
- 57—59 Предоставената от ЕС подкрепа е предизвикала реформи в управлението на горското стопанство, но е прекалено рано да се определи цялостното им въздействие
- 60—62 Подкрепата от ЕС е позволила на правосъдните и публичните органи за сигурност да работят в по-тясно сътрудничество, но ситуацията в страната остава критична

63—67 **Заключения и препоръки**

Приложение I — Карта на Хондурас

Приложение II — Индикативни суми, разпределени за приоритетни сектори в Хондурас за периодите 2007—2013 г. и 2014—2020 г.

Приложение III — Двустранна помощ за Хондурас: взети решения през периода 2007—2015 г.

Приложение IV — Условия, определени във финансовите споразумения за действията на ЕС

Отговор на Комисията

Съкращения и акроними

APN: Помощ за а националния план (Apoyo al Plan Nacional)

Eurojusticia: Насърчаване на бързо и достъпно правосъдие в Хондурас (Promoviendo una Justicia Rápida y Accesible en Honduras)

EUROSAN: Безопасност на храните, хранене и устойчивост в „коридора на сушата“ (Seguridad Alimentaria, Nutrición y Resiliencia en el Corredor Seco)

MADIGEP: Мерки за подпомагане във връзка с изграждането на институции и управлението на публичните политики (Medidas de Apoyo al Desarrollo Institucional y la Gestión de Políticas Públicas)

MOSEF: Проект за модернизиране на горския сектор на Хондурас (Proyecto Modernización del Sector Forestal de Honduras)

PAAPIR: Програма за подпомагане на публичната администрация и регионалната интеграция (Programa de Apoyo a la Administración Pública y a la Integración Regional)

PAPSAC: Секторна програма за подпомагане на водите и качеството (Programa de Apoyo Sectorial Agua y Calidad)

PASS: Програма за подпомагане на сигурността в Хондурас (Programa de Apoyo al Sector Seguridad en Honduras)

БВП: Брутен вътрешен продукт

ДНС: Документ за национална стратегия (многогодишен програмен инструмент)

Еврофор: Европейска програма за подпомагане на горския сектор (Programa de apoyo europeo al sector forestal)

МИП: Многогодишна индикативна програма (стратегически цели на отношенията между ЕС и Хондурас за периода 2007—2013 г.)

НИП: Национална индикативна програма (срокът на действие на ДНС за периода 2007—2013 г. е разделен на две последователни НИП, обхващащи съответно периодите 2007—2010 г. и 2011—2013 г.)

СЗО: Световна здравна организация

УНИЦЕФ: Международен фонд на Организацията на обединените нации за децата

I
Хондурас е страна в Централна Америка, която е засегната от високо ниво на бедност и широко разпространено насилие. През последните години ЕС и неговите държави членки са засилили сътрудничеството си с Хондурас, по-специално чрез подписването през 2012 г. на споразумение за асоцииране. Финансирането от ЕС на сътрудничество за развитие на Хондурас се извършва както чрез проекти, така и чрез бюджетна подкрепа.

II
Сметната палата направи оценка на ефективността на двустранната помощ за развитие от ЕС на приоритетни сектори в Хондурас. В тази връзка Сметната палата провери извършването от Комисията управление, както и степента, до която са постигнати целите на ЕС в областта на помощта за развитие. Одитът беше насочен към периода 2007—2015 г., през който плащанията на ЕС са в размер на 119 млн. евро. Проверените приоритетни сектори са свързани с намаляването на бедността, горското стопанство, сигурността и правосъдието.

III
Сметната палата заключи, че помощта от ЕС за развитие на приоритетни сектори в Хондурас по време на одитирания период е частично ефективна. Тя е допринесла за известен брой положителни промени в тези сектори, но трудната обстановка, в която се намира страната, както и някои слабости на управлението, са ограничили нейното въздействие. Общата ситуация в страната остава обезпокоителна. Нивото на бедност се е увеличило, площта на покритите с гори райони е намаляла, а насилието продължава да бъде широко разпространено, с много висок процент на убийства.

IV
Действията на ЕС са уместни и като цяло са довели до очакваните крайни продукти и услуги въпреки значителните забавяния, които в голяма част се дължат на външни фактори. Подходът на Комисията не е бил достатъчно фокусиран, тъй като финансовата помощ е обхванала много области, а това е увеличило риска от ограничаване на въздействието ѝ. Сметната палата установи недостатъци в инструментите, използвани от Комисията за мониторинг на изпълнението на действията на ЕС.

V
Въпреки наличието на добра структура за координиране на донорите в Хондурас, на практика сътрудничеството е било сравнително ограничено, а в някои конкретни случаи това е довело до припокриване на помощта. Въпреки всичко Комисията полага усилия за съвместно програмиране с държавите членки от 2018 г. насам.

VI
Комисията е разработила стратегии с цел структуриране на диалога с правителството на Хондурас относно политиките в различни области. Това представлява добра практика, но не е извършена никаква писмена оценка на степента, до която са постигнати целите, определени в стратегиите във връзка с диалога. Като цяло Комисията е провела градивен диалог относно политиките, който е допринесъл за постигане на целите на действията на ЕС.

VII

Делегацията на ЕС в Хондурас не е разполагала с необходимите експертни знания в областта на макроикономическото управление и управлението на публични финанси, за да управлява операциите за бюджетна подкрепа. Освен това предоставянето на бюджетна подкрепа в Хондурас е съпътствано от значителни рискове поради нестабилната макроикономическа рамка и слабото управление на публичните финанси. Комисията е успяла частично да смекчи тези рискове. Тя обаче не е оценила по достатъчно структуриран начин допустимостта на бюджетната подкрепа, така че да докаже, че постигнатият напредък на страната е в съответствие с ясно определени референтни критерии и целеви нива. Освен това Комисията невинаги е реагирала по последователен начин в случаите, когато страната партньор не е спазвала условията за допустимост във връзка с бюджетната подкрепа. По този начин са били отправени противоречиви послания, които могат да възпрепятстват постигането на ефективност на помощта.

VIII

Сметната палата формулира известен брой препоръки към Комисията с цел укрепване на подхода на ЕС във връзка с управлението на операциите за бюджетна подкрепа, оценката на изпълнението на действията на ЕС и диалога относно политиките в приоритетни сектори.

Хондурас е изправен пред значителни предизвикателства в областта на развитието

01

Хондурас е държава с по-нисък среден доход, разположена в Централна Америка (вж. картата в **приложение I**) и с население от над 8 млн. души. От общите избори от ноември 2009 г., проведени след държавен преврат, една и съща политическа партия управлява страната без прекъсване.

02

Хондурас е на 131-во място от 188 в света в индекса на човешкото развитие на Програмата на ООН за развитие за 2015 г.¹ и следователно се счита за държава със среден индекс на човешко развитие. Страната е с едно от най-високите нива на бедност в Латинска Америка, като е засегнато 68,2 % от населението, а 39,7 % са в състояние на крайна бедност². Хондурас е и страната с едно от най-неравноправните общества в Латинска Америка.

03

През годините страната е приела различни стратегии за преодоляване на предизвикателствата в областта на развитието (вж. **каре 1**).

- 1 Доклад относно човешкото развитие за 2015 г., Програма за развитие на Организацията на обединените нации.
- 2 Съгласно данни за 2014 г. на Националния статистически институт (*Instituto Nacional de Estadística*).

Каре 1

Държавни стратегии в областта на развитието

През 2001 г. правителството приема стратегически документ за намаляване на бедността, който представлява рамка за насочване на помощта в областта на развитието. Хондурас е единствената страна от Латинска Америка, която е приела подобен документ. Това е изискване, за да може страната да се възползва от опрощаване на дълга в контекста на инициативата на ЕС в подкрепа на тежко задлъжнелите бедни страни. През периода 2006—2008 г. правителството е преразгледало стратегическия документ за намаляване на бедността, за да подобри неговия фокус към крайно бедните лица, но официално не е приело изменената стратегия.

След държавния преврат от 2009 г. политическите партии се споразумяват за дългосрочен план, наречен „Визия за страната 2010—2038 г.“³ и средносрочен план („Национален план 2010—2022 г.“⁴). В дългосрочния план се определят четири амбициозни общи цели, които се отнасят до социалната, политическата и икономическата сфера и следва да бъдат постигнати до 2038 г. Този план се изпълнява с помощта на два национални и седем правителствени плана. Националният план за периода 2010—2022 г. е насочен към 11 приоритетни области.

3 'Visión de País 2010–2038'.

4 'Plan de Nación 2010–2022'.

04

Макроикономическата нестабилност е посочена като една от причините за нисък растеж и недостатъчно намаляване на нивото на бедност. Хондурас е също така и страна, силно засегната от насилие, като нивото на убийства е едно от най-високите в света. Заедно с безнаказаността и корупцията това е една от основните пречки пред развитието на Хондурас.

От страните в Централна Америка Хондурас получава най-големия дял помощ за развитие от ЕС

05

След САЩ ЕС е вторият най-голям търговски партньор на Хондурас. През юни 2012 г. ЕС и неговите държави членки подписват споразумение за асоцииране със страните от Централна Америка. Споразумението се основава на три стълба — диалог по политиките, сътрудничество и търговия. Стълбът, свързан с търговията, влиза временно в сила за Хондурас през юли 2013 г., докато диалогът за политиките и сътрудничеството ще бъдат активирани след ратифициране на споразумението за асоцииране от всички държави членки на ЕС.

06

ЕС и неговите държави членки са подписали също така и споразумение за сътрудничество и диалог за политиките със страните от Централна Америка. Това споразумение влезе в сила на 1 май 2014 г. Споразумението осигурява различни нива на диалог и включва възможности за сътрудничество в областта на външната политика и политиката за сигурност.

07

Сред дузината големи донори в Хондурас ЕС се нарежда на четвърто място с дял от 11 % от официалната помощ за развитие в страната. Комисията програмира двустранната помощ от ЕС за период от седем години. Общият финансов пакет е увеличен от 223 млн. евро за периода 2007—2013 г. на 235 млн. евро за периода 2014—2020 г. (вж. **приложение II**). Основните приоритети, определени за периода 2007—2013 г., са свързани с намаляването на бедността, природните ресурси, сигурността и правосъдието. Основните приоритети за периода 2014—2020 г. са производствената сигурност с акцент върху дребното семейно земеделие, трудовата заетост и достойните условия на труд и върховенството на закона.

08

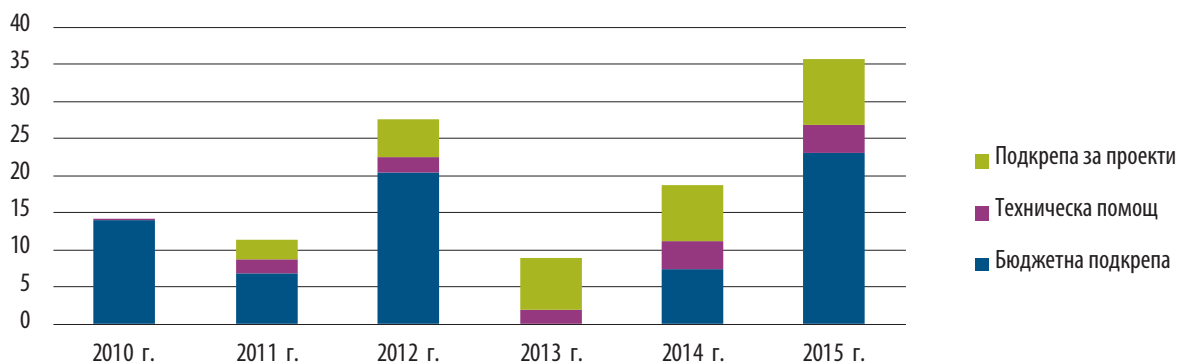
През периода 2007—2015 г. тези средства са довели до сключване на договори на обща стойност 194 млн. евро и плащания в размер на 119 млн. евро (вж. **фигура 1** и **приложение III**). Около половината от стойността на двустранната помощ се предоставя чрез бюджетна подкрепа⁵, която е както обща, така и секторна бюджетна подкрепа. Другата половина се отпуска под формата на проекти. Комисията допълва действията на ЕС с диалог относно политиките.

5 Бюджетната подкрепа е вид подпомагане, което включва трансфер на финансови средства от Комисията към националната хазна на страната партньор с цел предоставяне на допълнителни бюджетни ресурси в подкрепа на съответната национална стратегия за развитие или секторна стратегия. Бюджетната подкрепа се придружава от диалог относно политиките, оценка на изпълнението и развитие на капацитета.

Фигура 1

Плащания за действия на ЕС, решенията за които са взети в периода 2007—2015 г.

в млн. евро



Източник: Европейска комисия.

09

Освен от планираното двустранно сътрудничество Хондурас се възползва също така и от:

- а) регионални програми за сътрудничество за Латинска Америка. Те засягат областите социално сближаване, добро управление, местно градско развитие, експертен опит в областта на водите, енергетика за изолирани общности и изменения на климата. Общият размер на отпуснатите средства значително се е повишил — от 556 млн. евро за периода 2007—2013 г. на 805 млн. евро за периода 2014—2020 г.;
- б) подрегионална програма за Централна Америка, която се фокусира върху сигурността и правосъдието, измененията на климата и развитието на частния сектор с цел създаване на работни места. Общият размер на отпуснатите средства също се е повишил чувствително — от 75 млн. евро за периода 2007—2013 г. на 120 млн. евро за периода 2014—2020 г.;
- в) 47 проекта, финансирани от тематични бюджетни редове като образование, децентрализация, продоволствена сигурност и човешки права. Разходите за тези проекти възлизат на 24 млн. евро.;
- г) Механизмът за инвестиции в Латинска Америка, по който за пътен проект за Хондурас са отпуснати 7 млн. евро, а друг проект в областта а електроенергията е в процес на подготовка;
- д) Проект на стойност 1,1 млн. евро, финансиран по линия на Инструмента за стабилност, за подкрепа на Комисията за истина и помирение след държавния преврат през 2009 г. (вж. точка 1).

Обхват и подход на одита

10

Сметната палата направи оценка на ефективността на подкрепата от ЕС на приоритетни сектори в Хондурас. В тази връзка Сметната палата провери извършването от Комисията управление, както и степента, до която са постигнати целите на ЕС в областта на помощта за развитие. Одитът обхваща периода 2007—2013 г. и беше извършен от ноември 2015 г. до април 2016 г. Проверените приоритетни сектори са намаляването на бедността, природните ресурси, сигурността и правосъдието. Тези сектори обхващат 89 % от разходите за двустранна помощ за периода 2007—2015 г. (вж. **приложение III**).

11

Извършеният от Сметната палата одит включи документна проверка, интервюта с персонала в централните служби на Комисията и Европейската служба за външна дейност, както и посещение в Хондурас. Целта на посещението беше да се събере допълнителна информация и да се проведат интервюта със служители от делегацията на ЕС, представители на националните органи, бенефициенти, други донори и организации на гражданското общество.

Подходът на ЕС като цяло е уместен и добре координиран, но недостатъчно фокусиран

12

Сметната палата провери дали Комисията, в сътрудничество с Европейската служба за външна дейност, е определила приоритетни сектори за подпомагане, като е обърнала внимание на основните нужди на страната по последователен начин. Сметната палата провери също така дали Комисията е координирала добре подхода си с другите донори, които осъществяват дейност в Хондурас.

