

Særberetning

**Effektiviteten af EU's støtte  
til prioriterede sektorer  
i Honduras**DEN  
EUROPÆISKE  
REVISIONSRET

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

Kontakt: [eca.europa.eu/da/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/da/Pages/ContactForm.aspx)

Websted: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)

Twitter: @EJAuditors

Yderligere oplysninger om EU fås på internet via Europaserveren (<http://europa.eu>)

Luxembourg: Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2016

Print	ISBN 978-92-872-6300-1	ISSN 1831-0796	doi:10.2865/741113	QJ-AB-16-030-DA-C
PDF	ISBN 978-92-872-4274-7	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/696483	QJ-AB-16-030-DA-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6265-3	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/914771	QJ-AB-16-030-DA-E

© Den Europæiske Union, 2016  
Eftertryk tilladt med kildeangivelse

*Printed in Luxembourg*

Særberetning

## Effektiviteten af EU's støtte til prioriterede sektorer i Honduras

(artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF)

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af forvaltningsrevisioner og juridisk-kritiske revisioner vedrørende specifikke EU-budgetområder eller forvaltningsspørgsmål. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udformer Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til forvaltningens resultatopnåelse eller regeloverholdelsen, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne forvaltningsrevision blev udført af Revisionsafdeling III - der ledes af Karel Pinxten, medlem af Revisionsretten - hvis speciale er udgiftsområdet foranstaltninger udadtil, sikkerhed og retfærdighed. Revisionsarbejdet blev ledet af Bettina Jakobsen, med støtte fra kabinetschef Katja Mattfolk, attaché Kim Storup, ledende administrator Alejandro Ballester-Gallardo og opgaveansvarlig Werner Vlasselaer. Revisionsholdet bestod af Thomas Arntz, Aurelia Petliza og Ainhoa Pérez-Infante.



*Fra venstre til højre: A. Pérez-Infante, W. Vlasselaer, B. Jakobsen, T. Arntz, A. Petliza*

## Punkt

### Forkortelser og akronymer

### I - VIII Resumé

### 1 - 9 Indledning

1 - 4 Honduras står over for store udviklingsmæssige udfordringer

5 - 9 Honduras er det land i Mellemamerika, der modtager mest udviklingsstøtte fra EU

### 10 - 11 Revisionens omfang og revisionsmetoden

### 12 - 62 Bemærkninger

12 - 20 EU's tilgang var overordnet set relevant og velkoordineret, men manglede fokus

13 - 16 EU-strategierne omhandlede vigtige behov, men finansieringen blev fordelt på for mange områder

17 - 20 Trods en god koordineringsstruktur for bidragyderne er der endnu ikke en effektiv arbejdsfordeling

21 - 31 Der blev hovedsageligt ydet budgetstøtte til relevante nationale politikker, men Kommissionens forvaltning var mangelfuld på en række områder

22 - 23 Budgetstøtten blev generelt ydet som støtte til relevante og troværdige nationale strategier

24 - 30 Der var store risici forbundet med budgetstøtten, som Kommissionen til en vis grad har afhjulpet

31 EU-delegationen manglede ekspertise til at forvalte budgetstøtteaktiviteterne på stedet

32 - 38 EU's foranstaltninger gav overordnet set de forventede output, men svagheder i overvågningsværktøjerne forhindrede vurderingen af de opnåede resultater

33 - 35 De forventede output blev generelt nået, dog med forsinkelser, der hovedsageligt skyldtes den vanskelige situation

36 - 38 På trods af, at der blev brugt forskellige værktøjer, var resultatovervågningen mangelfuld

- 39 - 45 **Kommissionen har gjort en stor indsats for at få en konstruktiv politisk dialog, som bidrager til positive forandringer**
- 40 - 42 Kommissionen har udviklet relevante strategier for den politiske dialog inden for de fleste prioriterede sektorer
- 43 - 45 Kommissionens politiske dialog lettede gennemførelsen af EU's foranstaltninger og førte til håndgribelige forbedringer
- 46 - 62 **Under de vanskelige forhold, der råder i landet, har EU's foranstaltninger bidraget til positive udviklinger, men den generelle situation i Honduras er fortsat bekymrende**
- 47 - 56 Fattigdommen forværredes
- 57 - 59 EU-støtten førte til reformer inden for skovforvaltning, men det er for tidligt til at kunne se den overordnede virkning
- 60 - 62 EU-støtten har bidraget til et tættere samarbejde mellem retsvæsenet og de offentlige sikkerhedsinstitutioner, men situationen i landet er fortsat kritisk
- 63 - 67 **Konklusioner og anbefalinger**
- Bilag I — Kort over Honduras**
- Bilag II — Vejledende tildelinger til prioriterede sektorer i Honduras 2007-2013 og 2014-2020**
- Bilag III — Bilateral støtte til Honduras: beslutninger i perioden 2007-2015**
- Bilag IV — Betingelser fastsat i finansieringsaftaler om EU-foranstaltninger**
- Kommissionens svar**

**APN:** Støtte til den nationale plan (Apoyo al Plan Nacional)

**BNP:** Bruttonationalprodukt

**EuroFor:** Europæisk støtteprogram til skovbrugssektoren (Programa de apoyo europeo al sector forestal)

**EuroJusticia:** Støtte til et hurtigt og tilgængeligt retssystem i Honduras (Promoviendo una Justicia Rápida y Accesible en Honduras)

**EUROSAN:** Fødevarerikkerhed, ernæring og modstandsdygtighed i den tørre korridor (Seguridad Alimentaria, Nutrición y Resiliencia en el Corredor Seco)

**FVP:** Flerårigt vejledende program (strategiske mål for EU's samarbejde med Honduras i perioden 2007-2013)

**LSD:** Landstrategidokument (flerårigt programmeringsinstrument)

**MADIGEP:** Støtteforanstaltninger til institutionsopbygning og forvaltning af den offentlige politik (Medidas de Apoyo al Desarrollo Institucional y la Gestión de Políticas Públicas)

**MOSEF:** Projekt til modernisering af Honduras' skovbrugssektor (Proyecto Modernización del Sector Forestal de Honduras)

**NVP:** Nationalt vejledende program (perioden for landstrategidokumentet for 2007-2013 blev opdelt i to på hinanden følgende NVP'er, som dækkede henholdsvis 2007-2010 og 2011-2013)

**PAPSAC:** Sektorstøtteprogram for vand og kvalitet (Programa de Apoyo Sectorial Agua y Calidad)

**PASS:** Støtteprogram for Honduras' sikkerhedssektor (Programa de Apoyo al Sector Seguridad en Honduras)

**PAAPIR:** Støtteprogram for den offentlige administration og regionale integration (Programa de Apoyo a la Administración Pública y a la Integración Regional)

**UNICEF:** De Forenede Nationers Børnefond

**WHO:** Verdenssundhedsorganisationen

**I** Honduras er et mellemamerikansk land, der lider under en høj fattigdom og udbredt vold. I de seneste år har EU og medlemsstaterne styrket deres samarbejde med Honduras, især med underskrivelsen af en associeringsaftale i 2012. EU har ydet sin udviklingsbistand til Honduras i form af både projekter og budgetstøtte.

**II** Vi vurderede effektiviteten af EU's bilaterale udviklingsstøtte til prioriterede sektorer i Honduras. I den forbindelse undersøgte vi Kommissionens forvaltning, og hvorvidt EU's mål for udviklingsstøtten er blevet nået. Revisionen fokuserede på perioden 2007-2015, hvor EU's betalinger beløb sig til 119 millioner euro. De prioriterede sektorer, der blev undersøgt, var fattigdomsbekæmpelse, skovbrug samt sikkerhed og retfærdighed.

**III** Vi konkluderede, at EU's udviklingsstøtte til prioriterede sektorer i Honduras var delvis effektiv i revisionsperioden. Støtten bidrog til en række positive udviklingstendenser inden for disse sektorer. Effekten blev dog hæmmet af vanskelige forhold i landet og en række svagheder på forvaltningsplan. Den generelle situation i landet er fortsat bekymrende. Fattigdommen er blevet forværret, skovarealet er blevet mindre, vold er stadig meget udbredt, og antallet af mord er meget højt.

**IV** EU's foranstaltninger var relevante og førte generelt til de forventede resultater, omend med betydelige forsinkelser, der typisk skyldtes udefra kommende faktorer. Kommissionens tilgang var ikke tilstrækkeligt fokuseret, idet den finansielle støtte var fordelt på mange forskellige områder, hvilket øgede risikoen for at bringe virkningen i fare. Vi fandt mangler i de værktøjer, Kommissionen benyttede til at overvåge EU-foranstaltningernes resultater.

**V** Der eksisterer en god koordineringsstruktur for bidragyderne i Honduras. Men det reelle samarbejde var relativt begrænset, hvorfor støtteforanstaltningerne i en række specifikke tilfælde kom til at overlape hinanden. Kommissionen arbejder dog hen imod en fælles programlægning med EU-medlemsstaterne fra 2018.

**VI** Kommissionen har udviklet dialogstrategier med henblik på at strukturere sin politiske dialog med Honduras' regering på forskellige områder. Dette er god praksis, men Kommissionen har dog ikke skriftligt vurderet, hvorvidt de mål, der blev opstillet i dialogstrategierne, er blevet nået. Overordnet set har Kommissionen indført en konstruktiv politisk dialog, der har bidraget til opnåelsen af EU-foranstaltningernes mål.



### VII

EU-delegationen i Honduras rådede ikke over den nødvendige makroøkonomiske ekspertise og ekspertise inden for forvaltning af offentlige finanser til at kunne forvalte budgetstøtteforanstaltningerne. Der var endvidere betydelige risici forbundet med at yde budgetstøtte i Honduras, fordi den makroøkonomiske ramme var usikker, og forvaltningen af de offentlige finanser var svag. Kommissionen formåede delvist at afhjælpe disse risici. Men den vurderede ikke berettigelsen til budgetstøtte på en tilstrækkelig struktureret måde til at kunne påvise, at landets fremskridt var i overensstemmelse med klart definerede benchmarks og mål. Kommissionen reagerede endvidere ikke altid konsekvent, når partnerlandet ikke overholdt betingelserne for budgetstøtteberettigelse. Der blev således udsendt modstridende signaler, hvilket kan indvirke negativt på støttens effektivitet.

### VIII

Vi fremsætter en række anbefalinger til Kommissionen med henblik på at styrke EU's tilgang, forvaltningen af budgetstøtteforanstaltningerne, resultatmålingen af EU's foranstaltninger og den politiske dialog inden for de prioriterede sektorer.

## Honduras står over for store udviklingsmæssige udfordringer

### 01

Honduras er et lavere mellemindkomstland beliggende i Mellemamerika (jf. kortet i **bilag I**) med et befolkningstal på over 8 millioner. Siden parlamentsvalget, der fandt sted i november 2009 efter et statskup, er landet blevet ledet af det samme politiske parti.

### 02

På FN's indeks for menneskelig udvikling<sup>1</sup> lå Honduras i 2015 på en 131.-plads ud af 188 lande og anses derfor for at være et land med et mellemhøjt niveau af menneskelig udvikling. Landet har en af de højeste fattigdomsrater i Latinamerika, idet 68,2 % af befolkningen er berørt af fattigdom. 39,7 % af befolkningen lever i ekstrem fattigdom<sup>2</sup>. Honduras er også et af de samfund i Latinamerika, der har den højeste ulighed.

### 03

Honduras har gennem tiden vedtaget en lang række strategier for at finde løsninger på landets udviklingsmæssige udfordringer (jf. **tekstboks 1**).

1 Human Development Report 2015 (rapport om menneskelig udvikling 2015), De Forenede Nationers Udviklingsprogram.

2 Ifølge oplysninger fra 2014 fra det nationale institut for statistik (»*Instituto Nacional de Estadística*«).

## Tekstboks 1

### Regeringens udviklingsstrategier

Regeringen vedtog i 2001 en strategi for fattigdomsbekæmpelse som ramme for kanalisering af udviklingsstøtte. Honduras var det eneste land i Latinamerika med en sådan strategi. Dette var et krav for at kunne nyde godt af gældslettelserne under initiativet til fordel for stærkt gældstyngede fattige lande. Regeringen gennemgik strategien for fattigdomsbekæmpelse i perioden 2006-2008 for at styrke sit fokus på de meget fattige, men godkendte aldrig officielt den ændrede strategi.

Efter statskuppet i 2009 vedtog de politiske partier en langsigtet plan kaldet »landevision 2010-2038«<sup>3</sup> og en plan med mellemlangt sigte kaldet »den nationale plan 2010-2022«<sup>4</sup>. Den langsigtede plan indeholder fire ambitiøse overordnede mål, der vedrører sociale, politiske og økonomiske politikker, som skal nås inden 2038. Planen skal gennemføres ved hjælp af to nationale planer og syv regeringsplaner. Den nationale plan for 2010-2022 har fokus på 11 strategiske områder.

3 »*Visión de País 2010-2038*«.

4 »*Plan de Nación 2010-2022*«.

## 04

Den makroøkonomiske ustabilitet er blevet identificeret som en af årsagerne til lav vækst og utilstrækkelig fattigdomsbekæmpelse. Honduras er også kendt som et meget voldeligt land med en mordrate pr. indbygger, der ligger blandt de højeste i hele verden. Kombineret med straffrihed og korruption udgør dette en grundlæggende forhindring for Honduras' udvikling.

## Honduras er det land i Mellemamerika, der modtager mest udviklingsstøtte fra EU

## 05

EU er Honduras' næststørste handelspartner, kun overgået af USA. I juni 2012 underskrev EU og medlemsstaterne en associeringsaftale med de mellemamerikanske lande. Aftalen bygger på tre søjler: politisk dialog, samarbejde og handel. Handelssøjlen trådte midlertidigt i kraft for Honduras i juli 2013, mens søjlerne for politisk dialog og samarbejde træder i kraft, så snart alle EU-medlemsstater har ratificeret aftalen.

## 06

EU og medlemsstaterne har også underskrevet en aftale om politisk dialog og samarbejde med de mellemamerikanske lande, som trådte i kraft den 1. maj 2014. Aftalen skal sikre politisk dialog på en række områder og omhandler blandt andet mulighed for samarbejde inden for udenrigs- og sikkerhedspolitik.

## 07

EU ligger på fjerdepladsen på listen over de 12 største bidragsydere i Honduras og tegner sig for 11 % af den samlede officielle udviklingsstøtte i landet. Kommissionen planlægger EU's bilaterale støtte i syvårige perioder. Den samlede finansieringsramme blev forhøjet fra 223 millioner euro i perioden 2007-2013 til 235 millioner euro i perioden 2014-2020 (jf. **bilag II**). Nøgleprioriteterne for perioden 2007-2013 var fattigdomsbekæmpelse, naturressourcer samt sikkerhed og retfærdighed. Nøgleprioriteterne for 2014-2020 er fødevarerikkerhed, med fokus på familiedrevne landbrug, beskæftigelse samt ordentligt arbejde og retssikkerhed.

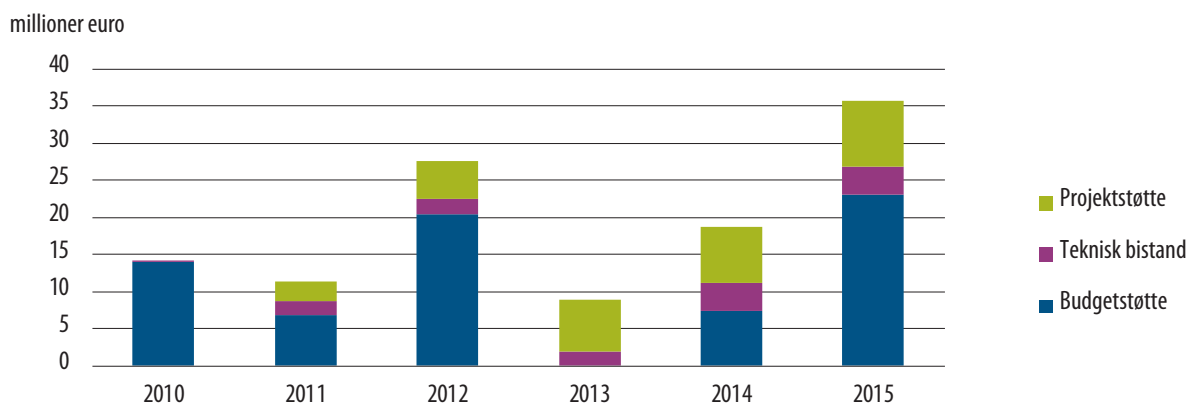
## 08

I perioden 2007-2015 resulterede disse tildelinger i kontrakter med en samlet værdi på 194 millioner euro og udbetalinger på i alt 119 millioner euro (jf. **figur 1** og **bilag III**). Cirka halvdelen af den bilaterale støtte ydes som budgetstøtte<sup>5</sup>, både som generel budgetstøtte og sektorspecifik budgetstøtte. Den anden halvdel gennemføres i form af projekter. Parallelt med EU-foranstaltningerne fører Kommissionen en politisk dialog.

5 Budgetstøtte er en støttemetode, der går ud på, at Kommissionen overfører midler til statskassen i et partnerland med henblik på at tilføre supplerende budgetmidler til støtte af en national udviklingsstrategi eller sektorstrategi. Støtten ledsages af politisk dialog, resultatevaluering og kapacitetsopbygning.