Стратегиите на ЕС са насочени към съществени проблеми, но финансирането е разпръснато в прекалено много области

13

При планиране на двустранната си подкрепа за Хондурас Комисията се е насочила към редица приоритетни области⁶. Програмните документи на Комисията като цяло са представили убедителни аргументи за участие в нови области, тъй като са имали за цел да отговорят на съществени нужди, включени в уместни и надеждни национални стратегии. В някои случаи обаче, стратегията на Комисията за периода 2011—2013 г. е предвиждала подкрепа в области (напр. възобновяеми енергийни източници, енергийна ефективност и качествени системи за подобряване на конкурентоспособността), за които правителството на Хондурас не е било приело секторна стратегия. Следователно не е доказано, че подкрепата от страна на Комисията в тези области е била приоритет и за правителството.

14

Комисията изпълнява своите стратегии чрез действия, включващи предоставяне на финансова помощ (вж. **приложение III**). Целите на тези действия (вж. **каре 2**) са широко определени, по-специално във връзка с намаляването на бедността, което е приоритетен сектор за периода 2007—2013 г. Те се отнасят до редица области, в т.ч. образование, здравеопазване, водоснабдяване и канализация, системи за осигуряване на качество, статистически системи и системи за управление на публичните финанси. Ограниченият фокус означава, че усилията и финансовата помощ са разпръснати в множество области, а това застрашава тяхното потенциално въздействие. Освен това избраната от Комисията стратегия е претърпяла чести изменения, тъй като е реагирала гъвкаво на промените в националните стратегии. В резултат на това някои от тези области са получили подкрепа само за относително кратък период от време. В тази връзка значимите примери се отнасят до областите основно образование, здравеопазване, системи за качество и водоснабдяване и канализация, които са били приоритетни области в рамките на три или четири години.

6 Комисията е определила шест „приоритетни сектора“ за периода 2007—2013 г. и периода 2014—2020 г. Тези приоритетни сектори обхващат множество различни области като образование, здравеопазване, водоснабдяване и канализация, горско стопанство, възобновяема енергия, сигурност и правосъдие и др. За повече подробности вж. **приложение II**.

Цели на действията на ЕС в проверените приоритетни сектори

Намаляване на бедността

APN (2009 г.)	Подкрепа за изпълнението на националните планове и стратегии с акцент върху качеството на основното образование и здравни стратегии за намаляване на майчината и детската смъртност. В по-малка степен се предоставя подкрепа за реформа на публичната служба и националния статистически институт ⁷ .
PAPSAC (2012 г.)	Подобряване на условията за водоснабдяване и канализация, както и конкурентоспособността на сектора на селскостопанските и хранителните продукти с фокус върху качеството.

Природни ресурси

MOSEF (2011 г.)	Укрепване на Института за опазване на горите ⁸ и управлението на горското стопанство на местно ниво.
Еврофор (2013 г.)	Подпомагане във връзка с прилагането на националната програма за горите и стопанисване на горите от местните общности.

Правосъдие и сигурност

PASS (2008 г.)	Подпомагане на сектора на сигурността чрез приемането на национална политика в областта на сигурността и правосъдието, развитието на институционален капацитет, превантивни мерки и политики за рехабилитация, както и подобряване на условията в местата за задържане.
Eurojusticia (2013 г.)	Основен фокус върху правосъдието, укрепване на институционалния капацитет за преследване и наказване на престъпленията, свързани с корупция и насилие, развиване на вътрешни и външни условия за контрол в този сектор и подобряване на достъпа до правосъдие.

⁷ Instituto Nacional de Estadística.

⁸ Instituto de Conservación Forestal.

15

Практическите действия в рамките на дейностите за изпълнение на стратегиите на Комисията, се допълват и са добре координирани с други мерки за подпомагане от ЕС под формата на двустранни, регионални или тематични програми. Освен това в повечето случаи целите и дейностите са били в съответствие с нуждите на подпомагания сектор. По време на одита обаче бяха установени следните две изключения:

- В някои случаи подпомагането, предоставено от MOSEF на общините, не е отговаряло на нуждите в горския сектор. Примерите включват обучение относно принципите на общата хигиена, изграждане на водни резервоари за общо водоснабдяване, монтаж на кошчета за отпадъци в начално училище, изграждането на алеи и павилиони в градски парк и инсталирането на слънчеви панели. Действията на ЕС обаче не обръщат достатъчно внимание на несигурността в областта на поземлената собственост, която представлява една от основните слабости в сектора на горското стопанство. Тази несигурност се дължи на факта, че правото на собственост върху горски земи се предоставя по некоординиран начин от три институции. Това оказва отрицателно въздействие върху борбата срещу обезлесяването, горските пожари и незаконната сеч.

Констатации и оценки

- б) Както и други донори ЕС подпомага сектора на образованието, като поставя акцент върху началното и основното образование (1—6 клас), вместо върху третия цикъл (7—9 клас), въпреки че според националните органи този цикъл изисква повече внимание⁹.

16

Предоставена е техническа помощ като част от общите действия или, в случая на намаляването на бедността — чрез целенасочени действия¹⁰. Техническата помощ е посочена като приоритет от националните органи. Това е дало възможност за подкрепа на съответните нужди и за избягване на дублирането. Комисията обаче предприема действия в много области (вж. точки 13 и 14) и наличните средства не са били достатъчни, за да се отговори на нарастващите нужди в приоритетните сектори въпреки конкретните искания от страна на отговорните секторни министерства. Тези искания са се отнасяли до актуални нужди, за които липсва финансиране от други донори.

- а) Редица искания за техническа помощ от Министерството на здравеопазването не са изпълнени, в т.ч. за проучване на недостига на витамини и минерали у населението и за разработването на интегрирана система за здравеопазване и свързаните с нея информационни системи.
- б) Само няколко местни органи, които са оправомощени да управляват водоснабдяването и канализацията, са успели да се възползват от помощта за развитие на капацитет, а някои общи искания за техническа помощ в областта на водоснабдяването и канализацията не са били изпълнени. Нуждите, по които не са предприети действия, са свързани с помощ за изготвянето на законодателни актове, разработването на местни проекти и развитието на информационна система за управление на водите.
- в) Техническата помощ за подобряване на системите за качество за повишаване на конкурентоспособността не обхваща някои от основните нужди, определени от правителството, като например съставянето на нормативен акт за изпълнение на закона за насърчаване на качеството, валидирането на методи за откриване на токсични остатъци в храните, консолидирането на различни национални стратегии и разработването на стратегически план на службата за акредитация на Хондурас.

Въпреки добрата структура за координиране на донорите все още няма ефективно разделение на труда

17

Основният координационен механизъм обединява най-големите донори¹¹ и е организиран на три нива (вж. **фигура 2**), включително на секторно равнище, където донорите обменят информация и позиции. Комисията участва активно в няколко от тези работни групи.

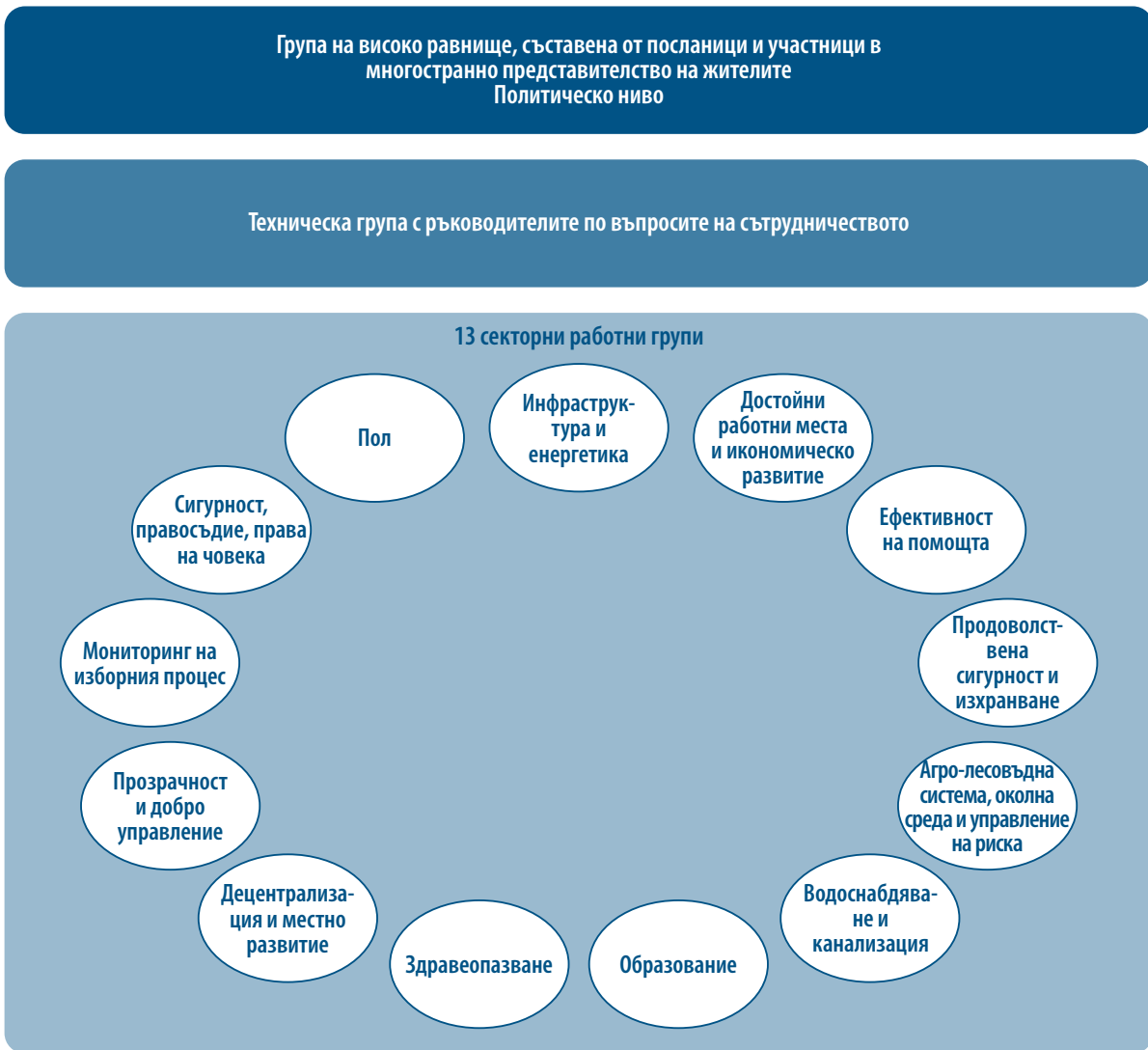
9 Както е посочено в националния образователен план (*Plan de educación 2010-2014!Para el cambio ya!*).

10 PAAPIR и MADIGEP.

11 Канада, Франция, Германия, Италия, Япония, Нидерландия, Испания, Обединеното кралство, САЩ, Швеция, Швейцария, Централноамериканската банка за икономическа интеграция, Междумериканската банка за развитие, Световната банка, Международният валутен фонд и Европейската комисия.

Фигура 2

Координация на донорите в Хондурас



Източник: Европейска сметна палата.

18

Комисията тясно си сътрудничи с държавите членки на ЕС, по-специално чрез сключване на споразумения за делегиране с Германия и Испания съответно в областите горско стопанство и правосъдие. Все още не е налице ефективно разделение на труда, но Комисията полага усилия за съвместно програмиране от 2018 г. нататък¹².

12 През 2013 г. е договорена пътна карта за съвместно програмиране между ЕС и държавите членки, които са активни в Хондурас.

19

Сътрудничество с други донори не е толкова интензивно. По време на одита липсваше действително разделение на труда, което означава, че няколко донори с различни подходи са активни в приоритетните сектори, по-специално секторите образование¹³, здравеопазване и водоснабдяване и канализация. В някои случаи това дори е довело до припокриване на финансирането (вж. **каре 3**). Основните пречки пред по-добрата координация между донорите са липсата на сътрудничество от страна на правителството на Хондурас и съпротива от страна на някои донори.

13 Донорите са се фокусирали към първите два цикъла на основното образование, но за третия цикъл на основното образование и за средното образование са предоставени малко средства.

Каре 3

Припокриване на финансирането

В сферата на сигурността и правосъдието е имало до известна степен припокриване на финансирането на ниво Министерство на сигурността, където на националната полиция е предоставено обучение по техники за наказателно разследване от множество донори с различни подходи и стратегии.

В сектора на водоснабдяването и канализацията половината от общините изобщо не са получили подпомагане, а много други едновременно са получили подкрепа от множество донори.

20

Друга пречка е липсата на добър общ поглед върху подкрепата, предоставена от донорите. Необходимият цялостен преглед на предоставяната помощ не е извършен за всички сектори (напр. системите за качество за повишаване на конкурентоспособността), не е пълен и/или не се актуализира често.

Бюджетната подкрепа е предоставена като цяло за уместни национални политики, но управлението ѝ от страна на Комисията е засегнато от известни слабости

21

Сметната палата провери дали бюджетната подкрепа е била предоставена в подкрепа на уместни и надеждни национални стратегии. Сметната палата провери също така дали са били предприети подходящи действия в отговор на рисковете, свързани с предоставянето на бюджетна подкрепа, и дали Комисията е разполагала с достатъчно на брой и съответно квалифицирани служители в делегацията на ЕС за управление на операции за бюджетна подкрепа.

Бюджетната подкрепа е предоставяна обикновено за уместни и надеждни национални стратегии

22

Комисията е предоставила значителна част от финансовата помощ под формата на бюджетна подкрепа (вж. точка 8). В областта на намаляването на бедността тя прави това от 2010 г. насам (чрез APN и PAPSAC) а за сектора на горското стопанство, в комбинация с подпомагането на проекти, от 2013 г. насам (чрез Еврофор). Неотдавна е поет ангажимент да се използва този начин на предоставяне на помощ и в подкрепа на продоволствената сигурност (чрез EUROSAN) от 2016 г. нататък. Чрез предоставянето на бюджетна подкрепа в повечето случаи Комисията подкрепя националните стратегии за развитие (вж. **каре 1**), които включват цели в съответните области, както и подходящи и надеждни секторни стратегии:

- а) Що се отнася до намаляването на бедността, за периода 2010—2014 г. правителството е разполагало с образователна стратегия (*Plan de Educación! para el Cambio Ya!*) и здравна стратегия (*Plan Nacional Salud*), като и двете са били насочени към Целите на хилядолетието за развитие. Страната е имала също така стратегически план за модернизирание на сектора на водоснабдяването и канализацията.
- б) Горският сектор се управлява от националната програма за горите¹⁴ за периода 2004—2021 г., чиято цел е да се намали уязвимостта на околната среда и да се развият възможностите за икономически принос на сектора.
- в) По отношение на продоволствената сигурност, националната стратегия за продоволствена сигурност и изхранване е актуализирана през 2010 г., като нейната цел е да повиши продоволствената сигурност, наличието на храна и равнището на изхранване. През 2014 г. президентът на Хондурас заявява, че основният приоритет е т.нар. „коридор на сушата“ — регион¹⁵, засегнат от хронично недохранване. Правителството изпълнява стратегията си чрез национална програма, наречена „Алианс за коридора на сушата“.

23

Въпреки това липсва ясна правителствена стратегия¹⁶ за целта на PAPSAC за усъвършенстване на системите за качество с оглед подобряване на конкурентоспособността¹⁷. Въпреки че националният план се позовава на необходимостта от увеличаване на конкурентоспособността и производителността на страната, в него не се посочва нуждата от подобряване на системите за качество. В националната стратегия за конкуренцията¹⁸ също не се посочва, че подобряването на системите за качество е приоритет. Освен това националните усилия за подобряване на системите за качество са разпокъсани и за тях не е бил заделен конкретен бюджет, а участващите институции¹⁹ не са разполагали с необходимите знания да разработят политики и реформи.

14 *Programa Nacional Forestal 2004-2021.*

15 Този регион обхваща централната, западната и южната част на Хондурас.

16 Според насоките на Европейската комисия за бюджетна подкрепа програмите за секторна бюджетна подкрепа зависят от наличието на съответни надеждни секторни стратегии.