Figur 1

Udbetalinger til EU-foranstaltninger vedtaget i perioden 2007-2015



Kilde: Europa-Kommissionen.

09

Honduras har ud over det programmerede bilaterale samarbejde også draget fordel af:

- a) en række regionale samarbejdsprogrammer for Latinamerika. Disse programmer omhandler social samhørighed, god forvaltningspraksis, lokaludvikling i byområdet, viden inden for vandsektoren, energi til isolerede samfund og klimaændringer. Den samlede regionale støtte steg betydeligt fra 556 millioner euro i perioden 2007-2013 til 805 millioner euro i perioden 2014-2020
- b) det subregionale program for Mellemerika med fokus på sikkerhed og retfærdighed, klimaændringer og udvikling af den private sektor med henblik på vækst i beskæftigelsen. Også her steg den samlede støtte betydeligt fra 75 millioner euro i perioden 2007-2013 til 120 millioner euro i perioden 2014-2020
- c) 47 projekter, der er blevet finansieret inden for rammerne af tematiske budgetposter, herunder uddannelse, decentralisering, fødevarer sikkerhed og menneskerettigheder. Udgifterne beløb sig til 24 millioner euro
- d) den latinamerikanske investeringsfacilitet, som har givet tilsagn om 7 millioner euro til Honduras til et vejprojekt og har planer om et elektricitetsprojekt
- e) et projekt til en værdi af 1,1 million euro, som blev finansieret inden for rammerne af stabilitetsinstrumentet med henblik på at støtte sandheds- og forsoningskommissionen efter statskuppet i 2009 (jf. punkt 1).

# Revisionens omfang og revisionsmetoden

## 10

Vi har evalueret effektiviteten af EU's udviklingsstøtte til prioriterede sektorer i Honduras. I den forbindelse har vi undersøgt Kommissionens forvaltning, og hvorvidt EU's mål for udviklingsstøtten er blevet nået. Revisionen havde fokus på perioden 2007-2015 og blev gennemført fra november 2015 til april 2016. De prioriterede sektorer, der blev undersøgt, var: fattigdomsbekæmpelse, naturressourcer samt sikkerhed og retfærdighed. Disse sektorer modtog 89 % af de midler, der blev ydet som bilateral støtte i perioden 2007-2015 (jf. **bilag III**).

## 11

Revisionsarbejdet bestod af en skrivebordsgennemgang, interview med medarbejdere i Kommissionens hovedkvarterer og Tjenesten for EU's Optræden Udadtil samt et besøg i Honduras. Formålet med besøget var at indsamle yderligere oplysninger og interviewe medarbejderne i EU-delegationen, repræsentanter fra de nationale myndigheder, støttemodtagere, andre bidragydere og civile samfundsorganisationer.

## EU's tilgang var overordnet set relevant og velkoordineret, men manglede fokus

### 12

Vi undersøgte, om Kommissionen — i samarbejde med Tjenesten for EU's Op-træden Udadtil — konsekvent prioriterede de sektorer, hvor der var størst behov. Derudover undersøgte vi, om Kommissionen på hensigtsmæssig vis havde koordineret sin tilgang med de øvrige aktive bidragydere i Honduras.

## EU-strategierne omhandlede vigtige behov, men finansieringen blev fordelt på for mange områder

### 13

I forbindelse med planlægningen af den bilaterale støtte til Honduras arbejdede Kommissionen med en lang række prioriterede områder<sup>6</sup>. Kommissionens programmeringsdokumenter indeholdt generelt overbevisende argumenter for indsatsen inden for nye områder, idet indsatsen kunne opfylde nogle væsentlige behov, der var omfattet af relevante og troværdige nationale strategier. Kommissionens strategi for 2011-2013 omfattede dog i nogle tilfælde støtte til områder (f.eks. vedvarende energi, energieffektivitet og kvalitetssystemer for øget konkurrenceevne), som Honduras' regering ikke havde vedtaget en sektorstrategi for. Det er derfor ikke påvist, at Kommissionens støtte til disse områder også var en prioritet for regeringen.

### 14

Kommissionen gennemførte sine strategier gennem en række foranstaltninger, der omfattede finansiel bistand (jf. **bilag III**). Foranstaltningernes mål blev defineret bredt (jf. **tekstboks 2**), navnlig inden for fattigdomsbekæmpelse, som var en prioriteret sektor i perioden 2007-2013. Foranstaltningerne berørte en lang række områder, herunder uddannelse, sundhed, vand og sanitet, kvalitetssystemer, statistiske systemer og forvaltning af offentlige finanser. Det begrænsede fokus betød, at tiltagene og den finansielle støtte blev fordelt på mange områder, hvilket satte deres potentielle virkning på spil. Derudover indebar Kommissionens strategiske valg nogle hyppige ændringer, idet den reagerede fleksibelt på ændringer i de nationale strategier. Resultatet var, at nogle af disse områder kun modtog støtte i en forholdsvis kort periode. De vigtigste eksempler er støtten til grundlæggende uddannelse, sundhed, kvalitetssystemer samt vand og sanitet, der var prioriterede områder i tre eller fire år.

6 Kommissionen identificerede seks »prioriterede sektorer« for perioden 2007-2013 og 2014-2020. Disse prioriterede sektorer dækkede mange forskellige områder såsom uddannelse, sundhed, vand og sanitet, skovbrug, vedvarende energi, sikkerhed og retfærdig og andre. Jf. **bilag II** for nærmere oplysninger.

**Mål for EU-foranstaltningerne inden for de prioriterede sektorer, der var omfattet af revisionen**

**Fattigdomsbekæmpelse**

- APN (2009) Støtte til gennemførelsen af de nationale planer og strategier med fokus på kvaliteten af den grundlæggende uddannelse og sundhedsstrategier til bekæmpelse af mødre- og børnedødelighed. I mindre grad støtte til reformen af den offentlige tjeneste og det nationale statistikinstitut<sup>7</sup>.
- PAPSAC (2012) Forbedring af vand- og sanitetssituationen og landbrugsfødevarersektorens konkurrenceevne med fokus på kvalitet.

**Naturressourcer**

- MOSEF (2011) Styrkelse af skovbevaringsinstituttet<sup>8</sup> og den lokale skovforvaltning.
- EuroFor (2013) Støtte til gennemførelsen af det nationale skovbrugsprogram og skovforvaltning i nærmiljøet.

**Sikkerhed og retfærdighed**

- PASS (2008) Støtte til sikkerhedssektoren gennem vedtagelsen af den nationale sikkerheds- og retspolitik, udviklingen af institutionel kapacitet, forebyggelses- og rehabiliteringspolitikker og forbedringer i tilbageholdelsesforholdene.
- Eurojusticia (2013) Hovedfokus på retssystemet, styrkelse af den institutionelle kapacitet til at retsforfølge og straffe korruption og voldskriminalitet, udvikling af interne og eksterne kontroller inden for sektoren og forbedring af domstolsadgangen.

<sup>7</sup> »Instituto Nacional de Estadística«.

<sup>8</sup> »Instituto de Conservación Forestal«.

**15**

Aktiviteterne under de foranstaltninger, der blev anvendt til at gennemføre Kommissionens strategier, var godt koordineret med og supplerede andre EU-støtteforanstaltninger i form af bilaterale, regionale og tematiske programmer. I de fleste tilfælde var målene og aktiviteterne også i overensstemmelse med behovene i den sektor, der modtog støtte. Revisionen viste dog følgende to undtagelser:

- a) En del af den støtte, der blev ydet inden for rammerne af MOSEF til kommuner, opfyldte ikke skovbrugets behov. Eksempler på dette er undervisning i principperne om generel hygiejne, opførelsen af vandreservoarer til den generelle vandforsyning, installationen af affaldsspande i primærskolen, etablering af stier og kiosker i en bypark og installationen af solcellepaneler. EU's foranstaltninger omhandlede imidlertid ikke i tilstrækkelig grad usikkerheden med hensyn til ejendomsretsforhold, som er en af de største svagheder inden for skovbruget. Usikkerheden skyldes, at tre institutioner har stået for at uddele ejendomsretten til skovarealerne, uden at denne uddeling er blevet koordineret. Dette har negative konsekvenser for bekæmpelsen af skovrydning, skovbrande og ulovlig skovhugst.

- b) På samme måde som andre bidragydere ydede EU støtte til uddannelsessektoren med fokus på førskolen og grundskolen (1. til 6. klasse) i stedet for på de højere klasser (7. til 9. klasse), på trods af at der ifølge de nationale myndigheder var behov for mere opmærksomhed på sidstnævnte<sup>9</sup>.

### 16

Der blev ydet teknisk bistand som del af foranstaltningerne eller — i tilfælde af fattigdomsbekæmpelsen — ved hjælp af specifikke foranstaltninger<sup>10</sup>. De nationale myndigheder prioriterede den tekniske bistand. På den måde kunne relevante behov opfyldes, og dobbeltarbejde undgås. Kommissionen tog dog fat på mange områder (jf. punkt 13 og 14), og de tilgængelige midler var derfor ikke tilstrækkelige til at kunne opfylde de betydelige behov inden for de prioriterede sektorer — på trods af specifikke anmodninger fra de ansvarlige fagministerier. Disse anmodninger vedrørte relevante behov, der heller ikke blev taget op af andre bidragydere.

- a) En række af de anmodninger om teknisk bistand, sundhedsministeriet havde indsendt, blev ikke imødekommet, herunder anmodninger om en undersøgelse af vitamin- og mineralmanglen i befolkningen og udvikling af et integreret sundhedssystem og dertil hørende informationssystemer.
- b) Kun nogle få lokale myndigheder, som fik beføjelse til at forvalte vand- og sanitetssektoren, kunne modtage støtte til kapacitetsopbygning, og en række generelle anmodninger om teknisk bistand inden for vand- og sanitetssektoren blev afvist. De behov, der ikke blev dækket, vedrørte bistand til udarbejdelse af lovgivning, udformning af lokale projekter og udvikling af et informationssystem til vandforvaltning.
- c) Den tekniske bistand, der blev ydet til at forbedre kvalitetssystemerne med henblik på at styrke konkurrenceevne, dækkede ikke nogle af de nøglebehov, der var blevet identificeret af regeringen, blandt andet udarbejdelse af en lov til gennemførelse af loven til fremme af kvalitet, godkendelse af metoder til sporing af giftige reststoffer i fødevarer, konsolidering af forskellige nationale strategier og udvikling af en strategisk plan for Honduras' akkrediteringskontor.

### Trods en god koordineringsstruktur for bidragyderne er der endnu ikke en effektiv arbejdsfordeling

### 17

Hovedkoordineringsmekanismen samler de vigtigste bidragydere<sup>11</sup> og er organiseret på tre niveauer (jf. **figur 2**), herunder på sektorniveau, hvor bidragyderne deler information og udveksler holdninger. Kommissionen deltager aktivt i en lang række af disse arbejdsgrupper.

9 Som anført i den nationale uddannelsesplan (*«Plan de educación 2010-2014: ¡Para el cambio ya!»*).

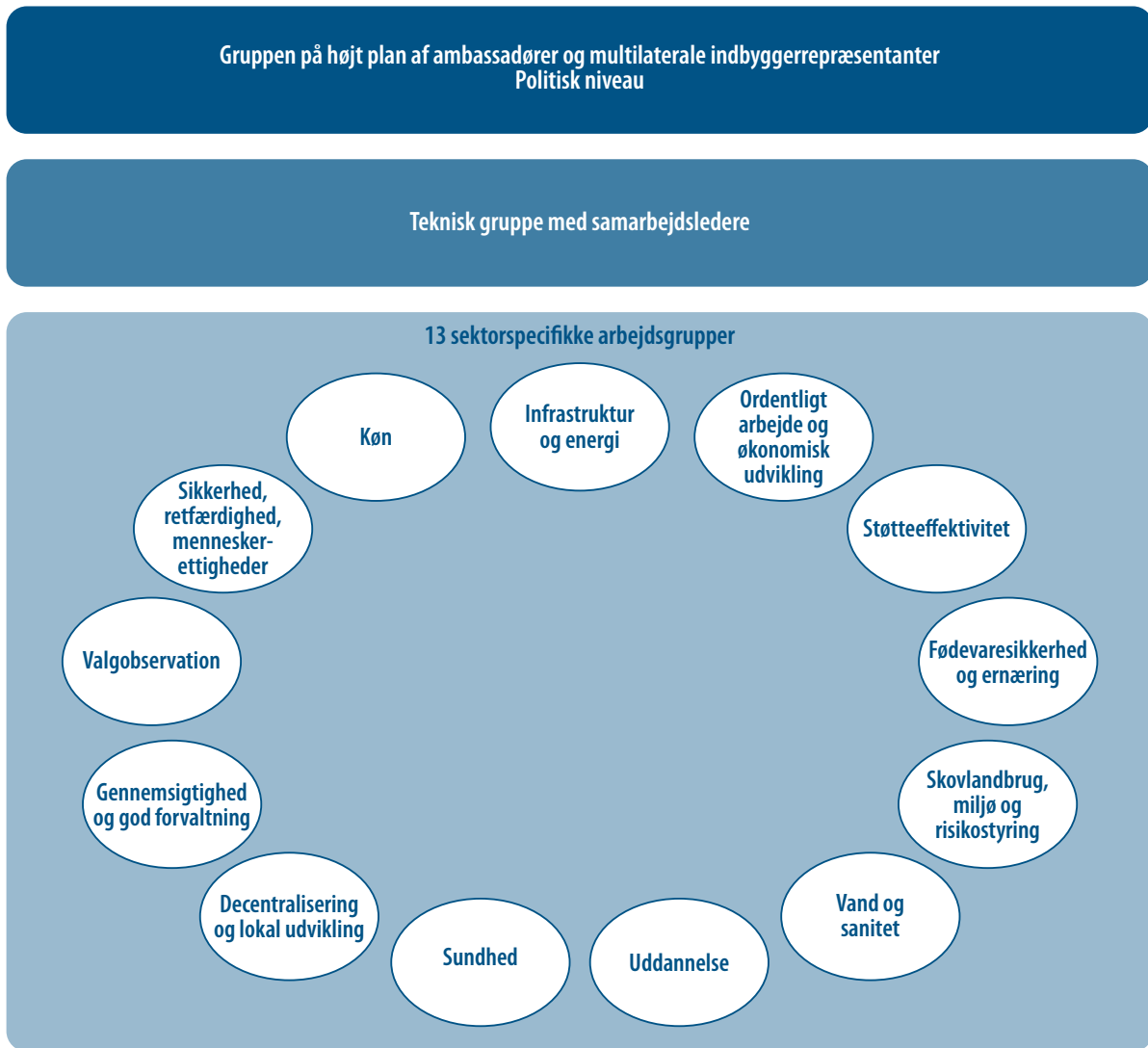
10 PAAPIR og MADIGEP.

11 Canada, Frankrig, Tyskland, Italien, Japan, Nederlandene, Spanien, Det Forenede Kongerige, USA, Sverige, Schweiz, Den Mellemamerikanske Bank for Økonomisk Integration, Den Interamerikanske Udviklingsbank, Verdensbanken, Den Internationale Valutafond og Europa-Kommissionen.



Figur 2

Koordinering af bidragydere i Honduras



Kilde: Den Europæiske Revisionsret.

18

Kommissionen har arbejdet tæt sammen med EU-medlemsstaterne, navnlig i forbindelse med indgåelsen af delegationsaftaler med Tyskland og Spanien inden for henholdsvis skovbrugs- og retssektoren. Der var endnu ikke været en effektiv arbejdsdeling, men Kommissionen arbejder dog på at sikre en fælles programlægning fra 2018<sup>12</sup>.

12 Der blev i 2013 aftalt en køreplan for den fælles programlægning mellem EU og de medlemsstater, der er aktive i Honduras.

## 19

Samarbejdet med de andre bidragydere har været mindre intenst. På revisions-tidspunktet var der ingen reel arbejdsdeling, hvilket betød, at der inden for de prioriterede områder, navnlig uddannelse<sup>13</sup>, sundhed samt vand og sanitet, var en række bidragydere med forskellige tilgange. I nogle tilfælde medførte dette endda overlappende støtte (jf. **tekstboks 3**). De vigtigste forhindringer for en bedre koordinering af bidragyderne var det manglende samarbejde fra Honduras' regerings side og nogle bidragydernes modstand.

13 Bidragyderne havde fokus rettet mod de første to cyklusser af primærskolen. Der blev dog ydet begrænset støtte til tredje cyklus af primærskolen eller sekundærtrinnet.

### Tekstboks 3

#### Overlappende støtte

Inden for sikkerheds- og retssektoeren var der i en vis udstrækning overlappning i støtten til sikkerhedsministeriet, hvor undervisningen i kriminalefterforskning for det nationale politi blev gennemført med støtte fra forskellige bidragydere, der benyttede sig af forskellige tilgange og doktriner.

Inden for vand- og sanitetssektoeren modtog halvdelen af alle kommuner ingen støtte overhovedet, mens mange andre modtog støtte fra flere bidragydere på samme tid.

## 20

En anden forhindring var, at der ikke var et godt overblik over bidragydernes støtte. Der blev ikke udført de nødvendige kortlægningsaktiviteter for alle sektorer (f.eks. kvalitetssystemer for at øge konkurrenceevnen), disse var ufuldstændige og/eller blev ikke opdateret ret ofte.

### Der blev hovedsageligt ydet budgetstøtte til relevante nationale politikker, men Kommissionens forvaltning var mangelfuld på en række områder

## 21

Vi undersøgte, hvorvidt budgetstøtten blev ydet som støtte til relevante og troværdige nationale strategier. Derudover undersøgte vi, om reaktionen på de risici, der er forbundet med budgetstøtten, var hensigtsmæssig, og om Kommissionens EU-delegation rådede over et tilstrækkeligt antal medarbejdere med passende kvalifikationer til at kunne forvalte budgetstøtteforanstaltningerne.

## Budgetstøtten blev generelt ydet som støtte til relevante og troværdige nationale strategier

### 22

Kommissionen ydede en stor del af sin finansielle støtte i form af budgetstøtte (jf. punkt 8). Det har den gjort inden for fattigdomsbekæmpelsen siden 2010 (APN og PAPSAC) og i kombination med projektstøtte for skovbruget siden 2013 (Euro-For). Senest forpligtede Kommissionen sig også til at anvende denne støttemetode til at støtte fødevarerikigheden (EUROSAN) fra 2016. Med sin budgetstøtte støtter Kommissionen i de fleste tilfælde de nationale udviklingsstrategier (jf. **tekstboks 1**), som omfattede mål inden for de pågældende områder, og relevante og troværdige sektorstrategier:

- a) Inden for fattigdomsbekæmpelse havde regeringen en uddannelsesstrategi (*»Plan de educación! Para el cambio ya!«*) og en sundhedsstrategi (*»Plan nacional salud«*) for perioden 2010-2014. Disse to strategier sigtede begge mod årtusindudviklingsmålene. Landet havde endvidere en strategisk plan for moderniseringen af vand- og sanitetssektoren.
- b) Skovbrugssektoren var underlagt det nationale skovbrugsprogram for 2004-2021<sup>14</sup>, der har til formål at mindske den miljømæssige sårbarhed og styrke sektorens kapacitet til at bidrage til økonomien.
- c) På fødevarerikighedsområdet blev den nationale strategi for fødevarerikighed og ernæring opdateret i 2010. Formålet er at højne fødevarerikigheden, fødevarernes tilgængelighed og ernæringsniveauet. Honduras' præsident erklærede i 2014, at den vigtigste prioritet var den såkaldte »tørre korridor« (en region<sup>15</sup> ramt af kronisk underernæring). Regeringen gennemfører sin strategi gennem et nationalt program med titlen »alliancen for den tørre korridor«.

### 23

Der fandtes imidlertid ingen klar regeringsstrategi<sup>16</sup> for PAPSAC-målet om at forbedre kvalitetssystemerne for at øge konkurrenceevnen<sup>17</sup>. Selvom der i den nationale plan henvises til behovet for at styrke landets konkurrenceevne og produktivitet, identificeres der ikke et behov for at forbedre kvalitetssystemerne. Forbedring af kvalitetssystemer er heller ikke medtaget som prioritet i den nationale konkurrencestrategi<sup>18</sup>. Derudover var den nationale indsats til forbedring af kvalitetssystemerne fragmenteret og havde ikke et særskilt budget, samtidig med at de involverede institutioner<sup>19</sup> ingen kompetence havde til at udarbejde politikker og reformer.

- 14 *»Programa Nacional Forestal 2004-2021«.*
- 15 Regionen dækker det centrale, vestlige og sydlige Honduras.
- 16 Ifølge Europa-Kommissionens retningslinjer for budgetstøtte forudsætter programmerne for sektorbudgetstøtte, at der findes relevante og troværdige sektorstrategier.
- 17 Kvalitetssystemerne omhandler normalisering, metrologi, godkendelse og overensstemmelsessikring.
- 18 *»Estrategia nacional de competitividad«.*
- 19 Det nationale kvalitetssystem og ministeriet for planlægning og eksternt samarbejde.

## Der var store risici forbundet med budgetstøtten, som Kommissionen til en vis grad har afhjulpet

### 24

Budgetstøtten i Honduras var forbundet med en række væsentlige risici, navnlig i forhold til makroøkonomisk ustabilitet og svagheder i forvaltningen af offentlige finanser såsom svig og korruption. I overensstemmelse med risikovurderingsrammen<sup>20</sup> beskrev Kommissionen disse risici og forsøgte at afhjælpe dem.

### Makroøkonomisk stabilitet

### 25

Makroøkonomisk stabilitet i modtagerlandet er en nøglebetingelse for EU-budgetstøttens effektivitet. Honduras' makroøkonomiske politik var ustabil. I 2008 lykkedes det ikke Den Internationale Valutafond at indgå en aftale med Honduras, efter det blev vurderet, at regeringen ikke fulgte fondens anbefalinger, hvad angik penge- og valutapolitikken, omkostningskontrollen og tilsynet med banksystemet. Der blev først indgået en ny aftale med Den Internationale Valutafond i oktober 2010, men i marts 2012 blev denne dog lagt på hylden igen efter uenighed om den nødvendige makroøkonomiske politik, især behovet for at liberalisere valutamarkedet. I december 2014 nåede Den Internationale Valutafond endelig til enighed med Honduras' regering om en makroøkonomisk politik, og denne aftale er siden blev gennemført med vellykket resultat. Landet er dog fortsat sårbart over for udefra kommende kriser, navnlig i relation til USA's økonomiske vækst og olieprisen.

### 26

Kommissionens risikoreducerende foranstaltninger omfatter dialog, hvilket særligt er blevet anvendt i forhold til finansministeriet og dermed også har styrket ministeriets kompetencer. Derudover gøres der brug af teknisk bistand, navnlig for at hjælpe med at analysere situationen, vurdere risiciene og udarbejde økonomiske prognoser. Kommissionens betingelser for udbetaling af støtte (jf. **bilag IV**) omfattede et krav om en troværdig og relevant stabilitetsorienteret makroøkonomisk politik. Der var dog kun meget få oplysninger om, hvad der reelt blev forventet. Der blev henvist til en række indikatorer, men der var ikke anført mål eller grænseværdier. Kommissionens beslutninger om at indgå forpligtelser om og udbetale budgetstøtte tog således ikke udgangspunkt i en tilstrækkelig struktureret vurdering af, hvorvidt de opnåede fremskridt var tilfredsstillende. Denne tilgang er navnlig bekymrende, når der er tale om de beslutninger, der blev truffet i de år, hvor Honduras ikke havde en aftale med Den Internationale Valutafond, fordi der var større sandsynlighed for en usikker makroøkonomisk ramme (jf. punkt 25).

20 Risikovurderingsrammen blev indført i overensstemmelse med anbefalingen i Revisionsrettens særberetning nr. 11/2010 »Kommissionens forvaltning af generel budgetstøtte i AVS-stater og lande i Latinamerika og Asien« (<http://eca.europa.eu>) og COM(2011) 638 final af 13. oktober 2011 »EU's fremtidige tilgang til budgetstøtte til tredjelande«.

### 27

Som følge af den makroøkonomiske situation i 2012 og den manglende aftale mellem landet og Den Internationale Valutafond tilbageholdt Kommissionen ved flere lejligheder sine udbetalinger af budgetstøtte, indtil udsigterne for makroøkonomisk stabilitet var bedre, og Den Internationale Valutafond var gået i gang med at forhandle en ny aftale på plads. Denne gode praksis sendte et stærkt signal til Honduras' regering, hvilket var med til at forbedre situationen. I den periode, hvor Kommissionen holdt sin budgetstøtte tilbage<sup>21</sup>, underskrev den imidlertid EuroFor-finansieringsaftalen om yderligere budgetstøtte. Vi vurderer, at dette sendte modstridende signaler, hvilket kan indvirke negativt på støttens effektivitet.

### Forvaltning af offentlige finanser

### 28

Robuste systemer til forvaltning af offentlige finanser er afgørende for gennemførelsen af politikker og ydelse af offentlige tjenester, og er derfor endnu en central betingelse for effektiv budgetstøtte. Der er betydelige svagheder i Honduras' forvaltning af offentlige finanser, men regeringen har vedtaget en række planer for at forbedre situationen. En reformplan<sup>22</sup>, som blev vedtaget i juni 2011, opfyldte ikke Kommissionens forventninger, da den ikke var tilstrækkeligt detaljeret og ikke indeholdt målbare indikatorer og mål. Kommissionen anså den forbedrede reformplan fra maj 2012 for at være troværdig, men stadig ret generel.

### 29

Forvaltningen af de offentlige finanser er blevet bedre, men det er ikke sket så hurtigt som forventet. Generelt er forvaltningen stadig svag. De vedvarende problemer er ifølge Kommissionen:

- a) at regeringens udgiftsniveau overstiger det godkendte budget og de tilgængelige indtægter
- b) at niveauet for betalingsrestancer fortsat er ukendt
- c) at budgettet ikke bliver fuldt forvaltet gennem det fælles kontosystem
- d) at effektiviteten i Honduras' overordnede revisionsorgan<sup>23</sup> er begrænset
- e) at e-plattformen for offentlige udbud ikke er gennemsigtig
- f) at korruptionsniveauet fortsat er problematisk.

21 Samlet set blev budgetstøtten til APN og PAPSAC tilbageholdt i henholdsvis 17 og 23 måneder.

22 »Plan para la mejora de la gestión, transparencia y escrutinio de las finanzas públicas 2012-2014«.

23 »Tribunal Superior de Cuentas«.

## 30

Kommissionen har arbejdet på at begrænse disse risici i forbindelse med forvaltningen af de offentlige finanser.

- a) Kommissionen har bidraget til PEFA-undersøgelserne (Public Expenditure and Financial Accountability), og der blev gennemført foranstaltninger for teknisk bistand, PAAPIR, ydet ekspertbistand, der førte til forslaget om mere effektive og nødvendige foranstaltninger. Kapaciteten i præsidentembedet, finansministeriet og de interne kontrolorganer blev udbygget. Der blev endvidere ydet bistand til analysen af reformer og overensstemmelse med betingelserne for budgetstøtte. Endelig blev der gjort brug af den kortsigtede bistand til at forbedre reformplanen, udarbejde budgetmæssige tilgængelighedscertifikater for at forhindre ekstra budgetudgifter og gøre medarbejderne fortrolige med budgetstøtte.
- b) Efter udarbejdelsen af strategien for politisk dialog (jf. punkt 42) i 2012 har Kommissionen indtaget en mere aktiv rolle i den politiske dialog vedrørende forvaltningen af offentlige finanser. Dialogens hovedfokus har været forbedringerne i budgetforvaltningen, der omfatter emner såsom skatteindtægter, budgetmæssig gennemsigtighed og kontroller af den offentlige sektors underskud og udgifter (f.eks. lønninger). Dialogen havde for eksempel en positiv indvirkning på godkendelsen af det første flerårige budget (for 2016-2018) og indførelsen af udgiftscertificering for at begrænse udgifterne uden for budgettet. I forbindelse med certificeringssystemet forpligtes ministerierne til at sikre, at midlerne står til rådighed, inden forpligtelserne indgås.
- c) Kommissionens betingelser har omfattet et krav<sup>24</sup> om, at der skal udarbejdes et program med forbedringer vedrørende politiske prioriteter, programmer og projekter, reformer, indikatorer, mål og udgangsværdier. Dette krav bidrog til vedtagelsen af reformplanen fra 2011 (jf. punkt 29). I forhold til gennemførelsen af reformplanen har Kommissionen siden 2012 udarbejdet strukturerede vurderinger af forvaltningen af de offentlige finanser, således at det er muligt at sammenligne reformforventningerne med de reelle fremskridt. Dette er god praksis, men da forventningerne ikke er angivet særligt præcist, er det uklart, hvor omfattende reformerne forventes at være, og hvornår de forventes at være gennemført (jf. **tekstboks 4**).

24 Denne betingelse blev indskrevet i finansieringsaftalen for APN.

### Eksempler på ikkespecifikke reformforventninger

- Betydelig reduktion af udgifter uden for budgettet, men ingen angivelse af hvornår eller hvor meget.
- Indførelse af et periodiseret regnskabssystem uden angivelse af en frist.
- Anvendelse af et fælles kontosystem uden angivelse af en frist.
- Øget revisionsdækning, dog uden mål.

### **EU-delegationen manglede ekspertise til at forvalte budgetstøtteaktiviteterne på stedet**

#### **31**

I forbindelse med forvaltningen af budgetstøtten kræves der forskellige kompetencer inden for projektledelse. EU-delegationen i Honduras besad ikke den nødvendige makroøkonomiske ekspertise og ekspertise inden for forvaltning af offentlige finanser til at forvalte budgetstøtteforanstaltningerne på stedet. EU-delegationen var indtil 2013 afhængig af bistand fra den regionale delegation i Nicaragua, når den skulle håndtere spørgsmål vedrørende budgetstøtte og makroøkonomiske analyser. Selvom delegationen i Honduras til en vis grad kan benytte sig af hovedkvarterernes hjælp, påvirker den manglende ekspertise i landet stadig forvaltningen af budgetstøtten. Dette er af særlig stor betydning i Honduras, hvor der blev ydet budgetstøtte på trods af den kroniske makroøkonomiske ustabilitet (jf. punkt 25 og 26).

### **EU's foranstaltninger gav overordnet set de forventede output, men svagheder i overvågningsværktøjerne forhindrede vurderingen af de opnåede resultater**

#### **32**

Vi undersøgte, om foranstaltningerne blev gennemført som planlagt, og om de tilsigtede output blev nået. Vi undersøgte også, om Kommissionen overvåger foranstaltningernes gennemførelse og resultater på en passende måde.

### **De forventede output blev generelt nået, dog med forsinkelser, der hovedsageligt skyldtes den vanskelige situation**

#### **33**

De aktiviteter, der blev planlagt i forbindelse med Kommissionens foranstaltninger inden for de reviderede prioriterede sektorer, blev generelt gennemført, og output blev for det meste nået. Inden for sikkerheds- og retssektoren blev de forventede output dog kun delvist nået. Det skyldtes den vanskelige situation efter statskuppet i 2009 og det faktum, at de nationale myndigheder ikke samarbejdede tilstrækkeligt i forbindelse med projekternes gennemførelse. Resultatet var, at den juridiske ramme ikke blev harmoniseret, hvilket ellers var et af nøglemålene med PASS-programmet.

#### **34**

De forventede output blev generelt nået, men gennemførelsen var forsinket inden for alle de prioriterede sektorer som følge af statskuppet i 2009, den manglende aftale mellem landet og Den Internationale Valutafond i perioden 2012-2014 (jf. punkt 35) og kapacitetsbegrænsningerne, der påvirkede de nationale myndigheder.

### 35

Forsinkelserne var mest tydelige inden for skovbrugssektoren og skyldtes hovedsagelig statskuppet i 2009. Efter annulleringen af de oprindelige skovbrugsprogrammer i 2009 var Kommissionen ikke i stand til at underskrive MOSEF- og EuroFor-finansieringsaftalerne før anden halvdel af programmeringsperioden (hhv. 2011 og 2013), og gennemførelsen blev ikke skudt i gang før sidst i perioden (2012 og 2014). MOSEF blev efterfølgende også påvirket af forsinkelser i forbindelse med kontraktindgåelse og gennemførelse. Alle lokale tilskud og størstedelen af projekterne vedrørende skovbevaringsinstituttet blev underskrevet i den sidste måned inden fristen for endelig kontraktindgåelse. Som følge heraf vil der sandsynligvis blive ydet EU-støtte til skovbrugssektoren indtil 2019, selvom denne oprindeligt skulle være afsluttet i 2014.

### Trods af, at der blev brugt forskellige værktøjer, var resultatovervågningen mangelfuld

### 36

Kommissionen brugte en række forskellige værktøjer til at overvåge EU-støtten, såsom indikatorer, besøg på stedet, resultatorienteret overvågning og evalueringer. En række svagheder påvirkede udvælgelsen og brugen af indikatorer.

- a) Næsten halvdelen af PASS-indikatorerne var ikke tilstrækkeligt relevante, da de ikke vedrørte foranstaltningernes mål.
- b) Fremskridtene med nogle af foranstaltningernes mål blev ikke overvåget ved hjælp af indikatorer. Eksempler herpå var forbedringen af servicekvaliteten inden for vand- og sanitetssektoren, nedbringelsen af mødre- og børnedødeligheden og skabelsen af ordentligt arbejde inden for skovbruget.
- c) Inden for vand- og sanitetssektoren vedrørte indikatorerne kun aktiviteterne og ikke udfaldene, og de var ikke i fuld overensstemmelse med de nationale strategier. De henviste eksempelvis til det antal personer, der fik ny eller forbedret adgang til vand og sanitet, i stedet for den nationale andel af husholdninger med adgang til drikkevand i landdistrikter.
- d) Der var ofte ikke fastsat udgangsværdier for indikatorerne. Det er nødvendigt med et nøjagtigt udgangspunkt for at kunne måle fremskridt og for at vurdere, hvorvidt målene er realistiske og samtidig tilstrækkeligt ambitiøse. I de tilfælde, hvor der var fastsat udgangsværdier, var disse ikke altid pålidelige, hvilket skyldes svagheder i de honduranske myndigheders dataindsamling.
- e) Under vores interview satte Honduras' regering og en række ministerier spørgsmålstejn ved kvaliteten og relevansen af de overvågningsdata, der var indsamlet af det nationale statistikinstitut, og som nogle gange afveg fra de pågældende ministeriers overvågningsdata.
- f) I nogle tilfælde var indikatorerne ikke pålidelige (f.eks. ingen ulovlig skovhugst) eller blev først fastlagt efter, at der var indgået forpligtelser for midlerne. Der blev først udvalgt indikatorer og mål for APN, da finansieringsaftalen var blevet underskrevet.