17 Системите за качество се отнасят до нормализиране, метрология, акредитация и осигуряване на съответствие с правилата.

18 *Estrategia nacional de competitividad.*

19 Националната система за качество и Министерството на планирането и външното сътрудничество.

Предоставянето на бюджетна подкрепа е съпътствано от съществени рискове, които до известна степен са смекчени от Комисията

24

Съществуват значителни рискове, свързани с предоставянето на бюджетна подкрепа в Хондурас, по-специално във връзка с макроикономическата нестабилност и слабостите в управлението на публичните финанси като измами и корупция. В съответствие с използваната от нея рамка за оценка на риска²⁰ Комисията е описала тези рискове и е положила усилия да ги преодолее.

Макроикономическа стабилност

25

Макроикономическата стабилност на страната бенефициент е ключово условие, за да се гарантира ефективността на бюджетната подкрепа от ЕС. Макроикономическата политика на Хондурас не е била стабилна. През 2008 г. Международният валутен фонд не е успял да постигне споразумение с Хондурас, тъй като е преценил, че правителството не се е съобразило с препоръките му във връзка с паричната и валутната политика, контрола на разходите и надзора на банковата система. Ново споразумение с Международния валутен фонд е сключено едва през октомври 2010 г., но отново е преустановено през март 2012 г. след разногласие относно необходимата макроикономическа политика, по-специално относно нуждата от либерализация на валутния пазар. През декември 2014 г. Международният валутен фонд е постигнал ново споразумение с правителството на Хондурас относно макроикономическата политика и до момента то успешно се изпълнява. Страната обаче остава уязвима за външни сътресения, особено във връзка с растежа на икономиката на САЩ и цените на петрола.

26

Въведените от Комисията мерки за смекчаване на риска включват провеждане на диалог, който е особено интензивен с Министерството на финансите, като по този начин е повишил и неговата компетентност. Техническата помощ също е била използвана, по-специално за да се подпомогне анализът на ситуацията и оценката на рисковете, както и за изготвяне на икономически прогнози. Условието на Комисията за изплащане на средствата (вж. **приложение IV**) включват изискване за надеждна и задоволителна макроикономическа политика, насочена към постигане на стабилност. Въпреки това е налице много ограничена информация относно очакваните обстоятелства. Посочени са редица показатели, но не са определени цели нива или прагове. Вследствие на това решенията на Комисията да задели и отпусне бюджетна подкрепата не са се основавали на достатъчно структурирана преценка за това дали напредъкът е бил задоволителен. Този подход предизвиква особена загриженост по отношение на решенията, взети през годините, когато между Хондурас и Международния валутен фонд няма сключено споразумение, тъй като тогава рискът от нестабилност на макроикономическата рамка е бил по-осезаем (вж. точка 25).

20 Рамката за оценка на риска е въведена в съответствие с препоръка на Сметната палата от Специален доклад № 11/2010 „Управление на Комисията по отношение на общата бюджетна подкрепа за държавите от АКБ, Латинска Америка и Азия“ (<http://eca.europa.eu>) и COM(2011) 638 окончателен от 13 октомври 2011 г. „Бъдещият подход към бюджетната подкрепа от ЕС за трети държави“.

27

Поради макроикономическата ситуация през 2012 г. и липсата на споразумение между страната и Международния валутен фонд, в няколко случая Комисията е задържала плащанията за бюджетна подкрепа до подобряване на перспективите за макроикономическа стабилност и договаряне на ново споразумение с Международния валутен фонд. Тази добра практика е изпратила силно послание на правителството на Хондурас и е помогнала за преодоляване на ситуацията. По време на периода, в който Комисията е задържала бюджетната подкрепа²¹, тя все пак е подписала финансовото споразумение Еврофор за осигуряване на допълнителна бюджетна подкрепа. Сметната палата счита, че така се отправят противоречиви послания, които могат да имат отрицателен ефект върху ефективността на помощта.

Управление на публичните финанси

28

Стабилните системи за управление на публичните финанси са от решаващо значение за изпълнението на политиката и предоставянето на обществени услуги и следователно са друго важно условие за ефективна бюджетна подкрепа. Управлението на публичните финанси в Хондурас е засегнато от съществени слабости, но правителството е приело поредица планове за подобряване на ситуацията. Планът за реформи²², приет през юни 2011 г., не е отговорил на очакванията на Комисията, тъй като не е бил достатъчно подробен и не е съдържал количествено измерими показатели и целеви нива. Комисията е счела, че подобреният план за реформи от май 2012 г. е надежден, въпреки че все още е твърде общ.

29

Управлението на публичните финанси е било подобро, но не толкова бързо, колкото се е очаквало. Като цяло то остава слабо. Трайните проблеми според Комисията са:

- а) правителствените разходи превишават одобрения бюджет и наличните доходи;
- б) нивото на просрочените плащания остава неизвестно;
- в) бюджетът не се управлява изцяло чрез единна бюджетна сметка;
- г) ефективността на Сметната палата²³ на Хондурас е ограничена;
- д) електронната платформа за обществени поръчки не е прозрачна;
- е) нивото на корупция продължава да бъде проблем.

21 Бюджетната подкрепа по APN и PAPSAC е била забавена съответно с общо 17 и 23 месеца.

22 *Plan para la mejora de la gestion, transparencia y escrutinio de las finanzas públicas 2012-2014.*

23 *Tribunal Superior de Cuentas.*

30

Комисията е положила усилия за смекчаване на рисковете по отношение на управлението на публичните финанси.

- а) Комисията е участвала в оценките на публичните разходи и финансовата отчетност, а по мярката за техническа помощ PAAPIR е бил осигурен експертен опит, с чиято помощ са изготвени предложения за по-ефективни и необходими действия. Усъвършенстван е капацитетът на службите на президентството, министерството на финансите и звената за вътрешен контрол. Предоставена е и помощ за анализ на реформите и съответствието с условията за бюджетна подкрепа. И накрая, използвана е краткосрочна помощ за подобряване на плана за реформи, изготвяне на сертификати за бюджетна наличност с цел избягване на извънбюджетните разходи и запознаване на персонала с бюджетната подкрепа.
- б) От 2012 г. насам, след изготвянето на стратегия за диалог относно политиките (виж точка 42), Комисията е започнала да провежда по-активен диалог във връзка с управлението на публичните финанси. Основната цел на този диалог е подобряване на бюджетното управление, като се обхващат различни теми — данъчни приходи, прозрачност на бюджета и контрол върху дефицита и разходите в публичния сектор (напр. заплати). Диалогът е оказал положително въздействие за, например, одобряването на първия многогодишен бюджет (за периода 2016—2018 г.) и въвеждането на сертификати за разходите с цел ограничаване на извънбюджетните разходи. Системата на изготвяне на сертификати изисква от министерствата да следят за наличието на средства преди поемането на задължения.
- в) Условията на Комисията включват изискването²⁴ за изготвяне на програма за подобрения, включваща политически приоритети, програми и проекти, реформи, показатели, целеви нива и базови нива. Това изискване е допринесло за приемането на плана за реформи от 2011 г. (вж. точка 29). По отношение на прилагането на плана за реформи, от 2012 г. насам Комисията изготвя структурирани оценки на управлението на публичните финанси, така че очакванията за реформи да могат да се съпоставят с постигнатия напредък. Това е добра практика, но тъй като очакванията не са били точно определени, не е ясно кога и с какъв обхват се очакват реформите (вж. **каре 4**).

24 Условието е било включено в споразумението за финансиране за APN.

Каре 4

Примери за неясни очаквания за реформи

- Извънбюджетните разходи следва да бъдат значително намалени, но не се посочва кога и до каква степен.
- Предвижда се въвеждането на счетоводна система на базата на текущо начисляване, без да се определя краен срок.
- Предвижда се използването на единна бюджетна сметка, без да се определя краен срок.
- Обхватът на одита следва да се увеличи, но няма поставени целеви нива.

Делегацията на ЕС не е разполагала с експертен опит за управление на място на операциите, свързани с бюджетната подкрепа

31

Управлението на бюджетната подкрепа изисква различни умения от управлението на проекти. Делегацията на ЕС в Хондурас не е разполагала с необходимите експертни знания в областта на макроикономическото управление и управлението на публичните финанси, за да ръководи на място операциите за бюджетна подкрепа. До 2013 г. делегацията на ЕС е разчитала на помощ от регионалната делегация в Никарагуа, за да се справи с въпросите, свързани с бюджетна подкрепа и макроикономически анализ. Въпреки че делегацията в Хондурас може до известна степен да разчита на централните служби на Комисията, липсата на експертен опит на място все още засяга управлението на бюджетната подкрепа. Това е особено важно в Хондурас, където бюджетната подкрепа се предоставя въпреки наличието на хронична макроикономическа нестабилност (вж. точки 25 и 26).

Действията на ЕС обикновено са постигали очакваните крайни продукти и услуги, но слабости в инструментите за мониторинг са затруднили оценката на постигнатите резултати

32

Сметната палата провери дали действията са били изпълнени съгласно планираното и дали предвидените крайните продукти и услуги са били предоставени. Сметната палата провери също така дали Комисията наблюдава изпълнението и резултатите от изпълнението на своите действия по подходящ начин.

Очакваните крайни продукти и услуги обикновено са реализирани, но се наблюдават и някои забавяния, дължащи се основно на трудната обстановка

33

Действията, планирани в рамките на дейността на Комисията в проверените приоритетни сектори, като цяло са извършени, а крайните продукти и услуги в повечето случаи са били реализирани. В сферата на сигурността и правосъдието обаче резултатите са били постигнати само частично. Това се дължи на трудната обстановка след държавния преврат от 2009 г. и също така на факта, че националните органи не са си сътрудничили достатъчно при изпълнението на проектите. В резултат на това хармонизирането на правната рамка, което е една от основните цели на програма PASS, не се е осъществило.

34

Въпреки че като цяло крайните продукти и услугите са били предоставени, закъснения при изпълнението се наблюдават във всички приоритетни сектори поради държавния преврат от 2009 г., липсата на споразумение между страната и Международния валутен фонд в периода 2012—2014 г. (вж. точка 35), както и поради ограниченията на капацитета, засягащи националните органи.

35

Закъсненията са били най-значими в горския сектор, в голяма степен поради държавния преврат от 2009 г. След анулиране на първоначалните програми за горите през 2009 г. Комисията не е успяла да подпише споразуменията за финансиране MOSEF и Еврофор до втората половина на програмния период (съответно 2011 г. и 2013 г.) и изпълнението им е започнало едва в края на периода (съответно 2012 г. и 2014 г.). Вследствие на това програма MOSEF е била засегната от забавяния в сключването и изпълнението на договори. Цялата безвъзмездна финансова помощ на местно ниво и повечето от проектите, насочени към Института за опазване на горите, са били подписани през последния месец на крайния срок за сключване на договори. В резултат на всичко това подпомагането от ЕС за сектора на горското стопанство вероятно ще продължи да се прилага до 2019 г., въпреки че първоначално е било планирано да бъде приключено до 2014 г.

Въпреки използването на различни инструменти мониторингът на резултатите от изпълнението е засегнат от известни слабости

36

Комисията е използвала няколко инструмента за мониторинг на подмощта от ЕС като показатели, посещения на място, ориентиран към резултатите мониторинг и оценки. Подборът и използването на показателите са били засегнати от слабости.

- а) Почти половината от показателите за PASS не са били достатъчно уместни, тъй като не са се отнасяли до цели на действията.
- б) Напредъкът във връзка с някои цели на действията не е бил проследен чрез показатели. Между примерите за това са подобряването на качеството на услугите в сектора на водоснабдяването и канализацията, намаляването на майчината и детската смъртност и създаването на достойни работни места в сектора на горското стопанство.
- в) В сектора на водоснабдяването и канализацията показателите са се отнасяли единствено до дейностите, а не до последиците, и не са били в пълно съответствие с националните стратегии. Например, те вземат предвид броя на лицата, на които е осигурен или е подобрен достъпът до водоснабдяване и канализация, вместо националния дял на домакинствата с достъп до питейна вода в селските райони.
- г) Показателите често не са имали определени изходни нива. Една прецизна отправна точка е необходима за измерване на напредъка и за оценка на това дали целевите нива са реалистични, но и достатъчно амбициозни. Когато изходните нива са били определени, те невинаги са надеждни поради недостатъци в събирането на данни от страна на органите на Хондурас.
- д) По време на проведените от Сметната палата разговори, правителството на Хондурас и различни министерства поставиха под въпрос качеството и уместността на данните от мониторинга, събрани от Националния статистически институт, които понякога са се различавали от данните от мониторинга, събрани от съответните министерства.
- е) В някои случаи показателите не са били надеждни (напр. нулева незаконна сеч) или са били определени едва след като са били заделени средства. До подписване на финансовото споразумение за програма APN не са били избрани показатели и целеви нива.

Констатации и оценки

37

Посещения на място са били използвани от Комисията и като инструмент за мониторинг. Въпреки че Комисията е документирала извършените от нея посещения на място, те не са били планирани въз основа на анализ на риска.

38

Ориентиран към резултатите мониторинг е бил проведен от външни консултанти по време или след изпълнението на действията. По време на разглеждания период е бил проведен мониторинг във всеки приоритетен сектор и за всички действия, при които е отбелязан значителен напредък. Консултантите са отправили препоръки, чието изпълнение не е било последователно проследявано. В някои случаи (APN) това се е дължало на факта, че препоръките са отправени едва към края на периода на изпълнение, докато в други националните органи просто не са предприели необходимите действия за изпълнение на тези препоръки.

Комисията е положила значителни усилия за провеждане на градивен диалог относно политиките и това е допринесло за положителни промени

39

Сметната палата провери дали Комисията е използвала структуриран подход при диалога относно политиките, който включва ясни цели, често взаимодействие, водене на отчетност относно напредъка и оценка на резултатите. Сметната палата провери също така дали диалогът относно политиките е бил в съответствие с целите на действията на ЕС, както и дали е бил активен, конструктивен и достатъчен, за да предизвика истинска промяна.

Комисията е разработила уместни стратегии за провеждане на диалог относно политиките за различни приоритетни сектори

40

Условията на диалога относно политиките между ЕС и Хондурас са установени в Споразумението за политически диалог и сътрудничество (вж. точка 6) и в бъдеще ще бъдат определени от Споразумението за асоцииране (вж. точка 5). Общата рамка за диалог относно политиките е подходяща. От 2012 г. насам делегация на ЕС в Хондурас е разработила осем стратегии във връзка с диалога относно политиките, обхващащи макроикономическата политика, управлението на публичните финанси, политиката за развитие, достойния труд, продоволствената сигурност, горското стопанство, водоснабдяването и канализацията и системите за качество за подобряване на конкурентоспособността.

Констатации и оценки

41

Тези стратегии, които са били актуализирани през 2013 г. и 2015 г., съдържат целите на диалога относно политиките. Те представляват добра практика, въпреки че имат тенденция да бъдат общи и неясни по отношение на броя и нивото на нужните контакти. Освен това те не обхващат изчерпателно всички области — все още не съществува конкретна стратегия за диалог за намаляване на бедността или относно сигурността и правосъдието.

42

Важни аспекти на диалога относно политиките са документирани в докладите по държави, изготвени от делегацията за централните служби на Комисията. Диалогът също отчасти се документира от ръководителите на проекти, които изпращат на Комисията протоколи от важни срещи. Доклади от този вид са били подадени например във връзка със здравеопазването, образованието, горското стопанство и системите за качество за подобряване на конкурентоспособността. Въпреки това прилагането на стратегиите във връзка с диалога относно политиките не е изчерпателно документирано. Освен това Комисията не е направила оценка на постигането на целите, определени в стратегиите ѝ във връзка с диалога относно политиките.