### 37

Kommissionen benyttede sig endvidere af besøg på stedet som overvågningsværktøj. Kommissionen dokumenterede sine besøg på stedet, men de var ikke planlagt på baggrund af en risikoanalyse.

### 38

Den resultatorienterede overvågning blev gennemført af en række eksterne konsulenter under eller efter foranstaltningernes gennemførelse. I løbet af revisionsperioden blev der foretaget overvågning inden for alle de prioriterede sektorer og af alle foranstaltninger, der havde gjort betydelige fremskridt. Konsulenterne fremsatte anbefalinger, som der dog ikke altid blev fulgt op på. I nogle tilfælde (APN) skyldtes dette, at anbefalingerne først blev fremsat ved gennemførelsesperiodens afslutning. I andre tilfælde traf de nationale myndigheder ganske enkelt ikke de nødvendige foranstaltninger til at gennemføre anbefalingerne.

### **Kommissionen har gjort en stor indsats for at få en konstruktiv politisk dialog, som bidrager til positive forandringer**

### 39

Vi undersøgte, om Kommissionen havde en struktureret tilgang til den politiske dialog med klare mål, jævnlig interaktion, registrering af fremskridt og resultatvurdering. Vi undersøgte også, om den politiske dialog var i overensstemmelse med målene for EU-foranstaltningerne, og hvorvidt denne dialog var aktiv, konstruktiv og tilstrækkelig til at kunne skabe en reel effekt.

### **Kommissionen har udviklet relevante strategier for den politiske dialog inden for de fleste prioriterede sektorer**

### 40

Betingelserne for EU's politiske dialog med Honduras blev fastsat i aftalen om politisk dialog og samarbejde (jf. punkt 6) og vil fremover være omfattet af associeringsaftalen (jf. punkt 5). Den overordnede ramme for politisk dialog er hensigtsmæssig. EU-delegationen i Honduras har siden 2012 udviklet otte strategier for den politiske dialog, som omhandler makroøkonomisk politik, forvaltning af offentlige finanser, udviklingspolitik, ordentligt arbejde, fødevarerikkerhed, skovbrug, vand og sanitet samt kvalitetssystemer til forbedring af konkurrenceevne.

### 41

Disse strategier, som blev opdateret i 2013 og 2015, omfatter målene for den politiske dialog. De repræsenterer god praksis, selv om de tenderer til at være generelle og ikke være klare, hvad angår det nødvendige kontakttal og -omfang. Derudover er deres dækning ikke tilstrækkelig: Der er stadig ingen specifik strategi for den politiske dialog om fattigdomsbekæmpelse eller sikkerhed og retfærdighed.

### 42

Vigtige aspekter af den politiske dialog dokumenteres i landerapporter, der udarbejdes af delegationen for Kommissionens hovedkvarterer. Dialogen dokumenteres også til dels af projektlederne, der sender rapporter vedrørende vigtige møder hjem til Kommissionen. Der er eksempelvis blevet udarbejdet rapporter af denne type på områderne sundhed, uddannelse, skovbrug og kvalitetssystemer for øget konkurrenceevne. Gennemførelsen af strategierne for den politiske dialog bliver dog ikke dokumenteret tilstrækkeligt grundigt. Endvidere har Kommissionen ikke evalueret opnåelsen af de mål, der er fastlagt i strategierne for den politiske dialog.

## **Kommissionens politiske dialog lettede gennemførelsen af EU's foranstaltninger og førte til håndgribelige forbedringer**

### 43

Den politiske dialog bliver snarere ført af bidragerne end af de nationale myndigheder, hvilket er den næstbedste løsning. Kommissionen har gjort et meget stort arbejde for at indlede en relevant og konstruktiv politisk dialog på alle niveauer. Når der koordineres en dialog med andre bidragerne, er Kommissionen involveret i de fleste initiativer. Kommissionen fører ligeledes en bilateral dialog eller en dialog i de styregrupper, der fører tilsyn med de foranstaltninger, den finansierer, eksempelvis inden for skovbrug eller sikkerhed og retfærdighed. Generelt har Kommissionens dialog været i overensstemmelse med foranstaltningernes mål og har bidraget til gennemførelsen heraf.

### 44

På trods af at EU er en af de vigtigste bidragerne i Honduras, lå EU's finansielle bidrag i revisionsperioden i gennemsnit kun på 0,2 % af landets BNP. Den indflydelse, EU kan forvente sig at gøre gældende gennem den politiske dialog, er derfor begrænset — betydeligt mindre end den indflydelse, som for eksempel USA, som er Honduras' største handelspartner, har. Kommissionens dialog har dog ikke desto mindre haft en virkning, der gik ud over målene med foranstaltningerne. F.eks.:

- a) Kommissionens dialog inden for skovbrugssektoren har ud over foranstaltningerne også behandlet andre relevante problemstillinger, herunder kampen mod barkbilleangreb og forhandlinger om en frivillig partnerskabsaftale mellem EU og Honduras om retshåndhævelse, god forvaltningspraksis og handel på skovbrugsområdet. Disse forhandlinger var vellykkede, og der vil sandsynligvis blive underskrevet en aftale i 2016, som vil forpligte Honduras til udelukkende at handle med lovligt fældede træprodukter og udvikle et system til kontrol af træets lovlighed. Forhandlingerne var endvidere med til at opbygge kapaciteten på skovbrugsområdet.
- b) I forhold til menneskerettighederne<sup>25</sup> var Kommissionens politiske dialog af afgørende betydning for at fremme åbningen af et kontor for FN's Højkommissariat for Menneskerettigheder i Honduras. Den honduranske regering har tilkendegivet sin accept heraf, og kontoret ventes at åbne snart. Kommissionen har med succes fremmet lovgivningsmæssige reformer, så som en lov om beskyttelse af menneskerettighedsforkæmpere. Den har også været med til at skabe en platform for dialog med civilsamfundet vedrørende menneskerettigheder og for udveksling med regeringen.

## 45

Visse faktorer har svækket den potentielle virkning af Kommissionens dialog:

- a) Vi fandt begrænset dokumentation for, at Kommissionen gennem sin dialog havde behandlet nogle af de anliggender, APN støtter. Der var eksempelvis kun få bilaterale tekniske møder med de nationale myndigheder med henblik på at behandle de store problemer med at nå uddannelsesmålene<sup>26</sup>. Dialogen med andre bidragsdere på dette område omhandlede de overordnede aspekter, herunder forvaltningssystemerne og den nye uddannelseslov. Den høje gentagelses- og frafaldsrate inden for uddannelsesområdet blev ikke behandlet. Derudover findes der ingen dokumentation for, at Kommissionens politiske dialog har omhandlet gennemførelsen af den nationale statistikstrategi for 2011-2015 eller reformen af den offentlige tjeneste, på trods af at dette skulle have indgået i foranstaltningerne.
- b) Honduras' myndigheder var ikke altid modtagelige for Kommissionens politiske dialog. På trods af EU's bestræbelser vedtog regeringen eksempelvis ikke en national politik på sikkerheds- og retsområdet. Derudover har Kommissionen ikke i tilstrækkelig grad promoveret det juridiske observatorium, der er etableret med EU-støtte. Observatoriets synlighed og effektivitet trues af, at regeringen støtter oprettelsen af et andet observatorium<sup>27</sup>.

- 25 Dette område har en tæt forbindelse til sikkerheds- og retssystemet.
- 26 To møder i 2011, ét i 2012 og ét i 2013.
- 27 Det andet observatorium er planlagt af missionen mod korruption og straffrihed i Honduras, som er en international kommission, der har til formål at undersøge korruption. Organisationen af Amerikanske Stater foreslog, at observatoriet skulle bistå myndighederne i en fireårig periode med at gennemføre undersøgelser og retsforfølgelse af forbrydelser og indføre reformer af retssystemet.

**Under de vanskelige forhold, der råder i landet, har EU's foranstaltninger bidraget til positive udviklinger, men den generelle situation i Honduras er fortsat bekymrende**

**46**

Vi undersøgte, hvorvidt EU's foranstaltninger har bidraget til positive resultater. I den forbindelse evaluerede vi de udviklinger, der er sket inden for de prioriterede sektorer, samt eventuelle forbindelser mellem disse udviklinger og EU-støtten.

**Fattigdommen forværredes**

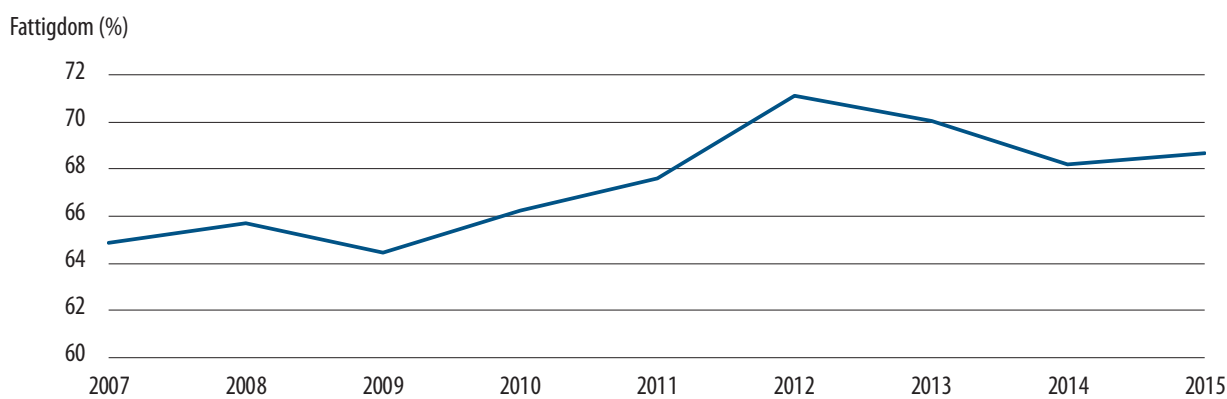
**47**

På trods af de øgede udgifter på det sociale område er fattigdommen — beregnet ud fra indkomst og grundlæggende behov — blevet forværret i perioden 2007-2015 (jf. **figur 3**). Selvom det hovedsageligt er landområderne, der er ramt af fattigdom, har den ekstreme fattigdom også bredt sig betydeligt i byområderne. Honduras hører fortsat til blandt de fattigste og mest ulige<sup>28</sup> lande i Latinamerika.

28 Gini-koefficient på 0,58 % i 2014.

**Figur 3**

**Fattigdom i Honduras (%)**



Kilde: Det nationale statistikinstitut.

## Uddannelse

### 48

Der er opnået en række positive resultater på uddannelsesområdet. Uddannelsesministeriet har vedtaget en ny uddannelseslov<sup>29</sup> og en række forordninger. Det vigtigste fremskridt, det internationale samfund har konstateret, er overholdelsen af et undervisningsomfang på mindst 200 dage/året inden for det offentlige skolesystem. Derudover er der hvert år åbnet omkring 400 førskoleuddannelsescentre i ugunstigt stillede områder, og der er sket forbedringer i personaleforvaltningssystemet, som har ført til fjernelsen af omkring 15 000 fiktive lærerstillinger.

### 49

2015-målet som fastsat i årtusindmålene for, hvor mange børn der skal have afsluttet grundskolen, er dog ikke nået. Kun tre af de syv mål for 2013 i den nationale plan for 2010-2022 (jf. **tekstboks 1**) er nået<sup>30</sup>. Blandt de uddannelsesindikatorer, der er fastlagt i regeringsplanen for 2010-2014, var de syv ikke målbare, ti viste gode fremskridt, mens elleve lå under det forventede<sup>31</sup>. Ingen af de otte mål, der skulle være nået inden 2014 i henhold til APN, var blevet nået. Resultaterne for seks af dem var endda faldet til et niveau under udgangsværdien<sup>32</sup>.

### 50

Der er ingen dokumentation for, at APN har haft den store virkning på uddannelsessektoren. Uddannelsesministeriets budget steg betydeligt i perioden 2007-2010, men det stagnerede efterfølgende under gennemførelsen af APN. Effektiviteten steg dog med en større finansiel tildeling til førskoleuddannelsen og et fald i lønomkostningerne fra 55 % af udgifterne i 2007 til 49 % i 2014.

## Sundhed

### 51

Fire ud af de fem APN-mål vedrørende sundhed var blevet nået. Antallet af fødsler på sygehuse steg. Dette gjaldt også for antallet af kvinder, som fik før- og efterfødselspleje. Antallet af lægekonsultationer i centrene på landet steg også. APN's overordnede sundhedsmål blev nået, eftersom børne- og mødredødeligheden faldt en smule i revisionsperioden. De mål, der var fastsat i den nationale sundhedsplan for 2010-2014, og årtusindudviklingsmålene blev imidlertid ikke nået (jf. **tabel 1**).

29 Grundlæggende uddannelseslov («Ley Fundamental de Educación»).

30 Antallet af skoledage, uddannelsesfrekvens på sekundærtrinnet og det gennemsnitlige antal år med skolegang.

31 I henhold til Honduras' revisionsret.

32 Nettodækningen af førskoleuddannelsen, nettodækningen af tredje cyklus af grunduddannelsen, kompetencer inden for matematik i tredje cyklus af grunduddannelsen, andelen af børn, der forlader systemet, kompetencer inden for spansk i både første og anden cyklus af grunduddannelsen.

## Børne- og mødredødelighed

		Børnedødelighed (pr. 1 000 levende fødte)	Mødredødelighed (pr. 100 000 levende fødte)
Situationen i 2009		26	108
Mål	National sundhedsplan for 2010-2014 (mål for 2014)	15	60
	Årtusindudviklingsmål (mål for 2015)	16	45
Situationen i 2014		24	73

Kilde: Det nationale statistikinstitut, den nationale sundhedsplan, årtusindudviklingsmålene.

## 52

Den nødvendige politiske vilje var dog til stede. Dette kom til udtryk i form af det betydeligt forhøjede budget til sundhedsministeriet i perioden 2007-2015 og indsatsen for at gøre udgifterne mere effektive. I den forbindelse faldt de centrale udgifter, herunder lønomkostningerne, som faldt fra 18 % til 15,4 % af udgifterne. EU spillede sammen med en række andre bidragydere en rolle i disse forbedringer. Strukturelle svagheder, tilbagevendende sygdomsudbrud<sup>33</sup> og hyppige udskiftninger i ministerposterne virkede dog hindrende på fortsatte fremskridt.

## Vand og sanitet

## 53

Honduras har en forholdsvis høj andel af befolkningen, som har adgang til vand (86 % af husholdningerne i 2012) og sanitet (80 % af husholdningerne i 2012)<sup>34</sup>. Dette er tæt på eller overstiger årtusindudviklingsmålene for 2015 (henholdsvis 88 % og 75 %). Der er dog store forskelle mellem land- og byområderne. Drikkevand udgør også en stor udfordring. Det vurderes, at kun 10 % af landbefolkningen har adgang til klorbehandlet vand — i byområderne ligger denne andel på 70 %<sup>35</sup>.

## 54

Siden gennemførelsen af PAPSAC blev iværksat i 2012, er der ikke sket forbedringer i adgangen til ledningsvand (jf. figur 4) og i sanitetsniveauerne<sup>36</sup> på grund af det utilstrækkelige investeringsniveau<sup>37</sup>. Budgettet til den nationale vandleverandør<sup>38</sup> steg i perioden 2007-2014, men de supplerende midler, som tjenesteudbyderen modtog, blev hovedsageligt absorberet af ikkediskretionære udgifter, herunder lønninger og gæld.

33 Herunder chikungunya, dengue, malaria og zikafeber.

34 National demografisk og sundhedsmæssig undersøgelse 2011-2012, regeringsrapport om den nationale plan 2010-2014 og *Foro Nacional de Convergencia*, en civilsamfundsorganisation, som overvåger gennemførelsen af nationale udviklingsstrategier.

35 Nationalt program til forbedring af drikkevandets kvalitet — en del af den nationale plan for drikkevand og sanitet.

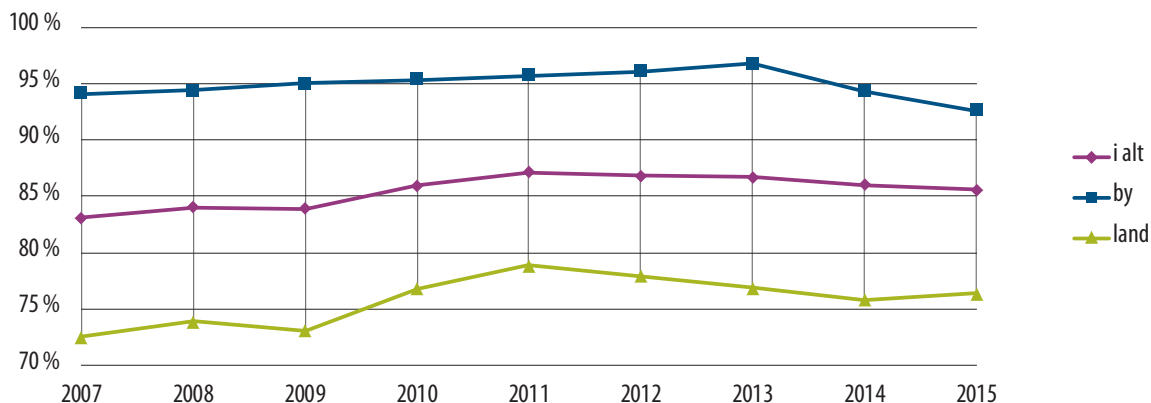
36 WHO/UNICEF's fælles program for overvågning af vandforsyning og sanitet. Honduras. Opdateret juni 2015. Samt data fra det nationale statistikinstitut.

37 Verdensbanken, 2013. Honduras — A Public Expenditure Review: Decentralisation of water and sanitation services (oversigt over offentlige udgifter: decentralisering af vand- og sanitetstjenester).

38 *Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados*.

Figur 4

Husholdninger med adgang til ledningsvand i Honduras



Kilde: Det nationale statistikinstitut.

55

I denne kontekst var EU's bidrag til sektoren forholdsvis begrænset. De nationale myndigheder brugte midler fra mange forskellige bidragsydere til at sikre adgangen til vand og sanitet for 13 957 personer, samtidig med at 20 kommunale vandmyndigheder og lokale tilsyns- og kontrolenheder blev udbygget, der blev oprettet tre flodbassinråd og godkendt en national plan for drikkevand og sanitet samt finansielle bestemmelser på området.

Kvalitetssystemer for øget konkurrenceevne

56

PAPSAC-målene er blevet nået. Det var outputmål, og de vedrørte antallet af godkendte processer, certificerede producenter og oplysningskampagner. Det er dog ikke muligt at måle denne støttes endelige virkning på de honduranske produkters konkurrenceevne. Men det lader til, at virkningen har været ret begrænset. Fra 2012 til 2015 steg eksporten let i volumen, men faldt generelt, hvad værdien angår. Eksportmængden til EU svingede. Det højeste eksportniveau blev nået i 2011<sup>39</sup>, og dette niveau er ikke nået siden, på trods af at der i 2012 blev indgået en associeringsaftale (jf. punkt 5).

39 2 800 millioner kilo til en værdi af i alt 2 100 millioner dollars (kilde: Honduras' centralbank).

## EU-støtten førte til reformer inden for skovforvaltning, men det er for tidligt til at kunne se den overordnede virkning

### 57

EU-støtten til skovbrugssektoren førte til yderligere reformer. Kombinationen af projektstøtte og muligheden for at modtage sektorspecifik budgetstøtte fra EU fremskyndede udarbejdelsen og vedtagelsen i 2013 af en sektorspecifik politik, der styrkede skovbevaringsinstituttets beføjelser. EU-støtten bidrog ligeledes til reformer til en forbedret forvaltning i sektoren, styrkelse af den kommunale skovforvaltning og forenkling af de administrative procedurer.

### 58

Reformerne har endnu ikke haft den store overordnede virkning. Andelen af skovområder i Honduras faldt rent faktisk fra 59 % i 2011 til 48 % i 2014<sup>40</sup>. Dette medførte ikke alene en nedgang i landets skovarealer, men påvirkede også biodiversiteten. En af de vigtigste årsager var, at området under skovforvaltning blev mindre. Dette ses i et fald i antallet af skovforvaltningsplaner<sup>41</sup>. Dette medførte, at hver anden hektar ikke længere var underlagt en forvaltningsplan. Det er således blevet sværere at behandle tværgående spørgsmål såsom skovbrande. Antallet af brande og det ramte område er steget støt siden 2012.

### 59

Årsagerne til, at det indtil videre har skortet på tydelige virkninger, er blandt andet:

- a) Lovgivningsmæssige forsinkelser indvirkede på styrkelsen af skovbevaringsinstituttet. Instituttet havde derfor ikke opnået fuld operationel kapacitet, da EuroFor startede. Muligheden for at opnå effektivitetsstigninger i forbindelse med gennemførelsen af skovbrugspolitikken generelt og EuroFor i særdeleshed gik dermed tabt.
- b) De nationale myndigheder gjorde kun i meget begrænset omfang brug af de supplerende budgetmæssige ressourcer, som blev frigivet gennem EU-støtten, for at nå målene for skovbrugssektoren<sup>42</sup>.
- c) Sektoren stod over for en række omfattende udfordringer, herunder barkbilleepidemien (jf. 44.a)).

40 Honduras' statistiske årbøger på skovbrugsområdet 2011 og 2014.

41 En skovforvaltningsplan er et teknisk, juridisk og driftsrelateret dokument, der indeholder retningslinjer for, hvordan en specifik skov forvaltes på en bæredygtig måde i en periode på mindst fem år. Planen omfatter mål, en investeringsplan og et handlingsprogram.

42 I 2013 og 2014 var der ingen stigning i den støtte, der hvert år blev overført til skovbevaringsinstituttet fra det honduranske finansministerium. I 2015 var der en stigning (1,3 millioner euro), men dette var dog langt mindre end den EU-budgetstøtte, der var givet til området (1,8 millioner euro).



## EU-støtten har bidraget til et tættere samarbejde mellem retsvæsenet og de offentlige sikkerhedsinstitutioner, men situationen i landet er fortsat kritisk

### 60

Der er siden 2011 kommet betydeligt mere skub i bekæmpelsen af vold, straf-frihed og korrupcion i Honduras. Ved hjælp af EU's støtte er der således opnået en række fremskridt. PASS- og Eurojusticia-styregrupperne har styrket udvekslingen af data mellem retsvæsenet og de offentlige sikkerhedsinstitutioner, hvilket blandt andet har ført til interinstitutionelle aftaler inden for f.eks. fælles uddannelse. Den interinstitutionelle koordinering er dog fortsat hæmmet af, at hver enkelt institution følger sin egen strategi. Derudover er det ikke lykkedes at få vedtaget en fælles national politik for sikkerheds- og retssektoeren og harmonisere lovrammen. Dette skyldtes institutionelle svagheder og den vanskelige situation efter statskuppet i 2009.

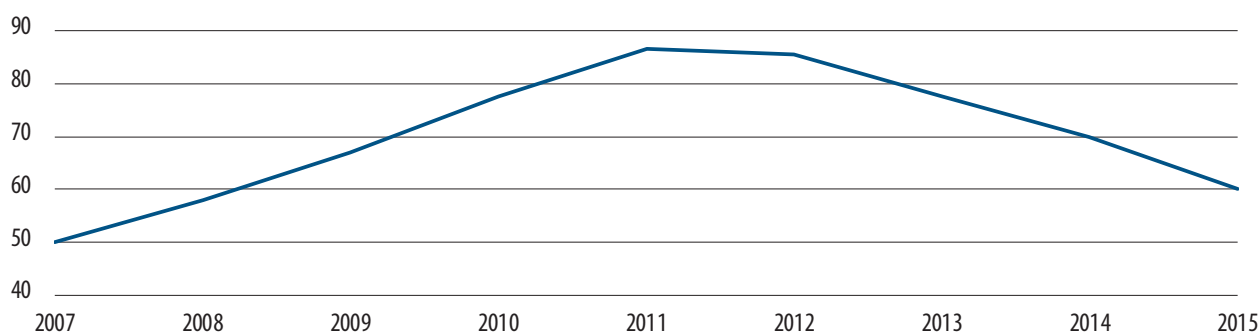
### 61

Udbredt vold udgør fortsat et problem. Drabstallet giver ikke et fuldstændigt billede af den generelle sikkerhedssituation, men tallet er dog en vigtig indikator (jf. **figur 5**). På trods af nedgang siden 2012 er drabstallet fortsat meget højt for regionen (mindre end 30 dødsfald pr. 100 000 indbyggere i Mellemerika) og i forhold til globale standarder (mindre end ti dødsfald pr. 100 000 indbyggere<sup>43</sup>).

43 FN's Kontor for Narkotikakontrol og Kriminalitetsbekæmpelse, Global Study on Homicide 2013 (global undersøgelse vedrørende drab 2013), som findes på <https://www.unodc.org/gsh/>

Figur 5

### Årligt drabstal pr. 100 000 indbyggere i Honduras



Kilde: Honduras' politi.

### 62

Der er flere fortolkninger af årsagerne til, at drabstallet er faldet. Regeringen fører en hård kurs på området, f.eks. ved at sætte militærpolitiet ind i stedet for i højere grad at fokusere mere på forebyggelse. Der er muligt, at forebyggelse-saktiviteter og styrkelsen af de offentlige sikkerhedsinstitutioner har bidraget til nedgangen. Der findes dog intet belæg for dette. EU's finansielle bidrag var forholdsvis lille, og nogle af de vigtigste PASS-mål blev ikke nået. Derfor er virkningen af EU-støtten sandsynligvis ret begrænset.

# Konklusioner og anbefalinger

## 63

Revisorerne undersøgte effektiviteten af EU's udviklingsstøtte til prioriterede sektorer i Honduras. Vi fandt, at EU's foranstaltninger var relevante set i lyset af den vanskelige situation, landet befinder sig i, og at foranstaltningerne generelt havde leveret de forventede output og bidraget til en række positive udviklinger inden for disse sektorer. Den generelle situation i landet er dog fortsat bekymrende. Fattigdommen er blevet forværret, skovarealet er blevet mindre, der forekommer fortsat meget vold, og drabstallet er meget højt. Vi fandt også svagheder i Kommissionens forvaltning af EU-støtten. Vi kunne på baggrund af disse elementer konkludere, at EU's udviklingsstøtte til en række prioriterede sektorer i Honduras var delvis effektiv.

## 64

Kommissionens tilgang til udviklingsstøtten i Honduras var korrekt målrettet områder med store behov, som i de fleste tilfælde var omfattet af relevante og troværdige nationale strategier. Tilgangens fleksibilitet betød dog, at mange af områderne kun modtog EU-støtte i en forholdsvis kort periode, hvilket øgede risikoen for at bringe virkningen i fare. Vi konstaterede endvidere, at EU-foranstaltningerne for tildeling af støtte havde meget brede mål, og at den finansielle støtte derfor blev spredt ud på mange områder eller ikke tog fat på visse af de prioriterede behov. Der findes en god koordineringsstruktur for bidragyderne i Honduras, men det reelle samarbejde var forholdsvis begrænset, hvorfor støtteforanstaltningerne i en række specifikke tilfælde kom til at overlape hinanden. Kommissionen arbejder dog hen imod en fælles programlægning med EU-medlemsstaterne fra 2018 (jf. punkt 12 til 20).

### **Anbefaling 1 — Styrke EU-tilgangen ved at gøre den mere konsekvent og fokuseret**

---

Kommissionen bør i forbindelse med den næste ændring i strategien for støtte til prioriterede sektorer i Honduras styrke sin tilgang ved at:

- a) sikre, at støtten til de prioriterede sektorer ydes i tilstrækkelig lang tid til at gøre det muligt at nå de fastsatte mål
- b) indsnævre fokus for sine foranstaltninger, således at de dækker færre veldefinerede områder, der involverer støtte til et begrænset antal institutioner
- c) arbejde hen imod fælles programlægning sammen med EU's medlemsstater og en bedre koordinering af sin tilgang med andre bidragydere.

## Konklusioner og anbefalinger

### 65

Kommissionen ydede en betydelig del af sin finansielle støtte i form af budgetstøtte og støttede dermed generelt relevante og troværdige nationale strategier. EU-delegationen rådede imidlertid ikke over den nødvendige makroøkonomiske ekspertise og ekspertise inden for forvaltning af offentlige finanser til at forvalte budgetstøtteforanstaltninger på stedet. Der var endvidere betydelige risici i forhold til den makroøkonomiske ramme og forvaltningen af offentlige finanser forbundet med at yde budgetstøtte i Honduras. Kommissionen var i stand til delvis at afhjælpe disse risici gennem dialog og teknisk bistand og ved at opstille betingelser, der skulle opfyldes inden udbetalingen af budgetstøtte. Kommissionen vurderede ikke budgetstøtteberettigelsen på en tilstrækkelig struktureret måde med henblik på at påvise, om de forventede fremskridt var i overensstemmelse med de tilsigtede og klart definerede benchmarks. I ét tilfælde forpligtede Kommissionen sig til at yde budgetstøtte, samtidig med at den holdt udbetalinger tilbage på grund af manglende opfyldelse af de generelle støtteberettigelsesbetingelser. Der blev således sendt inkonsekvente budskaber til partnerlandet, hvilket bragte støttens effektivitet i fare (jf. punkt 21 til 31).

### Anbefaling 2 — Styrke forvaltningen af budgetstøtteaktiviteter

Kommissionen bør yderligere styrke forvaltningen af sine budgetstøtteaktiviteter ved:

- a) at sikre, at de budskaber, der sendes i forbindelse med beslutninger om budgetstøttekontrakter, er konsekvente; Kommissionen bør navnlig undgå at forpligte sig til budgetstøtte, hvis den på samme tid holder udbetalinger tilbage på grund af manglende opfyldelse af støtteberettigelsesbetingelserne vedrørende den makroøkonomiske ramme og/eller forvaltningen af offentlige finanser
- b) at strukturere sine fremtidige evalueringer af budgetstøtteberettigelsen bedre for at påvise, om de forventede fremskridt er i overensstemmelse med de tilsigtede og klart definerede benchmarks
- c) at sikre, at EU-delegationen i Honduras under næste rotation af delegationspersonale får tilført større ekspertise på det makroøkonomiske område og inden for forvaltning af offentlige finanser.

### 66

De fleste af de aktiviteter og output, der var planlagt for Kommissionens foranstaltninger, er blevet realiseret, dog med betydelige forsinkelser, der typisk skyldtes udefra kommende faktorer. Kommissionens resultatovervågning blev påvirket af svagheder i udvælgelsen og brugen af indikatorer, planlægningen af besøg på stedet, valget af tidspunkt for den resultatorienterede overvågning og opfølgningen på de deraf afledte anbefalinger (jf. punkt 32 til 38).

## Konklusioner og anbefalinger

### Anbefaling 3 — Styrke resultatmålingen af EU's foranstaltninger

---

Kommissionen bør yderligere styrke resultatmålingen af de fremtidige EU-foranstaltninger ved rettidigt at udvælge tilstrækkelige, relevante og målbare resultatindikatorer og fastlægge udgangsværdier herfor. I den forbindelse bør Kommissionen overveje at styrke de nationale systemer til indsamling af pålidelige data vedrørende demografiske og andre tendenser, især det nationale statistikinstitut. Kommissionen bør forbedre planlægningen af sin resultatorienterede overvågning og systematisk følge op på de deraf afledte anbefalinger.

### 67

Kommissionen har udviklet dialogstrategier til strukturering af sin politiske dialog med Honduras' regering på forskellige områder. Dette er god praksis, selvom disse strategier synes at være ret overordnede og ikke dækker alle de relevante områder, herunder fattigdomsbekæmpelse samt sikkerhed og retfærdighed. Kommissionen har endvidere ikke skriftligt vurderet, hvorvidt de mål, der er fastsat i dialogstrategierne, er blevet nået. Kommissionen har overordnet set ydet et stort arbejde på alle niveauer i forhold til at skabe en relevant og konstruktiv politisk dialog. Dette har bidraget til opnåelsen af målene for EU-foranstaltningerne (jf. punkt 39 til 45).

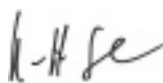
### Anbefaling 4 — Styrke den politiske dialog inden for de prioriterede sektorer

---

Kommissionen bør yderligere styrke sin politiske dialog inden for de prioriterede sektorer inden 2018 ved at gøre generelt brug af dialogstrategier på alle de relevante områder. Dette bør omfatte en klar definition af de forventede resultater/udfald af dialogen. Kommissionen bør efterfølgende udarbejde skriftlige vurderinger af, hvorvidt målene med dialogstrategierne er blevet nået.

Vedtaget af Afdeling III, der ledes af Karel Pinxten, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 25. oktober 2016.

*På Revisionsrettens vegne*



Klaus-Heiner LEHNE  
*Formand*

## Kort over Honduras



Kortlægning: Eurostat - GISCO, 06/2016

Administrative grænser: © EuroGeographics © UN-FAO © Geonames

## Vejledende tildelinger til prioriterede sektorer i Honduras 2007-2013 og 2014-2020

Periode	2007-2013		2014-2020
<b>Prioriteret sektor</b>	<b>Fattigdomsbekæmpelse</b>		<b>Fødevarerikkerhed</b>
<b>Dækkede områder</b>	NVP 1 (2007-2010)	NVP 2 (2011-2013)	
	Uddannelse	Vand og sanitet	Familielandbrug
	Sundhed	Styrkelse af kvalitetssystemer	
<b>Beløb prioriteret sektor (mio.)</b>	65,5	45,5	
	<b>111</b>		<b>100</b>
<b>Prioriteret sektor</b>	<b>Naturressourcer</b>		
<b>Dækkede områder</b>	NVP 1 (2007-2010)	NVP 2 (2011-2013)	
	Skovbrug	Skovbrug	
		Vedvarende energikilder	
		Energieffektivitet	
<b>Beløb prioriteret sektor (mio.)</b>	21	47	
	<b>68</b>		
<b>Prioriteret sektor</b>	<b>Retsvæsen og offentlig sikkerhed</b>		<b>Retssikkerhed</b>
<b>Dækkede områder</b>	NVP 1 (2007-2010)	NVP 2 (2011-2013)	Bekæmpelse af korruption Stigning i borgerdeltagelsen
	Sikkerhed	De facto-ændring fra sikkerhed (PASS) til retsvæsen (Eurojusticia)	
<b>Beløb prioriteret sektor (mio.)</b>	41	3	
	<b>44</b>		<b>40</b>
<b>Prioriteret sektor</b>			<b>Beskæftigelse</b>
<b>Dækkede områder</b>			Ordentligt arbejde og social beskyttelse
<b>Beløb prioriteret sektor (mio.)</b>			<b>85</b>
			<b>Støtteforanstaltninger</b>
			<b>10</b>
<b>Samlet beløb (mio.)</b>	<b>223</b>		<b>235</b>

Kilde: Europa-Kommissionen.