Проведеният от Комисията диалог относно политиките е улеснил изпълнението на действията на ЕС и е довел до някои трайни подобрения

43

Диалогът е ръководен от донорите, а не от националните органи, което не е най-добрият подход. Комисията е положила значителни усилия, за да се провежда уместен и конструктивен диалог относно политиките на всички нива. В случаите на координиране на диалога с други донори, Комисията е участвала в повечето инициативи. Комисията провежда също така диалог на двустранно равнище или в рамките на управителните комитети за надзор на действията, които тя финансира, например в областта на горското стопанство или сигурността и правосъдието. Като цяло воденият от Комисията диалог е бил в съответствие с целите на действието и е допринесъл за тяхното изпълнение.

44

Въпреки че ЕС е един от основните донори в Хондурас, финансовото му участие по време на разглеждания период е възлизало средно на само 0,2 % от БВП на страната. Следователно влиянието, което може да се очаква да окаже чрез диалог относно политиките, е ограничено — много по-слабо например от това на Съединените щати, които са най-големият търговски партньор на Хондурас. Воденият от Комисията диалог все пак също е оказал въздействие, което е надхвърлило целите на действията на ЕС. Например:

- а) В допълнение към нейните действия, воденият от Комисията диалог в сектора на горското стопанство също е засянал други уместни въпроси, като например борбата с дървесните бръмбари и преговорите за споразумение за доброволно партньорство между ЕС и Хондурас относно прилагането на законодателството в областта на горите, управлението и търговията. Тези преговори са се увенчали с успех и споразумението, което вероятно ще бъде подписано през 2016 г., ще ангажира Хондурас да търгува само със законно добит дървен материал, както и да разработи система за проверка на законността на дървения материал. Преговорите също са спомогнали за укрепване на капацитета в сектора на горското стопанство.
- б) В областта на човешките права²⁵ воденият от Комисията диалог относно политиките е бил от ключово значение за насърчаване на откриването на представителство на Службата на върховния комисар на ООН за правата на човека в Хондурас. Правителството на Хондурас е изразило съгласие и се очаква службата скоро да започне своята дейност. Комисията е успяла да насърчи законодателни реформи, като например закон относно закрилата на защитниците на правата на човека. Освен това тя е допринесла и за изграждането на платформа за диалог с гражданското общество по въпросите на правата на човека и за обмен с правителството.

45

Някои фактори са отслабили потенциалното въздействие на водения от Комисията диалог:

- а) Сметната палата не откри достатъчно доказателства, че Комисията е успяла да реши проблемите чрез проведения от нея диалог в някои области, подкрепяни от APN. Така например Комисията е организирала само няколко двустранни технически срещи с националните органи с цел преодоляване на основните трудности при постигането на целевите нива²⁶ в областта на образованието. Диалогът с други донори в тази област е обхващал общи аспекти, като например системите за управление и новия закон за образованието. Диалогът не е бил насочен към високия процент на повтаряне в училище и напускане на образователната система. Освен това липсват доказателства за това воденият от Комисията диалог относно политиките да е обхванал изпълнението на националната стратегия в областта на статистиката за периода 2011—2015 г. или реформата на държавната администрация, въпреки че това е било предвидено като част от действията на ЕС.
- б) Органите на Хондурас невинаги са били отворени за провеждания от Комисията диалог относно политиките. Така например, въпреки усилията на ЕС правителството не е приело национална политика в областта на сигурността и правосъдието. Освен това Комисията не е успяла да насърчи дейността на създадената с помощта на ЕС обсерватория за наблюдение на правосъдния сектор. Нейната популярност и ефективност са застрашени от държавната подкрепа за създаването на различна обсерватория²⁷.

- 25 Тази област е тясно свързана със сигурността и правосъдието.
- 26 През 2011 г. са проведени две срещи — една през 2012 г. и една през 2013 г.
- 27 Тази друга обсерватория е била планирана в рамките на мисията срещу корупцията и безнаказаността в Хондурас — международна комисия, създадена за разследване на корупцията. Организацията на американските държави е предложила обсерваторията да подпомага компетентните органи за период от четири години в областта на разследването и наказателното преследване на престъпления и реформите на съдебната система.

В трудната обстановка, в която се намира страната, действията на ЕС са допринесли за положителни промени, но като цяло ситуацията в Хондурас остава обезпокоителна

46

Сметната палата провери дали действията на ЕС са оказали положително въздействие. За тази цел тя извърши оценка на развитието в приоритетните сектори, както и връзките между това развитие и подкрепата от ЕС.

Нивото на бедност се е повишило

47

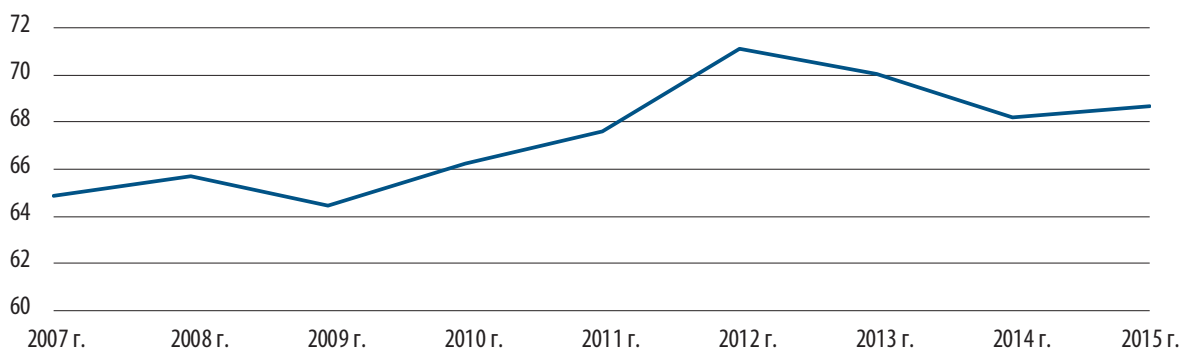
Въпреки увеличените социални разходи, нивото на бедност, което се изчислява на базата на приходите и основните нужди, се е увеличило през периода 2007—2015 г. (вж. **фигура 3**). Въпреки че в селските райони бедността е преобладаваща, нивото на крайна бедност е нараснало главоломно в градските зони. Хондурас продължава да бъде една от най-бедните и неравноправни²⁸ държави в Латинска Америка.

28 Коефициентът на Джини през 2014 г. е 0,58 %.

Фигура 3

Ниво на бедност в Хондурас (%)

Ниво на бедност (%)



Източник: Национален статистически институт.

Образование

48

Редица положителни резултати са били постигнати в областта на образованието. Министерството на образованието е приело нов закон за образованието²⁹ и няколко нормативни акта. Основната област на напредък, призната от международната общност, е спазването на условието за преподаване през минимум 200 дни/година в публичната образователна система. Освен това около 400 предучилищни образователни центрове годишно са открити в необлагодетелстваните райони, а подобренията в системата за администриране на човешките ресурси са довели до премахването на около 15 000 фиктивни учителски работни места.

49

Въпреки това не е била достигната целта за 2015 г., определена от Целите на хилядолетието, относно броя на децата, завършващи основно образование. Само три от седемте цели до 2013 г. в националния план за периода 2010—2022 г. (вж. **каре 1**) са постигнати³⁰. От показателите за образованието, определени в плана на правителството за периода 2010—2014 г., седем не са били измерими, при десет се наблюдава значим напредък, а единадесет не са постигнали очакваните резултати³¹. Нито един от осемте показателя за програма APN, които е следвало да бъдат постигнати до 2014 г., не е бил изпълнен. Резултатите за шест от тях дори са паднали под изходното ниво³².

50

Няма доказателства, че програма APN е оказала голямо въздействие в областта на образованието. Въпреки че бюджетът на Министерството на образованието е нараснал значително през периода 2007—2010 г., след това той остава в застой по време на изпълнението на APN. Въпреки това ефикасността се е увеличила с по-доброто разпределение на финансови средства за предучилищното образование и с намаляването на разходите за заплати от 55 % през 2007 г. на 49 % през 2014 г.

Здравеопазване

51

Постигнати са четири от петте целеви нива на програма APN, свързани със здравеопазването. Броят на ражданията в здравни заведения се е повишил, както и степента на грижи преди и след раждане. Броят на центровете за медицински консултации в селските райони също е бил увеличен. Общата цел на програма APN в областта на здравеопазването е била постигната, тъй като нивата на детската и майчината смъртност леко са намалели през разглеждания период. Въпреки това целевите нива, определени в националния план за здравеопазването за периода 2010—2014 г., и Целите на хилядолетието за развитие не са били постигнати (вж. **таблица 1**).

29 Общ закон за образованието (*Ley Fundamental de Educación*).

30 Броят на дни в училище, процентът на завършилите първа степен на средното образование и средният брой години, прекарани в училище.

31 В съответствие със заключенията на Сметната палата на Хондурас.

32 Нетният обхват на предучилищното образование, на третия цикъл на основното образование, уменията по математика в трети клас на основното образование, процентът на деца, напускащи системата, езиковите умения по испански език в първия и втория цикъл на основното образование.

Нива на детска и майчина смъртност

		Процент на детска смъртност (на 1000 раждания на живи деца)	Процент на майчина смъртност (на 100 000 раждания на живи деца)
Състояние през 2009 г.		26	108
Целеви нива	Национален план за здравеопазване за периода 2010—2014 г. (целеви нива за 2014 г.)	15	60
	Цели на хилядолетието за развитие (целеви нива за 2015 г.)	16	45
Състояние през 2014 г.		24	73

Източник: Национален статистически институт, национален план за здравеопазване, Цели на хилядолетието за развитие.

52

Въпреки това наличието на необходимата политическа воля е доказано от значителното увеличение на бюджета на Министерството на здравеопазването в периода 2007—2015 г., както и от положените усилия за по-голяма ефикасност на разходите. В тази връзка разходите на централната администрация са намалели, като средствата за заплати са спаднали от 18 % на 15,4 % от разходите. Наред с други донори, ЕС има значителен принос за тези подобрения. Въпреки това структурните слабости, постоянната поява на огнища на болести³³ и честите смени на министри са възпрепятствали по-нататъшния напредък.

Водоснабдяване и канализация

53

Хондурас има сравнително висок процент на лица с достъп до вода (86 % от домакинствата през 2012 г.) и канализация (80 % от домакинствата през 2012 г.)³⁴. Тези стойности се доближават или надхвърлят Целите на хилядолетието за развитие за 2015 г. (съответно 88 % и 75 %). Съществуват обаче значителни различия между селските и градските райони. Питейната вода също представлява голямо предизвикателство. Изчислено е, че само 10 % от населението в селските райони има достъп до обработена с хлор вода, срещу 70 % в градските райони³⁵.

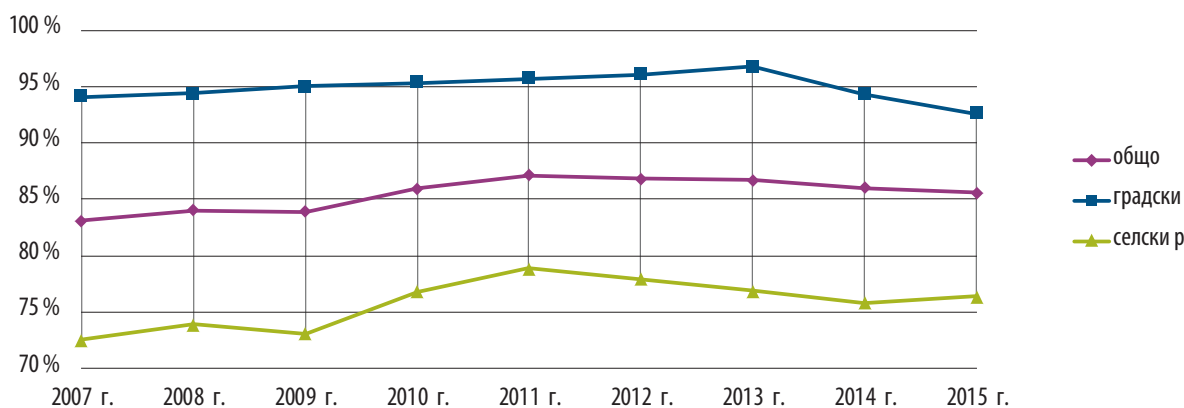
54

От началото на прилагането на програма PAPSAC през 2012 г. не е имало подобрение на нивата на достъп до питейна вода (вж. **фигура 4**) и канализация³⁶ поради недостатъчните инвестиции³⁷. Отпуснатият бюджет за националното водоснабдително дружество³⁸ се е увеличил в периода 2007—2014 г., но тези допълнителни финансови средства са били абсорбирани главно от недискреционни разходи като заплати и погасяване на задължения.

- 33 Като вируса Чикунгуня, денга, малария и вируса Зика.
- 34 Национално демографско и здравно изследване (2011—2012 г.), доклад на правителството относно националния план за периода 2010—2014 г. и *Foro Nacional de Convergencia* — организация на гражданското общество, която извършва мониторинг на прилагането на националните стратегии за развитие.
- 35 Национална програма за подобряване на качеството на питейната вода, част от националния план за питейна вода и канализация.
- 36 Съвместна програма за мониторинг на СЗО/УНИЦЕФ за водоснабдяване и канализация. Хондурас, актуализирана през юни 2015 г. Също и данни от Националния статистически институт.
- 37 Световна банка, 2013 г. Хондурас, Преглед на публичните разходи — децентрализиране на услугите за водоснабдяване и канализация.
- 38 *Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados*.

Фигура 4

Домакинства с достъп до питейна вода в Хондурас



Източник: Национален статистически институт.

55

В този контекст приносът на ЕС за сектора е бил сравнително ограничен. Националните органи са използвали финансиране от няколко донора, за да осигурят достъп до вода и канализация на 13 957 души. Същевременно с това те са засилили ролята на 20 съвета по въпросите на водите на общинско ниво, както и на местни звена за надзор и контрол, създали са три съвета за управление на речни басейни и са одобрили национален план за питейна вода и канализация и свързаните с него финансови правила.

Системи за качество за повишаване на конкурентоспособността

56

Целевите нива на програмата PAPSAC са били постигнати. Това са целевите нива относно крайните продукти и услуги, свързани с броя на акредитираните процеси, сертифицираните производители и кампаниите за повишаване на осведомеността. Въпреки това окончателното въздействие на тази помощ върху конкурентоспособността на продуктите в Хондурас не може да бъде измерено. Има признаци, че въздействието е било по-скоро ограничено. От 2012 г. до 2015 г. обемът на износа е нараснал леко, но общо взето е намалал като стойност. Обемът на износа за ЕС е варирал, а върховата му стойност от 2011 г.³⁹ впоследствие не е била достигната въпреки сключването през 2012 г. на Споразумението за асоцииране (вж. точка 5).

39 2,8 млн. тона на обща стойност 2,1 млрд. долара (източник: Централна банка на Хондурас).

Предоставената от ЕС подкрепа е предизвикала реформи в управлението на горското стопанство, но е прекалено рано да се определи цялостното им въздействие

57

Подкрепата на ЕС за сектора на горското стопанство е довела до допълнителни реформи. Комбинирането на подкрепата за проекти с възможността за получаване на специфична за сектора бюджетна подкрепа от ЕС е ускорило формулирането и приемането през 2013 г. на единна секторна политика и е засилило ролята на Института за опазване на горите. Подкрепата от ЕС също е допринесла за реформи, насочени към подобряване на управлението в сектора, укрепването на общинското управление на горите и опростяването на административните процедури.

58

Реформите все още не са постигнали цялостно въздействие. Процентът на горската земя в Хондурас в действителност е намалял от 59 % през 2011 г. на 48 % през 2014 г.⁴⁰ Това не само е намалило горското покритие на страната, но е засегнало и биологичното разнообразие. Основен фактор за това е било намаляването на площта, обхваната от управлението на горите, както е видно от по-малкия брой на плановете за управление на горите⁴¹. В резултат на това един от всеки от два хектара вече не е бил обхванат от план за управление. Ето защо междусекторните проблеми, като например горските пожари, са станали по-трудни за преодоляване. Броят на пожарите и засегнатата площ значително са се увеличили от 2012 г. насам.

59

Причините за все още не толкова видимото въздействие включват:

- а) Укрепването на Института за опазването на горите е било засегнато от законодателни забавяния. В резултат на това институтът не е бил напълно оперативен, когато Еврофор започва да се прилага. Това представлява пропусната възможност за постигане на по-добра ефикасност при прилагането на политиката в областта на горите като цяло и по-специално във връзка с Еврофор.
- б) Националните органи са използвали в много малка степен допълнителните бюджетни ресурси, произтичащи от подкрепата на ЕС за постигане на целите в сектора на горите⁴².
- в) Секторът е бил изправен пред значителни предизвикателства, като например нашествия от дървесни бръмбари (вж. точка 44, буква а).

40 Статистически годишници за горите в Хондурас за 2011 и 2014 г.

41 Планът за управление на горите е технически, правен и оперативен документ, който посочва как конкретна гора може да бъде управлявана по устойчив начин за период от най-малко пет години. Планът включва цели, инвестиционен план и програма за действие.

42 Средствата, които всяка година се прехвърлят от държавната хазна на Хондурас за Института за опазване на горите, не са се увеличили през 2013 г. и 2014 г. През 2015 г. е наблюдавано увеличение (1,3 млн. евро), но то е значително по-малко от размера на бюджетната подкрепа от ЕС, отпусната за тази област (1,8 млн. евро).

Подкрепата от ЕС е позволила на правосъдните и публичните органи за сигурност да работят в по-тясно сътрудничество, но ситуацията в страната остава критична

60

От 2011 г. насам борбата срещу насилието, безнаказаността и корупцията в Хондурас става все по-интензивна. С подкрепата на ЕС тя е постигнала известен напредък. Управителните комитети на PASS и Eurojusticia са подобрили обмена на информация между обществените институции за сигурност и правосъдие. Един положителен резултат от това е сключването на междуинституционални споразумения, например относно съвместно обучение. Междуинституционалното координиране остава обаче ограничено поради факта, че всяка институция следва собствена стратегия. Освен това предприетите стъпки за приемане на единна национална политика в сектора на сигурността и съдебната система и хармонизиране на правната рамка са претърпели неуспех поради институционални слабости и трудната ситуация след държавния преврат от 2009 г.

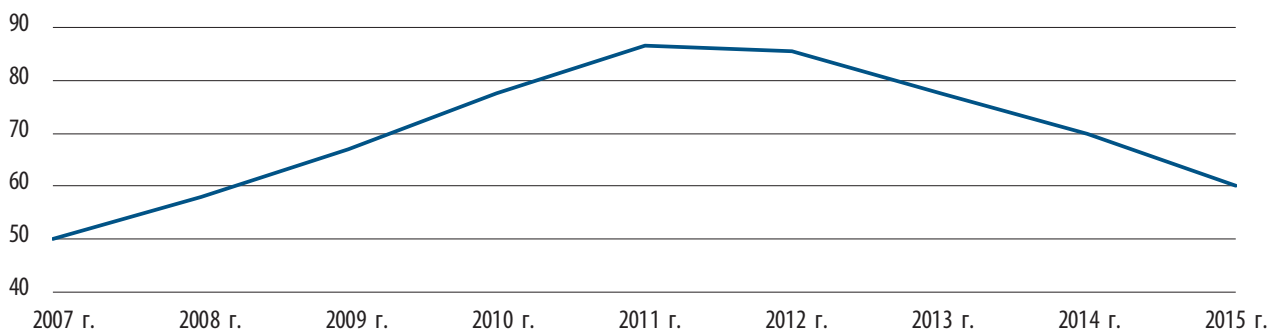
61

Широко разпространеното насилие продължава да бъде проблем. Нивото на убийствата не отразява напълно цялостното състояние на сигурността, но представлява важен показател (вж. **фигура 5**). Въпреки че от 2012 г. насам се наблюдава спад, процентът на убийства продължава да бъде много висок за региона (по-малко от 30 смъртни случая на 100 000 души от населението в Централна Америка) и спрямо световните стандарти (по-малко от десет смъртни случая на 100 000 жители⁴³).

43 Служба на ООН по наркотиците и престъпността, Глобално проучване относно нивото на убийства за 2013 г., достъпно на адрес: <https://www.unodc.org/gsh/>

Фигура 5

Годишен процент на убийства на 100 000 жители в Хондурас



Източник: Полиция на Хондурас.

62

Съществуват различни тълкувания за причините за спада в процента на убийствата. Правителството използва силов подход, например чрез разполагане на военна полиция, вместо да се съсредоточава в по-голяма степен върху превенцията. Въпреки че е възможно превантивните дейности и укрепването на обществените институции за сигурност да са допринесли за спада, няма конкретни доказателства за това. Тъй като финансовото участие на ЕС е относително малко и някои от основните цели на програма PASS не са били постигнати, вероятно въздействието на финансирането от ЕС е било сравнително ограничено.

63

Сметната палата направи оценка на ефективността на предоставяната от ЕС помощ за развитие на приоритетни сектори в Хондурас. Сметната палата установи, че в трудната обстановка в страната действията на ЕС са били уместни, обикновено са постигали очакваните крайни продукти и услуги и са допринесли за редица положителни развития в тези сектори. Едновременно с това общата ситуация в страната остава обезпокоителна. Нивото на бедност се е увеличило, площта на покритите с гори райони е намаляла, а насилието продължава да бъде широко разпространено, с много висок процент на убийства. Сметната палата констатира наличието на слабости при управлението от страна на Комисията на помощта от ЕС. Въз основа на тези елементи Сметната палата заключи, че помощта от ЕС за развитие на приоритетни сектори в Хондурас е била частично ефективна.

64

Подходът на Комисията при предоставянето на помощ за развитие в Хондурас е бил правилно насочен към области със значителни нужди, за които в повечето случаи съществуват уместни и надеждни национални стратегии. Въпреки това поради гъвкавостта на този подход различни области са получили помощ от ЕС само за относително кратък период от време, а това е повишило риска от ограничаване на потенциалното ѝ въздействие. Освен това Сметната палата установи, че действията на ЕС за предоставяне на подкрепа са имали прекалено общи цели и вследствие на това финансовата помощ е била разпределена в твърде много области или не е довела до задоволяване на някои приоритетни нужди. Въпреки наличието на добра структура за координиране на донорите в Хондурас, на практика сътрудничеството е било сравнително ограничено, като в някои конкретни случаи това е довело до припокриване на помощта. Въпреки всичко Комисията полага усилия за съвместно програмиране с държавите членки на ЕС от 2018 г. нататък (вж. точки 12—20).

Препоръка 1 — Укрепване на подхода на ЕС чрез подобряване на неговата последователност и насоченост

В контекста на следващото изменение на своята стратегия за подпомагане на приоритетни сектори в Хондурас Комисията следва да усъвършенства своя подход, като:

- а) следи за това подкрепата за приоритетните сектори да бъде предоставена достатъчно дълго, за да е възможно постигането на поставените цели;
- б) стесни фокуса на своите действия към по-малко на брой добре определени области, които изискват участието на ограничен брой институции;
- в) продължава да полага усилия за съвместно програмиране с държавите членки на ЕС и за по-добро координиране на използвания подход с други донори.

Заклучения и препоръки

65

Комисията е предоставила значителна част от финансовата помощ под формата на бюджетна подкрепа, като по този начин като цяло е подкрепила уместни и надеждни национални стратегии. Делегацията на ЕС в Хондурас обаче не е разполагала с необходимите експертни знания в областта на макроикономическото управление и управлението на публични финанси, за да ръководи на място операциите за бюджетна подкрепа. Освен това предоставянето на бюджетна подкрепа в Хондурас е съпътствано от значителни рискове във връзка с макроикономическата рамка и управлението на публичните финанси. Комисията е успяла частично да намали тези рискове чрез диалог и техническа помощ, както и чрез определяне на условия, които е трябвало да бъдат изпълнени преди отпускането на бюджетна подкрепа. Тя обаче не е оценила по достатъчно структуриран начин условията за допустимост за бюджетна подкрепа, така че да се покаже дали очакваният напредък е бил постигнат в съответствие с целеви и ясно определени референтни критерии. В един случай тя е поела ангажимент за предоставяне на бюджетна подкрепа, като същевременно е задържала плащанията заради неспазване на общите условия за допустимост. Тези действия отправят противоречиви послания за партньорската държава, които застрашават ефективността на помощта (вж. точки 21—31).

Препоръка 2 — Подобряване на управлението на операциите за бюджетна подкрепа

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

- а) следи за последователността на посланията, които изпраща при вземането на решения във връзка с нови договори за бюджетна подкрепа. По-специално Комисията следва да избягва да поема ангажимент за отпускане на бюджетна подкрепа, като същевременно задържа плащания поради факта, че не са изпълнени условията за допустимост във връзка с макроикономическата рамка и/или управлението на публичните финанси;
- б) структурира по-добре своите бъдещи оценки на условията за допустимост за бюджетна подкрепа, за да е видно дали очакваният напредък е бил постигнат в съответствие с целеви и ясно определени референтни критерии;
- в) следи за това при следващата ротация на персонал в делегацията на ЕС в Хондурас да бъдат назначени служители с допълнителен експертен опит в макроикономическата сфера и управлението на публичните финанси.

66

Повечето от дейностите и крайните продукти и услуги, планирани в контекста на действията на Комисията, са били постигнати, макар и със значителни закъснения, дължащи се основно на външни фактори. Извършваният от Комисията мониторинг на изпълнението е засегнат от слабости при подбора и използването на показатели, планирането на посещения на място, графика на ориентирания към резултатите мониторинг и последващите действия във връзка с формулираните препоръки (вж. точки 32—38).

Заклучения и препоръки

Препоръка 3 — Подобряване на измерването на резултатите от изпълнението на действията на ЕС

Комисията следва допълнително да подобри измерването на резултатите от изпълнението за бъдещите действия на ЕС, като навременно определи достатъчни, уместни и количествено измерими показатели за изпълнението, както и като установи изходните им нива. В тази връзка тя следва да обмисли възможността за укрепване на националните системи за получаване на надеждни данни относно демографските и други тенденции, по-специално националния статистически институт. Комисията следва да подобри графика на извършвания от нея ориентиран към резултатите мониторинг и систематично да проследява действията, предприети във връзка с препоръките, формулирани вследствие на този мониторинг.

67

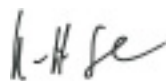
Комисията е разработила стратегии с цел структуриране на диалога с правителството на Хондурас относно политиките в различни области. Това е добра практика, въпреки че тенденцията е тези стратегии да са по-скоро общи и да не обхващат всички основни области, като например намаляването на бедността, сигурността и правосъдието. Оавен това Комисията не е извършила никаква писмена оценка на степента, до която са постигнати целите, определени в стратегиите за диалог. Като цяло Комисията е положила значителни усилия на всички равнища, за да постигне провеждането на подходящ и конструктивен диалог относно политиките, който е допринесъл за постигане на целите на ЕС (вж. точки 39—45).

Препоръка 4 — Засилване на диалога относно политиките в приоритетните сектори

Преди 2018 г. Комисията следва допълнително да засили провеждания диалог относно политиките в приоритетните сектори, като разшири използването на стратегии за диалог във всички уместни области. Този процес следва да включва ясно определение на очакваните резултати/последивици от диалога. След това Комисията следва да предостави писмени оценки на степента, до която са постигнати целите, определени в стратегиите за диалог.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав III с ръководител Karel PINXTEN — член на Сметната палата, в Люксембург на заседанието му от 25 октомври 2016 г.

За Сметната палата



Klaus-Heiner LEHNE
Председател

Карта на Хондурас



Картография: Евростат – GISCO, 6.2016 г.

Административни граници: © EuroGeographics © UN-FAO © Turkstat

Индикативни суми, разпределени по приоритетни сектори в Хондурас за периодите 2007—2013 г. и 2014—2020 г.

Период	2007—2013 г.		2014—2020 г.
Приоритетен сектор	Намаляване на бедността		Продоволствена сигурност
Обхванати области	НИП 1 (2007—2010 г.)	НИП 2 (2011—2013 г.)	Дребно семейно земеделие
	Образование	Водоснабдяване и канализация	
	Здравеопазване	Укрепване на системи за качество	
Размер по приоритетен сектор (в млн. евро)	65,5	45,5	
	111		100
Приоритетен сектор	Природни ресурси		
Обхванати области	НИП 1 (2007—2010 г.)	НИП 2 (2011—2013 г.)	
	Горско стопанство	Горско стопанство	
		Източници на възобновяема енергия	
		Енергийна ефективност	
Размер по приоритетен сектор (в млн. евро)	21	47	
	68		
Приоритетен сектор	Правосъдие и обществена сигурност		Върховенство на закона
Обхванати области	НИП 1 (2007—2010 г.)	НИП 2 (2011—2013 г.)	Борба с корупцията Увеличаване на участието на гражданското общество
	Сигурност	Практическа промяна от област „Сигурност“ (PASS) към област „Правосъдие“	
Размер по приоритетен сектор (в млн. евро)	41	3	
	44		40
Приоритетен сектор			Заетост
Обхванати области			Достойни работни места и социална защита
Размер по приоритетен сектор (в млн. евро)			85
			Мерки за подкрепа
			10
Общ размер (в млн. евро)	223		235

Източник: Европейска комисия.

Двустранна помощ за Хондурас — взети решения през периода 2007—2015 г. (в евро)

Година на решението	Име на програмата	Първоначално отпусната сума	Договорена сума към 31.12.2015 г.	Изплатена сума към 31.12.2015 г.
Програми от периода 2007—2013 г.		219 100 000,00	180 704 286,95	116 339 650,22
Намаляване на бедността		102 600 000,00	81 004 660,17	68 906 315,17
2008	Apoyo Presupuestario al Plan de Nación (APN)	60 500 000,00	38 921 310,17	38 921 310,17
2011	Programa de Apoyo Presupuestario Sectorial Agua y Calidad (PAPSAC)	42 100 000,00	42 083 350,00	29 985 005,00
Природни ресурси		68 000 000,00	66 387 310,95	26 655 622,36
2010	Modernización del sector forestal (MOSEF)	47 000 000,00	46 420 000,00	11 781 637,00
2012	Programa de Apoyo Europeo al Sector Forestal - EuroFor	21 000 000,00	19 967 310,95	14 873 985,36
Правосъдие и сигурност		36 500 000,00	19 148 940,82	10 306 872,92
2007	Programa de Apoyo al Sector Seguridad en Honduras (PASS) Fase 1	9 000 000,00	6 811 509,16	6 588 572,38
2013	Promoviendo una Justicia Rápida y Accesible en Honduras (Eurojusticia)	27 500 000,00	12 337 431,66	3 718 300,54
Други програми от периода 2007—2013 г.		12 000 000,00	14 163 375,01	10 470 839,77
2008	Proyecto de Apoyo a la Modernización de la Administración Pública y a la Integración Regional (PAAPIR)	5 000 000,00	7 548 932,69	6 264 996,94
2009	Phasing Out - Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria en Honduras (PASAH)	2 000 000,00	1 978 008,79	1 978 008,79
2011	Programa de Apoyo a los Derechos Humanos (PADH)	5 000 000,00	4 636 433,53	2 227 834,04
Програми от периода 2014—2020 г.		53 200 000,00	13 395 500,00	2 479 100,00
Продоволствена сигурност		30 000 000,00	3 997 700,00	799 540,00
2014	Seguridad Alimentaria, Nutrición y Resiliencia en el Corredor Seco (EUROSAN)	30 000 000,00	3 997 700,00	799 540,00
Заетост		11 600 000,00	4 698 900,00	839 780,00
2014	Fortalecimiento Institucional del Empleo Decente y la Seguridad Social en Honduras (EURO +LABOR)	11 600 000,00	4 698 900,00	839 780,00
Върховенство на закона		-	-	-
Други програми от периода 2014—2020 г. (техническа помощ)		10 000 000,00	5 952 150,00	1 187 830,00
2014	Medidas de Apoyo al Desarrollo Institucional y a la Gestión de Políticas (MADIGEP)	10 000 000,00	5 952 150,00	1 187 830,00
ОБЩО		272 300 000,00	194 099 786,95	118 818 750,22

Източник: Европейска комисия.