## Bilateral støtte til Honduras: beslutninger i perioden 2007-2015 (i euro)

Beslutningsår	Programmets navn	Oprindeligt tildelt	Kontraheret pr. 31.12.2015	Udbetalt pr. 31.12.2015
<b>Programmer 2007-2013</b>		<b>219 100 000,00</b>	<b>180 704 286,95</b>	<b>116 339 650,22</b>
<b>Fattigdomsbekæmpelse</b>		<b>102 600 000,00</b>	<b>81 004 660,17</b>	<b>68 906 315,17</b>
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
<b>Naturressourcer</b>		<b>68 000 000,00</b>	<b>66 387 310,95</b>	<b>26 655 622,36</b>
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
<b>Sikkerheds- og retssystem</b>		<b>36 500 000,00</b>	<b>19 148 940,82</b>	<b>10 306 872,92</b>
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
<b>Andre programmer 2007-2013</b>		<b>12 000 000,00</b>	<b>14 163 375,01</b>	<b>10 470 839,77</b>
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	Udfasning — 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
<b>Programmer 2014-2020</b>		<b>53 200 000,00</b>	<b>13 395 500,00</b>	<b>2 479 100,00</b>
<b>Fødevarerikkerhed</b>		<b>30 000 000,00</b>	<b>3 997 700,00</b>	<b>799 540,00</b>
2014	Seguridad Alimentaria, Nutrición y Resiliencia en el Corredor Seco (EUROSAN)	30 000 000,00	3 997 700,00	799 540,00
<b>Beskæftigelse</b>		<b>11 600 000,00</b>	<b>4 698 900,00</b>	<b>839 780,00</b>
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
<b>Retssikkerhed</b>		-	-	-
-		-	-	-
<b>Andet program 2014-2020 (teknisk bistand)</b>		<b>10 000 000,00</b>	<b>5 952 150,00</b>	<b>1 187 830,00</b>
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
<b>I ALT</b>		<b>272 300 000,00</b>	<b>194 099 786,95</b>	<b>118 818 750,22</b>

Kilde: Europa-Kommissionen.



Bilag IV

Betingelser fastsat i finansieringsaftaler om EU-foreanstaltninger

Foreanstaltning	Forvaltning af offentlige finanser	Budgetmæssig gennemsigthed og tilsyn	Makroøkonomisk stabilitet	Fattigdomsbekæmpelse	Skovbrug
APN	<p>Tilfredsstillende fremskridt inden for gennemførelsen af programmet for forvaltning af offentlige finanser. Baseret på konklusioner fra PEFA-undersøgelserne (Public Expenditure and Financial Accountability), præsentation og gennemførelse af flerårigt program for forvaltning af offentlige finanser, som omfatter:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• politiske prioriteter</li> <li>• programmer og projekter</li> <li>• politiske foranstaltninger (reformer)</li> <li>• specifikke, målbare, opnåelige, relevante og tidsbaserede objektive indikatorer, mål, udgangsværdier</li> <li>• et flerårigt budget.</li> </ul> <p>I år 3 og 4: udarbejdelse og udgivelse af PEFA-undersøgelserne (Public Expenditure and Financial Accountability).</p>	<p>Budgetmæssig gennemsigthed og tilsyn</p>	<p>Makroøkonomisk stabilitet</p> <p>Kommissionens positive evaluering af tilstedeværelsen af en makroøkonomisk politik til sikring af økonomisk stabilitet. Baseret på: årlig præsentation af en opdateret makroøkonomisk strategi, der viser de vigtigste makroøkonomiske og monetære foranstaltninger og resultaterne af og udviklingen i de vigtigste makroøkonomiske variable.</p> <p>Tilfredsstillende gennemførelse af den makroøkonomiske og monetære politik, med særligt fokus på:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• inflation</li> <li>• bruttoreserverniveau</li> <li>• eksterne løbende betalingsbalance</li> <li>• skatteindtægt</li> <li>• offentlig gæld.</li> </ul>	<p>Fattigdomsbekæmpelse</p> <p>Kommissionens tilfredsstillende evaluering af fremskridtet med at gennemføre regeringsplanen. Baseret på: I år 1: præsentation og udgivelse af regeringsplanen. Udgivelse og årlig præsentation af en rapport om gennemførelsen af regeringsplanen med følgende information:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• niveau for opfyldelse af mål og indikatorer</li> <li>• niveau for opfyldelse af politikker</li> <li>• budgetgennemførelse.</li> </ul>	<p>Skovbrug</p>

Bilag IV

Foranstaltning	Forvaltning af offentlige finanser	Budgetmæssig gennemsigthed og tilsyn	Makroøkonomisk stabilitet	Fattigdomsbekæmpelse	Skovbrug
<p><b>PAPSAC</b></p>	<p>Tilfredsstillende fremskridt inden for gennemførelsen af planen for forvaltning af offentlige finanser og/eller reformen af forvaltningen af offentlige finanser, særligt med fokus på:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• skattepolitikken og skatteforvaltningen</li> <li>• det integrerede finansielle forvaltningssystem</li> <li>• budgettets troværdighed, kontrol og revision</li> <li>• gennemførelse af en omfattende antikorrupsionspolitik</li> <li>• indkøbssystemer</li> <li>• passende budgettering af trancher.</li> </ul>	<p>Budgetmæssig gennemsigthed og tilsyn</p>	<p>Tilfredsstillende fremskridt inden for opretholdelsen af en stabil makroøkonomisk politik med særligt fokus på:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• kontrol med udgifter til lønninger og vederlag</li> <li>• kontrol med flydende gæld</li> <li>• det centrale offentlige underskud</li> <li>• gældsbejning</li> <li>• fremskridt inden for gennemførelsen af loven om offentlige tjenester</li> <li>• omfanget af de internationale reserver.</li> </ul>	<p>Inden for vand- og sanitetssektoren: præsentation af rapporter, der fremviser fremskridt inden for:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• styrkelse af ledelsen i det nationale råd for drikkevand og sanitet</li> <li>• godkendelse og fremskridt inden for gennemførelsen af sektorpolitikken</li> <li>• genoptagelse af og arbejdet i det sektorspecifikke trepartsudvalg</li> <li>• udarbejdelse og godkendelse af den nationale plan for drikkevand og sanitet</li> <li>• gennemførelsen af den nye almindelige lov om vand</li> <li>• gennemførelsen af ramme-loven om drikkevand og sanitet.</li> </ul> <p>Inden for kvalitetssystemer for øget konkurrenceevne: præsentation af rapporter, der fremviser fremskridt inden for:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• gennemførelse af loven om kvalitet og konsolidering af aktiviteter inden for det nationale kvalitetssystem</li> <li>• gennemførelse af strategien for konkurrenceevnen</li> <li>• konsolidering af aktiviteter inden for den nationale landbrugsfødevarer-tjenestes strategiske sundhedsplan.</li> </ul>	<p>Skovbrug</p>

Foranstaltning	Forvaltning af offentlige finanser	Budgetmæssig gennemsigthed og tilsyn	Makroøkonomisk stabilitet	Fattigdomsbekæmpelse	Skovbrug
<p><b>EuroFor</b></p>	<p>Tilfredsstillende fremskridt inden for den påviselige gennemførelse af programmet for styrkelse og reform af forvaltningen af offentlige finanser, særligt med fokus på:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• skattepolitikken og skatteforvaltningen</li> <li>• det integrerede finansielle forvaltningssystem</li> <li>• budgettets troværdighed, gennemsigthed, kontrol og revision</li> <li>• gennemførelse af en omfattende antikorrupsionspolitik</li> <li>• indkøbssystemer</li> <li>• passende budgettering af trancher.</li> </ul>	<p>Regelmæssig adgang til sammenhængende og omfattende budgetinformation.</p>	<p>Tilfredsstillende fremskridt inden for vedligeholdelsen af en påviselig stabil makroøkonomisk politik med særligt fokus på:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• kontrol med udgifter til lønninger og vederlag</li> <li>• kontrol med flydende gæld</li> <li>• det offentlige underskud</li> <li>• gældsbetjening</li> <li>• fremskridt inden for gennemførelsen af loven om offentlig tjeneste</li> <li>• reformer af pensionsordninger og socialsikringer</li> <li>• reformer af offentlige virksomheder.</li> </ul>		<p>Tilfredsstillende fremskridt inden for gennemførelsen af strategien og sektorspecifikke politikker, blandt andet ved hjælp af rapporter, der dokumenterer fremskridt inden for:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• styrkelse af ledelsen i skovbevaringsinstituttet</li> <li>• forbedring af den organisatoriske struktur i skovbevaringsinstituttet</li> <li>• fremskridt inden for gennemførelse af det nationale skovbrugsprogram</li> <li>• samarbejde mellem det nationale rådgivende råd for skovbrug og regioner og kommuner</li> <li>• fremskridt hen imod gennemførelse af skovbrugsloven</li> <li>• nedbringelse af de gennemsnitlige omkostninger for godkendelse af formaliteter beregnet pr. kubikmeter træ</li> <li>• gennemførelsen af den nationale strategi til bekæmpelse af ulovlig skovhugst, især IT-systemet til skovbrugsregistret, administration og kontrol</li> <li>• den frivillige partnerskabsaftale mellem EU og Honduras om retshåndhævelse, god forvaltningspraksis og handel på skovbrugsområdet</li> <li>• styrkelse af kvaliteten og mængden af information om sektoren og offentlig information om forvaltningen af skovbevaringsinstituttet.</li> </ul>

## Resumé

### III

Kommissionen gør sit yderste for at hjælpe landet med at forbedre dets udviklingsniveau. Den vurderer, at EU's udviklingsbistand under vanskelige forhold har vist sig at have en reel virkning i interventionsområderne.

Kommissionen vil fortsætte med at forbedre identificerede svagheder ved forvaltningen af sin bistand på baggrund af Rettens forslag. Den vil imidlertid godt påpege, at det ikke er muligt at fastlægge, i hvilket omfang »svagheder ved forvaltningen« hindrede virkningen af EU's udviklingsbistand, navnlig i forbindelse med en bred vifte af eksterne faktorer.

For så vidt angår skovområder, fremhæver Kommissionen den kendsgerning, at ydre faktorer har været den primære årsag til tabet af skovområder. Eksempelvis er fyrrebarkbilen skyld i tabet af 11 % af landets skove.

### IV

Fokusområder i landet var nødsaget til at ændre sig på en fleksibel måde for at kunne reagere på de ændrede behov i landet.

EU's flerårige vejledende programmer sikrer sammenhæng, mens de samtidig giver mulighed for fleksibilitet i forhold til at tage hensyn til ny udvikling og nationale politiske valgmuligheder. Det er derfor nødvendigt at finde en passende balance mellem en stram samarbejdsdagsorden, der ikke er lydhor over for nationale prioriteter, og en, der arbejder for at adressere de skiftende omstændigheder i operationslandene samtidig med, at bæredygtigheden af de langsigtede mål bevares.

Over tid fokuserede Kommissionen på mere snævert definerede sektorer, hvilket fremgår af ændringerne i prioriteringen fra det fælles strategidokument 2007/2013 til det flerårige vejledende program 2014/2020. Med hensyn hertil var der i forbindelse med forhandlingerne om det flerårige vejledende program 2014-2020 en fælles forståelse med regeringen om, at der ikke ville blive tale om et brud med det fælles strategidokument 2007-2013, og de honduranske interessenter satte stor pris på niveauet af tilpasning til nationale prioriteter.

Desuden mener Kommissionen, at den har en lang række hensigtsmæssige resultatmålingsværktøjer, herunder politisk dialog, overvågningsmissioner og ROM (resultatorienteret overvågning).

### V

G16-donorkoordinationsgruppen i Honduras er et meget nyttigt værktøj i forbindelse med koordineringen mellem donorer. Den har arbejdet kontinuerligt siden oprettelsen i 1998 samtidig med gennemførelsen af principperne om bistandseffektivitet.

G16 har den fordel, at den muliggør en langsigtet politisk dialog mellem Honduras' regering og store donorer. Donorkoordineringen i Honduras har derfor været velformuleret og struktureret, hvilket minimerer overlappninger i samarbejdsindsatsen.

Den fælles programmering, som efter planen påbegyndes i 2018, vil yderligere øge samarbejdsindsatsen og bringe den op på et endnu højere niveau.

### VI

Politiske dialogstrategier er præciseret for sektorer, der er genstand for budgetstøtte, hvor de udgør et af mange instrumenter, herunder bl.a. finansiel støtte, teknisk bistand, overvågning osv.

I hvilken grad sektormålene blev opnået, vurderes skriftligt i den enkelte sag om budgetstøtteudbetaling. Den opnåede virkning er et kombineret resultat af alle typer instrumenter og ikke kun et resultat af den politiske dialog.

Ikke desto mindre vil Kommissionen fortsætte med at styrke sine mekanismer for politisk dialog, navnlig vurderingen og overvågningen af fremskridt i den politiske dialog og korrekt dokumentation herfor.

### VII

Kommissionen sikrer til enhver tid makroøkonomisk ekspertise i alle sine delegationer baseret på en cost-benefit-tilgang. I lyset af den kendsgerning, at delegationen ikke havde en makroøkonomisk og PFM-ekspert (offentlig finansforvaltning) til rådighed på stedet, før indtil for nylig, fik den teknisk bistand fra delegationen i Nicaragua.

Desuden har EU-delegationen i Honduras nydt godt af en bred vifte af ekspertise vedrørende PFM og makroøkonomiske spørgsmål: fra hovedkvarteret via missioner på stedet, teknisk bistand (PAAPIR — støtteprogram for den offentlige administration og regionale integration) og daglig kontakt med hovedkvarteret om specifikke spørgsmål.

Desuden gennemførte Kommissionen missioner fra hovedkvarteret til Honduras og Washington for at overvåge situationen under inddragelse af ikke alene den honduranske regering, men også IMF.

Det skal generelt bemærkes, at Kommissionen tillægger det afgørende betydning at rekruttere de rette kandidater til delegationerne, og at personalet regelmæssigt deltager i uddannelsesprogrammer og genopfriskningskurser i den forbindelse.

Delegationen anvender også til enhver tid retningslinjerne for budgetstøtte til punkt og prikke i sin vurdering af kriterierne for støtteberettigelse.

Den ydede budgetstøtte har været konsekvent og sammenhængende på basis af en tæt dialog med partnerlandet og for at sikre løbende politisk dialog og tilpasning til vanskelige forhold.

Derudover analyseres samtlige udbetalinger omhyggeligt i forhold til de endelige beslutninger, som styringsudvalget for budgetstøtte har truffet. Styringsudvalget for budgetstøtte er et beslutningstagende organ, der altid dokumenterer de beslutninger, som dets medlemmer træffer.

Retningslinjerne for budgetstøtte giver mulighed for at tage hensyn til den dynamiske tilgang som introduceret i meddelelsen om budgetstøtte COM(2011) 638 final og Rådets relevante konklusioner: »I forbindelse med alle former for budgetstøtte vil EU anvende en skræddersyet og dynamisk tilgang til støtteberettigelse med fokus på fremskridt i gennemførelsen af troværdige og relevante sektorreformstrategier for at optimere virkningen i praksis« (Rådets konklusioner 9371/12).

## Bemærkninger

### 13

For så vidt angår støtten inden for området vedvarende energi og energieffektivitet, fandt der ingen samarbejdsaktiviteter sted i perioden 2011-2013. De aktioner, der er fastsat i det vejledende nationale program 2007-2013 på disse områder, blev foreslået som en opfølgning på tidligere aktioner i elsektoren, dvs. på GAUREE- og GAUREE 2-projekterne (autonom forvaltning og rationel brug af elektrisk energi).

Regeringen indikerede dog i midtvejsevalueringen (2009) gennem den ansvarlige minister for elsektoren, at det ikke var nødvendigt med støtte for så vidt angår vedvarende energi og energieffektivitet. De nationale myndigheder med ansvar for energisektoren bemærkede, at loven, som kan være incitament for vedvarende energi, havde tilvejebragt nye vedvarende energikilder gennem private investeringer.

Dette er grunden til, at EU-delegationen inkluderede aktioner relateret til vedvarende energi og energieffektivitet i sine skovprogrammer (MOSEF og CLIFOR). Disse aktiviteter er blevet gennemført som instrumenter for tilpasning til klimaændringer og incitamenter til forvaltning af skovressourcer (og ikke som interventioner i energisektoren).