Приложение IV

Условия, определени във финансовите споразумения за действията на ЕС

Действия	Управление на публичните финанси	Прозрачност на бюджета и надзор	Макроекономическа стабилност	Намаляване на бедността	Горско стопанство
<p>APN</p> <p>Задоволителен напредък в прилагането на програмата за управление на публичните финанси. Въз основа на заключенията от оценката на публичните разходи и финансовата отчетност, представяне и изпълнение на многогодишната програма за управление на публичните финанси, която включва:</p> <ul style="list-style-type: none"> • политически приоритети; • програми и проекти; • мерки, свързани с политиките (реформи); • конкретни, измерими, постижими, ориентирани към резултати и обвързани със срок показатели за целите, целеви нива, изходни нива; • многогодишен бюджет. <p>През години 3 и 4: Осъществяване и публикуване на оценка на публичните разходи и финансовата отчетност.</p>	<p>Положителна оценка на Комисията относно наличието на макроекономическа политика, която да гарантира икономическа стабилност. Въз основа на:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Годишно представяне на актуализирана макроекономическа стратегия, която съдържа основните макроекономически и парични мерки, резултатите и развитието на основните макроекономически променливи. • Задоволително прилагане на макроекономическата и паричната политика, със специален акцент върху: <ul style="list-style-type: none"> • инфлацията • нивото на брунтните резерви • Външното салдо по текущата сметка • данъчните приходи • публичния дълг 	<p>Задоволителна оценка от страна на Комисията на напредъка при изпълнението на плана на правителството. Въз основа на: През година 1: Представяне и публикуване на плана на правителството.</p> <p>Публикуване и годишно представяне на доклад относно изпълнението на плана на правителството със следната информация:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ниво на постигане на целевите нива и показателите • ниво на изпълнение на политиките • изпълнение на бюджета 			

Приложение IV

Действия	Управление на публичните финанси	Прозрачност на бюджета и надзор	Макроикономическа стабилност	Намаляване на бедността	Горско стопанство
<p>RAPSAC</p>	<p>Задоволителен напредък при изпълнението на плана за управление на публичните финанси и/или реформата на управлението на публичните финанси, с акцент по-специално върху:</p> <ul style="list-style-type: none"> данъчната политика и данъчната администрация; интегрираната система за финансово управление; доверие, прозрачност, контрол и одит на бюджета; прилагане на всеобхватна политика за борба с корупцията; системи за покупки; подходящо бюджетно планиране на трансове; 	<p>Задоволителен напредък в поддържането на стабилна макроикономическа политика, като се обръща особено внимание на:</p> <ul style="list-style-type: none"> контрола на разходите за заплати и възнаграждения контрола на дълга с плаващ лихвен процент дефицита на държавния бюджет обслужването на дълга напредъка в прилагането на закона за държавната служба нивото на международните резерви 	<p>В сектора на водоснабдяването и канализацията представяне на доклади за напредъка по отношение на:</p> <ul style="list-style-type: none"> Укрепване на водещата позиция на Националния съвет за питейна вода и канализация, Одобрене и напредък в изпълнението на политиката в сектора Подновяване на работата и дейност на тристранния секторен комитет Изготвяне и одобрение на националния план за питейна вода и канализация Напредък в прилагането на новия общ закон относно водите Напредък в прилагането на рамковия закон относно питейната вода и канализацията <p>В системите за качество за подобряване на конкурентоспособността — представяне на доклади за напредъка по отношение на:</p> <ul style="list-style-type: none"> прилагането на закона относно качеството и консолидиране на дейността на националната система за качество; прилагането на стратегията за конкурентоспособност; консолидирането на дейността във връзка със стратегическия план за здравеопазване на националната служба за хранително-вкусова промишленост. 	<p>В сектора на водоснабдяването и канализацията представяне на доклади за напредъка по отношение на:</p> <ul style="list-style-type: none"> Укрепване на водещата позиция на Националния съвет за питейна вода и канализация, Одобрене и напредък в изпълнението на политиката в сектора Подновяване на работата и дейност на тристранния секторен комитет Изготвяне и одобрение на националния план за питейна вода и канализация Напредък в прилагането на новия общ закон относно водите Напредък в прилагането на рамковия закон относно питейната вода и канализацията <p>В системите за качество за подобряване на конкурентоспособността — представяне на доклади за напредъка по отношение на:</p> <ul style="list-style-type: none"> прилагането на закона относно качеството и консолидиране на дейността на националната система за качество; прилагането на стратегията за конкурентоспособност; консолидирането на дейността във връзка със стратегическия план за здравеопазване на националната служба за хранително-вкусова промишленост. 	<p>В сектора на водоснабдяването и канализацията представяне на доклади за напредъка по отношение на:</p> <ul style="list-style-type: none"> Укрепване на водещата позиция на Националния съвет за питейна вода и канализация, Одобрене и напредък в изпълнението на политиката в сектора Подновяване на работата и дейност на тристранния секторен комитет Изготвяне и одобрение на националния план за питейна вода и канализация Напредък в прилагането на новия общ закон относно водите Напредък в прилагането на рамковия закон относно питейната вода и канализацията <p>В системите за качество за подобряване на конкурентоспособността — представяне на доклади за напредъка по отношение на:</p> <ul style="list-style-type: none"> прилагането на закона относно качеството и консолидиране на дейността на националната система за качество; прилагането на стратегията за конкурентоспособност; консолидирането на дейността във връзка със стратегическия план за здравеопазване на националната служба за хранително-вкусова промишленост.

Действия	Управление на публичните финанси	Прозрачност на бюджета и надзор	Макроикономическа стабилност	Намаляване на бедността	Горско стопанство
<p>Еврофор</p> <p>Задоволителен напредък при практическото изпълнение на програмата за подобряване и реформа на управлението на публичните финанси, с акцент по-специално върху:</p> <ul style="list-style-type: none"> данъчната политика и данъчната администрация; интегрираната система за финансово управление; доверието, прозрачността, контрола и одита на бюджета; прилагането на всеобхватна политика за борба с корупцията; системите за покупки; подходящото бюджетно планиране на трансове; 	<p>Задоволителен напредък в поддържането на осезаема и стабилна макроикономическа политика, като се обръща особено внимание на:</p> <ul style="list-style-type: none"> контрола на разходите за заплати и възнаграждения; контрола на дълга с плаващ лихвен процент; дефицита на държавния бюджет; обслужването на дълга; напредъка в прилагането на Закона за държавната служба; реформите на пенсионни схеми и социална сигурност; реформите на публични дружества. 		<p>Задоволителен напредък при изпълнението на стратегията и секторни политики, наред с другото, чрез доклади за напредъка по отношение на:</p> <ul style="list-style-type: none"> Укрепване на водещата позиция на института за опазване на горите; Укрепване на водещата позиция на Института за опазване на горите; Напредък в прилагането на националната програма за горите; Функциониране на Националния консултативен съвет за горите в сътрудничество с регионите и общините; Напредък в прилагането на закона за горите; Намаляване на средните разходи във връзка с одобряването на формалности, изчислени на куб. метър дървен материал; Напредък в изпълнението на националната стратегия за борба с незаконната сеч, по-специално ИТ системата за горски регистър, администрация и контрол; Напредък по отношение на спомозумението за доброволно партньорство между ЕС и Хондурас относно прилагането на законодателството в областта на горите, управлението и търговията; Повишаване на качеството и количеството на информацията относно сектора и публично достъпна информация във връзка с управлението на Института за опазване на горите. 		

Кратко изложение

III

Комисията прави всичко възможно, за да помогне на държавата да подобри своето ниво на развитие. Тя счита, че при трудни обстоятелства подкрепата от страна на ЕС за развитие е постигнала истинско въздействие в сферите на действие.

Комисията ще продължи да отстранява установените слабости при управлението на своята помощ, като следва отпразнените от Сметната палата предложения. Тя би желала обаче да посочи, че не е възможно да се установи до каква степен „слабостите на управлението“ са ограничили въздействието на помощта от ЕС за развитие, особено в контекста на широк набор от външни фактори.

По отношение на площта на покритите с гори райони Комисията подчертава факта, че загубата на горски земи се дължи основно на външни фактори. Например боровият бръмбар е причина за загубата на 11 % от горите в страната.

IV

Ключови области в страната трябваше да се променят по гъвкав начин, за да се отговори на променящите се нужди на страната.

Многогодишната индикативна програма на ЕС гарантира последователност, като същевременно дава възможност за гъвкавост, за да се вземат под внимание новите развития и вариантите на националната политика. Оттук произтича и необходимостта да се постигне добре обмислен баланс между една строга програма за сътрудничество, която не е съобразена с националните приоритети, и такава, която има за цел да вземе под внимание променящите се обстоятелства в държавите, в които се осъществяват операциите, като същевременно се поддържа устойчивостта на дългосрочните цели.

С течение на времето Комисията насочи вниманието си към по-тясно определени сектори, което се доказва с промените при определянето на приоритетите от Документа за национална стратегия (ДНС) за периода 2007—2013 г. до Многогодишната индикативна програма (МИП) за периода 2014—2020 г. В този контекст при договарянето на МИП за периода 2014—2020 г. бе постигнато споразумение с правителството, че няма да има разрыв с DNS за периода 2007—2013 г. и заинтересованите страни на Хондурас високо оцениха нивото на съгласуваност с националните приоритети.

Освен това Комисията счита, че тя разполага с широк набор от подходящи инструменти за мониторинг на резултатите от изпълнението, включително диалог относно политиките, мисии за наблюдение и ориентиран към резултатите мониторинг (ОРМ).

V

Групата за координация на донорите G16 в Хондурас е много полезен инструмент за координация между донорите. Тя работи непрекъснато от създаването си през 1998 г., като прилага принципи на ефективност на помощта.

G16 има заслуги за това, че дава възможност за дългосрочен политически диалог между правителството на Хондурас и големите донори. Координацията между донорите в Хондурас съответно е добре съгласувана и структурирана, като дублирането на усилията за сътрудничество е сведено до минимум.

Съвместното програмиране, което е предвидено да започне през 2018 г., ще увеличи още повече усилията за сътрудничество, като ще ги изведе на още по-високо равнище.

VI

В секторите, които подлежат на бюджетна подкрепа, са изготвени стратегии във връзка с диалога относно политиките, като те представляват един от многото инструменти, наред с останалите (финансова подкрепа, техническа помощ, мониторинг и др.).

Всяко досие за отпускане на бюджетна подкрепа съдържа писмена оценка на степента на постигане на секторните цели. Постигнатото въздействие е комбиниран резултат от всички видове инструменти, а не само от диалога относно политиките.

Въпреки това Комисията ще продължи да укрепва механизмите си за диалог относно политиките, по-специално оценката и мониторинга на напредъка на диалога относно политиките и неговото надлежно документиране.

VII

Комисията осигурява експертен опит в областта на макроикономическото управление по всяко време във всичките си делегации въз основа на подход, отчитащ разходите и ползите. Въпреки че до скоро делегацията не разполагаше с експертни знания в областта на макроикономическото управление и управлението на публичните финанси, тя получаваше техническа подкрепа от делегацията в Никарагуа.

Освен това делегацията на ЕС в Хондурас се ползваше от широк спектър от експертни знания в областта на управлението на публичните финанси и макроикономическите въпроси: от централните служби на Комисията, чрез мисии на място, техническа помощ (PAAPIR – Програма за подпомагане на публичната администрация и регионалната интеграция) и ежедневни контакти с централните служби на Комисията по конкретни въпроси.

Освен това Комисията проведе мисии на централните служби до Хондурас и Вашингтон, за да наблюдава положението, като си сътрудничесе не само с правителството на Хондурас, но и с МВФ.

Като обща забележка, Комисията придава изключително голямо значение на набирането на правилните кандидати за делегациите и за тази цел нейните служители участват в редовни програми за обучение и опреснителни курсове.

Делегацията също така строго прилага Насоките за бюджетна подкрепа по всяко време във всичките си оценки на критериите за допустимост.

Предоставената бюджетна подкрепа е съгласувана и последователна, като тя се отпуска въз основа на задълбочен диалог с държавата партньор и при гарантиране на непрекъснат диалог относно политиките и адаптиране към трудната обстановка.

Освен това всички досиета за отпускане на помощта се анализират внимателно, като окончателните решения се вземат от Управителния комитет за бюджетната подкрепа (УКБП). УКБП е органът за вземане на решения, който винаги документира решенията, взети от неговите членове.

Насоките за бюджетна подкрепа дават възможност за следване на динамичния подход, въведен със Съобщението относно бюджетната подкрепа COM(2011) 638 окончателен и съответните заключения на Съвета: „Във всички форми на бюджетна подкрепа ЕС ще прилага към критериите за допустимост динамичен подход, съобразен със специфичните потребности, като се акцентира на напредъка при провеждането на надеждни и подходящи стратегии за секторни реформи с цел постигане на максимално въздействие на място.“ (Заключения на Съвета 9371/12).

Констатации и оценки

13

По отношение на подкрепата в областта на възобновяемите енергийни източници и енергийната ефективност, не са проведени дейности за сътрудничество през периода 2011—2013 г. Действията, предвидени в Националната индикативна програма (НИП) за периода 2007—2013 г. в тези области, бяха предложени като продължение на предишни действия в сектора на електроенергията, т.е. проекти GAUREE и GAUREE 2 (Автономно управление и рационално използване на електроенергия).

При междинния преглед (2009 г.) правителството, чрез министъра, отговарящ за сектора на електроенергията, посочи обаче, че не е необходима подкрепа за възобновяеми енергийни източници и енергийна ефективност. Националните органи, отговарящи за сектора на енергетиката, отбелязаха, че със закона за насърчаване на възобновяемата енергия са създадени нови възобновяеми енергийни източници чрез частни инвестиции.

Поради тази причина делегацията на ЕС включи в своите програми за горите (MOSEF и CLIFOR) действия, свързани с възобновяемите енергийни източници и енергийната ефективност. Тези дейности са изпълнени като механизми за приспособяване към изменението на климата и стимули за управлението на горските ресурси (а не като мерки в сектора на енергетиката).

По отношение на системите за качество за подобряване на конкурентоспособността, този сектор е допълващ компонент на стратегията на Комисията за подпомагане на изпълнението на Споразумението на ЕС за асоцииране с Централна Америка.

Подписването на Споразумението на ЕС за асоцииране с Централна Америка на 29 юни 2012 г. и временното прилагане на част IV на Споразумението за асоцииране от 1 август 2013 г. също обосновава намесата на ЕС в това отношение.

14

Помощта от ЕС бе осигурена в тези сектори, тъй като те са определени като приоритетни в правителствената стратегия за намаляване на бедността (СНБ).