Med hensyn til kvalitetssystemer til forbedring af konkurrenceevnen, var denne sektor en komponent i Kommissionens strategi, som skal støtte gennemførelsen af EU's associeringsaftale med Mellemamerika.

Underskrivelsen af EU's associeringsaftale med Mellemamerika den 29. juni 2012 og den midlertidige anvendelse af afsnit IV i associeringsaftalen fra den 1. august 2013 berettiger også EU's intervention i denne sammenhæng.

### 14

EU's bistand i disse sektorer blev gennemført, fordi de blev betragtet som en prioritet i regeringens strategi til nedbringelse af fattigdom (PRS).

Endvidere deltog delegationen i 2006 i de fælles drøftelser, som donorer havde med regeringen under det rådgivende PRS-råd (*Consejo Consultivo de la ERP*) med henblik på at revidere strategien til nedbringelse af fattigdom. Budgetinvesteringerne (indenlandske og eksterne midler) var koncentreret om følgende sektorer: uddannelse, sundhed og ernæring, social beskyttelse, infrastruktur, produktion og adgang til aktiver samt forvaltning. Følgelig blev disse områder også prioriterede sektorer i forbindelse med EU's samarbejdsforanstaltninger.

Hvad angår den korte periode, hvori der er ydet støtte, var det nødvendigt med en vis grad af fleksibilitet i EU's programmer for at kunne reagere og tilpasse aktiviteterne til en skiftende situation efter en politisk krise forårsaget af statskuppet i 2009 (se Kommissionens svar på punkt IV).

### 15

#### a)

Kommissionen understreger, at skovbrugssektoren også vedrører vand- og sanitetsforvaltning samt jordbeskyttelse. I lyset heraf blev den støtte, som MOSEF ydede til kommunerne, af delegationen vurderet som konsekvent i forhold til projektets mål.

MOSEF er det vigtigste projekt i det internationale donorsamfund, som styrker koordineringen mellem de tre institutioner, der tildeler rettigheder til skovarealer.

Ejendomsretten til jord er af natur et politisk spørgsmål og et væsentligt problem i hele Latinamerika. Da det ikke kan løses alene ved hjælp af samarbejdsprojekter, er det blevet adresseret via en blanding af andre kanaler og instrumenter. i) det EU-ledede initiativ FLEGT (retshåndhævelse, god forvaltningspraksis og handel på skovbrugsområdet), som er det mest effektive instrument til at fremme reformer, ii) politisk dialog inden for rammerne af forhandlinger om et bilateralt FLEGT VPA (frivillig partnerskabsaftale) med EU, og iii) specifikke kontrakter om bistand (f.eks. PROCORREDOR-projektet — »*Gestión Sostenible de Recursos Naturales y Cuencas del Corredor Biológico Mesoamericano en el Atlántico Hondureño*«).

Kommissionen bemærker også, at konflikter om ejendomsretten til jord i et land med en rig kulturel mangfoldighed med stærke overleverede kulturelle værdier kan håndteres på to måder: lovgivning om ejendomsretten til jord og høringsmekanismer for indfødte samfund. I forbindelse med EU's støtte til lovgivningsmæssigt at regulere ejendomsretten til jord skal der derfor følges en trinvis tilgang.

### b)

Det var i løbet af den reviderede periode, at Honduras ændrede sin lov om uddannelse, således at grundskolen kom til at omfatte op til niende klasse. Donorerne tilpassede deres støtte i overensstemmelse hermed.

### 16

Efterspørgslen efter teknisk bistand var altid større end det faktiske udbud. Prioriteringsmekanismen blev gennemført via tekniske udvalg med deltagelse af EU, den honduranske regering og relevante institutioner (vedrørende sundhed, kvalitet, vand og sanitet).

Donorkoordineringen var velstruktureret. Derfor blev der foretaget den samme analyse af omkostningseffektiviteten for de relevante behov, der ikke blev adresseret.

Relevante områder, som ikke modtog midler, vil blive analyseret grundigt for at se, hvilke alternative aktioner/foranstaltninger, der kan træffes for at støtte dem.

### Fælles svar på punkt 16 a) til c)

Ved hjælp af det behovsstyrede PAAPIR-program har det været muligt for Kommissionen at yde teknisk bistand til sektorer med presserende behov efter en grundig vurdering og prioritering.

Kommissionen påpeger, at det var umuligt at opfylde alle behov.

### a)

Ud over det fælles svar ovenfor blev undersøgelsen vedrørende vitamin- og mineralmangel i det specifikke tilfælde i sundhedssektoren godkendt af det tekniske udvalg under PAAPIR i 2013, men ikke efterfølgende gennemført.

### 18

Kommissionen finder, at der er gjort gode fremskridt i processen hen imod at opnå en effektiv arbejdsfordeling mellem donorerne. Eksempelvis rejste GIZ spørgsmålene om klimaændringer og skovbrug og Spanien spørgsmålene om god forvaltningspraksis og reformer i retsvæsenet.

På delegationsniveau er der udarbejdet en køreplan for fælles programmering efter 2018. I løbet af 2016 vil der blive foretaget en analyse af den nationale kontekst i Honduras med hensyn hertil.

### 19

Kommissionen bestræber sig kontinuerligt på at forbedre samarbejdet med den honduranske regering og alle donorer. Den primære koordinering finder sted med EU's medlemsstater. EU-delegationen er også meget aktiv i G16 med henblik på at opnå den bedst mulige koordinering med de vigtigste tilstedeværende donorer i Honduras.

### Tekstboks 3 – Overlapninger i finansieringen

Kommissionen vurderer, at selv om donorenes tilgange var forskellige, kan de supplere hinanden.

Inden for vand- og sanitetssektoren modtog alle deltagende kommuner i projektet støtte, men ikke alle modtog investeringer i infrastruktur. Derudover blev COMAS (den kommunale kommission vedrørende vand og sanitet) og USCL (overvågningsenhed og lokal kontrolmyndighed) etableret med det formål at dække alle kommuner. Støtten til kommunerne var baseret på kapacitetsopbygning via disse to myndigheder.

### 20

Delegationen overvejer at være meget aktiv i koordineringen med andre donorer, hvilket reducerer risikoen for overlapninger. Da det er tidskrævende, er donorkortlægning ikke altid det mest effektive værktøj. Støttemodtagernes koordinering baseret på inddragelse og politisk dialog ser ud til at give bedre resultater.

### 23

Sektorens støtteberettigelse blev vurderet fuldt ud i henhold til retningslinjerne for budgetstøtte. På baggrund heraf blev det konkluderet, at sektorpolitikken var tilstrækkelig troværdig og relevant til at muliggøre et tilfredsstillende budgetstøtteprogram.

Så længe de tilstrækkelige troværdigheds- og relevanselementer er til stede, kan en sektorpolitik forbedres i tid og styrkes. Dette er en del af et løbende budgetstøtteprogram og et resultat af politisk dialog og teknisk bistand.

Endvidere bemærker Kommissionen, at støtte til kvalitetssystemer blev gennemført i forbindelse med EU's associeringsaftale med Mellemamerika, og at den blev godkendt af regeringen.

### 26

Kommissionen mener, at en struktureret analyse i forbindelse med støtteberettigelseskriteriet om makroøkonomisk stabilitet er vigtig og skal udføres på grundlag af retningslinjerne for budgetstøtte.



I de tilfælde, som Retten nævner, var fremskridt baseret på en række specifikke indikatorer. Udviklingen i disse indikatorer var et bevis på positive fremskridt og ikkeforringelse i en meget kompleks sammenhæng.

Hvad angår manglen på en aftale mellem Honduras' regering og IMF, henvises der til en sådan situation i retningslinjerne for budgetstøtte. I retningslinjernes punkt 5.1.2 hedder det således: *»På den anden side behøver manglen på et IMF-program ikke automatisk at indebære, at det makroøkonomiske støtteberettigelseskriterium ikke bliver opfyldt (...). Hvis gennemførelsen er utilfredsstillende, eller der mangler et IMF-program, fordi det var vanskeligt at blive enige med IMF herom, kan et land stadigvæk være støtteberettiget, hvis budgetstøtteprogrammets mål ikke er i fare, navnlig for SRC«.*

Selv under hensyntagen til IMF's beslutning konkluderede Kommissionen, at denne uenighed i et meget teknisk, mindre punkt ikke forhindrede en samlet positiv vurdering og yderligere støtte til regeringens bestræbelser på at genoprette makroøkonomisk stabilitet.

### 27

Forberedelse af et budgetstøtteprogram i en specifik sektor kan finde sted, mens der ikke foretages udbetalinger i forbindelse med andre programmer. Dette er en del af den løbende politiske dialog og støtte til den honduranske regering inden for forskellige sektorer/politikområder. Det overordnede budskab er at støtte partnerlandet via budgetstøtte til trods for vanskeligheder i mere end én sektor.

Derudover forfulgte delegationen politisk dialog i de perioder, der er nævnt i fodnoten, hvilket ikke bør betragtes som et modsætningsfyldt signal om at tilbageholde budgetstøtte.

Desuden giver underskrivelsen af en finansiel aftale om budgetstøtte også en yderligere forhandlingsmulighed for EU.

Kommissionen ser ikke noget modsætningsforhold i underskrivelsen af Eurofor. Det bør bemærkes, at dette program indeholdt et meget væsentligt element af teknisk bistand, som blev forvaltet via det delegerede samarbejde. Der var behov for, at det startede med det samme, og det blev præciseret via politisk dialog, at der ikke ville finde udbetaling sted, før den makroøkonomiske situation var løst.

### 28

Kommissionen har støttet PFM-reformen i Honduras massivt og opretholdt en meget tæt og løbende dialog for at støtte forbedringer og fremskridt på dette område.

Forbedringen af de offentlige finanser overvåges af flere på hinanden følgende PEFA-vurderinger, der er et omfattende samarbejde mellem donorer og regeringen.

### 29

Mens Kommissionen anerkender svaghederne, bør det bemærkes, at der sker fremskridt og gradvise forbedringer.

De makroøkonomiske og politiske konjunkturer i landet betød, at reformbestræbelserne foregik i et langsommere tempo. Men der blev registreret fremskridt. Denne positive udvikling er endog mere relevant, vigtig og vanskelig at opnå i et komplekst miljø som det honduranske.

Endvidere finder Kommissionen, at det er meget vanskeligt at opfylde forventningerne i takt med reformen. Selv om der er udfordringer, er der blevet opnået nogle vigtige milepæle, navnlig i kraft af EU's bistand, f.eks.: indførelsen af et budgetmiddelcertifikat for at undgå, at fagministerierne afviger fra de planlagte udgifter. Denne innovation blev indført efter missioner fra hovedkvarteret og dialog med de lokale skattemyndigheder og IMF.

### Fælles svar på punkt 29 a) til c)

Kommissionen er enig i Rettens bemærkninger og gør sit yderste for at overvåge både politikker og resultater på dette område.

Som bemærket af Retten i punkt 30 har Kommissionen anvendt denne præcise vurdering til at målrette den politiske dialog og kapacitetsudviklingsinitiativer korrekt i PFM-områder, som kræver størst opmærksomhed, og i samarbejde med andre donorer.

Med henblik herpå støtter Kommissionen konsekvent og sammenhængende regeringens bestræbelser på at forbedre PFM-resultaterne.

### d)

Den senest tilgængelige PEFA-vurdering giver mulighed for at fastsætte foranstaltninger for at forbedre denne situation. Dette problem adresseres via Kommissionens politiske dialog med den honduranske regering.

### e)

Dette problem adresseres via Kommissionens politiske dialog med den honduranske regering.

### f)

Korruption udgør en udfordring for demokratisk forvaltning og retsstaten.

Samtidig er den nye straffelov (*Código Penal*) til trods for et udfordrende udgangspunkt i øjeblikket ved at blive revideret med støtte fra Spanien og Eurojusticia-programmet (via socialiseringsprocessen af det nye udkast til straffeloven). Derudover er der ved at blive udformet et projekt, som tager fat på korruption, under det flerårige vejledende program 2014-2020.

Kommissionen støtter også et initiativ med det formål, at unge skal kende deres rettigheder og afvise korruptionspraksisser (*«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»*, reference EIDHR/2015/369-295).

## 30

### c)

Kommissionen vil fortsætte sine bestræbelser på yderligere at definere benchmarks, som fremskridtene skal måles i forhold til.

For nogle af kriterierne (navnlig forvaltningen af de offentlige finanser) er fremskridt i forhold til de oprindelige reformmilepæle særlig vigtige, hvorimod det for andre kriterier (f.eks. makroøkonomiske) er tilstrækkeligt at fastholde stabilitetsorienterede politikker for at bekræfte støtteberettigelse.

Desuden vil den igangværende politiske dialog supplere reformprocessen og give mulighed for at præcisere forventninger.

### **Tekstboks 4 — Eksempler på uspecifikke reformforventninger**

Se Kommissionens svar på punkt 27.

#### **31**

Lederen af samarbejdet og projektlederne, der er involveret i budgetstøttetransaktioner, har deltaget i tekniske kurser om budgetstøtte, og anvender deres erfaring til at sikre den nødvendige PFM-ekspertise.

Desuden blev der ydet massiv teknisk bistand (PAAPIR), som også sikrer støtte til budgetstøtteaktiviteter (se også Kommissionens svar på punkt VII).

Ydermere nyder delegationen godt af en bred vifte af ekspertise vedrørende PFM og makroøkonomiske spørgsmål: fra hovedkvarteret via missioner på stedet, teknisk bistand og regelmæssige kontakter med hovedkvarteret om specifikke problemer.

#### **33**

Hvad angår sikkerheds- og retssektoeren, blev der opnået nogle ekstremt positive resultater til trods for de særlige vanskeligheder i sektoren.

Eksempelvis var lanceringen af de interinstitutionelle uddannelsesprogrammer for aktører i retsvæsenet (dommere, politi og offentlige anklagere) en meget stor succes. Disse blev iværksat og afholdt for første gang som formelle uddannelseskurser, som førte til akkreditering fra den akademiske verden.

Desuden blev den støtte til NGO'erne, der blev finansieret via PASS, samt den komponent, der omfatter udstyr til støttemodtageren, gennemført med succes.

#### **35**

På grund af statskuppet i 2009 var det ikke muligt for delegationen at gå videre med udformningen af projektet, navnlig fordi regeringen først blev officielt godkendt i midten af 2010.

Forsinkelsen i gennemførelsen af MOSEF-projektet skyldtes delvist branden i ICF's kontorer (institut for skovbrug og skovbevarelse), hvor MOSEF havde til huse.

#### **36**

##### **a)**

Kommissionen mener, at det er nødvendigt at tage hensyn til den kontekst, hvori udformningen og godkendelsen af PASS indgår. Da programmet blev godkendt i 2008, var PASS-målene uden tvivl ambitiøse, men realistiske. Foranstaltningerne blev anset for hensigtsmæssige.

Den institutionelle krise i 2009, som førte til statskuppet, ændrede på dramatisk vis hele scenariet, og arbejdet med at genskabe den honduranske stats »institutionalitet« lagde fuldt beslag på den nye administrations bestræbelser. Endvidere benyttede den organiserede kriminalitet sig af statskuppet og eftervirkningerne heraf til at opnå indflydelse. Offentlige institutioner blev væsentligt svækket, navnlig ministeriet for sikkerhed, hvor der blev udvist lav kapacitet og politisk vilje.

I betragtning af disse udfordringer bør det konstateres, at PAAS til trods for de ugunstige omstændigheder genereret af den politiske ustabilitet i 2009 har givet signifikante resultater, selv om de oprindelige forventninger ikke er blevet indfriet.

### b)

Ikke alle områder af sektorpolitikken skal omsættes til konkrete indikatorer. Kun et begrænset antal kan anses for specifikke indikatorer. Derudover overvåges de overordnede fremskridt i sektoren og dermed alle aktionens målsætninger i vurderingen af fremskridtet inden for sektorpolitikken.

Hvad angår APN blev udviklingen i aktionerne overvåget, men indikatorerne i den honduranske nationale plan blev brugt til at rapportere resultaterne af budgetstøtteprogrammet.

### c)

Eftersom indikatorerne for de nationale strategier var ved at blive valideret på udformningstidspunktet og ikke var detaljerede nok til at kunne måles, var det nødvendigt at foreslå en *ad hoc*-indikator i vand- og sanitetssektoren.

### d)

Kommissionen ydede specifik støtte til at forbedre statistiske data.

### e)

Kommissionen indgår i et samarbejde med regeringen om at rette op på denne situation.

### f)

Hvad angår APN var landets politiske situation ikke gunstig for udvælgelsen og vedtagelsen af indikatorer for programmet, da finansieringsaftalen blev underskrevet.

Delegationen gjorde også opmærksom på dette forhold i den forklarende standardbemærkning i forbindelse med vedtagelsen af Rider 1 til APN-finansieringsaftalen, hvoraf det fremgår, at i 2008 og 2009 gjorde landets politiske og økonomiske krise det umuligt at forhandle sig frem til en operationel finansieringsaftale i lyset af, at forudsætningen for et budgetstøtteprogram var bortfaldet kort tid efter, at Kommissionen havde besluttet at finansiere aftalen.

Efter at retsstaten var blevet genetableret i landet, blev der gennemført forhandlinger med henblik på at definere indikatorerne udelukkende på grundlag af den nye regerings strategier.