Освен това през 2006 г. делегацията взе участие в съвместните обсъждания, които донорите проведоха с правителството под ръководството на Консултативния съвет по стратегията за намаляване на бедността (*Consejo Consultivo de la ERP*) с цел да се преразгледа стратегията за намаляване на бедността. Бюджетните инвестиции (вътрешни и външни средства) бяха концентрирани в следните сектори: образование, здравеопазване и хранене, социална закрила, инфраструктура, производство и достъп до активи, и управление. Поради това тези области станаха също приоритетни сектори за действията на ЕС в посока на сътрудничество.

По отношение на краткия период на предоставената подкрепа, бе необходима степен на гъвкавост в програмите на ЕС, за да се реагира на променящата се обстановка, настъпила след политическата криза, породена от държавния преврат през 2009 г. (вж. отговора на Комисията по точка IV.), и да се изменят дейностите съобразно нея.

15

а)

Комисията подчертава, че секторът на горското стопанство е свързан също така с управлението на водоснабдяването и канализацията и с опазването на почвите. В тази връзка делегацията прецени, че подкрепата, предоставена на общините по програма MOSEF, е съгласувана с целите на проекта.

MOSEF е основният проект на международната общност на донорите, който подобрява координацията между трите институции, предоставящи право на собственост върху горски земи.

Поземлената собственост е въпрос с политически характер и основен проблем в Латинска Америка. Въпреки че не може да се разреши само чрез проекти за сътрудничество, той бе разгледан чрез комбинация от други канали и инструменти: i) ръководената от ЕС инициатива FLEGT (прилагане на законодателството в областта на горите, управлението и търговията), която е най-ефективният инструмент за насърчаване на реформи; ii) диалог относно политиките в контекста на преговорите за двустранно споразумение за доброволно партньорство (СДП) с ЕС в рамките на FLEGT; и iii) специфични договори за предоставяне на помощ (например проект PROCORREDOR – „*Gestión Sostenible de Recursos Naturales y Cuencas del Corredor Biológico Mesoamericano en el Atlántico Hondureño*“).

Освен това Комисията отбелязва, че конфликтите с поземлената собственост в една държава с богато културно многообразие от дълбоки ценности относно наследството могат да се разрешат по два начина: узаконяване на земите и механизми за консултиране на местните общности. Подкрепата от ЕС за узаконяване на земите представлява съответно поетапен подход.

б)

По време на одитирания период Хондурас измени своя закон за образованието, за да се удължи основното образование до девети клас. Донорите приведоха своята подкрепа в съответствие с тази промяна.

16

Винаги е имало повече търсене, отколкото налично предлагане на техническа помощ. Чрез техническите комитети с участието на ЕС правителството на Хондурас и съответните институции (по здравеопазване, качество, водоснабдяване и канализация) бе приложен механизъм за определяне на приоритетите.

Координацията между донорите бе добре структурирана. Поради това съответните нужди, които не бяха обхванати, бяха подложени на същия анализ за ефективност на разходите.

Съответните области, за които не бе предоставено финансиране, ще бъдат обстойно анализирани, за да се установи какви алтернативни действия/мерки могат да се предприемат в тяхна подкрепа.

Общ отговор по точка 16, подточки а)—в)

Чрез програма РААPIR, която е продиктувана от търсенето, Комисията успя да предостави, след внимателна оценка и определяне на приоритетите, техническа помощ на сектори с изключително важни нужди.

Комисията посочва, че е било невъзможно да се отговори на всичките нужди.

а)

В допълнение към общия отговор по-горе, в конкретния случай на сектора на здравеопазването техническият комитет на програма РААPIR одобри през 2013 г. проучването относно недостига на витамини и минерали, което обаче не бе проведено впоследствие.

18

Комисията счита, че е отбелязан добър напредък в процеса по постигане на ефективно разделение на труда между донорите. Например GIZ пое въпросите относно изменението на климата и горското стопанство, а Испания — управлението и реформите в сектора на правосъдието.

На равнище делегация бе изготвена пътна карта за съвместно програмиране след 2018 г. В тази връзка през 2016 г. ще бъде извършен анализ на националната обстановка в Хондурас.

19

Комисията се стреми непрекъснато да подобрява сътрудничеството с правителството на Хондурас и всички донори. Основната координация се извършва с държавите — членки на ЕС. Делегацията на ЕС участва много активно и в G16, като се стреми да постигне най-добрата възможна координация с основните донори, намиращи се в Хондурас.

Каре 3 — Припокриване на финансирането

Комисията счита, че дори и подходите на донорите да са били различни, те могат да се допълват взаимно.

В сектора на водоснабдяването и канализацията всички общини, участващи в проекта, са получили подкрепа, но не всички са получили инвестиции в инфраструктура. Освен това са създадени COMAS (Общинска комисия по водоснабдяването и канализацията) и USCL (Звено за мониторинг и местен контрол), които обхващат всички общини. Подкрепата за общините се е основавала на изграждането на капацитет чрез тези две структури.

20

Делегацията счита, че участва активно в координацията с другите донори, което намалява риска от припокриване. Въпреки че отнема много време, прегледът на донорите не винаги е най-ефективният инструмент. Координацията от страна на бенефициера въз основа на овластяване и диалог относно политиките изглежда, че дава по-добри резултати.

23

Допустимостта на сектора бе напълно оценена съгласно Насоките за бюджетна подкрепа. Въз основа на това се стигна до заключението, че секторната политика е достатъчно надеждна и целесъобразна, за да дава възможност за задоволителна програма за бюджетна подкрепа.

Докато са налице елементите „надеждност“ и „целесъобразност“, дадена секторна политика може да се подобри с времето и да се засили. Това е част от непрекъснатата програма за бюджетна подкрепа и е резултат от диалога относно политиките и техническата помощ.

Освен това Комисията отбелязва, че в контекста на Споразумението на ЕС за асоцииране с Централна Америка е реализирана подкрепа за системите за качество, и тя бе утвърдена от правителството.

26

Комисията счита, че е важно за критерия за допустимост да има структуриран анализ на макроикономическата стабилност и той да бъде извършен въз основа на Насоките за бюджетна подкрепа.

В случаите, посочени от Сметната палата, напредъкът бе отчетен въз основа на редица специфични показатели. Развитието на тези показатели послужи като доказателство за положителен напредък и невлошаване в една много сложна конюнктура.

По отношение на липсата на споразумение между правителството на Хондурас и МВФ, в Насоките за бюджетна подкрепа е посочено такова положение. Точка 5.1.2 от насоките гласи следното: *„От една страна, при липсата на програма на МВФ не трябва автоматично да се предполага, че не е изпълнен макроикономическият критерий за допустимост (...). Когато изпълнението е незадоволително или няма въведена програма на МВФ поради трудности при договарянето на такава с МВФ, дадена държава може при все това да бъде допустима, ако не са изложени на риск целите на програмата за бюджетна подкрепа, особено за договорите за секторни реформи (ДСР).“*

Дори и след като взе под внимание решението на МВФ, Комисията стигна до заключението, че това несъответствие по много технически, незначим въпрос не изключва възможността за обща положителна оценка и по-нататъшна подкрепа за усилията на правителството в посока възстановяване на макроикономическата стабилност.

27

Изготвянето на програма за бюджетна подкрепа в конкретен сектор може да се осъществи, докато не се извършват плащания по други програми. Това е част от продължаващия диалог относно политиките и подкрепата за правителството на Хондурас в различни сектори/политики. Общото послание е да се подпомогне държавата партньор чрез бюджетна подкрепа въпреки трудностите в повече от един сектор.

Освен това делегацията поддържаше диалог относно политиките през периодите, посочени в бележката под линия, което не следва да се счита за противоречиво послание за задържане на бюджетната подкрепа.

Освен това с подписването на финансово споразумение за бюджетна подкрепа също се предоставя допълнителна възможност за преговори с ЕС.

Комисията не вижда никакво противоречие в подписването на Еврофор. Следва да се отбележи, че тази програма съдържа много солиден елемент на техническа помощ, управляван чрез делегирано сътрудничество. Бе необходимо тя да започне незабавно и в хода на диалога относно политиките бе пояснено, че няма да се извършват плащания, докато не се разреши макроикономическата ситуация.

28

Комисията подкрепи категорично реформата в управлението на публичните финанси (УПФ) в Хондурас и поддържаше много тесен и постоянен диалог за подпомагане на подобренията и напредъка в тази област.

Подобряването на публичните финанси се следи чрез последователни анализи на публичните разходи и финансовата отчетност (ПРФО), които представляват обстойно съвместно начинание на донорите и правителството.

29

Въпреки че Комисията признава наличието на слабости, напредъкът е забележителен и настъпват постепенни подобрения.

Макроикономическата и политическата конюнктура в страната забави усилията за реформи. Въпреки това е отбелязан напредък. В една сложна обстановка, като тази в Хондурас, положителното развитие е дори още по-значимо и важно, но трудно за постигане.

Комисията счита също така, че е много трудно да се изпълнят очакванията по отношение на темпото на реформата. Въпреки че съществуват предизвикателства, са постигнати много важни основни цели, особено с подкрепата от ЕС, като например създаване на сертификат за бюджетна наличност за избягване на отклонения от планираните разходи от страна на ресорните министерства. Това нововъведение бе направено след мисии от централните служби на Комисията и диалог с местното звено за техническа помощ и МВФ.

Общ отговор по точка 29, подточки а)—в):

Комисията е съгласна с констатациите на Сметната палата и полага всички усилия за наблюдение както на политиките, така и на резултатите в тази област.

Както е отбелязано от Сметната палата в точка 30, Комисията е използвала тази точна оценка, за да насочи правилно, в координация с другите донори, диалога относно политиките и инициативите за развитие на капацитета в тези области на управление на публичните финанси, които се нуждаят от най-голямо внимание.

По този начин Комисията съгласувано и последователно подпомага усилията на правителството за подобряване на ефективността на управлението на публичните финанси.

г)

Последните налични оценки на публичните разходи и финансовата отчетност (ПРФО) позволяват установяване на редица действия за подобряване на това положение. Този въпрос е разгледан чрез диалога относно политиките между Комисията и правителството на Хондурас.

д)

Този въпрос е разгледан чрез диалога относно политиките между Комисията и правителството на Хондурас.

е)

Корупцията представлява предизвикателство пред демократичното управление и върховенството на закона.

Същевременно, въпреки трудната обстановка, понастоящем се преразглежда новият Наказателен кодекс (*Código Penal*) с подкрепата на Испания и програма Eurojusticia (чрез процеса на социализация на новия проект на Наказателния кодекс). Освен това в контекста на МИП за периода 2014—2020 г. понастоящем се разработва проект за борба с корупцията.

Комисията също така подкрепя инициатива, насочена към младежта, която да им помогне да отстояват правата си и да отхвърлят корупционни практики („*Participación e incidencia a multinivel y multiactor en el marco de procesos de veeduría social en Honduras, en tema de violaciones, promoción y defensa de los derechos fundamentales de la juventud*“, номер за справка EIDHR/2015/369-295).

30

в)

Комисията ще продължи усилията си за по-нататъшното определяне на референтни критерии за измерване на напредъка.

За някои критерии (по-специално управление на публичните финанси) напредъкът спрямо първоначалните основни цели за реформите е особено важен; за други (например макроикономически) поддържането на ориентирани към стабилността политики е достатъчно, за да се потвърди допустимост.

Освен това процесът на провеждане на реформи ще бъде съпроводен с текущ диалог относно политиките, което ще дава възможност за изясняване на очакванията.

Каре 4 — Примери за неясни очаквания за реформи

Вж. отговора на Комисията по точка 27.

31

Ръководителят на сътрудничеството и ръководителите на проектите, участващи в операциите за бюджетна подкрепа, преминаха техническо обучение по бюджетна подкрепа и използват своя професионален опит за установяване на необходимите експертни знания в областта на управлението на публичните финанси.

Освен това беше предоставена солидна техническа помощ (по програма PAAPIR) за подпомагане на дейностите за бюджетна подкрепа (вж. също отговора на Комисията по точка VII).

Делегацията се ползва също така от широк набор от експертни знания в областта на управлението на публичните финанси и макроикономическото управление: от централните служби на Комисията чрез мисии на място, техническа помощ и редовни контакти с централните служби на Комисията по тревожни въпроси.

33

По отношение на сектора на сигурността и правосъдието бяха постигнати някои много положителни резултати въпреки конкретните трудности в сектора.

Например много успешно бе началото на междуинституционалните обучения на служители в сферата на правосъдието (съдии, полицаи и държавни адвокати). Те бяха въведени и проведени за първи път като курсове за формално обучение, при чието завършване се получава академична акредитация.

Успешно бе реализирана също така подкрепата за НПО, финансирана чрез програма PASS, както и компонентът за подготовка на бенефициера.

35

Поради държавния преврат през 2009 г. беше невъзможно делегацията да доразработи проекта, особено след като правителството не бе официално признато до средата на 2010 г.

Закъснението в изпълнението на проект MOSEF се дължеше отчасти на пожара в офисите на Института по опазване на горите (ИОГ), където се намираше седалището на MOSEF.

36

а)

Комисията счита, че е необходимо да се вземе под внимание контекстът на разработване и одобрение на програма PASS. В действителност през 2008 г., когато бе одобрена програма PASS, нейните цели са били несъмнено амбициозни, но реалистични. Действията са били сметени за уместни в този контекст.

Институционалната криза от 2009 г., която доведе до държавен преврат, промени драстично обстановката и всички усилия на новата администрация бяха вложени във възстановяване на „институционалността“ в Хондурас. Освен това организираната престъпност се възползва от преврата и неговите последици, за да придобие влияние. Държавните институции бяха значително отслабени, по-специално Министерството на сигурността, което демонстрираше слаб капацитет и политическа воля.

Предвид всичките тези предизвикателства, би било уместно да се отбележи, че независимо от неблагоприятните обстоятелства, породени от политическата нестабилност от 2009 г., програма PASS реализира значителни крайни резултати, въпреки че не бяха постигнати първоначалните очаквания.

б)

Не всички области на дадена секторна политика трябва да бъдат изразени в конкретни показатели. Само за ограничен брой могат да се приложат конкретни показатели. Освен това цялостният напредък в сектора и съответно всички цели на действията се проследяват при оценката на напредъка на секторната политика.

По отношение на програма APN е извършен мониторинг на напредъка на действията, но показателите от националния план на Хондурас са използвани за докладване на постиженията на програмата за бюджетна подкрепа.

в)

Предвид това, че към момента на разработването показателите на националните стратегии бяха в процес на валидиране и не бяха достатъчно подробни, за да бъдат измервани, бе необходимо да се предложи *ad hoc* показател в сектора на водоснабдяването и канализацията.

г)

Комисията предостави специфична подкрепа за подобряване на статистическите данни.

д)

Комисията си сътрудничи с правителството за коригиране на това положение.

е)

По отношение на програма APN политическата обстановка в страната при подписването на финансовото споразумение не бе благоприятна за подбор и приемане на показатели за програмата.

Това бе съобщено също така от делегацията в стандартната обяснителна бележка за приемането на Допълнение 1 към Финансовото споразумение на програма APN, съгласно което през 2008 г. и 2009 г. поради политическата и икономическата криза в страната бе невъзможно да се договори оперативно финансово споразумение, предвид това че предварителните условия за програма за бюджетна подкрепа вече не бяха налице малко след като Комисията взе решение да финансира споразумението.

Съответно след възстановяването на върховенството на закона в страната бяха проведени преговори, за да се определят показатели изцяло въз основа на новите стратегии на правителството.

37

Планират са посещения на място въз основа на различни критерии, включително като се отдава приоритет на посещенията по проекти/програми с възникнали трудности, за да се извърши внимателно наблюдение за ограничаване на рисковете.