### 37

Der planlægges besøg på stedet på grundlag af forskellige kriterier, herunder prioritering af besøg på projekter/programmer med vanskeligheder med det formål at tilvejebringe nøje overvågning for at mindske risiciene.

KPI-resultattavlen for 2015 viser, at procentdelen af de problematiske projekter, der har været genstand for overvågning eller evalueringsaktivitet i dette år, er 100 %.

Kommissionen vil nøje overvåge alle projekter med identificerede svagheder eller risici, bl.a. via målrettede besøg på stedet.

### 38

En metode til overvågning af budgetstøtte som en del af den resultatorienterede overvågning (ROM) var blevet udviklet af Kommissionen i de senere år og afprøvet for første gang i Honduras.

Selv om den resultatorienterede overvågning i forbindelse med APN i september 2013 ikke resulterede i specifikke anbefalinger til APN, betragter delegationen de observationer, som eksperterne indberettede, for nyttige ved fastlæggelsen og formuleringen af budgetstøtteinterventioner under det flerårige vejledende program 2014-2020.

Kommissionen vil forfølge en systematisk integration af ROM-anbefalingerne i sine løbende programmer.

### 41

Alle de dialogstrategier, som EU-delegationen har udviklet, skal ses i forbindelse med fattigdomsbekæmpelse.

Delegationen vil forfine sin politiske dialog yderligere i fremtiden.

### 42

Der fastlægges politiske dialogstrategier for sektorer, der er genstand for budgetstøtte, og de opdateres regelmæssigt af EU-delegationen. De vurderes ligeledes forud for hver udbetaling af budgetstøtte.

Desuden er de som sådan en del af et bredt spektrum af andre instrumenter (f.eks. teknisk bistand og finansiel støtte). Virkningerne heraf er således et kombineret resultat af alle typer instrumenter, og de bør ikke betragtes isoleret.

Ikke desto mindre vil Kommissionen fortsat bestræbe sig på at forbedre dokumentationen i forbindelse med den politiske dialog og vurderingen heraf.

### 44

Løftestangeffekten afhænger af mange faktorer, herunder det finansielle bidrag samt politiske, sociale, kulturelle og handelsmæssige aspekter. Løftestangeffekten kan ikke udelukkende sammenlignes med andre lande på grund af finansielle og handelsmæssige vilkår.

Selv om EU-midler udgør en lille del af regeringens budget, ser Kommissionen den aktuelle løftestangeffekt i lyset af den tekniske kapacitet, som EU kunne levere.

I eksempelvis tilfældet PFM og makroøkonomisk stabilitet var denne støtte både vigtig og gavnlig for Honduras, og den gjorde det muligt for EU at opnå en politisk løftestangeffekt i et væsentligt omfang.

### 45

#### a)

Bilaterale møder fandt sted for at adressere de områder, som støttes af APN, via politisk dialog. EU's politiske dialog om uddannelse fandt sted inden for rammerne af donorerne arbejdsgruppe vedrørende uddannelse også kaldet MERECE. Der blev afholdt mange møder kontinuerligt i hele perioden. Antallet af møder blev anset for tilstrækkeligt og tilpasset de tilgængelige ressourcer.

En strategi for nationale statistikker og en reform af den offentlige forvaltning var begge en del af indikatorerne under APN-programmet. Derfor skulle de medtages i den politiske dialog med de honduranske myndigheder.

#### b)

Oprettelsen af et andet observationscenter var en risiko i betragtning af etableringen af missionen til støtte for bekæmpelsen af korruption og straffrihed i Honduras (MACCIH). EU-delegationens stærke engagement i koordineringen med andre donorer har reduceret risikoen for dobbeltarbejde.

EU er nu en af MACCIH's donorer og indtager en ledende rolle i forhold til at sikre komplementaritet i sektoren.

### 47

Fattigdomsudviklingen skal også vurderes under hensyntagen til eksterne faktorer.

Det bliver nødvendigt at vurdere, hvordan fattigdomsniveauet ville have udviklet sig uden virkningerne af EU's samarbejdsprogrammer.

Kommissionen vurderer, at uden intervention fra EU's side, ville virkningerne af den globale finanskrisen i 2008 på fattigdomsniveauet have været meget værre.

### 49

Indikatorerne blev forhandlet med regeringen på basis af en national sektorspecifik reformstrategi.

Kommissionen anvender teknisk bistand og politisk dialog til at tackle disse problemer.

### 50

Kommissionen finder, at det er en præstation i sig selv, at lønomkostningerne inden for uddannelsessektoren faldt fra 55 % til 49 % i et land med så mange udfordringer som Honduras.

Da der ikke findes nogen systematisk evaluering af APN-programmet og dets virkninger på uddannelse, er det temmelig vanskeligt at foretage en objektiv vurdering af budgetstøttens virkninger.

### 51

Kommissionen mener, at APN har været en af de mest vellykkede interventioner i sundhedssektoren. Finansieringsaftalens mål, der er de samme som målene i den nationale udviklingsplan (*Plan de Nación*), blev opfyldt for perioden 2010-2014. Resultaterne var følgende:

- 66 % af fødslerne i 2013 blev foretaget i sundhedsinstitutioner (en stigning fra 53 % i 2009). Stigningen repræsenterer 20 555 fødsler.
- I 2013 havde 61 % af de nye mødre adgang til efterfødselspleje i de første seks uger efter fødslen (en stigning fra 51 % i 2009).
- Prævalensraten (pr. 1 000) for diarré hos børn under fem år faldt fra 148 i 2009 til 126 i 2013.
- Prævalensrate (pr. 1 000) for akutte luftvejsinfektioner (lungebetændelse) hos børn under fem år faldt fra 49 i 2009 til 45 i 2013.

### 52

Kommissionen finder, at de indikatorer, som viser fremskridt i sektoren, er meget opmuntrende, uanset de nævnte vedvarende svagheder.

### 54

EU har arbejdet i sektoren, som viste en stigning på 24 % i adgangen til drikkevand og 45 % i forbedret sanitet i landdistrikterne baseret på det fælles overvågningsprogram (under ledelse af FN og gennemført hvert 2. år). Den signifikante forbedring med hensyn til adgangen til drikkevand og sanitet i landdistrikterne fandt sted i perioden 1990-2015.

### 55

Disse indikatorer er relateret til officielle aktivitetsrapporter vedrørende specifikke indikatorer for PAPSAC. De repræsenterer ikke alle resultaterne af EU's bidrag til sektoren.

Det er vigtigt at fremhæve resultaterne af EU's intervention i sektorpolitikrammen såsom godkendelsen af nationale vand- og sanitetspolitikker og operationelle planer.

Desuden bidrog EU's tekniske bistand til adskillige undersøgelser med det formål at støtte institutionerne inden for sektoren.

### 56

At øve indflydelse på mængden af den honduranske eksport til EU er et meget ambitiøst mål, da den afhænger af eksterne faktorer. Virkningerne af associeringsaftalen vil først kunne fastslås fuldt ud på længere sigt.

### 58

Denne oversigt over sektoren illustrerer udmærket de udfordringer, der skal tages op for at forbedre skovbrugssektoren i et land med stor sårbarhed over for klimaændringer. Der er ingen tvivl om, at forbedringen af sektorforvaltningen er et centralt spørgsmål i lyset af scenariet og den risiko, der er forbundet med manglende intervention, ud over at analysere situationen før og efter afslutningen af projektet.

Situationen forværres yderligere af barkbillekrisen, der hindrer bestræbelserne i denne sektor.

### 59

#### a)

Det faktum, at instituttet ikke var fuldt funktionsdygtigt skyldtes lovgivningsmæssige forsinkelser, som Kommissionen ikke har nogen indflydelse på. Desuden bidrager EU til den institutionelle styrkelse i sektoren ved at forbedre gennemførelsen af skovbrugspolitikken.

#### b)

Rationalet for budgetstøtte er at overvåge overensstemmelsen med indikatorerne og ikke nødvendigvis at øge institutionens budgetbevilling. For at regeringen skal kunne gennemføre en sektorstrategi er det ikke nødvendigt med en øget budgetbevilling til den relevante institution.

### 60

Vold, straffrihed og korrupsion er nogle af de vanskeligste problemer at løse i ethvert land. Kommissionen vurderer, at PASS og Eurojusticia bidrog til at skabe en mere koordineret institutionel reaktion. Kommissionen er enig i, at målet om en national politik for sikkerheds- og retssektoren endnu ikke er nået og gør sit yderste via programmer under gennemførelse og sine generelle bestræbelser i sektoren for at arbejde hen imod dette mål.

Desuden er det en kendsgerning, at selv om den interinstitutionelle koordinering forbliver begrænset, er EU den eneste donor, som fremmer koordineringen mellem de tre institutioner i sektoren: ministeriet for menneskerettigheder, justits, forvaltning og decentralisering (Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización) retsvæsenet (Poder Judicial) og anklagemyndigheden (*Ministerio Público*).

### 62

PASS blev udviklet under særlige politiske forhold. Efter statskuppet i 2009 blev samarbejdet suspenderet i et år. Da det blev genoptaget, havde de politiske forhold og prioriteter ændret sig signifikant. De ændrede sig fortsat i løbet af programmet på grund af en bølge af drab. Projektet blev tilpasset betydeligt på en praktisk måde ved at forenkle referencerammen.



## Konklusioner og anbefalinger

### 63

Kommissionen noterer sig Rettens positive vurdering af dens interventioner.

Der er eksterne faktorer uden for EU's kontrol, som påvirker resultaterne og virkningerne af Kommissionens interventioner. Den politiske krise i 2009 har påvirket alle aktiviteter i landet. Hvis EU ikke havde støttet prioriterede sektorer, ville forholdene i disse sektorer have været endnu vanskeligere.

Hvad angår skovfældningsprocenten i perioden 2000-2014, vil der blive offentliggjort en ny vurdering ved udgangen af 2016.. Ydermere skyldes tabet af skovområder hovedsagelig ydre faktorer (såsom krisen i forbindelse med fyrrebarkbillen), som Kommissionen ikke har nogen indflydelse på.

### 64

Kommissionen finder, at samarbejdet var opmuntrende.

Den nuværende programmering med mellemsigtede og langsigtede interventioner i hver sektor via de samme førende institutioner sikrer sammenhæng i EU-samarbejdet og reducerer risikoen for at sætte virkningen heraf over styr. Det stærke element af delegeret samarbejde og fælles programmering med medlemsstater (Tyskland og Spanien) bidrager til at minimere sådanne risici.

## Anbefaling 1 — Styrke EU's tilgang ved at skabe større sammenhæng og fokus

### a)

Kommissionen accepterer anbefalingen.

### b)

Kommissionen accepterer anbefalingen og vil fortsat bestræbe sig på at finde den rette balance og koncentrere sig om de områder, som sikrer den største virkning.

### c)

Kommissionen accepterer anbefalingen.

Delegationen arbejder allerede hen imod fælles programmering, og den vil intensivere sin indsats for at opnå dette inden 2018.

Den fælles programmering er i gang i overensstemmelse med køreplanen. Der gennemføres forskellige aktioner via delegeret samarbejde under de samme førende institutioner, f.eks.: UTSAN (teknisk enhed for fødevarerikkerhed og ernæring) i fødevarerikkerhedssektoren (EU og FAO) Beskæftigelsesministeriet i beskæftigelsessektoren (EU og Spanien) Miljøministeriet i skovbrugssektoren (EU og Tyskland).

## 65

Retningslinjerne for budgetstøtte indeholder detaljerede anvisninger vedrørende risikohåndtering og relaterede værktøjer. Det primært anvendte værktøj er risikostyringsrammen, der er blevet indført gradvist i forvaltningen af programmer om budgetstøtte i Honduras.

For så vidt angår vurderingen af støtteberettigelse, er budgetstøttereglerne strenge og klare. Fire støtteberettigelseskriterier skal være opfyldt for, at der kan gives tilladelse til en udbetaling. Dette omfatter fremskridt og udvikling i makroøkonomiske stabilitetsorienterede politikker.

Regeringen bestræbte sig på og gjorde fremskridt i forhold til at forsøge at fastholde og støtte makroøkonomiske stabilitetsorienterede politikker på basis af en omfattende analyse, som delegationen havde udført. Dette blev dokumenteret i de forelagte støtteberettigelsesrapporter.

## Anbefaling 2 — Styrke forvaltningen af budgetstøtteaktiviteter

### a)

Kommissionen accepterer anbefalingen, idet den mener, at meddelelser til den honduranske regering allerede er ensartede. I øjeblikket bekræfter styringsudvalget for budgetstøtte strategiske muligheder og giver kun delegationen tilladelse til at gennemføre programmer om budgetstøtte konsekvent under hensyntagen til virkningerne på kort, mellemlang og lang sigt.

Kommissionen har en vidtrækkende strategi for politisk dialog med Honduras. Regeringens tilsagn om reformer er et centralt element af den politiske dialog og for berettigelse til budgetstøtte.

### b)

Kommissionen accepterer anbefalingen.

Kommissionen finder, at denne anbefaling allerede er gennemført.

Retningslinjerne for budgetstøtte omfatter anvisningerne for en velstruktureret vurdering og detaljerede skabeloner og anvendes fuldt ud og konsekvent.

Retningslinjerne gør det også muligt at leve op til den dynamiske tilgang som introduceret i meddelelsen om budgetstøtte COM(2011) 638 final og Rådets relevante konklusioner. *»I forbindelse med alle former for budgetstøtte vil EU anvende en skræddersyet og dynamisk tilgang til støtteberettigelse med fokus på fremskridt i gennemførelsen af troværdige og relevante sektorreformstrategier for at optimere virkningen i praksis (Rådets konklusioner 9371/12)«.*

### c)

Kommissionen accepterer anbefalingen.

Ekspertise inden for makroøkonomisk og offentlig finansforvaltning er en faktor ved udvælgelsen af personale, som tages i betragtning i forbindelse med rotationsprocessen.

Pr. 1. september 2016 er der knyttet en ekspert med budgetstøtteekspertise til delegationen i Honduras.

Derudover vil Kommissionen fortsætte med at sikre yderligere makroøkonomisk og PFM-ekspertise med andre midler.

### **Anbefaling 3 — Styrke resultatmålingen af EU's aktioner**

Kommissionen accepterer anbefalingen og vil fortsat lade den indgå i sine nye programmer for at styrke den sektorspecifikke overvågning og evalueringssystemer. Eksempelvis vil Eurosan Budget støtte den nationale tælling af landbrugsbedrifter. Dette vil styrke det nationale statistiske kontors kapacitet (INE).

### **67**

De sektorspecifikke strategier, som delegationen har udviklet, anvendes som instrumenter til at støtte styrke EU's politiske dialog i fokussektorerne. Enhver politisk dialog dokumenteres i en skriftlig rapport. Vurderinger af, i hvilken grad målene er opnået, foretages i løbet af sektoranalysen med henblik på frigivelsen af betalinger.

### **Anbefaling 4 — Styrke den politiske dialog i de prioriterede sektorer**

Kommissionen accepterer anbefalingen.



## SÅDAN FÅR MAN FAT I PUBLIKATIONER FRA EU

### Gratis publikationer:

- et eksemplar:  
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- flere eksemplarer eller plakater/kort:  
hos Den Europæiske Unions repræsentationer ([http://ec.europa.eu/represent\\_da.htm](http://ec.europa.eu/represent_da.htm))  
hos delegationerne i ikke-EU-lande ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_da.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_da.htm))  
ved at kontakte Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_da.htm](http://europa.eu/europedirect/index_da.htm))  
eller ringe på 00 800 6 7 8 9 10 11 (frikaldsnummer fra overalt i EU) (\*).

(\*) Oplysningerne er gratis ligesom de fleste opkald (nogle operatører, telefonbokse eller hoteller kan dog kræve penge for opkaldet).

### Betalingspublikationer:

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

Begivenhed	Dato
Revisionsplanens vedtagelse/revisionens start	17.11.2015
Officiel fremsendelse af udkastet til beretning til Kommissionen (eller en anden revideret enhed)	20.7.2016
Vedtagelse af den endelige beretning efter den kontradiktoriske procedure	25.10.2016
Modtagelse af Kommissionens (eller en anden revideret enheds) officielle svar på alle sprog	3.11.2016

Vi vurderede effektiviteten af EU's bilaterale udviklingsstøtte til prioriterede sektorer i Honduras. Vi undersøgte i denne sammenhæng Kommissionens forvaltning, og om EU's mål for udviklingsstøtten er blevet nået. Revisionen var koncentreret om perioden 2007-2015. De prioriterede sektorer, der blev undersøgt, var fattigdomsbekæmpelse, skovbrug samt sikkerhed og retfærdighed.

Vi konkluderede, at EU's udviklingsstøtte til prioriterede sektorer i Honduras var delvis effektiv i den undersøgte periode. Støtten bidrog til en række positive udviklingstendenser i disse sektorer. Effekten blev dog hæmmet af vanskelige forhold i landet og en række svagheder i forvaltningen. Den generelle situation i landet er fortsat bekymrende. Fattigdommen er blevet forværret, skovarealet er blevet mindre, vold er stadig meget udbredt, og antallet af mord er meget højt.



DEN  
EUROPÆISKE  
REVISIONSRET



Publikationskontoret