Съгласно индикативната таблица с ключови показатели за ефективност (КПЕ) за 2015 г. процентът на проблемните проекти, които са били обект на мониторинг или оценяване през тази година, е бил 100 %.

Комисията ще следи внимателно всички проекти с установени слабости или рискове, наред с другото, чрез целенасочени посещения на място.

38

През последните години Комисията разработи методология за наблюдение на бюджетната подкрепа като част от ориентирания към резултатите мониторинг и тя бе изпробвана за първи път в Хондурас.

Въпреки че при ориентирания към резултатите мониторинг, проведен за програма APN през септември 2013 г., не бяха отправени конкретни препоръки за програма APN, докладваните от експертите констатации бяха отчетени като полезни от делегацията при определянето и формулирането на действията за бюджетна подкрепа в контекста на МИП за периода 2014—2020 г.

Комисията ще се стреми към систематично включване на препоръките за ориентиран към резултатите мониторинг в своите текущи програми.

41

Всички стратегии за диалог, разработени от делегацията на ЕС, са в контекста на намаляване на бедността.

Делегацията ще продължи да подобрява в бъдеще своя диалог относно политиките.

42

За секторите, които подлежат на бюджетна подкрепа, се изготвят стратегии във връзка с диалога относно политиките и те се актуализират редовно от делегацията на ЕС. Те се вземат под внимание преди изплащането на всяка бюджетна подкрепа.

Освен това те са част от широк набор от други инструменти (например техническа помощ и финансова подкрепа). Поради това тяхното въздействие е комбиниран резултат от всички видове инструменти и те не трябва да се разглеждат поотделно.

Въпреки това Комисията ще продължи усилията си за подобряване на документирането на своя диалог относно политиките и неговото оценяване.

44

Влиянието зависи от много фактори, включително политически, социални, културни и търговски аспекти на финансовото участие. Влиянието не може да се сравни с това на други държави само въз основа на финансови и търговски условия.

Въпреки че средствата на ЕС представляват малък дял от бюджета на правителството, Комисията разглежда постигнатото реално влияние в контекста на техническия капацитет, който ЕС е успял да осигури.

По отношение например на управлението на публичните финанси и макроикономическата стабилност тази подкрепа е била едновременно важна и полезна за Хондурас и тя е позволила на ЕС да постигне политическо влияние със значителен мащаб.

45

а)

Проведени са двустранни срещи за разрешаване чрез диалога относно политиките проблеми в тези области, подкрепяни от програма APN. Диалогът относно политиките с ЕС в областта на образованието е воден в рамките на работната група на донорите в областта на образованието, наречена MERECE. През периода са проведени многобройни и постоянни срещи. Броят на срещите беше счетен за достатъчен и той беше съобразен с наличните ресурси.

Националната стратегия в областта на статистиката и реформата на държавната администрация бяха част от показателите по програма APN. Поради това те трябваше да бъдат включени в политическия диалог с органите на Хондурас.

б)

Пристигането на мисията срещу борбата с корупцията и безнаказаността в Хондурас (МАССИН) представляваше риск за създаването на различна обсерватория. Активното участие на делегацията на ЕС в координацията с другите донори ограничи риска от дублиране на усилията.

ЕС вече е един от донорите на МАССИН и има ръководна позиция, което му позволява да осигури допълняемост в сектора.

47

Развитието на бедността трябва да се оцени, като се вземат под внимание и външни фактори.

Ще трябва да се оцени как биха се променили нивата на бедността без въздействието на програмите за сътрудничество на ЕС.

Комисията счита, че без намесата на ЕС въздействието на световната финансова криза от 2008 г. върху нивата на бедността би било много по-сериозно.

49

Показателите бяха договорени с правителството въз основа на национална стратегия за секторни реформи.

Комисията използва подкрепата за техническа помощ и диалога относно политиките за разрешаването на тези проблеми.

50

Комисията счита, че намаляването на разходите за заплати от 55 % на 49 % в сектора на образованието в държава с трудна обстановка, като Хондурас, е постижение само по себе си.

Тъй като няма систематична оценка на програма APN и на нейното въздействие върху образованието, е твърде трудно да се оцени обективно въздействието на бюджетната подкрепа.

51

Комисията счита, че програма APN е една от най-успешните инициативи в сектора на здравеопазването. Целите на финансовото споразумение, които са същите като на Националния план за развитие (*Plan de Nación*), бяха изпълнени за периода 2010—2014 г. Резултатите са следните:

- 66 % от ражданията през 2013 г. са били в здравни заведения (което е увеличение спрямо 53 % през 2009 г.). Увеличението представлява 20 555 раждания.
- През 2013 г. 61 % от родилките са имали достъп до следродилни грижи през първите шест седмици след раждането (през 2009 г. до 51 %).
- Заболеваемостта от диария (в промили) сред децата на възраст под пет години се е понижала от 148 през 2009 г. на 126 през 2013 г.
- Заболеваемостта от остри респираторни инфекции (пневмония/bronхопневмония) (в промили) сред децата на възраст под пет години се е понижала от 49 през 2009 г. на 45 през 2013 г.

52

Комисията счита, че показателите, представящи напредък в сектора, са много обнадеждаващи, независимо от посочените постоянни слабости.

54

ЕС работи в сектора, който отчете повишаване с 24 % на водоснабдяването в селските райони и подобрене с 45 % на канализацията в селските райони въз основа на Съвместната програма за мониторинг (ръководена от ООН и осъществявана на всеки две години). Това значително подобрене по отношение на достъпа до питейна вода и канализация в селските райони е постигнато през периода 1990—2015 г.

55

Тези показатели са свързани с официалните доклади за дейността на конкретни показатели по програма PAPSAC. Те не представят всички резултати от приноса на ЕС за сектора.

Важно е да се подчертаят постиженията от намесата на ЕС в контекста на секторната политика, като одобрение на националните политики и оперативните планове в областта на водоснабдяването и канализацията.

Освен това техническата помощ от ЕС допринесе за няколко проучвания в подкрепа на институциите в сектора.

56

Постигане на въздействие върху обема на износа на Хондурас за ЕС е много амбициозна цел, тъй като тя зависи от външни фактори. Ефектите от споразумението за асоцииране ще станат напълно явни едва в по-дългосрочен план.

58

Този преглед на сектора представя добре мащаба на предизвикателствата, които трябва да се преодолеят за подобряване на сектора на горското стопанство в една държава с висока степен на уязвимост към измененията на климата. Няма съмнение, че подобряването на управлението на сектора е основен въпрос, като се има предвид сценарият и рискът от ненамеса, както и анализът преди и след приключването на проекта.

Положението се влошава допълнително от кризата с короядите, която спъва усилията, полагани в сектора.

59

a)

Фактът, че институтът не е бил напълно оперативен, се е дължал на законодателни забавяния, които са извън контрола на Комисията. Освен това ЕС допринесе за укрепването на институциите в сектора, като подобрява прилагането на политиката в областта на горите.

b)

Причината за предоставянето на бюджетна подкрепа е да се следи за спазване на показателите, а не непременно да се повиши отпуснатият бюджет на институцията. Не се изисква наличие на по-голям бюджет на съответната институция, за да може правителството да приложи секторна стратегия.

60

Насилието, безнаказаността и корупцията са сред най-трудните за разрешаване проблеми във всяка страна. Комисията счита, че програмите PASS и Eurojusticia са допринесли за прилагането на по-координирани институционални действия в отговор на тези проблеми. Комисията е съгласна, че все още не е приета единна национална политика в сектора на сигурността и правосъдието и тя прави всичко възможно чрез изпълняваните програми и общите усилия в сектора за постигането на тази цел.

Освен това, въпреки че междуинституционалната координация остава ограничена, ЕС е единственият донор, който насърчава координацията между трите институции в сектора: Министерството на правата на човека, правосъдието, управлението и децентрализацията (*Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización*); съдебната власт (*Poder Judicial*) и прокуратурата (*Ministerio Público*).

62

Програма PASS беше разработена при особени политически условия. След държавния преврат през 2009 г. сътрудничеството беше преустановено за една година. При възобновяването му беше настъпила значителна промяна в политическите условия и приоритети. Те продължиха да се променят в хода на изпълнението на програмата поради нарастване на броя на убийствата. Проектът беше значително изменен по практически начин чрез опростяване на логическата рамка.

Заклучения и препоръки

63

Комисията признава положителната оценка, която Сметната палата направи на нейните действия.

Има външни фактори, извън контрола на ЕС, които засягат крайните резултати и въздействието на действията на Комисията. Политическата криза от 2009 г. засегна всички дейности в страната. Ако ЕС не бе подкрепил приоритетни сектори, условията в тези сектори биха били още по-сложни.

По отношение на степента на обезлесяване през периода 2000—2014 г., ще бъде публикувана нова оценка до края на 2016 г. Освен това загубите в горските райони се дължат до голяма степен на външни фактори (като например кризата с корояда в боровите гори), които са извън контрола на Комисията.

64

Комисията счита, че сътрудничеството е било обнадеждаващо.

Текущото програмиране със средносрочни и дългосрочни действия във всеки сектор чрез същите водещи институции гарантира последователност в сътрудничеството с ЕС и намалява риска от обезсилване на неговото въздействие. Силният компонент на делегирано сътрудничество и съвместно програмиране с държавите членки (Германия и Испания) допринася за ограничаване до минимум на такива рискове.

Препоръка 1 — Укрепване на подхода на ЕС чрез подобряване на неговата последователност и насоченост

а)

Комисията приема препоръката.

б)

Комисията приема препоръката и ще продължи да се стреми да постига правилния баланс и да се фокусира върху областите, които гарантират най-голямо въздействие.

в)

Комисията приема препоръката.

Делегацията вече работи за съвместно програмиране и ще удвои усилията си за постигането на тази цел до 2018 г.

Съвместното програмиране е в ход съгласно пътната карта. Изпълняват се различни действия чрез делегирано сътрудничество под ръководството на едни и същи водещи институции, като например UTSAN (Техническото звено за продоволствена сигурност и изхранване) в сектора на продоволствената сигурност (ЕС и Организацията на ООН за прехрана и земеделие (ФАО)); Министерството на труда в сектора на заетостта (ЕС и Испания); Министерството на околната среда в сектора на горското стопанство (ЕС и Германия).

65

Насоките за бюджетна подкрепа съдържат много подробни указания за управлението на риска и свързаните с това инструменти. Основният инструмент е Рамката за управление на риска, която бе въведена постепенно в управлението на програмите за бюджетна подкрепа в Хондурас.

По отношение на оценяването на допустимостта има строги и ясни правила за бюджетна подкрепа във връзка с плащанията. Трябва да бъдат изпълнени четири критерия за допустимост, за да се разреши плащане. Те включват напредък и развития в политики, ориентирани към макроикономическа стабилност.

Правителството демонстрира усилия и напредък по отношение на стремежа си за поддържане и подпомагане на политики, ориентирани към макроикономическа стабилност, въз основа на обстоен анализ, извършен от делегацията. Това бе документирано в предоставените доклади за допустимост.

Препоръка 2 — Подобряване на управлението на операциите за бюджетна подкрепа

а)

Комисията приема препоръката, тъй като счита, че посланията до правителството на Хондурас вече са последователни. Понастоящем Управителният съвет за бюджетната подкрепа одобрява стратегически възможности и разрешава на делегацията да изпълнява единствено програми за бюджетна подкрепа, в които по съгласуван начин са отчетени краткосрочните, средносрочните и дългосрочните цели.

Комисията прилага широкообхватен подход за диалога относно политиките с Хондурас. Ангажиментът на правителството за реформи е ключов елемент от диалога относно политиките и допустимостта за бюджетна подкрепа.

б)

Комисията приема препоръката.

Комисията счита, че тази препоръка вече се изпълнява.

Насоките за бюджетна подкрепа включват указания за структурирана оценка и подробни образци и те се прилагат изцяло и съгласувано.

Насоките позволяват също така зачитане на динамичния подход, въведен със Съобщението относно бюджетната подкрепа (СОМ(2011) 638 окончателен) и съответните заключения на Съвета: *„Във всички форми на бюджетна подкрепа ЕС ще прилага към критериите за допустимост динамичен подход, съобразен със специфичните потребности, като се акцентира на напредъка при провеждането на надеждни и подходящи стратегии за секторни реформи с цел постигане на максимално въздействие на място.“* (Заключения на Съвета 9371/12).

в)

Комисията приема препоръката.

Експертните познания в областта на макроикономическото управление и управлението на публичните финанси е фактор при подбора на персонал, който се взема под внимание при процеса на ротация.

От 1 септември 2016 г. в делегацията на Хондурас е назначен експерт с експертни познания в областта на бюджетната подкрепа.

Освен това Комисията ще продължи да осигурява допълнителен експертен опит в областта на макроикономическото управление и управлението на публичните финанси чрез алтернативни средства.

Препоръка 3 — Подобряване на измерването на резултатите от изпълнението на действията на ЕС

Комисията приема препоръката и ще продължи да я взема под внимание в новите си програми с цел подобряване на секторните системи за мониторинг и оценка. Например от бюджета на програма Eurosan ще се осигури подкрепа за националното преброяване на земеделските стопанства. Това ще укрепи капацитета на Националния статистически институт (INE).

67

Секторните стратегии, разработени от делегацията, се използват като инструменти за подпомагане на диалога с ЕС относно политиките в целевите сектори. Всеки диалог относно политиките се документира в писмен доклад. Оценки на степента на постигане на целите се извършват по време на секторния анализ за отпускане на плащанията.

Препоръка 4 — Засилване на диалога относно политиките в приоритетните сектори

Комисията приема препоръката.

КАК ДА СЕ СДОБИЕМ С ПУБЛИКАЦИИТЕ НА ЕС?

Безплатни публикации:

- един екземпляр:
чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- повече от един екземпляр или постери/карти:
от представителствата на Европейския съюз (http://ec.europa.eu/represent_bg.htm),
от делегациите в страни извън Европейския съюз (http://eeas.europa.eu/delegations/index_bg.htm),
като се свържете с услугата Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_bg.htm)
или като се обадите на 00 800 6 7 8 9 10 11 (безплатен номер в ЕС) (*).

(*) Информацията, както и повечето обаждания са безплатни (възможно е обажданията от мрежата на някои оператори, от обществени телефони или от хотели да бъдат таксувани).

Платени публикации:

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

Събитие	Дата
Приемане на Меморандум за планиране на одита (МПО)/Начало на одита	17.11.2015. г.
Официално изпращане на проектодоклада до Комисията (или друг одитиран обект)	20.7.2016. г.
Приемане на окончателния доклад след съгласувателната процедура	25.10.2016. г.
Получаване на официалните отговори на Комисията (или друг одитиран обект) на всички езици	3.11.2016. г.

Сметната палата направи оценка на ефективността на двустранната помощ за развитие от ЕС на приоритетни сектори в Хондурас. В тази връзка Сметната палата провери извършването от Комисията управление, както и степента, до която са постигнати целите на ЕС в областта на помощта за развитие. Одитът беше насочен към периода 2007—2015 г. Проверените приоритетни сектори са свързани с намаляването на бедността, горското стопанство, сигурността и правосъдието.

Сметната палата заключи, че помощта от ЕС за развитие на приоритетни сектори в Хондурас по време на одитирания период е частично ефективна. Тя е допринесла за известен брой положителни промени в тези сектори, но трудната обстановка, в която се намира страната, както и някои слабости на управлението, са ограничили нейното въздействие. Общата ситуация в страната остава обезпокоителна. Нивото на бедност се е увеличило, площта на покритите с гори райони е намаляла, а насилието продължава да бъде широко разпространено, с много висок процент на убийства.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации