

Eriaruanne

Hondurase prioriteetsetele valdkondadele eraldatud ELi toetuse mõjus



EUROOPA
KONTROLLIKODA

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

Päringud: eca.europa.eu/et/Pages/ContactForm.aspx

Veebisait: eca.europa.eu

Twitter: @EJAuditors

Lisateavet Euroopa Liidu kohta saab internetist Euroopa serverist (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2016

Print	ISBN 978-92-872-6255-4	ISSN 1831-0818	doi:10.2865/979611	QJ-AB-16-030-ET-C
PDF	ISBN 978-92-872-6302-5	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/67247	QJ-AB-16-030-ET-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6301-8	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/02304	QJ-AB-16-030-ET-E

© Euroopa Liit, 2016

Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Printed in Luxembourg

Eriaruanne**Hondurase prioriteetsetele
valdkondadele eraldatud
ELi toetuse mõjus**

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287
lõike 4 teisele lõigule)

Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse konkreetseid eelarvevaldkondi või juhtimisega seotud teemasid hõlmavate tulemus- ja vastavusauditite tulemused. Auditite valiku ja ülesehituse juures on kontrollikoja eesmärgiks maksimeerida nende mõju, võttes arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulude ja kulude suurust, tulevase arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Käesoleva tulemusauditi viis läbi välistegevuse, turvalisuse ja õiguse valdkondadele spetsialiseerunud III auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Karel Pinxten. Auditit juhtis kontrollikoja liige Bettina Jakobsen, keda toetasid kabinetiülem Katja Mattfolk, kabineti atašee Kim Storup, valdkonnajuht Alejandro Ballester-Gallardo ja auditijuht Werner Vlasselaer. Auditirühma kuulusid Thomas Arntz, Aurelia Petliza ja Ainhoa Pérez-Infante.



Vasakult paremale: A. Pérez-Infante, W. Vlasselaer, B. Jakobsen, T. Arntz, A. Petliza.

Punkt

Lühendid

I–VIII Kokkuvõte

1–9 Sissejuhatus

1–4 Honduras on silmitsi märkimisväärsete arenguprobleemidega

5–9 Honduras saab Kesk-Ameerika riikidest kõige rohkem ELi arenguabi

10–11 Auditi ulatus ja lähenemisviis

12–62 Tähelepanekud

12–20 ELi lähenemine oli üldiselt asjakohane ja hästi koordineeritud, kuid ei olnud piisavalt hästi suunatud

13–16 ELi strateegiad käsitlesid olulisi vajadusi, kuid rahastamine oli liiga hajutatud

17–20 Vaatamata heale rahastajate koordineerimise struktuurile ei ole ülesanded veel mõjusalt jaotatud

21–31 Peamiselt eraldati eelarvetoetust asjakohastele riiklikele poliitikatele, kuid komisjonipoolses haldamises esines mõningaid puudusi

22–23 Üldiselt eraldati eelarvetoetust asjakohastele ja usaldusväärsetele riiklikele strateegiatele

24–30 Eelarvetoetuse eraldamine hõlmas olulisi riske, mida komisjon on teatud ulatuses maandanud

31 ELi delegatsioonil puudusid eksperditeadmised eelarvetoetusega seotud toimingute kohapeal haldamiseks

32–38 Enamasti saavutasid ELi meetmed eeldatud väljundid, kuid järelevalvevahendite puudused takistasid saavutatud tulemuste hindamist

33–35 Enamasti saavutati eeldatud väljundid, kuigi keerulise olukorra tõttu esines mõningaid viivitusi

36–38 Mitmesuguste vahendite kasutamisele vaatamata esines tulemuslikkuse järelevalves mõningaid puudusi

- 39–45 **Komisjon tegi jõupingutusi konstruktiivse poliitilise dialoogi tagamiseks, et aidata saavutada positiivsed muudatused**
- 40–42 **Komisjon on suurema osa prioriteetsete sektorite jaoks välja töötanud asjakohase poliitilise dialoogi**
- 43–45 **Komisjoni poliitiline dialoog lihtsustas ELi meetmete rakendamist ning viis reaalsete edusammudeni**
- 46–62 **ELi meetmed on keerulistes oludes aidanud kaasa positiivsele arengule, kuid üldine olukord Hondurases on endiselt muret tekitav**
- 47–56 **Vaesuse tase suurenes**
- 57–59 **ELi toetus edendas metsandussektori reforme, kuid üldist mõju on veel liiga vara hinnata**
- 60–62 **ELi toetus on aidanud julgeoleku- ja õigusasutustel tihedamat koostööd teha, kuid olukord riigis on endiselt kriitiline**

63–67 **Järeldused ja soovitused**

I lisa. Hondurase kaart

II lisa. Soovituslikud eraldised Hondurase prioriteetsetele sektoritele ajavahemikul 2007–2013 ja 2014–2020

III lisa. Kahepoolne toetus Hondurasele: perioodi 2007–2015 otsused

IV lisa. ELi meetmetele rahastamislepingutes kehtestatud tingimused

Komisjoni vastus

APN: toetus riiklikule kavale (Apoyo al Plan Nacional)

EuroFor: metsandussektori Euroopa toetusprogramm (Programa de apoyo europeo al sector forestal)

EuroJusticia: kiire ja juurdepääsetava kohtusüsteemi edendamine Hondurases (Promoviendo una Justicia Rápida y Accesible en Honduras)

EUROSAN: toiduohutus, toitumine ja toimetulek kuivas koridoris (Seguridad Alimentaria, Nutrición y Resiliencia en el Corredor Seco)

MADIGEP: toetusmeetmed institutsioonide ülesehitamiseks ja avaliku poliitika juhtimiseks (Medidas de Apoyo al Desarrollo Institucional y la Gestión de Políticas Públicas)

MIP: mitmeaastane sihtprogramm (ELi ja Hondurase suhete strateegilised eesmärgid perioodiks 2007–2013)

MOSEF: Hondurase metsandussektori kaasajastamise projekt (Proyecto Modernización del Sector Forestal de Honduras)

NIP: riiklik näidisprogramm (ajavahemiku 2007–2013 riigistrateegia dokument jagati kaheks järjestikuseks riiklikuks näidisprogrammiks, mis vastavalt katsid ajavahemiku 2007–2010 ja 2011–2013)

PAAPIR: avaliku halduse ja piirkondliku integratsiooni toetusprogramm (Programa de Apoyo a la Administración Pública y a la Integración Regional)

PAPSAC: vee ja kvaliteedi valdkondlik toetusprogramm (Programa de Apoyo Sectorial Agua y Calidad)

PASS: Hondurase julgeolekusektori toetusprogramm (Programa de Apoyo al Sector Seguridad en Honduras)

SKP: sisemajanduse koguprodukt

UNICEF: ÜRO Lastefond

WHO: Maailma Terviseorganisatsioon

I Honduras on Kesk-Ameerika riik, kus on kõrge vaesuse määr ja ulatuslik vägivald. Viimastel aastatel on EL ja selle liikmesriigid tihendanud koostööd Hondurasega, eelkõige seoses assotsieerimislepingu allakirjutamisega 2012. aastal. EL on suunanud arengukoostöö vahendeid Hondurasele nii projektide kui ka eelarvetoetuse kaudu.

II Kontrollikoda hindas Hondurase prioriteetsetele valdkondadele eraldatud ELi kahepoolse arengutoetuse mõjusust. Selleks hinnati komisjoni juhtimist ja seda, millises ulatuses on saavutatud ELi arengutoetuse eesmärgid. Audit keskendus perioodile 2007–2015, mil ELi eraldatud toetuse suurus oli 119 miljonit eurot. Kontrollitud prioriteetsed sektorid olid vaesuse vähendamine, metsandus ning julgeolek ja õigus.

III Kontrollikoda järeldas, et ELi arengutoetus Hondurase prioriteetsetele sektoritele oli auditeeritud perioodil osaliselt mõjus. Toetus aitas kaasa mitme positiivse muudatuse saavutamisele nendes sektorites, kuid keerulised olud riigis ning haldusalased puudused vähendasid selle mõju. Üleüldine olukord riigis on endiselt muret tekitav. Vaesus on kasvanud, metsaga kaetud ala on vähenenud ning vägivald on endiselt ulatuslik ja mõrvade arv suur.

IV ELi meetmed olid asjakohased ja enamasti saavutasid eeldatud väljundid, kuigi suurte viivitustega, mis tulenesid enamasti välistest teguritest. Komisjoni lähenemisviis ei olnud piisavalt hästi suunatud, sest rahaline abi jagunes mitme valdkonna peale, mis seadis ohtu abi mõju. Kontrollikoda leidis puudusi seoses vahenditega, mida komisjon kasutas ELi meetmete tulemuslikkuse järelevalveks.

V Kuigi rahastajate koordineerimise struktuur on Hondurases hea, oli tegelik koostöö võrdlemisi piiratud, mis omakorda põhjustas mõnel konkreetsel juhul toetuste kattumist. Komisjon teeb siiski jõupingutusi, et alates 2018. aastast kavandada programme koos ELi liikmesriikidega.

VI Komisjon on töötanud välja dialoogistrateegiad, mille abil struktureerida Hondurase valitsusega mitmes valdkonnas peetavat poliitilist dialoogi. Tegemist on hea tavaga, kuigi komisjon ei ole teinud kirjalikke hindamisi selle kohta, millises ulatuses on saavutatud dialoogistrateegiates seatud eesmärgid. Üldiselt on komisjoni poliitiline dialoog olnud konstruktiivne ning aidanud kaasa ELi meetmete eesmärkide saavutamisele.

VII

ELi delegatsioonil Hondurases puudusid vajalikud makromajanduslikud ja riigi rahanduse haldamise eksperdi- teadmised, mis olid vajalikud eelarvetoetusega seotud toimingute haldamiseks. Lisaks hõlmas Hondurasele eelarvetoetuse eraldamine olulisi riske seoses ebastabiilse makromajandusliku raamistiku ja riigi rahanduse puuduliku juhtimisega. Komisjonil õnnestus riske osaliselt maandada. Komisjon ei hinnanud piisavalt struktureeritult seda, kas riik vastab eelarvetoetuse saamise kriteeriumidele, ega näidanud, kas riigi saavutatud edusammud vastavad selgelt määratletud lähteväärtustele ja sihtmärkidele. Lisaks ei reageerinud komisjon alati järjepidevalt, kui partnerriik ei vastanud eelarvetoetuse saamise kriteeriumidele. See tekitas vastuolulist teavet, mis võis avaldada kahjulikku mõju toetuse mõjususele.

VIII

Kontrollikoda esitab komisjonile palju soovitusi, mille eesmärk on parandada ELi lähenemisviisi, eelarvetoetuse toimingute haldamist, ELi meetmete tulemuslikkuse mõõtmist ja poliitilist dialoogi prioriteetsetes sektorites.

Honduras on silmitsi märkimisväärsete arenguprobleemidega

01

Honduras on Kesk-Ameerikas asuv madalama keskmise sissetulekuga riik (vt kaarti **1.1**), kus elab üle 8 miljoni inimese. Riigipöördele järgnenud 2009. aasta novembris toimunud üldvalimistest alates on riigis valitsenud üks poliitiline erakond.

02

ÜRO 2015. aasta inimarengu indeksis¹ oli Honduras 131. kohal 188st ning seega loetakse seda keskmise inimarenguga riigiks. Riigi vaesusmäär on üks Ladina-Ameerika kõrgemaid, 68,2% elanikkonnast on vaesusest mõjutatud ning 39,7% neist elab äärmises vaesuses². Lisaks on Honduras ka üks Ladina-Ameerika kõige suurema ebavõrdsusega riike.

03

Aastate jooksul on Honduras võtnud vastu mitu strateegiat oma arengualaste probleemide lahendamiseks (vt **1. selgitus**).

- 1 ÜRO Arenguprogrammi 2015. aasta inimarengu aruanne.
- 2 Riikliku statistikainstituudi (*Instituto Nacional de Estadística*) 2014. aasta andmete kohaselt

1. selgitus

Valitsuse arengustrateegiad

2001. aastal kiitis valitsus heaks vaesuse vähendamise strateegiadokumendi, mis toimib arenguabi suunamise raamistikuna. Honduras on ainus Ladina-Ameerika riik, kes sellise strateegia on koostanud. See oli nõutav võlakoorma vähendamiseks suurtes võlgades olevate vaeste riikide algatuse raames. Valitsus vaatas perioodi 2006–2008 vaesuse vähendamise strateegia läbi, et parandada vahendite suunamist äärmises vaesuses elavatele inimestele, kuid ei kinnitanud muudetud strateegiat ametlikult.

Pärast 2009. aasta riigipööret leppisid poliitilised erakonnad kokku pikaajalises kavas (riigi visioon aastateks 2010–2038³) ja keskmise pikkusega kavas (riiklik kava aastateks 2010–2022⁴). Pikaajalises kavas on esitatud neli ambitsioonikat üldeesmärki, mis on seotud 2038. aastaks saavutatava sotsiaalse, poliitilise ja majanduspoliitikaga. Eesmärgid viiakse ellu kahe riikliku kava ja seitsme valitsuse kava abil. Perioodi 2010–2022 riiklik kava keskendub 11 strateegilisele valdkonnale.

3 *Visión de País 2010–2038*.

4 *Plan de Nación 2010–2022*.

04

Üks väikese majanduskasvu ja vaesuse ebapiisava vähendamise põhjus on makromajanduslik ebastabiilsus. Vägivalla tase Hondurases on väga kõrge, mõrvade arv elaniku kohta on üks maailma suuremaid. Koos karistamatuse ja korrupsiooniga on see Honduras arengu peamine takistaja.

Honduras saab Kesk-Ameerika riikidest kõige rohkem ELi arenguabi

05

EL on Ameerika Ühendriikide järel Honduras kõige suurem kaubanduspartner. Juunis 2012 kirjutasid EL ja liikmesriigid Kesk-Ameerika riikidega alla assotsieerimislepingule. Leping tugineb kolmele sambale: poliitiline dialoog, koostöö ja kaubandus. Kaubandussammas jõustus Hondurases ajutiselt juulis 2013, poliitilise dialoogi ja koostöö sambad aktiveeritakse, kui kõik ELi liikmesriigid on lepingu ratifitseerinud.

06

EL ja liikmesriigid sõlmisid Kesk-Ameerika riikidega ka poliitilise dialoogi ja koostöö lepingu, mis jõustus 1. mail 2014. Leping näeb ette poliitilise dialoogi mitmel tasandil ning hõlmab ka võimalust koostööks välis- ja julgeolekupoliitika alal.

07

Hondurase tosina suure rahastaja seas on EL neljandal kohal, ELi toetus moodustab 11% kogu riigile antavast ametlikust arenguabist. Komisjon kavandab ELi kahepoolse toetuse seitsmeaastasteks perioodideks. Rahastamispaketti suurendati perioodiks 2007–2013 eraldatud 223 miljonilt eurolt 235 miljoni euroni perioodiks 2014–2020 (vt *II lisa*). Perioodi 2007–2013 peamised prioriteedid olid vaesuse vähendamine, loodusvarad ning julgeolek ja õigus. Perioodi 2014–2020 peamised prioriteedid on toiduga kindlustatus, mille raames keskendutakse põllumajanduslikele pereettevõtetele, tööhõive ja inimväärne töö ning õigusriik.

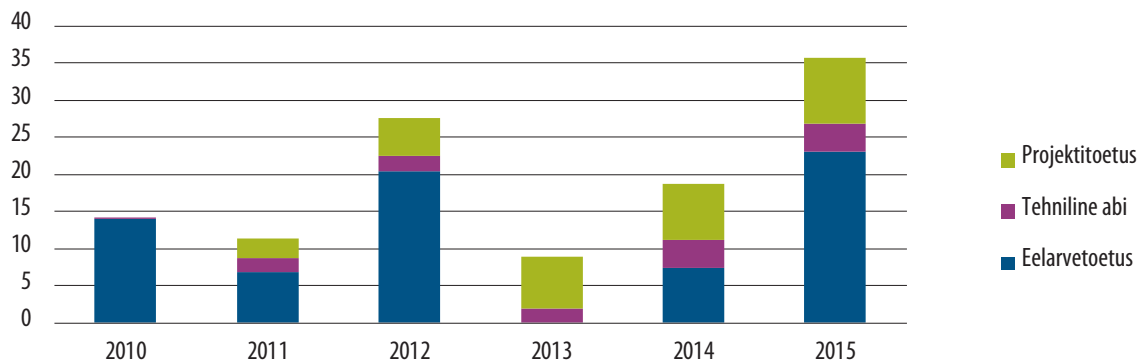
08

Alates perioodist 2007–2015 sõlmiti toetusmäärade alusel lepinguid 194 miljoni euro ulatuses ning tehti makseid kogusummas 119 miljonit eurot (vt *1. joonis* ja *III lisa*). Ligi pool kahepoolsest toetusest eraldatakse eelarvetoetusena⁵ (üldine ja valdkondlik eelarvetoetus). Teine pool rakendatakse projektidena. Komisjon täiendab ELi meetmeid poliitilise dialoogi abil.

5 Eelarvetoetus on abi andmise viis, mille raames kannab komisjon rahalised vahendid üle partnerriiigi riigikassasse, et anda täiendavaid eelarveressursse riikliku arengustrateegia või valdkondliku strateegia toetuseks. Sellega kaasneb poliitiline dialoog, tulemuslikkuse hindamine ja suutlikkuse arendamine.

1. joonis Perioodi 2007–2015 ELi meetmete kohta tehtud otsuste alusel tehtud maksed

Miljonites eurodes



Allikas: Euroopa Komisjon.

09

Lisaks kavandatud kahepoolsele koostööle on Honduras saanud abi ka järgmistest meetmetest:

- Ladina-Ameerika piirkondliku koostöö programmid. Need käsitlevad sotsiaalset ühtekuuluvust, head juhtimistava, kohalike linnade arengut, veesektoriaalseid teadmisi, energiat isoleeritud kogukondadele ning kliimamuutust. Piirkondlike eraldiste kogumaht on märgatavalt kasvanud: 556 miljonilt eurolt perioodil 2007–2013 805 miljoni euroni perioodil 2014–2020;
- Kesk-Ameerika allpiirkondade programm, mis keskendub julgeolekule ja õigusele, kliimamuutusele ja erasektori arendamisele töökohtade loomiseks. Eraldiste kogumaht on samuti märgatavalt kasvanud: 75 miljonilt eurolt perioodil 2007–2013 120 miljoni euroni perioodil 2014–2020;
- 47 projekti rahastati temaatilistelt eelarveridadelt, nagu haridus, detsentraliseerimine, toiduohutus ja inimõigused. Asjaomased kulud ulatusid 24 miljoni euroni;
- Ladina-Ameerika investeerimisrahastu, millest on Hondurasele eraldatud 7 miljonit eurot teede-ehitusprojektile ning mille raames on kavandamisel elektriprojekt;
- stabiliseerimisvahendist rahastatud projekt maksumusega 1,1 miljonit eurot tõe- ja lepituskomisjoni toetuseks pärast 2009. aasta riigipööret (vt punkt 1).

Auditi ulatus ja lähenemisviis

10

Kontrollikoda hindas Hondurase prioriteetsetele valdkondadele eraldatud ELi arengutoetuse mõjusust. Selleks hinnati komisjoni juhtimist ja seda, millises ulatuses on saavutatud ELi arengutoetuse eesmärgid. Audit keskendus aastatele 2007–2015 ning viidi läbi ajavahemikul novembrist 2015 kuni aprillini 2016. Kontrollitud prioriteetsed sektorid olid vaesuse vähendamine, loodusvarad ning julgeolek ja õigus. Need sektorid said perioodil 2007–2015 89% kahepoolsest toetusest (vt *III lisa*).

11

Kontrollikoja audit hõlmas dokumentide hindamist, intervjuusid komisjoni peakorteri ja Euroopa välisteenistuse töötajatega ning Hondurase külastust. Külastuse eesmärk oli koguda lisateavet ning intervjuuerida ELi delegatsiooni töötajaid, riiklike asutuste esindajaid, toetusesaajaid, muid rahastajaid ning kodanikuühiskonna organisatsioone.

ELi lähenemine oli üldiselt asjakohane ja hästi koordineeritud, kuid ei olnud piisavalt hästi suunatud

12

Kontrollikoda uuris, kas komisjon koostöös Euroopa välis teenistusega prioriseeris toetust vajavaid sektoreid, käsitledes järjepidevalt riigi peamisi vajadusi. Lisaks uuriti, kas komisjon oli koordineerinud oma lähenemisviisi teiste Hondurases tegutsevate rahastajatega.

ELi strateegiad käsitlesid olulisi vajadusi, kuid rahastamine oli liiga hajutatud

13

Hondurase kahepoolse toetuse kavandamisel keskendus komisjon mitmele prioriteetsele valdkonnale⁶. Komisjoni kavandamisdokumentides esitati enamasti veenvad põhjendused uute valdkondadega tegelemiseks, sest tegemist oli oluliste vajadustega, mis olid kaetud asjakohaste ja usaldusväärsete riiklike strateegiatega. Mõnel juhul eraldati perioodi 2011–2013 komisjoni strateegia raames aga toetust valdkondadele (nagu taastuenergia, energiatõhusus ja konkurentsivõime parandamise kvaliteedisüsteemid), mille jaoks Hondurase valitsus ei olnud valdkondlikku strateegiat heaks kiitnud. Seega ei ole näidatud, et komisjoni toetus nendele valdkondadele oli ka valitsuse prioriteediks.

14

Komisjon rakendas oma strateegiad meetmete kaudu, mis hõlmasid rahalise abi andmist (vt *III lisa*). Meetmete eesmärgid (vt **2. selgitus**) olid üldsõnaliselt määratletud, eriti vaesuse vähendamise osas, mis oli perioodi 2007–2013 prioriteetne sektor. Meetmed hõlmasid mitut valdkonda, sh haridus, tervis, vesi ja kanalisatsioon, kvaliteetsed süsteemid, statistilised süsteemid ja riigi rahanduse juhtimine. Piiratud fokuseeritus tähendas, et tegevused ja rahaline toetus olid suunatud väga mitmele valdkonnale, mis seadis ohtu nende võimaliku mõju. Lisaks kaasnesid komisjoni strateegiaavalikutega sagedased muudatused, sest komisjon reageeris paindlikult riiklike strateegiatega muudatustele. Sellest tulenevalt said mõningad valdkonnad toetust vaid lühikest aega. Peamised näited on seotud põhihariduse toetamise, tervise, kvaliteedisüsteemide ning vee ja kanalisatsiooniga, mis olid prioriteetsed valdkonnad kolm-neli aastat.

6 Komisjon määratles perioodideks 2007–2013 ja 2014–2020 kuus prioriteetset sektorit. Need hõlmasid mitut eri valdkonda, nagu haridus, tervis, vesi ja kanalisatsioon, metsandus, taastuenergia, julgeolek ja õigus jne. Lähemalt vt *II lisa*.

ELi meetmete eesmärgid kontrollitud prioriteetsetes sektorites**Vaesuse vähendamine**

- APN (2009) Toetus selliste riiklike kavade ja strateegiate rakendamiseks, mis on suunatud põhihariduse kvaliteedi tagamisele ja tervisestrateegiatele, mille eesmärk on emade ja laste suremuse vähendamine. Väiksemas ulatuses toetatakse ka avaliku teenistuse reformi ja riiklikku statistikainstituuti⁷.
- PAPSAC (2012) Vee- ja kanalisatsioonitingimuste parandamine ning põllumajandusliku toidutööstuse konkurentsivõime parandamine kvaliteedile keskendudes.

Loodusvarad

- MOSEF (2011) Metsakaitse instituudi⁸ ja kohaliku tasandi metsamajanduse tugevdamine.
- EuroFor (2013) Toetus riikliku metsandusprogrammi rakendamiseks ja kogukonnapõhiseks metsa majandamiseks.

Julgeolek ja õigus

- PASS (2008) Toetus julgeolekusektorile riikliku julgeoleku ja õiguse alase poliitika heakskiitmise, institutsioonilise suutlikkuse arendamise, ennetuse ja rehabilitatsioonipoliitika ning vanglates elutingimuste parandamise kaudu.
- Eurojusticia (2013) Peamiselt suunatud õigusele, institutsioonilise suutlikkuse tugevdamisele korruptsiooni ja vägivallakuritegude eest süüdistuste esitamiseks ja karistamiseks, sektori sise- ja väliskontrollide arendamisele ja õiguskaitses kättesaadavuse parandamisele.

⁷ Instituto Nacional de Estadística.

⁸ Instituto de Conservación Forestal.

15

Komisjoni strateegiate rakendamiseks kasutatavate meetmete raames ellu viidud tegevused olid hästi koordineeritud ja täiendasid muid ELi toetustegevusi (kahepoolised, piirkondlikud ja temaatilised programmid). Lisaks olid suuremal osal juhtudest eesmärgid ja tegevused kooskõlas toetatava sektori vajadustega. Auditiga tehti siiski kindlaks järgmised erandid.

- a) Projekti MOSEF poolt kohalikele omavalitsustele eraldatud toetus ei olnud suunatud metsandussektori vajadustele. Näited hõlmasid üldiste hügieeni-põhimõtete alast koolitust, veehoidlate ehitamist veevarustuse tagamiseks, prügikastide paigaldamist algkooli, teeradade ja kioskite ehitamist linnaparki ning päikesepaneelide paigaldamist. ELi meetmed ei olnud aga piisavalt suunatud maaomandi ebakindlusele, mis on üks peamisi metsandussektori nõrku kohti. Ebakindlus on põhjustatud asjaolust, et maa omandiõiguse andmisega tegelevad kolm asutust ilma omavahelise koordineerimiseta. See avaldab negatiivset mõju võitlusele metsade hävitamise, metsatulekahjude ja ebaseadusliku raiega.

- b) Nagu muud rahastajad, toetas ka EL haridussektorit, suunates vahendid eelkoolile ja põhiharidusele (1.–6. klass), mitte kolmandale astmele (7.–9. klass), kuigi viimane vajas riigi ametiasutuste⁹ arvates rohkem toetust.

16

Tehnilist abi anti osana meetmetest ning vaesuse vähendamise puhul erimeetmete kaudu¹⁰. Tehniline abi oli riiklike ametiasutuste jaoks prioriteet. See võimaldas suunata toetused asjaomastele vajadustele ning vältida dubleerimist. Kuna komisjon tegeles mitme valdkonnaga (vt punktid 13 ja 14), ei piisanud olemasolevatest vahenditest prioriteetsete valdkondade konkreetsete vajaduste täitmiseks, vaatamata valdkondade vastutavate ministriumide konkreetsetele taotlustele. Taotlused olid seotud asjaomaste vajadustega, mida ka teised rahastajad ei olnud käsitletud.

- a) Mitu tervishoiuministriumide esitatud tehnilise abi taotlust lükati tagasi, sh ka taotlus uurida elanikkonna vitamiini- ja mineraalainepuudust ning taotlus integreeritud tervishoiusüsteemi ja sellega seotud infosüsteemide väljaarendamiseks.
- b) Ainult üksikud kohalikud ametiasutused, kes said pädevaks vee ja kanalisatsiooni haldamises, said kasu suutlikkuse arendamise toetusest, ning teatud üldiseid tehnilise abi taotlusi vee- ja kanalisatsiooni sektoris ei täidetud. Täitmata jäänud vajadused hõlmasid abi õigusaktide koostamiseks, kohalike projektide vormistamiseks ja veemajanduse teabesüsteemi väljatöötamiseks.
- c) Konkurentsivõime parandamise kvaliteedisüsteemide täiustamiseks mõeldud tehniline abi ei hõlmanud mitut valitsuse kindlaks tehtud peamist vajadust, nagu kvaliteedi edendava seaduse rakendusmääruse koostamine, toidus mürgiste jääkide tuvastamise meetodite valideerimine, mitme riikliku strateegia konsolideerimine ja strateegilise kava koostamine Hondurase akrediteerimisbüroole.

Vaatamata heale rahastajate koordineerimise struktuurile ei ole ülesanded veel mõjusalt jaotatud

17

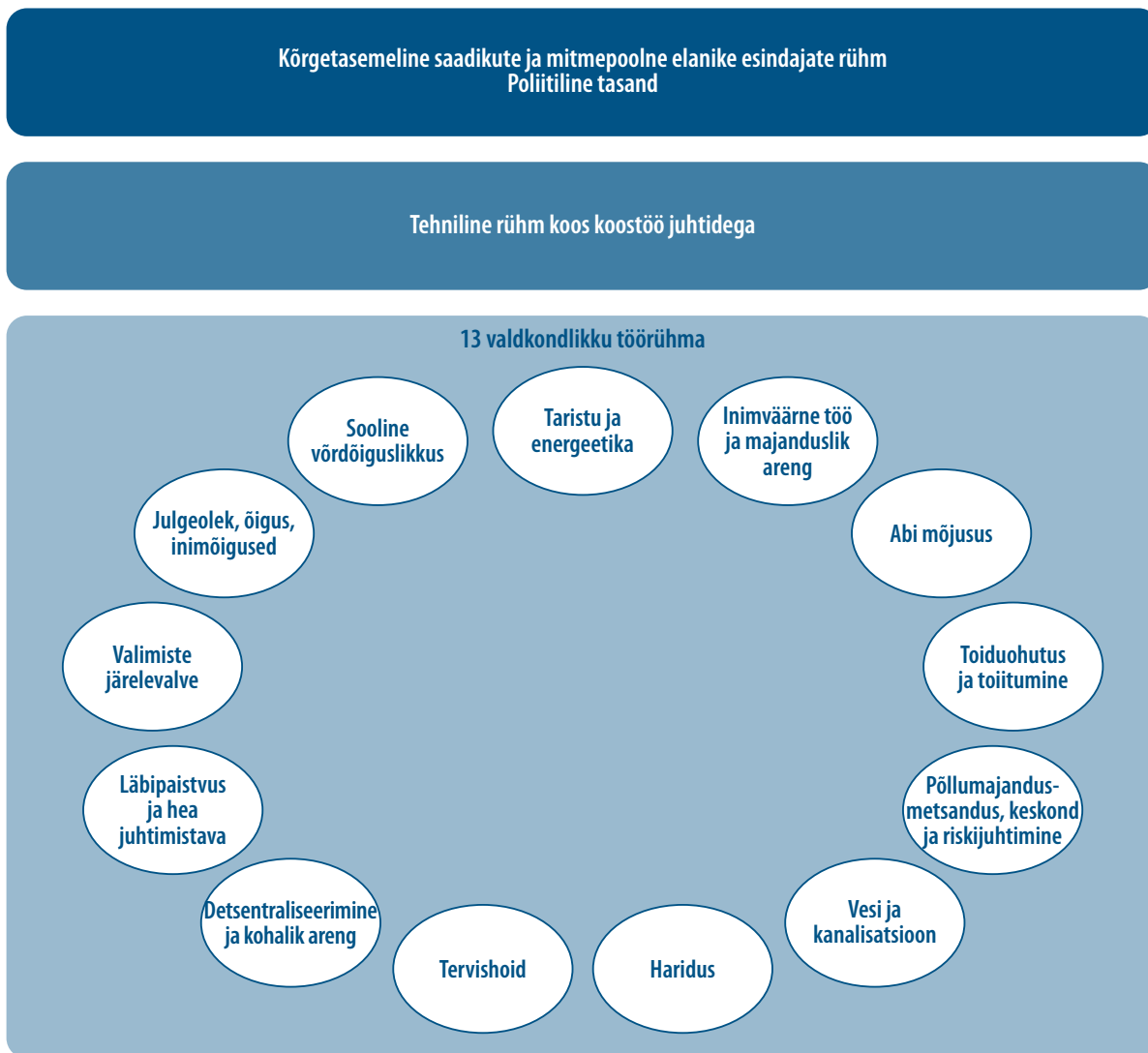
Peamine koordineerimismehhanism hõlmab kõiki olulisemaid rahastajaid¹¹ ning koosneb kolmest tasandist (vt **2. joonis**), sh valdkondlik tasand, kus rahastajad jagavad teavet ning vahetavad mõtteid. Komisjon osaleb aktiivselt mitmes tööühmas.

9 Nagu märgitud riiklikus hariduskavas (*Plan de educación 2010–2014!Para el cambio ya!*).

10 PAAPIR ja MADIGEP.

11 Kanada, Prantsusmaa, Saksamaa, Itaalia, Jaapan, Madalmaad, Hispaania, Ühendkuningriik, USA, Rootsi, Šveits, Kesk-Ameerika Majandusintegratsiooni Pank, Ameerika Riikide Arengupank, Maailmapank, Rahvusvaheline Valuutafond ja Euroopa Komisjon.

Rahastajate koordineerimine Hondurases



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

18

Komisjon tegi tihedat koostööd ELi liikmesriikidega, sõlmides delegeerimislepinguid Saksamaa ja Hispaaniaga metsandus- ja õigussektoris. Ülesannete jaotus ei ole veel kuigi mõjus, kuid komisjon teeb pingutusi ühise programmide kavandamise kasutuselevõtuks 2018. aastal¹².

12 2013. aastal koostasid EL ja Hondurases aktiivselt tegutsevad liikmesriigid ühise kavandamise tegevuskava.

19

Koostöö muude rahastajatega ei ole olnud nii tihe. Auditi ajal ei olnud ülesanded jaotatud, mis tähendab, et prioriteetsetes valdkondades (eriti hariduse¹³, tervise ning vee ja kanalisatsiooni alal) tegutses mitu eri lähenemisviise kasutavat rahastajat. Mõnel juhul põhjustas see isegi rahastamise kattumist (vt **3. selgitus**). Rahastajate paremat koordineerimist takistas peamiselt Hondurase valitsuse puudulik koostöö ning mõne rahastaja vastuseis.

13 Rahastajad keskendusid alghariduse kahele esimesele tsüklile, kuid kolmandale tsüklile ja keskkaridusele pöörati vähe tähelepanu.

3. selgitus

Rahastamise kattumine

Julgeoleku ja õiguse alal kattus rahastamine teatud määral julgeolekuministeriumi tasandil, kus riikliku politsei kriminaaluurijate koolitusele saadi raha mitmelt rahastajalt, kes kasutasid eri lähenemisviise ja doktriine.

Vee- ja kanalisatsiooni sektoris ei saanud pooled kohalikud omavalitsused üldse toetust, kuid teised said toetust mitmelt rahastajalt korraga.

20

Takistuseks oli ka hea ülevaate puudumine rahastajate pakutavast toetusest. Kõikide sektorite puhul ei tehtud vajalikku kaardistamist (näiteks konkurentsivõime parandamise kvaliteedisüsteemid), kaardistamine ei olnud täielik ja/või ei ajakohastatud seda piisavalt sageli.

Peamiselt eraldati eelarvetoetust asjakohastele riiklikele poliitikatele, kuid komisjonipoolses haldamises esines mõningaid puudusi

21

Kontrollikoda uuris, kas eelarvetoetust eraldati asjakohastele ja usaldusväärsetele riiklikele strateegiatele. Lisaks uuriti, kas eelarvetoetuse eraldamisega seotud riske käsitleti asjakohaselt ning kas komisjon oli ELi delegatsiooni palganud piisava arvu asjakohase kvalifikatsiooniga töötajaid eelarvetoetuse-alaste toimingute haldamiseks.

Üldiselt eraldati eelarvetoetust asjakohastele ja usaldusväärsetele riiklikele strateegiatele

22

Komisjon eraldas olulise osa oma rahalisest toetusest eelarvetoetusena (vt punkt 8). Vaesuse vähendamise valdkonnas on komisjon seda teinud alates aastast 2010 (APN ja PAPSAC) ning metsandussektoris koos projektitoetusega alates aastast 2013 (EuroFor). Hiljuti tehti otsus kasutada alates 2016. aastast sama abi andmise viisi ka toiduohutuse sektori toetamisel (EUROSAN). Eelarvetoetuse eraldamise kaudu toetab komisjon enamikul juhtudest riiklike arengustrateegiaid (vt **1. selgitus**), mis hõlmavad asjaomaste valdkondade eesmärgi, ning asjakohaseid ja usaldusväärseid valdkondlike strateegiaid.

- a) Vaesuse vähendamiseks oli valitsusel perioodiks 2010–2014 haridusstrateegia (*Plan de educación! Para el cambio ya!*) ning tervishoiustrateegia (*Plan nacional salud*), mis mõlemad olid suunatud aastatuhande arengueesmärkide saavutamisele. Riigil oli olemas ka strateegiline kava vee- ja kanalisatsioonisektori ajakohastamiseks.
- b) Metsandussektorit hõlmas perioodi 2004–2021 riiklik metsandusprogramm¹⁴, mille eesmärk on vähendada keskkonna haavatavust ning arendada sektori suutlikkust majanduse arengule kaasa aitamiseks.
- c) Toiduohutuse alal ajakohastati 2010. aastal riiklik toiduohutuse ja toitumisstrateegia, mille eesmärk on parandada toiduohutust, toidu kättesaadavust ning toitumise taset. 2014. aastal teatas Hondurase president, et peamiseks prioriteediks on nn kuiv koridor – piirkond¹⁵, mida ohustab krooniline toidupuudus. Valitsus rakendab oma strateegiat riikliku programmi kaudu, mis kannab nime „Dry Corridor Alliance“ („Kuiva koridori liit“).

23

Valitsusel puudus aga selge strateegia¹⁶ programmi PAPSAC konkurentsivõime parandamise kvaliteedisüsteemide täiustamise eesmärgi jaoks¹⁷. Kuigi riiklik kava viitab vajadusele suurendada riigi konkurentsivõimet ja tootlikkust, ei märgita selles vajadust kvaliteedisüsteemide parandamise järele. Ka riiklikus konkurentsivõime strateegias¹⁸ ei loeta kvaliteedisüsteemide parandamist prioriteediks. Lisaks olid riigi pingutused kvaliteedisüsteemide parandamiseks killustatud ning selleks puudus eraldi eelarve, ja asjaomastel asutustel¹⁹ puudus pädevus poliitika ja reformide välja töötamiseks.

14 *Programa Nacional Forestal 2004–2021*

15 Piirkond katab Hondurase kesk-, lääne- ja lõunaosa.

16 Euroopa Komisjoni eelarvetoetuse suuniste kohaselt sõltuvad valdkondliku eelarvetoetuse programmid asjakohaste ja usaldusväärsete valdkondlike strateegiate olemasolust.

17 Kvaliteedisüsteemid on seotud normimise, metroloogia, akrediteerimise ja normidele vastavuse tagamisega.

18 *Estrategia nacional de competitividad*

19 Riiklik kvaliteedisüsteem ning planeerimise ja väliskoostöö ministeerium

Eelarvetoetuse eraldamine hõlmas olulisi riske, mida komisjon on teatud ulatuses maandanud

24

Hondurasel hõlmab eelarvetoetuse eraldamine mitut olulist riski, eelkõige seoses makromajanduse ebastabiilsuse ja riigi rahanduse juhtimise puudustega (nagu pettused ja korrupsioon). Komisjon kirjeldas neid puudusi vastavalt oma riskihindamisraamistikule²⁰ ning püüdis neid maandada.

Makromajanduslik stabiilsus

25

Toetusesaajariigi makromajanduslik sõltumatus on peamine tingimus ELi eelarvetoetuse mõjususe tagamiseks. Hondurasel makromajanduslik poliitika ei olnud stabiilne. 2008. aastal ei saanud Rahvusvaheline Valuutafond Hondurasega kokkuleppele, kuna Hondurasel valitsus ei täitnud fondi soovitusi seoses raha- ja vahetuskursi poliitika, kulude kontrolli ja pangasüsteemi järelevalvega. Uus leping sõlmiti Rahvusvahelise Valuutafondiga oktoobris 2010, kuid märtsis 2012 peatati see pärast lahkavumusi seoses makromajandusliku poliitikaga, eriti valuutabörsi avamise vajadusega. Detsembris 2014 sai Rahvusvaheline Valuutafond lõpuks Hondurasel valitsusega makromajandusliku poliitika teemal kokkuleppele ning sealtaalt on poliitikat edukalt rakendatud. Riik on siiski endiselt haavatav väliste šokkide suhtes, eelkõige seoses USA majanduskasvu ja nafta hinna tõusuga.

26

Komisjoni rakendatud riskimaandamismeetmed hõlmasid dialoogi, mis oli rahandusministeeriumiga eriti edukas ning suurendas ka ministeeriumi pädevust. Kasutati ka tehnilist abi, eelkõige selleks, et aidata analüüsida olukorda, hinnata riske ning teha majandusprognose. Komisjoni tingimused toetuse maksmiseks (vt *IV lisa*) hõlmasid usaldusväärse ja asjakohase makromajandusliku poliitika olemasolu. Üksikasju aga tingimuste kohta ei esitatud. Viidati küll mitmele näitajale, aga ei määratletud sihte ega lävendeid. Komisjoni otsused eelarvetoetuse määramise ja maksmise kohta ei põhinenud seega piisavalt struktureeritud hindamisel selle kohta, kas edusammud on rahuldavad. Selline lähenemisviis on eriti muret tekitav seoses otsustega, mis tehti aastatel, mil Hondurasel ei olnud lepingut Rahvusvahelise Valuutafondiga, sest ebastabiilse makromajandusliku raamistiku oht oli reaalsem (vt punkt 25).

20 Riskihindamisraamistik võeti kasutusse kooskõlas soovitusetega, mis esitati kontrollikoja eriaruandes nr 11/2010 „Üldise eelarvetoetuse komisjonipoolne haldamine AKV, Ladina-Ameerika ja Aasia riikides“ (<http://eca.europa.eu>) ja 13. oktoobri 2011. aasta dokumendis KOM(2011) 638 (lõplik) „Tulevane lähenemisviis kolmandatele riikidele antavale ELi eelarvetoetusele“.

27

2012. aastal riigis valitsenud makromajandusliku olukorra tõttu ning Honduras ja Rahvusvahelise Valuutafondi vahelise lepingu puudumise tõttu peatas komisjon eelarvetoetuse maksed nii kauaks, kuni makromajandusliku stabiilsuse väljavaated suurenesid ja Rahvusvaheline Valuutafond alustas läbirääkimisi uue lepingu üle. See hea tava kasutamine saatis Honduras valitsusele selge signaali, mis aitas olukorda muuta. Ajal, mil eelarvetoetuse maksed olid peatatud²¹, kirjutas komisjon siiski alla EuroFori rahastamislepingule, mille kaudu eraldati täiendavat eelarvetoetust. Kontrollikoda on arvamusel, et see edastas vastuolulist teavet, mis võis avaldada kahjulikku mõju toetuse mõjususele.

Riigi rahanduse juhtimine

28

Usaldusväärne riigi rahanduse juhtimise süsteem on poliitika rakendamiseks äärmiselt oluline ning seega on see mõjusa eelarvetoetuse üks peamisi tingimusi. Honduras riigi rahanduse juhtimises esineb olulisi puudusi, kuid valitsus on võtnud vastu mitu järjestikust kava olukorra parandamiseks. 2011. aasta juunis heaks kiidetud reformikava²² ei vastanud komisjoni ootustele, sest see ei olnud piisavalt üksikasjalik ning sel puudusid kvantifitseeritavad näitajad ja sihid. Mais 2012 heaks kiidetud parandatud reformikava pidas komisjon usaldusväärseks, kuigi endiselt liiga üldiseks.

29

Riigi rahanduse juhtimine on paranenud, kuid mitte nii kiiresti, kui loodeti. Üldiselt on see endiselt nõrk. Komisjoni arvamuse kohaselt on püsivad probleemid järgmised:

- valitsuse kulud ületavad heakskiidetud eelarve ja olemasoleva tulu;
- maksuvõlgade määr on endiselt teadmata;
- eelarvet ei hallata täielikult riigikassa arvete süsteemi kaudu;
- Hondurase kõrgeima kontrolliasutuse²³ mõjususe on piiratud;
- riigihangete e-platvorm ei ole läbipaistev;
- korruptsioon on endiselt probleem.

21 Kokku peeti programmide APN ja PAPSAC eelarvetoetust kinni vastavalt 17 ja 23 kuud.

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

23 *Tribunal Superior de Cuentas*

30

Komisjon on teinud samme riigi rahanduse juhtimisega seotud riskide maandamiseks.

- a) Komisjon on aidanud kaasa avaliku sektori kulutuste ja finantsaruandluse hindamisel ning tehnilise abi meede PAAPIR tagas eksperditeadmised, mis viisid tõhusamate ja vajalike meetmete ettepanekuteni. Arendati presidentuuri, rahandusministeeriumi ja sisekontrolliüksuste suutlikkust. Abi anti ka reformide analüüsimiseks ja eelarvetoetuse tingimustele vastavuse kontrollimiseks. Lühiajalist abi kasutati reformikava parandamiseks, eelarvevahendite kättesaadavuse sertifikaatide väljastamiseks, et vältida täiendavaid eelarvekulusid, ning töötajate eelarvetoetusega kurssi viimiseks.
- b) Alates aastast 2012, pärast komisjoni poliitilise dialoogi strateegia koostamist (vt punkt 42) on komisjon osalenud aktiivsemalt riigi rahanduse juhtimise alases poliitilises dialoogis. Dialoog on peamiselt keskendunud eelarve haldamise parandamisele, käsitledes teemasid nagu maksutulu, eelarve läbipaistvus ning avaliku sektori eelarvepuudujäägi ja kulude (nagu palgad) kontroll. Dialoogil oli positiivne mõju esimese mitmeaastase eelarve (2016–2018) vastuvõtmisele ja kulusertifikaatide kasutuselevõtmisele, et piirata eelarv väliseid kulusid. Sertifikaatide süsteemi tõttu on ministeeriumid kohustatud enne kulukohustuste võtmist tagama, et vahendid on saadaval.
- c) Komisjoni tingimused sisaldavad nõuet²⁴ paranduste programmi kohta, mis hõlmab poliitilisi prioriteete, programme ja projekte, reforme, näitajaid, sihte ja lähteväärtusi. See nõue aitas kaasa 2011. aasta reformikava vastuvõtmisele (vt punkt 29). Reformikava rakendamise osas on komisjon alates 2012. aastast koostanud riigi rahanduse juhtimise struktureeritud hindamisi, et võrrelda reformidega seotud ootusi tehtud edusammudega. Tegemist on hea tavaga, kuigi ootused ei olnud täpselt määratletud ja seega ei ole selge, millises ulatuses ja mis ajaks reformide rakendamist eeldatakse (vt **4. selgitus**).

24 Tingimus lisati ka APNi rahastamislepingusse.

4. selgitus

Näited liiga üldistest ootustest reformile

- Eelarv väliseid kulutusi plaanitakse oluliselt vähendada, kuid ei ole selge, mis ajaks ja kui palju.
- Tekkepõhise raamatupidamisarvestuse kasutuselevõtu tähtaega ei ole täpsustatud.
- Riigikassa arvete süsteemi kasutuselevõtu tähtaega ei ole täpsustatud.
- Auditite katvust suurendatakse, kuid valdkondi ei täpsustata.

ELi delegatsioonil puudusid eksperditeadmised eelarvetoetusega seotud toimingute kohapeal haldamiseks

31

Eelarvetoetuse haldamine nõuab erinevaid oskusi kui projektijuhtimine. ELi delegatsioonil Hondurases puudusid eelarvetoetusega seotud kohapealsete toimingute haldamiseks vajalikud makromajanduslikud ja riigi rahanduse juhtimise eksperditeadmised. Kuni aastani 2013 toetus ELi delegatsioon eelarvetoetuse ja makromajandusliku analüüsi küsimustes Nicaragua piirkondliku delegatsiooni abile. Kuigi Honduras delegatsioon võib teatud määral peakorterile toetuda, mõjutab riigisisene eksperditeadmiste puudumine ikkagi eelarvetoetuse haldamist. See on eriti oluline Hondurases, kus eelarvetoetust eraldati kroonilisele makromajanduslikule ebastabiilsusele vaatamata (vt punktid 25 ja 26).

Enamasti saavutasid ELi meetmed eeldatud väljundid, kuid järelvalvevahendite puudused takistasid saavutatud tulemuste hindamist

32

Kontrollikoda uuris, kas meetmed rakendati kavakohaselt ja kas saavutati kavandatud väljundid. Lisaks uuriti, kas komisjon teeb oma meetmete rakendamise ja tulemuslikkuse üle asjakohast järelvalvet.

Enamasti saavutati eeldatud väljundid, kuigi keerulise olukorra tõttu esines mõningaid viivitusi

33

Komisjoni prioriteetsete sektorite meetmete raames kavandatud tegevused viid enamasti läbi ning suurem osa väljundeid saavutati. Julgeoleku ja õiguse sektoris saavutati väljundid siiski vaid osaliselt. Põhjuseks oli 2009. aasta riigipöördele järgnenud keeruline olukord ning asjaolu, et riiklikud ametiasutused ei teinud projektide rakendamisel piisavalt koostööd. Seetõttu ei saavutatud ühte PASS programmi peamistest eesmärkidest, õigusraamistiku ühtlustamist.

34

Kuigi väljundid enamjaolt saavutati, esines kõikides prioriteetsetes sektorites rakendamisel viivitusi 2009. aasta riigipöörde tõttu, riigi ja Rahvusvahelise Valuufondi vahelise lepingu puudumise tõttu perioodil 2012–2014 (vt punkt 35) ning riigi ametiasutuste suutlikkuse piirangute tõttu.

35

Kõige märgatavamad olid viivitused metsandussektoris ning enamasti oli põhjuseks 2009. aasta riigipööre. Pärast esialgsete metsandusprogrammide tühistamist 2009. aastal ei olnud komisjonil võimalik sõlmida programmide MOSEF ja EuroFor rahastamislepinguid enne, kui alles programmitöö perioodi teisel poolel (vastavalt 2011 ja 2013) ning rakendamine algas alles perioodi lõpus (2012 ja 2014). MOSEFi puhul esines ka palju viivitusi lepingute sõlmimisel ja programmi rakendamisel. Kõik kohalikud toetused ja suurem osa metsakaitse instituudi projekte kirjutati alla viimasel kuul enne lepingute sõlmimise tähtaega. Seetõttu annab ELi metsandussektorile tõenäoliselt toetust kuni 2019. aastani, kuigi algselt oli kavandatud toetamine lõpetada 2014. aastal.

Mitmesuguste vahendite kasutamisele vaatamata esines tulemuslikkuse järelevalves mõningaid puudusi

36

Komisjon kasutas mitmeid vahendeid, et teha järelevalvet ELi toetuste üle, nagu näitajad, kohapealsed külastused, tulemustele suunatud järelevalve ja hindamised. Näitajate valikul ja kasutamisel esines puudusi.

- a) Ligi pooled PASSi näitajad ei olnud piisavalt asjakohased, sest ei olnud seotud tegevuse eesmärkidega.
- b) Mõne tegevuse eesmärkide saavutamise üle ei tehtud järelevalvet näitajate abil. Näiteks võib tuua teenuste kvaliteedi parandamise vee- ja kanalisatsioonisektoris, emade ja laste suremuse vähendamine ja töökohtade loomise metsandussektoris.
- c) Vee- ja kanalisatsioonisektoris olid näitajad seotud ainult tegevustega, mitte väljunditega, ning ei olnud täielikult kooskõlas riiklike strateegiatega. Näitajad kirjeldasid näiteks inimeste arvu, kes said uue või parema juurdepääsu veele ja kanalisatsioonile, mitte nende maapiirkondade majapidamiste osakaalu, millel on juurdepääs joogiveele.
- d) Näitajatel puudusid sageli lähteväärtused. Täpne lähteväärtus on väga oluline edusammude mõõtmiseks ning hindamiseks, kas eesmärgid on realistlikud, end samas ka piisavalt ambitsioonikad. Kui lähteväärtused olid määratletud, ei olnud need alati usaldusväärsed, sest Hondurase ametiasutuste poolne teabekogumine oli puudulik.
- e) Kontrollikoja tehtud intervjuude käigus seadsid Hondurase valitsus ja mõni ministeerium kahtluse alla riikliku statistikainstituudi kogutud järelevalveteabe kvaliteedi ja asjakohasuse, sest teave oli sageli erinev asjaomaste ministeeriumide järelevalveandmetest.
- f) Mõnel juhul ei olnud näitajad usaldusväärsed (näiteks ebaseaduslik raie puudus üldse) või olid näitajad määratletud alles pärast vahendite eraldamist. APNi näitajad ja sihid valiti alles pärast rahastamislepingu allakirjutamist.

Tähelepanekud

37

Komisjon kasutas järelevalvevahendina ka kohapealseid külastusi. Kuigi komisjon dokumenteeris kohapealseid külastusi, ei olnud need kavandatud riskianalüüsile tuginedes.

38

Väliskonsultandid tegid tulemustele suunatud järelevalvet meetmete rakendamise ajal või pärast seda. Vaatlusalusel perioodil tehti järelevalvet kõikides prioriteetsetes sektorites ja kõikide meetmete puhul, mis saavutasid märgatava edu. Konsultandid esitasid soovitus, mille üle ei tehtud järjepidevat järelkontrolli. Mõnel juhul (APN) oli põhjuseks asjaolu, et soovitusid esitati alles rakendusperioodi lõpupoole, teistel juhtudel ei võtnud aga riiklikud ametiasutused lihtsalt soovitude rakendamiseks vastavaid meetmeid.

Komisjon tegi jõupingutusi konstruktiivse poliitilise dialoogi tagamiseks, et aidata saavutada positiivsed muudatused

39

Kontrollikoda uuris, kas komisjoni poliitilises dialoogis kasutatav lähenemisviis oli struktureeritud ning hõlmas selgeid eesmärke, sagedast suhtlemist, edusammude salvestamist ning tulemuste hindamist. Lisaks kontrolliti, kas poliitiline dialoog oli kooskõlas ELi meetmete eesmärkidega ning kas see oli piisavalt aktiivne, konstruktiivne ja asjakohane, et omada reaalset mõju.

Komisjon on suurema osa prioriteetsete sektorite jaoks välja töötanud asjakohase poliitilise dialoogi

40

ELi ja Hondurase poliitilise dialoogi tingimused on pandud paika poliitilise dialoogi ja koostöö lepingus (vt punkt 6) ja edaspidi katab seda assotsieerimisleping (vt punkt 5). Poliitilise dialoogi üldraamistik on asjakohane. Alates 2012. aastast on ELi delegatsioon Hondurases töötanud välja kaheksa poliitilise dialoogi strateegiat, mis hõlmavad makromajanduslikku poliitikat, riigi rahanduse juhtimist, arengupoliitikat, inimväärsed tööd, toiduga kindlustatust, metsandust, vett ja kanalisatsiooni ning kvaliteedisüsteeme konkurentsivõime parandamiseks.

41

Strateegiad, mida ajakohastati 2013. ja 2015. aastal, sisaldavad poliitilise dialoogi eesmärki. Need esindavad head tava, kuigi need on küllaltki üldised ning neis ei tooda piisavalt selgelt esile vajalike kontaktide arvu ja ulatust. Lisaks ei kata need kõiki teemasid: esialgu puudub konkreetne dialoogistrateegia vaesuse vähendamise ning julgeoleku ja õiguse vallas.

42

Poliitilise dialoogi olulised aspektid dokumenteeritakse riigiaruannetes, mille delegatsioonid esitavad komisjoni peakorterile. Osaliselt dokumenteerivad dialoogi ka projektijuhid, kes esitavad komisjonile aruandeid oluliste koosolekute kohta. Selliseid aruandeid on esitatud näiteks tervishoiu, hariduse, metsanduse ja konkurentsivõime parandamise kvaliteedisüsteemide kohta. Poliitilise dialoogi strateegiate rakendamine ei ole aga põhjalikult dokumenteeritud. Lisaks ei ole komisjon hinnanud poliitilise dialoogi strateegiates määratud eesmärkide saavutamist.

Komisjoni poliitiline dialoog lihtsustas ELi meetmete rakendamist ning viis reaalse edusammudeni

43

Poliitilist dialoogi juhivad rahastajad, mitte riigi ametiasutused, mis on paremuselt teine lahendus. Komisjon on teinud märgatavaid pingutusi, et tagada kõikidel tasanditel asjakohane ja konstruktiivne poliitiline dialoog. Kui dialoog koordineeritakse teiste rahastajatega, on komisjon suurema osa algatustega seotud. Komisjon viib dialoogi läbi ka kahepoolselt või rahastatavate meetmete üle järelevalvet tegevates juhtkomiteedes, näiteks metsanduse ning julgeoleku ja õiguse valdkonnas. Üldiselt on komisjoni dialoog olnud tegevuste eesmärkidega kooskõlas ning aidanud kaasa nende rakendamisele.

44

Kuigi EL on üks Hondurase peamistest rahastajatest, moodustas ELi rahaline panus vaatlusalusel perioodil keskmiselt vaid 0,2% riigi SKPst. Poliitilise dialoogi kaudu saavutatav finantsvõimendus on seega piiratud, olles palju madalam kui näiteks USA-l, kes on Hondurase suurim kaubanduspartner. Komisjoni dialoogi kaudu on siiski saavutatud ka mõju, mis ulatub tegevuste eesmärkidest kaugemale. Mõned näited:

- a) Lisaks oma meetmetele käsitles komisjoni metsandussektori alane dialoog ka muid asjakohaseid teemasid, nagu võitlus kooreüraskitega ning ELi ja Hondurase vahelise metsaõigusnormide täitmise järelevalvet, metsahaldust ja puidukaubandust käsitleva vabatahtliku partnerluslepingu alased läbirääkimised. Läbirääkimised olid edukad ning lepingule kirjutatakse tõenäoliselt alla 2016. aastal. See kohustab Hondurast kauplema üksnes seaduslikult ülestöötatud puittoodetega ning töötama välja süsteemi puidu õiguspärasuse kontrollimiseks. Läbirääkimised aitasid parandada ka metsandussektori suutlikkust.
- b) Inimõiguste vallas²⁵ oli komisjoni poliitiline dialoog määrava tähtsusega Hondurases ÜRO inimõiguste ülemvoliniku büroo avamise edendamisel. Hondurase valitsus andis nõusoleku ning büroo avatakse peatselt. Komisjon on olnud edukas õigusreformide edendamisel, nagu inimõiguste kaitsjate kaitseseaduse vastuvõtmine. Ühtlasi on komisjon aidanud luua platvormi dialoogiks kodanikuühiskonnaga inimõiguste alal ning valitsusega arvamuste vahetamiseks.

45

Teatud tegurid nõrgendasid komisjoni dialoogi potentsiaalset mõju:

- a) Kontrollikoda leidis väga vähe tõendeid selle kohta, et komisjon oleks dialoogi kaudu käsitlenud mõningaid APNi toetatavaid valdkondi. Korraldati näiteks vaid mõned kahepoolsed tehnilised koosolekud riigi ametiasutustega, et käsitleda suuri raskusi haridusalaste eesmärkide saavutamisel²⁶. Dialoog teiste selle valdkonna rahastajatega hõlmas samuti vaid üldiseid aspekte, nagu juhtimissüsteemid ja uus haridusseadus. Dialoog ei hõlmanud suurt klassi kordajate arvu ega kooli poolelijätmist. Lisaks puudusid tõendid selle kohta, kas komisjoni poliitiline dialoog hõlmas perioodi 2011–2015 riikliku statistikastrateegia rakendamist või kodanikuühiskonna reformi, kuigi see oli kavandatud osana meetmest.
- b) Hondurase ametiasutused ei suhtunud komisjoni poliitilisse dialoogi alati vastuvõtlikult. ELi pingutustele vaatamata ei kiitnud valitsus heaks riiklikku julgeoleku- ja õigussektori reformi. Lisaks ei ole komisjon edukalt edendanud ELi toetuse abil loodud kohtusüsteemi vaatluskeskust. Keskuse nähtavust ja tõhusust ohustab valitsuse toetus teise vaatluskeskuse loomiseks²⁷.

25 Valdkont on tihedalt seotud julgeoleku ja õigusega.

26 Kaks kohtumist 2011. aastal, üks 2012. aastal ja üks 2013. aastal.

27 Teist vaatluskeskust kavandas Hondurase korrupsiooni ja karistamatusse vastane missioon, mis on korrupsiooni uurimiseks loodud rahvusvaheline organisatsioon. Ameerika Riikide Organisatsioon pakkus välja vaatluskeskuse loomise, et nelja aasta jooksul toetada ametiasutusi kuritegude uurimise ja kohtu alla andmise ning õigussüsteemi reformide alal.

ELi meetmed on keerulistes oludes aidanud kaasa positiivsele arengule, kuid üldine olukord Hondurases on endiselt muret tekitav

46

Kontrollikoda uuris, kas ELi meetmetel on olnud positiivne mõju. Selleks uuris kontrollikoda prioriteetse sektori arenguid ning seoseid nende arengute ja ELi toetuse vahel.

Vaesuse tase suurenes

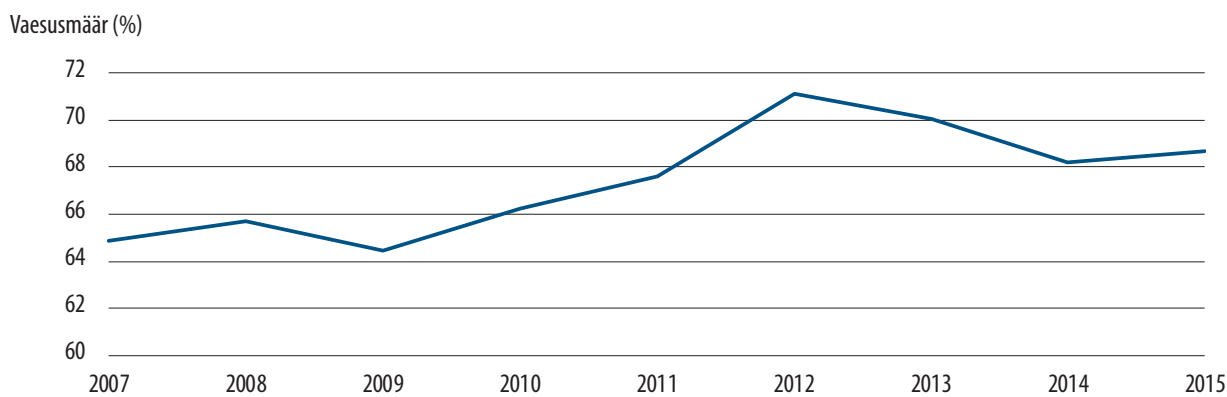
47

Suurematele sotsiaalsetele kuludele vaatamata suurenes sissetuleku ja põhivajaduste alusel arvatav vaesus perioodil 2007–2015 (vt **3. joonis**). Kuigi vaesus domineerib maapiirkondades, on äärmine vaesus järsult kasvanud ka linnapiirkondades. Honduras on endiselt üks Ladina-Ameerika vaesemaid ja ebavõrdsemaid²⁸ riike.

28 Gini koefitsient oli 2014. aastal 0,58 %.

3. joonis

Vaesuse tase Hondurases (%)



Allikas: riiklik statistikainstituut.

Haridus

48

Hariduse valdkonnas on saavutatud positiivseid tulemusi. Haridusministeerium võttis vastu uue haridusseaduse²⁹ ja mitu määrust. Rahvusvaheline kogukond tunnustas olulist edusammu, milleks oli vastavus minimaalselt 200 koolipäeva nõudele aastas riiklikus koolisüsteemis. Lisaks on igal aastal avatud ligi 400 eelkooliealiste hariduskeskust ebasoodsas olukorras olevates piirkondades, ning inimressursside haldussüsteemi parandamine on viinud 15 000 fiktiivse õpetaja koha elimineerimiseni.

49

Aastatuhande arengueesmärkides määratletud 2015. aasta sihtmäär algkooli lõpetavate laste arvu osas siiski ei saavutatud. Saavutati vaid kolm seitsmest 2013. aastaks seatud perioodi 2010–2022 riikliku kava (vt **1. selgitus**) eesmärgist³⁰. Perioodi 2010–2014 valitsuse kavas määratletud haridusnäitajatest seitse ei olnud mõõdetavad, 10 näitasid häid edusamme ning 11 olid eeldatust väiksemad³¹. APNi raames 2014. aastaks saavutatavast kaheksast sihtmärgist ei saavutatud ühtegi. Neist kuue tulemused jäid isegi lähteväärtusest allapoole³².

50

Puuduvad tõendid selle kohta, et APNil oleks haridussektoris kuigi palju mõju olnud. Kuigi haridusministeeriumi eelarve suurenes perioodil 2007–2010 märgatavalt, tekkis APNi rakendamise ajal seisak. Tõhusus siiski suurenes, sest koolieelne haridus sai rohkem toetust ning palgakulud vähenesid 55 protsendilt 2007. aastal 49 protsendini 2014. aastal.

Tervishoid

51

Saavutati neli APNi tervisealast eesmärki. Haiglasünnituste arv kasvas, nagu ka sünnituseelne ja sünnitusjärgne hooldus. Samuti kasvas arstlike konsultatsioonide arv maakonna tervisekeskustes. APNi üldine tervisealane eesmärk saavutati, sest vaatlusalusel perioodil laste ja emade suremus vähenes veidi. Sellele vaatamata ei saavutatud perioodi 2010–2014 riikliku tervisekava eesmäärke ega aastatuhande arengueesmäärke (vt **tabel 1**).

29 Üldine haridusseadus (*Ley Fundamental de Educación*).

30 Koolipäevade arv, põhihariduse ülemise astme läbinute määr ja keskmine koolis käidud aastate arv.

31 Hondurase kõrgeima kontrolliasutuse järeltulemuste põhjal.

32 Koolieelse hariduse netokatvus, põhihariduse kolmanda tsükli netokatvus, matemaatikaoskus põhihariduse kolmandas klassis, koolist lahkuvate laste arv, hispaania keele oskus põhihariduse esimeses ja teises tsükli.

Laste ja emade suremus

		Laste suremus (100 000 elussünni kohta)	Emade suremus (100 000 elussünni kohta)
Olukord 2009. aastal		26	108
Sihttasemed	2010–2014 riiklik tervisekava (2014. aasta eesmärgid)	15	60
	Aastatuhande arengueesmärgid (sihid 2015. aastaks)	16	45
Olukord 2014. aastal		24	73

Allikas: riiklik statistikainstituut, riiklik tervisekava, aastatuhande arengueesmärgid.

52

Vajaliku poliitilise tahte olemasolust andis aga tunnistust tervishoiuministeeriumi perioodi 2007–2015 eelarve märgatav suurenemine ning pingutused kulutuste tõhustamiseks. Seetõttu keelati tsentraalne kulutamine, ning palgakulud vähenevad 18 protsendilt kuludest 15,4 protsendini. EL koos teiste rahastajatega oli selle juures oluline osa. Edasisi edusamme takistasid aga struktuurilised puudused, korduvad haiguspuhangud³³ ning sagedased muudatused ministeeriumides.

Vesi ja kanalisatsioon

53

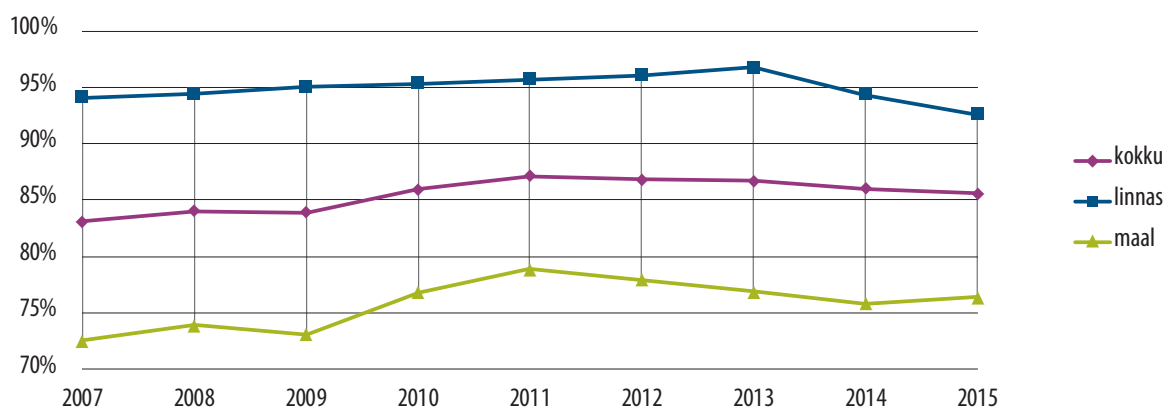
Honduras on küllaltki kõrge juurdepääsu tase veele (2012. aastal 86% majapidamistest) ning kanalisatsioonile (2012. aastal 80% majapidamistest)³⁴. See on lähedal aastatuhande arengueesmärkidele või ületab need (vastavalt 88% ja 75%). Linna- ja maapiirkondade vahel on siiski märkimisväärsed erinevused. Juurdepääs joogiveele kujutab endast samuti probleemi. Hinnatakse, et vaid 10% maapiirkondade elanikkonnast on juurdepääs klooriga töödeldud veele, sellal kui linnapiirkondades on see protsent 70³⁵.

54

Alates PAPSACi rakendamise algusest 2012. aastal ei ole paranenud joogiveele juurdepääsu (vt **4. joonis**) ega kanalisatsiooniga liitumise tase³⁶, sest investeeritud määrd ei ole piisav³⁷. Riiklikule vee-ettevõttele³⁸ eraldatud eelarve suurenes perioodil 2007–2014, kuid teenusepakkuja saadud täiendavad vahendid läksid peamiselt mittediskretsionaalsete kulude katteks (nagu palgad ja võlamaksed).

- 33 Nagu Chikungunya viiruspalavik, denguepalavik, malaaria ja Zika palavik.
- 34 Riiklik demograafia ja tervishoiu alane uuring 2011–2012, Valitsuse aruanne riikliku kava kohta 2010–2014 ning *Foro Nacional de Convergencia*, kodanikuühiskonna organisatsioon, kes teeb järelevalvet riiklike arengustrateegiate rakendamise üle.
- 35 Joogivee kvaliteedi parandamise riiklik programm, mis on osa riiklikust joogivee ja sanitaartingimuste kavast.
- 36 WHO/UNICEFi ühine veevarustuse ja sanitaartingimuste järelevalveprogramm. Honduras. Ajakohastatud juunis 2015. Lisaks ka riikliku statistikainstituudi andmed.
- 37 Maailmapank, 2013 Honduras - A Public Expenditure Review: Decentralisation of water and sanitation services.
- 38 *Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados*.

Hondurase majapidamised, kellel on juurdepääs kraaniveele



Allikas: riiklik statistikainstituut.

55

Antud kontekstis oli ELi toetus asjaomasele sektorile suhteliselt piiratud. Riigi ametiasutused kasutasid mitmelt rahastajalt saadud vahendeid, millega võimaldati 13 957 inimesele juurdepääs veele ja kanalisatsioonile, tugevdati 20 kohaliku omavalitsuse veenõukogu ja kohalikke järelevalve- ja kontrolliüksuseid, loodi kolm vesikonnanõukogu ning kiideti heaks riiklik joogivee- ja kanalisatsioonikava ja sellega seotud finantseeskirjad.

Konkurentsivõime parandamise kvaliteedisüsteemid

56

PAPSACi eesmärgid saavutati. Need olid seotud väljundieesmärkidega, mis käsitlesid akrediteeritud protsesside, sertifitseeritud tootjate ja teadlikkuse suurendamise kampaaniate arvu. Toetuse lõplikku mõju Hondurase toodete konkurentsivõimele ei ole aga võimalik hinnata. On märke, et mõju oli küllaltki piiratud. Ajavahemikul 2012–2015 suurenes ekspordimaht, kuid ekspordi väärtus kahanes. Ekspordimaht Euroopa Liitu kõikus, kuid 2011. aasta tippaset³⁹ enam ei saavutatudki, vaatamata assotsieerimislepingu allakirjutamisele 2012. aastal (vt punkt 5).

39 2 800 miljonit kilogrammi koguväärtusega 2 100 miljonit dollarit (allikas: Hondurase keskpank).

ELi toetus edendas metsandussektori reforme, kuid üldist mõju on veel liiga vara hinnata

57

ELi toetus metsandussektorile aitas kaasa täiendavate reformide rakendamisele. Projektitoetuse ühendamise võimalusega saada ELilt valdkondlikku eelarvetootust kiirendas metsakaitseinstituudi suutlikkust suurendava ühtse valdkondliku poliitika koostamist ja heakskiitmist 2013. aastal. ELi toetus aitas kaasa ka reformidele, mille eesmärk oli sektori juhtimise parandamine, kohalike omavalitsuste metsa majandamise tugevdamine ning haldusprotsesside lihtsustamine.

58

Reformid ei ole veel väga suurt mõju saavutanud. Metsaga kaetud ala vähenes 59 protsendilt 2011. aastal 48 protsendini 2014. aastal⁴⁰. Metsadega kaetud ala vähenemine mõjutab ka bioloogilist mitmekesisust. Kõige rohkem mõjutas seda metsamajanduse alla kuuluva ala vähenemine, millest annab tunnistust ka vähenenud metsamajanduskavade arv⁴¹. Selle tulemusel ei kuulu kahest hektarist üks enam metsamajanduskava alla. Seega on muutunud keeruliseks mitut valdkonda hõlmavate probleemide (nagu metsatulekahjud) lahendamine. Tulekahjude arv ja nendest kahjustatud piirkond on alates 2012. aastast pidevalt suurenenud.

59

Siiani ei ole mõju ilmnenu järgmistel põhjustel.

- Metsakaitseinstituudi tugevdamist raskendasid õiguslikud viivitused. Seetõttu ei olnud instituut EuroFori käivitamise ajaks täielikult toimiv. Seeläbi jäeti kasutamata võimalus suurendada tõhusust metsanduspoliitika vallas ja konkreetselt EuroFori rakendamise osas.
- Riigi ametiasutused kasutasid vaid vähesel määral ELilt saadud täiendavaid eelarvevahendeid metsandussektori eesmärkide⁴² saavutamiseks.
- Metsandussektor oli silmitsi ka muude probleemidega, nagu kooreüraskite massiline levik (vt punkti 44 alapunkt a).

40 Hondurase metsandusalased aastaraamatud, 2011 ja 2014.

41 Metsamajanduskava on tehniline, õiguslik ja operatiivne dokument, milles määratakse, kuidas konkreetselt metsa jätkusuutlikult hallata vähemalt viie aasta pikkusel perioodil. See sisaldab eesmärke, investeerimiskava ja tegevusprogrammi.

42 Igal aastal Hondurase riigikassast metsamajandusinstituudile eraldatavad vahendid ei suurenenud aastatel 2013 ja 2014. Aastal 2015 eraldati vahendeid veidi rohkem (1,3 miljonit eurot), kuid summa oli oluliselt väiksem kui selleks ajaks eraldatud ELi eelarvetootus (1,8 miljonit eurot).

ELi toetus on aidanud julgeoleku- ja õigusasutustel tihedamat koostööd teha, kuid olukord riigis on endiselt kriitiline

60

Alates aastast 2011 on võitlus vägivalda, karistamatuse ja korrupsiooniga Hondurases hoogu juurde saanud. Tänu ELi toetusele on saavutatud mõningast edu. Projektide PASS ja Eurojusticia juhtkomiteed parandasid teabevahetust õigus- ja avaliku julgeoleku asutuste vahel, mille üheks positiivseks tulemuseks oli näiteks institutsioonidevaheliste lepingute sõlmimine ühiste koolituste korraldamise kohta. Institutsioonidevaheline koordineerimine on siiski endiselt piiratud, sest igal institutsioonil on oma strateegia. Lisaks ei õnnestunud institutsioonide nõrkuste ja 2009. aasta riigipöörde põhjustatud keerulise olukorra tõttu võtta vastu ühtset riikliku julgeoleku ja õigussektori alast poliitikat ega ühtlustada õigusraamistikku.

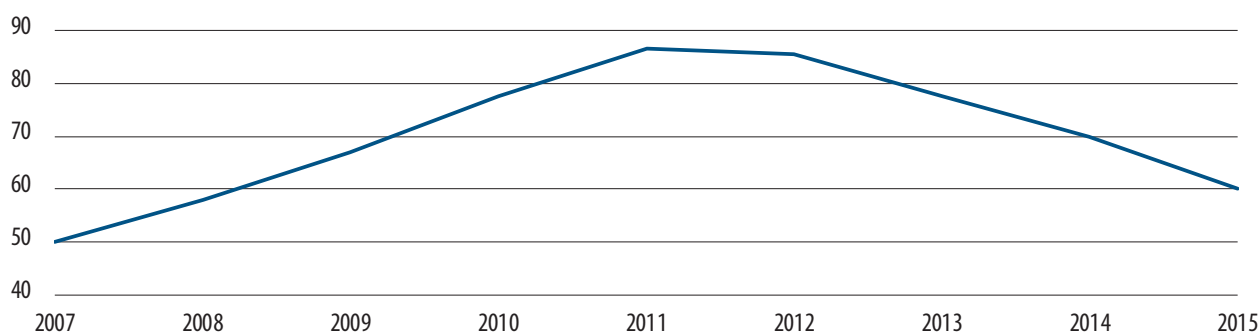
61

Ulatuslik vägivald on endiselt probleemiks. Kuigi mõrvade arv ei kajasta täpselt üldist julgeolekualast olukorda, on see siiski oluline näitaja (vt **5. joonis**). Kuigi mõrvade arv on alates aastast 2012 vähenenud, on see siiski väga suur nii piirkonna kohta (alla 30 surma 100 000 elaniku kohta Kesk-Ameerikas) kui ka globalsete standardite kohaselt (alla 10 surma 100 000 elaniku kohta⁴³).

43 ÜRO uimastite ja kuritegevuse vastu võitlemise büroo ülemaailmne uuring mõrvade kohta, 2013, kättesaadav aadressil <https://www.unodc.org/gsh/>

5. joonis

Mõrvade arv aastas 100 000 Hondurase elaniku kohta



Allikas: Hondurase politsei.

62

Mõrvade arvu vähenemise põhjuste kohta on mitu tõlgendust. Valitsus toetub karmidele meetmetele, nagu sõjaväepolitsei kasutamisele, mitte ei keskendu ennetamisele. On küll võimalik, et ennetustegevus ja avaliku julgeoleku institutsioonide tugevdamine on aidanud mõrvade arvu vähendada, kuid tõendid selle kohta puuduvad. Kuna ELi toetus oli suhteliselt väike ja mõned PASSi peamised eesmärgid jäid saavutamata, on tõenäoline, et ELi toetuse mõju oli küllaltki piiratud.

Järeldused ja soovitused

63

Kontrollikoja auditiga hinnati Hondurase prioriteetsetele valdkondadele eraldatud ELi arengutoetuse mõjusust. Kontrollikoda leidis, et keerulises olukorras oleva riigi jaoks olid ELi meetmed asjakohased, enamasti saavutati kavandatud väljundid ning aidati kaasa positiivse arengu saavutamisele nendes sektorites. Samas on üldine olukord riigis endiselt muret tekitav. Vaesus on kasvanud, metsaga kaetud ala on vähenenud ning vägivald on endiselt ulatuslik ja mõrvade arv suur. Leiti ka puudusi ELi toetuse komisjonipoolses haldamises. Selle alusel järeldas kontrollikoda, et ELi arengutoetus Hondurase prioriteetsetele sektoritele oli osaliselt mõjus.

64

Komisjoni lähenemisviis Hondurasele arengutoetuse eraldamisel oli õigesti suunatud nendele suurte vajadustega valdkondadele, millel olid enamasti olemas asjakohased ja usaldusväärsed riiklikud strateegiad. Lähenemisviisi paindlikkus tähendas aga, et mõni valdkond sai ELi toetust ainult suhteliselt lühikest aega, mis seadis toetuse mõju ohtu. Lisaks leidis kontrollikoda, et ELi toetuse eraldamise meetmete eesmärgid olid väga üldised ja seega oli rahaline toetus suunatud paljudele valdkondadele või ei käsitletud kõiki prioriteetseid vajadusi. Kuigi rahastajate koordineerimise struktuur on Hondurases hea, oli tegelik koostöö võrdlemisi piiratud, mis omakorda põhjustas mõnel konkreetsel juhul toetuste kattumist. Komisjon teeb siiski jõupingutusi, et alates 2018. aastast kavandada programme ELi liikmesriikidega koos (vt punktid 12–20).

1. soovitus. Tugevdada ELi lähenemisviisi, parandades järjepidevust ja toetuste suunamist

Järgmine kord, kui komisjon muudab Hondurase prioriteetsete sektorite toetamise strateegiat, tuleks parandada lähenemisviisi järgmiselt:

- a) komisjon peaks tagama, et prioriteetsed sektorid saavad toetust piisavalt pikka aega, et saavutada seatud eesmärgid;
- b) meetmed tuleks suunata vähemale arvule hästi määratletud valdkondadele, mis tähendab, et toetust saab väiksem arv institutsioone;
- c) tuleks jätkata jõupingutusi ELi liikmesriikidega ühise kavandamise suunas ning koordineerida komisjoni lähenemisviisi paremini teiste rahastajatega.

Järeldused ja soovitused

65

Komisjon eraldas olulise osa oma rahalisest toetusest eelarvetoetusena, toetades seeläbi üldiselt asjakohaseid ja usaldusväärseid riiklikke strateegiaid. ELi delegatsioonil Hondurases puudus aga vajalik makromajanduslik ja riigi rahanduse juhtimise ekspertiis, et hallata eelarvetoetusega seotud kohapealseid toiminguid. Lisaks hõlmas Hondurasele eelarvetoetuse eraldamine olulisi riske seoses makromajandusliku raamistiku ja riigi rahanduse juhtimisega. Komisjonil õnnestus neid riske osaliselt maandada dialoogi ja tehnilise abi kaudu ning määrates tingimused, mis tuli täita enne eelarvetoetuse eraldamist. Komisjon ei hinnanud piisavalt struktureeritult seda, kas riik vastab eelarvetoetuse saamise kriteeriumidele, et näidata, kas riigi eeldatavad edusammud saavutatakse vastavalt selgelt määratletud võrdlustasemetele ja sihtidele. Ühel juhul kohustus komisjon eraldama eelarvetoetust, peatades samal ajal maksed üldiste toetuskõlblikkuse tingimuste mittetäitmise tõttu. See saatis partnerriigile vastuolulisi sõnumeid, mis ohustasid abi mõjusust (vt punktid 21–31).

2. soovitus. Parandada eelarvetoetustega seotud toimingute haldamist

Komisjon peaks veelgi parandama oma eelarvetoetustega seotud toimingute haldamist järgmisel viisil:

- a) tagada tuleb uute eelarvetoetuslepingute kohta otsuste tegemisel saadetud sõnumi järjepidevus. Eelkõige peaks komisjon vältima eelarvetoetuste maksete tegemist samal ajal, kui ta on peatanud maksed, sest makromajandusliku raamistiku ja/või riigi rahanduse juhtimisega seotud toetuskõlblikkustingimused on täitmata;
- b) komisjon peaks edaspidi paremini struktureerima eelarvetoetuse saamise kriteeriumidele vastavuse hindamise, et näidata, kas riigi eeldatavad edusammud saavutatakse vastavalt selgelt määratletud võrdlustasemetele ja sihtmärkidele;
- c) komisjon peaks tagama, et ELi delegatsiooni töötajate vahetumisel saab delegatsioon juurde makromajanduse ja riigi rahanduse juhtimise ala eksperte.

66

Suurem osa komisjoni meetmete kavandatud tegevustest ja väljunditest on saavutatud, kuigi esines peamiselt välistest teguritest põhjustatud viivitusi. Komisjoni tulemuslikkuse alast järelevalvet mõjutasid puudused näitajate valimisel ja kasutamisel, kohapealsete külastuste kavandamisel, tulemustele suunatud järelevalve ajakavas ning sellest tulenevate soovituste alusel võetud järelemeetmetest (vt punktid 32–38).

3. soovitus. Parandada ELi meetmete tulemuslikkuse mõõtmist

Komisjon peaks veelgi tugevdama edasiste ELi meetmete tulemuslikkuse mõõtmist, valides õigel ajal piisavad, asjakohased ja kvantifitseeritavad tulemusnäitajad ning määrama neile lähteväärtused. Sellega seoses peaks komisjon kaaluma riiklike süsteemide parandamist, et nende abil saada usaldusväärset teavet demograafia ja muude suundumuste kohta. Eelkõige puudutab see riiklikku statistikainstituuti. Komisjon peaks parandama tulemustele suunatud järelevalve ajakava ning võtma soovitude alusel süstemaatiliselt järeelmeetmeid.

67

Komisjon on töötanud välja dialoogistrateegiad, mille abil struktureerida Hondurase valitsusega mitmes valdkonnas peetavat poliitilist dialoogi. Tegemist on hea tavaga, kuigi strateegiad kipuvad olema küllaltki üldised ega kata kõiki asjaomaseid valdkondi, nagu vaesuse vähendamine ning julgeolek ja õigus. Lisaks ei ole komisjon teinud kirjalikke hindamisi selle kohta, millises ulatuses on saavutatud dialoogistrateegiates seatud eesmärgid. Komisjon on üldiselt teinud kõikidel tasanditel märgatavaid pingutusi asjakohase ja konstruktiivse poliitilise dialoogi loomiseks, mille abil on edendatud ELi meetmete eesmärkide saavutamist (vt punktid 39–45).

4. soovitus. Poliitilise dialoogi tugevdamine prioriteetsetes sektorites

Komisjon peaks veelgi tugevdama poliitilist dialoogi prioriteetsetes sektorites enne 2018. aastat, võttes dialoogistrateegiad kasutusele kõikides asjakohastes valdkondades. Ühtlasi tuleks selgelt määratleda dialoogi eeldatavad tulemused/väljundid. Seejärel peaks komisjon tegema kirjalikud hindamised selle kohta, millises ulatuses on saavutatud dialoogistrateegiates seatud eesmärgid.

III auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Karel PINXTEN, võttis käesoleva aruande vastu 25. oktoobri 2016. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



president

Klaus-Heiner LEHNE

Hondurase kaart



Kartograafia: Eurostat — GISCO, 06/2016

Halduspiirid: © EuroGeographics © UN-FAO © Geonames

Soovituslikud eraldised Hondurase prioriteetsetele sektoritele ajavahemikul 2007–2013 ja 2014–2020

Ajavahemik	2007–2013		2014–2020
Prioriteetne sektor	Vaesuse vähendamine		Toiduga kindlustatus
Hõlmatud valdkond	Riiklik näidisprogramm 1 (2007–2010)	Riiklik näidisprogramm 2 (2011–2013)	
	Haridus	Vesi ja kanalisatsioon	Põllumajanduslikud pereettevõtted
	Tervishoid	Kvaliteedisüsteemide tugevdamine	
Summa prioriteetsele sektorile (miljonites eurodes)	65,5	45,5	
	111		100
Prioriteetne sektor	Loodusvarad		
Hõlmatud valdkond	Riiklik näidisprogramm 1 (2007–2010)	Riiklik näidisprogramm 2 (2011–2013)	
	Metsandus	Metsandus	
		Taastuenergia	
		Energiatõhusus	
Summa prioriteetsele sektorile (miljonites eurodes)	21	47	
	68		
Prioriteetne sektor	Õigus ja avalik julgeolek		Õigusriik
Hõlmatud valdkond	Riiklik näidisprogramm 1 (2007–2010)	Riiklik näidisprogramm 2 (2011–2013)	Korruptsioonivastane võitlus Kodanike osaluse suurendamine
	Julgeolek	<i>De facto</i> üleminek julgeolekult (PASS) õigusele (Eurojusticia)	
Summa prioriteetsele sektorile (miljonites eurodes)	41	3	
	44		40
Prioriteetne sektor			Tööhõive
Hõlmatud valdkond			Inimväärne töö ja sotsiaalkaitse
Summa prioriteetsele sektorile (miljonites eurodes)			85
			Toetusmeetmed
			10
Kogusumma (miljonites eurodes)	223		235

Allikas: Euroopa Komisjon.

Kahepoolne toetus Hondurasele: perioodi 2007–2015 otsused (eurodes)

Otsuse tegemise aasta	Programmi nimi	Esialgne eraldatud toetussumma	Lepingutega kaetud seisuga 31.12.2015	Makstud seisuga 31.12.2015
Perioodi 2007–2013 programmid		219 100 000,00	180 704 286,95	116 339 650,22
Vaesuse vähendamine		102 600 000,00	81 004 660,17	68 906 315,17
2008	Apoyo Presupuestario al Plan de Nación (APN)	60 500 000,00	38 921 310,17	38 921 310,17
2011	Programa de Apoyo Presupuestario Sectorial Agua y Calidad (PAPSAC)	42 100 000,00	42 083 350,00	29 985 005,00
Loodusvarad		68 000 000,00	66 387 310,95	26 655 622,36
2010	Modernización del sector forestal (MOSEF)	47 000 000,00	46 420 000,00	11 781 637,00
2012	Programa de Apoyo Europeo al Sector Forestal - EuroFor	21 000 000,00	19 967 310,95	14 873 985,36
Julgeolek ja õigus		36 500 000,00	19 148 940,82	10 306 872,92
2007	Programa de Apoyo al Sector Seguridad en Honduras (PASS) Fase 1	9 000 000,00	6 811 509,16	6 588 572,38
2013	Promoviendo una Justicia Rápida y Accesible en Honduras (Eurojusticia)	27 500 000,00	12 337 431,66	3 718 300,54
Muud perioodi 2007–2013 programmid		12 000 000,00	14 163 375,01	10 470 839,77
2008	Proyecto de Apoyo a la Modernización de la Administración Pública y a la Integración Regional (PAAPIR)	5 000 000,00	7 548 932,69	6 264 996,94
2009	Phasing Out - Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria en Honduras (PASAH)	2 000 000,00	1 978 008,79	1 978 008,79
2011	Programa de Apoyo a los Derechos Humanos (PADH)	5 000 000,00	4 636 433,53	2 227 834,04
Perioodi 2014–2020 programmid		53 200 000,00	13 395 500,00	2 479 100,00
Toiduga kindlustatus		30 000 000,00	3 997 700,00	799 540,00
2014	Seguridad Alimentaria, Nutrición y Resiliencia en el Corredor Seco (EUROSAN)	30 000 000,00	3 997 700,00	799 540,00
Tööhõive		11 600 000,00	4 698 900,00	839 780,00
2014	Fortalecimiento Institucional del Empleo Decente y la Seguridad Social en Honduras (EURO +LABOR)	11 600 000,00	4 698 900,00	839 780,00
Õigusriik		–	–	–
–		–	–	–
Muud perioodi 2014–2020 programmid (tehniline abi)		10 000 000,00	5 952 150,00	1 187 830,00
2014	Medidas de Apoyo al Desarrollo Institucional y a la Gestión de Políticas (MADIGEP)	10 000 000,00	5 952 150,00	1 187 830,00
KOKKU		272 300 000,00	194 099 786,95	118 818 750,22

IV lisa

ELi meetmete rahastamislepingutes kehtestatud tingimused

Meede	Riigi rahanduse juhtimine	Eelarve läbipaistvus ja järelevalve	Makromajanduslik stabiilsus	Vaesuse vähendamine	Metsandus
APN	<p>Rahuldavad edusammud riigi rahanduse juhtimise programmi rakendamisel. Põhineb avaliku sektori kulutuste ja finantsaruandluse hindamise järeldustel ning mitmeaastase riigi rahanduse juhtimise programmi esitusel ja rakendamisel, mis hõlmab järgmist:</p> <ul style="list-style-type: none"> • poliitilised prioriteetidid; • programmid ja projektid; • poliitikameetmed (reformid); • konkreetsed, mõõdetavad, saavutatavad, ajahohased ja tähtajalised eesmärgid, sihtmäärad, lähtevärtused; • mitmeaastane eelarve. <p>3. ja 4. aastal: avaliku sektori kulutuste ja finantsaruandluse hindamine läbiviimine ja avaldamine.</p>		<p>Komisjoni positiivne hinnang majandusliku stabiilsust kaitsva makromajandusliku poliitika olemasolu kohta. Põhineb järgmisel:</p> <ul style="list-style-type: none"> • iga-aastane makromajandusliku strateegia esitus, milles on toodud peamised makromajanduslikud ja rahameetmed ning peamiste makromajanduslike muutujate tulemused ja areng. <p>Makromajandusliku ja rahapoliitika rahuldav rakendamine, keskendudes eelkõige järgmisele:</p> <ul style="list-style-type: none"> • inflatsioon; • brutoreservide määr; • jooksevkonto saldo; • maksutulu; • valitsemissektori võlg. 	<p>Komisjoni rahuldav hinnang valitsuse kava rakendamise edusammudele. Põhineb järgmisel:</p> <p>1. aastal: valitsuse kava esitlemine ja avaldamine.</p> <p>Valitsuse kava rakendamise aruande avaldamine ja esitlemine.</p> <p>Kava sisaldab järgmist teavet:</p> <ul style="list-style-type: none"> • sihtmärkide saavutamise tase ja näitajad; • poliitika saavutamise tase; eelarve täitmine. 	

Meede	Riigi rahanduse juhtimine	Eelarve läbipaistvus ja järelevalve	Makromajanduslik stabiilsus	Vaesuse vähendamine	Metsandus
PAPSAC	<p>Rahuldavad edusammud riigi rahanduse juhtimise programmi rakendamisel ja/või riigi rahanduse juhtimise reformi rakendamisel, pöörates eelkõige tähelepanu järgmisele:</p> <ul style="list-style-type: none"> • maksupoliitika ja maksuhaldus; • integreeritud finantsjuhtimise süsteem; • eelarve usaldusvärsus, läbipaistvus, kontroll ja audit; • tervikliku korrupsioonivastase poliitika rakendamine; • hankesüsteemid; • osamaksete asjakohane eelarvestamine. 	<p>Rahuldavad edusammud stabiilse makromajandusliku poliitika säilitamisel, kesknududes eelkõige järgmisele:</p> <ul style="list-style-type: none"> • palkade ja töötasude kulutuste kontroll; • ujuva intressimääraga võla kontroll; • valitsemissektori eelarve puudujääk; • võlgade maksimine; • edusammud avaliku teenistuse seaduse rakendamisel; • rahvusvaheliste reservide tase 	<p>Vee- ja kanalisatsioonisektoris esitati aruanded, mis näitasid järgmiseid edusamme:</p> <ul style="list-style-type: none"> • vee ja kanalisatsiooni riikliku nõukogu juhtpositsiooni tugevdamine; • valdkondliku poliitika rakendamise heakskiitmine ja edusammud; • kolmepoolse valdkondliku komitee taasaktiveerimine ja toimimine; • vee ja kanalisatsiooni riikliku kava täiendamine ja heakskiitmine; • edusammud üldise veeseaduse rakendamisel; • edusammud joogivee ja kanalisatsiooni raamseaduse rakendamisel. <p>Konkurentsi võime parandamise kvaliteedisüsteemide kohta esitati aruanded, mis näitasid järgmiseid edusamme:</p> <ul style="list-style-type: none"> • kvaliteediseaduse rakendamine ja riikliku kvaliteedisüsteemi tegevuste konsolideerimine; • konkurentsi võimealase strateegia rakendamine; • riikliku põllumajandusliku toidutööstustalituse strateegilise tervisekava tegevuste konsolideerimine. 		

Meede	Riigi rahanduse juhtimine	Eelarve läbipaistvus ja järelvalve	Makromajanduslik stabiilsus	Vaesuse vähendamine	Metsandus
<p>EuroFor</p> <ul style="list-style-type: none"> Rahuldavad edusammud riigi rahanduse juhtimise parandamise ja reformimise programmi toendataval rakendamisel, pöörates eelkõige tähelepanu järgmisele: <ul style="list-style-type: none"> maksupoliitika ja maksuhaldus; integreeritud finantsjuhtimise süsteem; eelarve usaldusväärsus, läbipaistvus, kontroll ja audit; tervikliku korrupsioonivastase poliitika rakendamine; hankesüsteemid; osamaksete asjakohane eelarvestamine. 	<p>Järjepidev ja terviklik eelarvealane teave on regulaarselt saadaval.</p>	<p>Rahuldavad edusammud stabiilse makromajandusliku poliitika säilitamisel, kesknudades eelkõige järgmisele: <ul style="list-style-type: none"> palkade ja töötasude kulutuste kontroll; ujuva intressimääraga võla kontroll; valitsemissektori eelarvepuudujääk võlgade maksmine; edusammud avaliku teenistuse seaduse rakendamisel; pensioniskeemide ja sotsiaalkindlustuse reformid; riigiettevõtete reform. </p>		<p>Rahuldavad edusammud valdkondlike poliitikate ja strateegia rakendamisel, muu hulgas ka aruanded, mis tõendavad järgmiseid edusamme: <ul style="list-style-type: none"> metsakaitseinstituudi juhtpositsiooni tugevdamine; metsakaitseinstituudi organisatsioonilise struktuuri parandamine; edusammud riikliku metsandusprogrammi rakendamisel; riikliku metsandusnõukogu toimimine koostöös piirkondade ja omavalitsustega; edusammud metsandusseaduse rakendamisel; puudu kuupmeetri alusel arvatud lõivude heakskiitmise keskmiste kulude vähendamine; edusammud ebaseadusliku raie vastase riikliku strateegia rakendamisel, eelkõige IT-süsteemi loomine metsandusregistri, halduse ja kontrolli jaoks; edusammud ELi ja Hondurase vahelise vabatahtliku partnerluslepingu sõlmimisel metsandusseaduse jõustamise, juhtimise ja kaubanduse alal; sektori kohta saadaoleva teabe kvantiteedi ja kvantiteedi parandamine ja metsakaitseinstituudi juhtimise kohta avalikkusele kättesaadava teabe hulga suurendamine. </p>	

Kokkuvõte

III

Komisjon teeb kõik võimaliku, et aidata riigil oma arengutaset parandada. Komisjoni hinnangul on ELi arenguabil olnud sekkumisvaldkondades keeruliste olude korral tõendatud tegelik mõju.

Komisjon parandab jätkuvalt enda pakutava abi juhtimises tuvastatud puudusi, järgides kontrollikoja soovitusi. Komisjon soovib siiski juhtida tähelepanu sellele, et ei ole võimalik kindlaks teha, mil määral pärssisid ELi arengumõju nn haldusalased puudused, eriti kui arvestada mitmesuguseid välistegureid.

Metsaga kaetud alaga seoses rõhutab komisjon, et selle vähenemist on peamiselt põhjustanud välistegurid. Näiteks on riigi metsaga kaetud ala 11% võrra vähenemine tingitud männi-kooreüraskitest.

IV

Riigi prioriteetseid valdkondi tuli paindlikult muuta, et vastata riigi muutuvatele vajadustele.

ELi mitmeaastased sihtprogrammid tagavad sidususe, võimaldades samal ajal paindlikkust, et võtta arvesse uusi arengusuundumusi ja riigi poliitilisi võimalusi. Sellest tuleneb vajadus otsida koostöökavas hoolega tasakaalu riigi prioriteetidele mittevastava jäikuse ning sihtriigi muutuvate oludega arvestamise soovi vahel, säilitades seejuures pidevalt pikaajaliste eesmärkide jätkusuutlikkuse.

Komisjon keskendus järk-järgult kitsamalt määratletud valdkondadele, mida tõendavad 2007.–2013. aasta riigistrateegia dokumendi ja 2014.–2020. aasta mitmeaastase sihtprogrammi prioriteetide erinevused. Sellega seoses saavutati 2014.–2020. aasta mitmeaastase sihtprogrammi läbirääkimistel valitsusega ühine arusaam, et 2007.–2013. aasta riigistrateegia dokumendi puhul ei tehta jõulist katkestust, ning Hondurase sidusrühmad hindasid riiklike prioriteetidega kooskõlastamise taset väga kõrgelt.

Lisaks leiab komisjon, et tal on lai valik tulemuslikkuse järelevalve vahendeid, sealhulgas poliitiline dialoog, järelevalvemissioonid ja tulemustele suunatud järelevalve.

V

G16 rahastajate koordineerimisrühm Hondurases on väga kasulik rahastajate koordineerimise vahend. Rühm on alates selle loomisest 1998. aastal pidevalt tööd teinud, rakendades alati abi tõhususe põhimõtteid.

G16 eelis on, et see võimaldab pikaajalist poliitilist dialoogi Hondurase valitsuse ja olulisemate rahastajatega. Seetõttu on rahastajate koordineerimine Hondurases olnud selgelt välja töötatud ja struktureeritud, minimeerides koostööga seotud pingutuste kattumist.

2018. aastal algav ühine kavandamine parandab koostööd veelgi, tõstes selle senisest veelgi kõrgemale tasemele.

VI

Poliitilise dialoogi strateegiad on sõnastatud valdkondades, milles rakendatakse eelarvetoetust, ning need on neis valdkondades üks vahend paljude teiste kõrval (rahaline abi, tehniline abi, järelevalve jne).

Valdkonna eesmärkide saavutamise määra hinnatakse kirjalikult igas eelarvetoetuse väljamaksedokumendis. Saavutatud mõju on mitte ainult poliitilise dialoogi, vaid kõigi eri liiki vahendite ühine tulemus.

Sellel põhjal jätkab komisjon poliitilise dialoogi mehhanismide tugevdamist eelkõige poliitilise dialoogi edusamude hindamise ja jälgimise ning selle nõuetekohase dokumenteerimise valdkonnas.

VII

Komisjon tagab kõigis oma delegatsioonides alati makromajanduslikud eksperditeadmised, lähtudes kuludel ja tuludel põhinevast lähenemisviisist. Hoolimata asjaolust, et delegatsioonis ei olnud kuni viimase ajani kohapeal makromajanduse ja riigi rahanduse juhtimise eksperti, sai delegatsioon tehnilist tuge Nicaraguas asuvalt delegatsioonilt.

Peale selle on ELi delegatsioon Hondurases saanud riigi rahanduse juhtimise ja makromajanduse küsimustes erinevaid eksperditeadmisi peakorteritelt, kohapealsete külastuste ja tehnilise abi programmi (PAAPIR – avaliku halduse ja piirkondliku integratsiooni toetusprogramm) raames ning igapäevaste kontaktide kaudu peakorteritega konkreetsetes küsimustes.

Samuti korraldas komisjon peakorteri külastusi Hondurasesse ja Washingtoni, et jälgida olukorra kujunemist, kaasa tees mitte ainult Hondurase valitsuse, vaid ka IMFi.

Üldiselt peab komisjon kõige olulisemaks delegatsioonidesse sobivate kandidaatide valimist ning komisjoni töötajad osalevad sellega seoses regulaarselt koolitusprogrammides ja täiendõppe kursustel.

Samuti kohaldab delegatsioon oma rahastamiskõlblikkuse kriteeriumide hindamisel alati rangelt eelarvetoetuse suuniseid.

Antud eelarvetoetus on olnud sidus ja järjekindel, tuginedes tihedale dialoogile partnerriigiga ning tagades pideva poliitilise dialoogi ja keeruliste oludega kohanemise.

Peale selle analüüsitakse hoolikalt kõiki väljamaksedokumente ning lõplikud otsused teeb eelarvetoetuse juhtkomitee. Eelarvetoetuse juhtkomitee on otsustusorgan, kes dokumenteerib alati oma liikmete otsused.

Eelarvetoetuse suunised võimaldavad järgida komisjoni teatises KOM(2011) 638 (lõplik) (eelarvetoetuse kohta) ja nõukogu asjakohastes järeldustes kehtestatud dünaamilist lähenemisviisi: „EL rakendab igasuguse eelarvetoetuse puhul olukorraga kohandatud ja dünaamilist lähenemisviisi abikõlblikkuse kriteeriumidele, keskendudes edusamudele valdkondlike reformide usaldusväärsete ja asjakohaste strateegiatega rakendamises, et suurendada avalduvat mõju maksimumini“ (nõukogu järeldused 9371/12).

Tähelepanekud

13

Taastuenergia ja energiatõhususe valdkonnas antud toetuse puhul aastatel 2011.–2013. koostöötegevust ei toimunud. Ajavahemiku 2007–2013 riiklikus näidisprogrammis ette nähtud meetmed kõnealustes valdkonnades olid kavandatud elektrisektori varasemate meetmete, s.o projektide GAUREE ja GAUREE 2 (elektrienergia autonoomne juhtimine ja ratsionaalne kasutamine) järelmeetmetena.

2009. aasta vahearuandes märkis aga elektrisektori eest vastutav minister valitsuse nimel, et taastuenergia ja energiatõhususe valdkonnas ei olnud toetus vajalik. Energeetikasektori eest vastutavad riigi ametiasutused märkisid, et taastuenergia kasutuselevõttu stimuleeriva õigusakti kaudu loodi erainvesteeringute abil uusi võimalusi taastuvate energiaallikate kasutamiseks.

Seetõttu lisas ELi delegatsioon taastuenergia ja energiatõhususega seotud meetmed oma metsandusprogrammidesse (MOSEF ja CLIFOR). Kõnealuseid meetmeid on ellu viidud kliimamuutustega kohanemise mehhanismide ning metsavarade haldamise stimuleerivate meetmetena (ning mitte energeetikasektori sekkumismeetmetena).

Mis puudutab konkurentsivõime parandamiseks kasutatavaid kvaliteedisüsteeme, siis oli see sektor komisjoni strateegiat täiendav osa, et toetada ELi ja Kesk-Ameerika assotsieerimislepingu rakendamist.

Samuti annavad ELi kõnealusele sekkumisele alust ELi ja Kesk-Ameerika assotsieerimislepingu allkirjastamine 29. juunil 2012 ning assotsieerimislepingu IV osa ajutine kohaldamine alates 1. augustist 2013.

14

Kõnealustes sektorites rakendati ELi abi, kuna neid käsitleti valitsuse vaesuse vähendamise strateegias prioriteetsena.

Lisaks osales delegatsioon 2006. aastal valitsusega peetud ühistel aruteludel vaesuse vähendamise strateegia nõuandva kogu raames (Consejo Consultivo de la ERP) eesmärgiga vaadata nimetatud strateegia läbi. Eelarvest tehtud investeeringud (riigisisesed ja välisvahendid) keskendusid järgmistele valdkondadele: haridus, tervishoid ja toitumine, sotsiaalkaitse, taristu, tootmine ja juurdepääs vahenditele ning valitsemistava. Seetõttu muutusid need valdkonnad ka ELi koostöömeetmete seisukohast prioriteetseteks.

Mis puudutab antud toetuse lühiajalisust, siis oli teatud paindlikkus ELi programmide puhul vajalik, et reageerida ja kohandada tegevusi muutuvale olukorrale pärast 2009. aasta riigipöörde tulemusel tekkinud poliitilist kriisi (vt komisjoni vastus IV punktile).

15

a)

Komisjon rõhutab, et metsandussektor on seotud ka vee- ja kanalisatsioonisüsteemide haldamise ning mullakaitsega. Seda silmas pidades hindas delegatsioon MOSEFist kohalikele omavalitsustele antud toetuse projekti eesmärkidega kooskõlas olevaks.

MOSEF on rahvusvaheliste rahastajate kogukonna peamine projekt, mis tugevdab kolme metsamaa omandiõiguseid andva institutsiooni vahelist koostööd.

Maaomand on olemuselt poliitiline küsimus, mis on kogu Ladina-Ameerikas oluline probleem. Kuigi seda ei saa ainult koostööprojektide abil lahendada, on seda käsitletud mitme teise kanali ja vahendi abil: i) ELi juhitud algatus FLEGT (metsandusõigusnormide täitmise järelevalve, metsahaldus ja puidukaubandus), mis on tõhusaim metsandusreformi vahend, ii) poliitiline dialoog kahepoolse FLEGTi vabatahtliku partnerluslepingu läbirääkimiste kontekstis ELiga ning iii) konkreetsed lepingud, millega antakse abi (näiteks projekt PROCORREDOR – „Gestión Sostenible de Recursos Naturales y Cuencas del Corredor Biológico Mesoamericano en el Atlántico Hondureño”).

Samuti märgib komisjon, et maaga seotud konflikte saab riigis, kus on rikkalik kultuuriline mitmekesisus ja kindel tava pärandada maa isalt pojale, lahendada kahe järgmise vahendi abil: maaomandi seadustamine ja põliselanike kogukondadega nõupidamise mehhanismide loomine. ELi toetuse puhul maaomandi seadustamiseks kasutatakse seega etapiviisilist lähenemisviisi.

b)

Auditeeritud perioodil muutis Honduras oma haridusseadust, nii et põhiharidus hõlmab nüüd kuni üheksandat klassi. Rahastajad muutsid vastavalt oma toetust.

16

Nõudeid oli alati rohkem kui olemasolevaid tehnilise abi pakkumisi. Prioriteetide seadmise mehhanismi rakendati tehniliste komiteede kaudu, milles osalesid EL, Hondurase valitsus ja asjaomased asutused (tervishoiu-, kvaliteedi-, vee ja kanalisatsiooni eest vastutavad asutused).

Rahastajate koordineerimine oli hästi struktureeritud. Seetõttu tehti asjakohaste vajaduste kohta, mida ei olnud käsitletud, samasugune tasuvuse analüüs.

Asjakohaseid valdkondi, mis rahastamist ei saanud, analüüsitakse hoolikalt, et teada saada, milliseid alternatiivseid tegevusi ja meetmeid oleks nende toetuseks võimalik rakendada.

Ühine vastus punkti 16 alapunktidele a–c

Nõudlusel põhineva programmi PAAPIR kaudu suutis komisjon anda tehnilist abi kriitiliste vajadustega sektoritele, lähtudes põhjalikust hindamisest ja prioriseerimisest.

Komisjon juhib tähelepanu, et kõiki vajadusi ei olnud võimalik rahuldada.

a)

Lisaks eespool antud ühisele vastusele kiitis PAAPIRi tehniline komitee 2013. aastal heaks vitamiini- ja mineraalainepuudust käsitleva uuringu, kuid see jäi ellu viimata.

18

Komisjon on seisukohal, et rahastajatevahelise töökoormuse jaotuse saavutamisel on tehtud suuri edusamme. Näiteks tõstatas Saksamaa rahvusvahelise koostöö agentuur GIZ kliimamuutuste ja metsanduse küsimused ning Hispaania tõi esile valitsemistava ja õigussüsteemi reformide teemad.

Delegatsiooni tasandil on töötatud välja ühise kavandamise tegevuskava perioodiks pärast 2018. aastat. 2016. aastal tehakse sellega seoses Hondurase riikliku olukorra analüüs.

19

Komisjon püüdleb pidevalt Hondurase valitsuse ja kõigi rahastajate vahelise koostöö tugevdamise poole. Peamine koordineerimine toimub ELi liikmesriikidega. Samuti on ELi delegatsioon väga aktiivne G16-s, püüdes saavutada parimat võimalikku koordineerimist Hondurases tegutsevate peamiste rahastajatega.

3. selgitus. Rahastamise kattumine

Komisjon on arvamusel, et isegi kui rahastajate lähenemisviisid on erinevad, võivad need üksteist täiendada.

Vee- ja kanalisatsioonisektoris said kõik projektis osalevad kohalikud omavalitsused toetust, kuid mitte kõik ei saanud taristuinvesteeringuid. Peale selle loodi kõiki kohalikke omavalitsusi hõlmavad üksused COMAS (vee- ja kanalisatsioonisektori munitsipaalkomisjon) ja USCL (järelevalveüksus ja kohapealne kontroll). Toetuse andmine kohalikele omavalitsustele põhines nimetatud kahe üksuse kaudu korraldataval suutlikkuse arendamisel.

20

Delegatsioon koordineerib enda hinnangul tegevust teiste rahastajatega väga aktiivselt, vähendades seeläbi kattumise ohtu. Rahastajate kaardistamine – mis on aeganõudev – ei ole alati tõhusaim meetod. Paremaid tulemusi näib andvat abisaajate koordineerimine, lähtudes volituste andmisest ja poliitilisest dialoogist.

23

Sektori rahastamiskõlblikkust hinnati täielikult kooskõlas eelarvetoetuse suunistega. Selle tulemusel järeldati, et sektori poliitika oli piisavalt usaldusväärne ja asjakohane, et võimaldada rahuldavat eelarvetoetuse programmi.

Kui usaldusväärsus ja asjakohasus on piisavad, saab valdkondlikku poliitikat aja jooksul parandada ja tõhustada. See on osa pidevalt toimivast eelarvetoetuse programmist ning saavutatakse poliitilise dialoogi ja tehnilise abi kaudu.

Komisjon märgib lisaks, et toetuse andmist kvaliteedisüsteemidele rakendati ELi ja Kesk-Ameerika vahelise assotsieerimislepingu raames ning sellele andis kinnituse valitsus.

26

Komisjon leiab, et makromajandusliku stabiilsuse rahastamiskõlblikkuse kriteeriumi struktureeritud analüüs on oluline ning seda tehakse eelarvetoetuse suuniste alusel.

Kontrollikoja nimetatud juhtumite puhul põhines edu mitmel konkreetsel näitajal. Nende näitajate kujunemine andis tõendust edusammudest ja olukorra mittehalvenemisest väga keerulises konjunktuuris.

Mis puudutab Hondurase valitsuse ja IMFi vahelise lepingu puudumist, siis sellisele olukorrale on eelarvetoetuse suunistes viidatud. Suuniste punktis 5.1.2 sätestatakse järgmine: „Teiselt poolt ei pea IMFi programmi puudumine automaatselt tähendama, et makromajandusliku stabiilsuse rahastamiskõlblikkuse kriteerium ei ole täidetud (...). Kui rakendamine ei ole rahuldav või kui IMFi programmi ei ole seetõttu, et sellealastel läbirääkimistel IMFiga on olnud raskusi, võib riik olla sellegipoolest rahastamiskõlblik, kui eelarvetoetuse programmi eesmärgid ei ole ohus, eriti valdkondliku reformi lepingu puhul.”

Isegi IMFi otsust arvesse võttes leidis komisjon, et asjaomane eriarvamus väga tehnilist laadi väiksemas küsimuses ei välistanud üldist positiivset hinnangut ja edasist toetust valitsuse pingutustele saavutada uuesti makromajanduslik stabiilsus.

27

Eelarvetoetuse programmi ettevalmistamine konkreetses sektoris võib toimuda ajal, mil teised programmid makseid ei tee. See on osa pidevast poliitilisest dialoogist ja toetusest Hondurase valitsusele erinevates sektorites ja poliitikavaldkondades. Üldine sõnum on toetada partnerriiki raskustest hoolimata rohkem kui ühes sektoris antava eelarvetoetuse vormis.

Samuti jätkas delegatsioon joonealuses märkuses nimetatud perioodide vältel poliitilist dialoogi, mida ei tohiks käsitleda vastuolulise signaalina eelarvetoetuse andmata jätmise kohta.

Lisaks annab eelarvetoetuse rahastamislepingu allkirjastamine ELile täiendava võimaluse läbirääkimisteks.

Komisjon ei näe programmi Eurofor allkirjastamises vastuolu. Tuleb märkida, et nimetatud programm sisaldas väga usaldusväärset tehnilise abi elementi, mida hallatakse delegeeritud koostöö vormis. See programm pidi kohe käivituma ning poliitilise dialoogi ajal tehti selgeks, et väljamakseid ei tehta enne, kui makromajanduslik olukord on paranenud.

28

Komisjon on toetanud kindlalt Hondurase riigi rahanduse juhtimise reformi ja pidanud selle valdkonna arengu ja edusammude toetamiseks väga tihedat ja pidevat dialoogi.

Riigi rahanduse parandamist jälgitakse järjestikuste riiklike kulutuste raamhinnangute abil, mis on laiaulatuslik rahastajate ja valitsuse ühine ettevõtmine.

29

Kuigi komisjon tunnistab puudujääke, on tehtud märkimisväärseid edusamme ja toimumas on järkjärguline areng.

Makromajanduslik stabiilsus ja riigi poliitiline konjunktuur aeglustasid reformi. Sellegipoolest täheldati edusamme. Kõnealuse positiivse arengu saavutamine on sellises raskes olukorras olevas riigis nagu Honduras eriti asjakohane, oluline ja keeruline.

Samuti leiab komisjon, et reformi kiiruse suhtes tekkinud ootusi on väga keeruline täita. Hoolimata probleemidest on tehtud märgilise tähtsusega edusamme, eriti ELi toetuse abil, näiteks eelarve kättesaadavuse sertifikaadi loomine, et hoida ära kavandatud kulutustest kõrvalekaldumine asjaomaste ministeeriumide poolt. See uuendus võeti kasutusele peakorteril külastuste ning kohaliku tehnilise toe ja IMFiga peetud dialoogi tulemusel.

Ühine vastus punkti 29 alapunktidele a–c

Komisjon nõustub kontrollikoja järgdusega ja teeb kõik selleks, et jälgida kõnealuses valdkonnas nii poliitikat kui ka tulemusi.

Nagu kontrollikoda on märkinud punktis 30, on kõnealune täpne hindamine aidanud komisjonil suunata poliitilist dialoogi ja suutlikkuse arendamise algatusi neile riigi rahanduse juhtimise valdkondadele, mis vajavad enim tähelepanu, tehes seda kooskõlas teiste rahastajatega.

Tänu sellele toetab komisjon pidevalt ja järjekindlalt valitsuse püüdlusi riigi rahanduse juhtimise parandamisel.

d)

Viimane kättesaadav riiklike kulutuste raamhinnang võimaldab määrata kindlaks mitu meetet selle olukorra parandamiseks. Selle küsimusega tegeletakse komisjoni ja Hondurase valitsuse vahelise poliitilise dialoogi raames.

e)

Selle küsimusega tegeletakse komisjoni ja Hondurase valitsuse vahelise poliitilise dialoogi raames.

f)

Korruptsioon on probleem demokraatliku valitsemise ja õigusriigi jaoks.

Samal ajal vaadatakse aga praegu probleemsest olukorrast hoolimata läbi uut karistusseadustikku (*Código Penal*), saades abi Hispaanialt ja Eurojusticia programmilt (uue karistusseadustiku eelnõu tutvustamise teel). Lisaks koostatakse 2014.–2020. aasta mitmeaastase sihtprogrammi raames korruptsiooniga tegelevat projekti.

Komisjon toetab samuti noortealgatust selle nimel, et noored saavutaksid oma õigused ja loobuksid korruptiivsetest tavadest („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”, viitenumber EIDHR/2015/369-295).

30

c)

Komisjon jätkab tööd edusammude mõõtmiseks täiendavate võrdlusnäitajate määratlemisel.

Mõne kriteeriumi puhul (eelkõige riigi rahanduse juhtimine) on reformi algsete eesmärkide saavutamine eriti oluline, teiste puhul (näiteks makromajandus) piisab rahastamiskõlblikkuse kinnitamiseks stabiilsusele suunatud poliitika jätkamisest.

Samuti toetab reformiprotsessi jätkuv poliitiline dialoog, andes võimaluse täpsustada ootusi.

4. selgitus. Näited liiga üldistest ootustest reformile

Vt komisjoni vastus punktile 27.

31

Koostöövaldkonna juht ja eelarvetoetuse andmise tegevusega seotud projektijuhid on läbinud eelarvetoetusealase tehnilise koolituse ning kasutavad vajalike riigi rahanduse juhtimise valdkonna eksperditeadmiste kindlustamiseks oma ametialaseid kogemusi.

Lisaks oli eelarvetoetuse tegevuses võimalik kasutada hea tasemega tehnilist abi (PAAPIR) (vt ka komisjoni vastus VII punktile).

Peale selle on delegatsioonid saanud riigi rahanduse juhtimise ja makromajanduse valdkonnas erinevaid eksperditeadmisi peakorteritelt, kohapealsetel külastustel, tehnilise abi ning regulaarsete kontaktide kaudu peakorteritega probleemküsimustes.

33

Julgeoleku- ja õigussektoris saavutati hoolimata sektori eriti suurtest raskustest väga häid tulemusi.

Näiteks alustati väga edukalt institutsioonidevaheliste õigusala töötajate (kohtunikud, politseinikud ja riigiprokurörid) koolitusi. Need koolitused käivitati ja viidi esimest korda läbi ametlike koolituskursustena, mille tulemusel toimus akadeemiline akrediteerimine.

Samuti rakendati edukalt programmi PASS kaudu rahastatud toetust vabaühenduste puhul, nagu ka abisaajate vahenditega varustamise komponenti.

35

2009. aasta riigipöörde ajal ei olnud delegatsioonil võimalik jätkata projekti edasist sõnastamist, eriti kuna valitsus ei olnud 2010. aasta keskpaigani ametlikult tunnustatud.

MOSEFi projekti rakendamise viibimine tulenes osaliselt tulekahjust ICFi (metsakaitseinstituudi) ruumides, kus MOSEFigate tegeleti.

36

a)

Komisjoni arvates on vaja arvesse võtta programmi PASS kavandamise ja heakskiitmise konteksti. Programmi heakskiitmise ajal 2008. aastal olid selle eesmärgid tõesti ilma mingi kahtluseta kõrgelennulised, kuid realistlikud. Selle taustal näisid meetmed olevat asjakohased.

2009. aasta institutsionaalne kriis, mis tõi kaasa riigipöörde, muutis olukorda märgatavalt ning kõik uue valitsuse jõupingutused kulusid Hondurase riigi nn institutsionaalsuse taastamisele. Peale selle kasutasid riigipööret ja selle järelkajaid oma mõju suurendamiseks ära kuritegelikud organisatsioonid. Valitsuse institutsioonid muutusid oluliselt nõrgemaks, eriti julgeolekuministerium, mis näitas üles vähest suutlikkust ja poliitilist tahtejõudu.

Kõiki neid probleeme arvesse võttes oleks õige öelda, et olenemata 2009. aasta poliitilise ebastabiilsuse tagajärjel tekkinud ebasoodsatest oludest pakkus programm PASS märkimisväärseid väljundeid, kuigi ei täitnud esialgseid ootusi.

b)

Mitte kõiki sektori poliitikavaldkondi ei pea arvestama konkreetseteks näitajateks. Mõne konkreetse näitaja puhul võib piirduda teatud arvu valdkondadega. Lisaks jälgitakse sektori üldist arengut ja seega kõiki meetmete eesmärke sektori poliitika edusammude hindamises.

APNi puhul jälgiti meetmete edenemist, kuid eelarvetoetuse programmi saavutustest teatamiseks kasutati Hondurase riikliku kava näitajaid.

c)

Kuna kavandamise ajal olid riiklike strateegiate näitajad heakskiitmise etapis ega olnud mõõtmiseks piisavalt üksikasjalikud, tuli leida vee- ja kanalisatsioonisektori jaoks ajutine näitaja.

d)

Komisjon pakkus statistiliste andmete parandamiseks konkreetset tuge.

e)

Komisjon teeb selle olukorra parandamiseks valitsusega koostööd.

f)

APNi puhul ei olnud riigi poliitiline olukord rahastamislepingu allkirjastamise ajal programmi näitajate valikuks ja vastuvõtmiseks soodne.

Delegatsioon teatas sellest ka APNi rahastamislepingu lisalehe 1 standardses seletuskirjas, milles öeldakse, et 2008. ja 2009. aastal muutis riigi poliitiline ja majanduskriis toimiva rahastamislepingu läbirääkimised võimatuks, kuna eelarvetoetuse programmi eeltingimused kadusid varsti pärast seda, kui komisjon otsustas lepingut toetada.

Seetõttu peeti pärast õiguskorra taastamist riigis läbirääkimisi, et määratleda näitajad, tuginedes täielikult valitsuse uutele strateegiatele.

37

Kohapealsed külastused kavandati teistsuguste kriteeriumide alusel, sealhulgas peeti esmatähtsaks külastada projekte ja programme, millel oli raskusi põhjaliku järelevalve tagamisega riskide maandamiseks.

2015. aasta võtmetähtsusega tulemuslikkuse põhinäitajate kohaselt oli selliste problemaatiliste projektide osakaal, mida pidi käsitletama järelevalve- või hindamistegevuse käigus, sel aastal 100%.

Komisjon jälgib hoolega kõiki tuvastatud puuduste või riskidega projekte, tehes muu hulgas sihipäraseid kohapealseid külastusi.

38

Viimastel aastatel töötas komisjon välja eelarvetoetuse järelevalve metoodika kui tulemustele suunatud järelevalve osa ning Hondurases katsetati seda esimest korda.

Kuigi APNi suhtes 2013. aastal rakendatud tulemustele suunatud järelevalve ei andnud APNi kohta konkreetseid soovitusi, on delegatsioon pidanud ekspertide teatatud tähelepanekuid kasulikuks 2014.–2020. aasta mitmeaastase sihtprogrammi eelarvest toetatavate sekkumismeetmete valimisel ja määratlemisel.

Komisjon tegeleb tulemustele suunatud järelevalve soovituste süstemaatilise integreerimisega oma käimasolevatesse programmidesse.

41

Kõiki ELi delegatsiooni poolt välja töötatud dialoogistrateegiaid rakendatakse vaesuse vähendamisel.

Delegatsioon jätkab ka tulevikus oma poliitilise dialoogi arendamisega.

42

Poliitilise dialoogi strateegiad on määratletud sektorites, milles antakse eelarvetoetust, ning ELi delegatsioon ajakohastab neid korrapäraselt. Samuti võetakse neid arvesse enne iga eelarvetoetuse väljamaksmist.

Lisaks moodustavad need strateegiad osa mitmesugustest teistest vahenditest (näiteks tehniline abi ja rahaline toetus). Seetõttu on nende mõju igat liiki vahendite kombineeritud tulemus ja neid ei tohiks vaadelda eraldi.

Sellel põhjal jätkab komisjon pingutusi oma poliitilise dialoogi ja hindamise dokumenteerimise parandamiseks.

44

Finantsvõimendus sõltub paljudest teguritest, sealhulgas rahalisest panusest, poliitilistest, sotsiaalsetest, kultuurilistest ja kaubandusaspektidest. Finantsvõimendust ei saa võrrelda teiste riikidega ainult rahaliselt ja kaubanduse kontekstis.

Kuigi ELi vahendid moodustavad väikese osa Hondurase valitsuse eelarvest, näeb komisjon tegeliku finantsvõimenduse saavutamist seoses tehnilise abiga, mida EL suutis pakkuda.

Näiteks riigi rahanduse juhtimise ja makromajandusliku stabiilsuse puhul oli see toetus Hondurasele ühtlasi oluline ja kasulik ning võimaldas ELile märkimisväärses ulatuses poliitika kaudu saavutatavat finantsvõimendust.

45

a)

APNi toetatavate valdkondade käsitlemiseks poliitilise dialoogi teel toimusid kahepoolsed kohtumised. ELi poliitiline dialoog hariduse teemal toimus rahastajate haridusvaldkonna töörühma MERECE raames. Kohtumisi oli kogu perioodi vältel palju ja need toimusid järjekindlalt. Kohtumiste arvu peeti piisavaks ja kohandati vastavalt vahendite kättesaadavusele.

Nii riiklik statistikastrateegia kui ka avaliku teenistuse reform kuulusid APNi programmi näitajate hulka. Seetõttu tuli neid käsitleda ka Hondurase ametiasutustega peetavas poliitilises dialoogis.

b)

Teise vaatluskeskuse loomine oli risk ajal, mil loodi missioon korrupsiooni- ja karistamatusevastase võitluse toetuseks Hondurases (MACCIH). Jõupingutuste kattumise ohtu on leevendanud ELi delegatsiooni aktiivne osalemine koordineerimisel teiste rahastajatega.

Praegu on EL üks missiooni MACCIH rahastajatest ja tal on sektoris vastastikuse täiendavuse kindlustajana juhtpositsioon.

47

Vaesuse kujunemise hindamisel tuleb arvesse võtta ka välistegureid.

Tuleks hinnata, kuidas oleksid vaesuse näitajad muutunud ELi koostööprogrammide mõju puudumisel.

Komisjon usub, et ilma ELi sekkumiseta oleks 2008. aasta üleilmse finantskriisi mõju vaesusele olnud palju rängem.

49

Näitajad räägiti läbi valitsusega, lähtudes riiklikust valdkondliku reformi strateegiast.

Komisjon kasutab nende probleemide lahendamiseks tehnilise abi toetust ja poliitilist dialoogi.

50

Komisjon peab omaette saavutuseks asjaolu, et nii keeruliste oludega riigis nagu Honduras vähenesid haridussektoris palgakulud 55%-lt 49%-le.

Kuna APNi ja selle mõju haridusele süsteemselt ei hinnata, on küllaltki keeruline eelarvetoetuse mõju objektiivselt hinnata.

51

Komisjoni arvates on APN olnud üks tervishoiusektori edukamaid sekkumismeetmeid. Ajavahemikul 2010–2014 saavutati rahastamislepingu sihttasemed, mis on samasugused ka riikliku arengukava (*Plan de Nación*) puhul. Tulemused olid järgmised:

- 2013. aastal toimus 66% sünnitustest tervishoiuasutustes (võrreldes 53%ga 2009. aastal). See kasv tähendab arvuliselt 20 555 sündi.
- 2013. aastal oli 61%-l sünnitanutest esimesel kuuel sünnitusjärgsel nädalal võimalik saada sünnitusjärgset hoolust (võrreldes 51%ga 2009. aastal).
- Alla viieaastaste laste kõhulahtisuse levik (tuhande lapse kohta) vähenes 2009. aasta 148-lt 2013. aastal 126-le.
- Alla viieaastaste laste hingamisteede ägeda põletiku (kopsupõletik / koldeline kopsupõletik) levik (tuhande lapse kohta) vähenes 2009. aasta 49-lt 2013. aastal 45-le.

52

Komisjoni arvates on sektori edusammude näitajad nimetatud püsivatest puudujääkidest hoolimata väga lootustandvad.

54

EL on tegutsenud sektoris, milles toimus ühise järelevalveprogrammi alusel (mida juhib ÜRO ja mida rakendatakse igal teisel aastal) 24% suurune kasv maapiirkondade veega varustamisel ja 45% suurune kasv maapiirkondade kanalisatsiooni parandamisel. Joogiveele juurdepääsu ja maapiirkondade kanalisatsiooni oluline paranemine toimus aastatel 1990–2015.

55

Kõnealused näitajad on seotud ametlike tegevusaruannetega PAPSACi konkreetsete näitajate kohta. Need ei hõlma kõiki sellele sektorile ELi antud toetuse tulemusi.

On oluline rõhutada, mida saavutati ELi sekkumismeetmete abil sektori poliitilises raamistikus, näiteks riikliku vee- ja kanalisatsioonipoliitika ja rakenduskavade heakskiitmisel.

Peale selle aidati ELi tehnilise abiga kaasa mitmele uuringule, et toetada sektori institutsioone.

56

Mõjutada Hondurase ekspordimahtu ELi suunal on väga ambitsioonikas eesmärk, kuna see sõltub välisteguritest. Assotsieerimislepingu mõju selgub täielikult alles pika aja jooksul.

58

Sektori ülevaade iseloomustab hästi probleeme, mida tuleb lahendada metsandussektori parandamisel riigis, mis on väga haavatav kliimamuutuste suhtes. Kahtlemata on võtmetähtsusega sektori juhtimise parandamine, pidades lisaks projektieelse ja projekti rakendamise järgse olukorra analüüsimisele silmas ka mittesekkumise võimalust ja riski.

Olukorda halvendab veelgi kooreüraskitest tingitud kriis, mis takistab sektoris tehtud töö viljakust.

59

a)

Asjaolu, et instituut ei olnud täielikult toimiv, tulenes seadusandlikest viivitustest, mis ei ole komisjoni kontrolli all. Lisaks aitab EL kaasa sektori institutsionaalsele tugevdamisele, parandades metsanduspoliitika rakendamist.

b)

Eelarvetoetuse eesmärk on kontrollida näitajate vastavust ning mitte tingimata suurendada asutusele eraldatavat eelarvet. Selleks et rakendada valitsuse valdkondlikku strateegiat, ei ole vaja asjaomase asutuse eelarvet suurendada.

60

Vägivald, karistamatus ja korrupsioon kuuluvad iga riigi keerukaimate probleemide hulka. Komisjon leiab, et PASS ja Eurojusticia on aidanud tagada koordineeritumat institutsionaalset toetust. Komisjon nõustub, et ühtset riiklikku julgeoleku- ja õigussektori poliitikat ei ole veel saavutatud, ning annab rakendatavate programmide ja sektoris tehtavate üldiste pingutuste kaudu oma parima selle eesmärgi saavutamiseks.

Ning kuigi institutsioonidevaheline koordineerimine on endiselt piiratud, on EL ainus rahastaja, kes edendab koordineerimist sektori kolme järgmise institutsiooni vahel: inimõiguste, justiits-, valitsemistava ja detsentraliseerimise ministeerium (Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización), kohtusüsteem (Poder Judicial) ja prokuratuur (Ministerio Público).

62

Programm PASS töötati välja konkreetsetes poliitilistes tingimustes. 2009. aasta riigipöörde järel peatati koostöö aastaks. Programmi jätkamisel olid poliitilised tingimused ja prioriteedid oluliselt muutunud. Need muutused mõrvade arvu järsu suurenemise tõttu ka programmi käigus. Programmi kohandati oluliselt praktilisest seisukohast, lihtsustades raamistikku.

Järeldused ja soovitused

63

Komisjon on tänulik kontrollikoja poolt sekkumismeetmetele antud positiivse hinnangu eest.

On olemas välistegureid, mis ei ole ELi kontrolli all ning mis mõjutavad komisjoni sekkumismeetmete väljundeid ja mõju. 2009. aasta poliitiline kriis mõjutas riigis kõiki tegevusvaldkondi. Kui EL ei oleks prioriteetseid sektoreid toetanud, oleks nendes valitsenud veelgi keerulisemad tingimused.

Metsaga kaetud ala vähenemise määrade kohta 2000.–2014. aastal avaldatakse 2016. aasta lõpuks uus hinnang. Lisaks tuleneb metsaga kaetud ala vähenemine suures osas välisteguritest (näiteks männi-kooreüraskitest tingitud kriis), mille üle komisjonil puudub kontroll.

64

Komisjoni hinnangul oli koostöö julgustav.

Praegune kavandamine koos igas sektoris kasutatavate samade juhtivate asutuste kaudu elluviidavate keskpikkade ja pikaajaliste sekkumismeetmetega tagab ELi koostöös järjepidevuse ja vähendab selle mõju kahandamise riski. Delegeeritud koostöö kui oluline komponent ja ühine kavandamine koos liikmesriikidega (Saksamaa ja Hispaania) aitavad selliste riskide vähendamisele kaasa.

1. soovitus. Tugevdada ELi lähenemisviisi, parandades järjepidevust ja toetuste suunamist

a)

Komisjon nõustub soovitusel.

b)

Komisjon nõustub soovitusel ning jätkab sobiva tasakaalu otsimist ja keskendumist valdkondadele, mis tagavad suurima mõju.

c)

Komisjon nõustub soovitusel.

Delegatsioon tegutseb juba ühise kavandamise nimel ning suurendab veelgi oma jõupingutusi selle saavutamiseks 2018. aastaks.

Ühine kavandamine toimub tegevuskava kohaselt pidevalt. Mitmesuguseid meetmeid rakendatakse delegeeritud koostöö vormis samade juhtivate asutuste kaudu, kelle seas on näiteks toiduga kindlustatuse sektoris UTSAN (toiduga kindlustatuse ja toitumise tehniline üksus) (EL ja FAO), tööhõivesektoris tööhõiveministeerium (EL ja Hispaania), metsandussektoris keskkonnaministeerium (EL ja Saksamaa).

65

Eelarvetoetuse suunistes antakse väga üksikasjalikud juhised riskide juhtimise ja seotud vahendite kohta. Peamine kasutatav vahend on riskijuhtimise raamistik, mida on Hondurase eelarvetoetuse programmides etapi kaupa kasutusele võetud.

Rahastamiskõlblikkuse hindamisel on eelarvetoetuse väljamaksmise eeskirjad ranged ja üheselt mõistetavad. Väljamakse võimaldamiseks peavad olema täidetud neli rahastamiskõlblikkuse kriteeriumit. Nende hulka kuuluvad edusammud ja areng makromajanduslikule stabiilsusele suunatud poliitikas.

Valitsus tegi jõupingutusi ja edusamme, püüdes rakendada ja toetada makromajanduslikule stabiilsusele suunatud poliitikameetmeid, lähtudes delegatsiooni tehtud põhjalikust analüüsist. Seda on dokumenteeritud rahastamiskõlblikkust käsitlevates aruannetes.

2. soovitus. Parandada eelarvetoetustega seotud toimingute haldamist

a)

Komisjon nõustub soovitusega, kuna arvab, et Hondurase valitsusele edastatavad sõnumid ongi juba järjepidevad. Praegu kinnitab eelarvetoetuse juhtkomitee strateegilised valikuvõimalused ning lubab delegatsioonil rakendada ainult neid eelarvetoetuse programme, mis arvestavad järjepidevalt lühiajalise, keskpika ja pikaajalise perspektiiviga.

Komisjonil on Hondurasega poliitilise dialoogi pidamiseks laiaulatuslik lähenemisviis. Valitsuse pühendumine reformidele on poliitilise dialoogi ja eelarvetoetuse saamise kõlblikkuse puhul võtmetähtsusega tegur.

b)

Komisjon nõustub soovitusega.

Komisjon on seisukohal, et seda soovitust juba rakendatakse.

Eelarvetoetuse suunised sisaldavad struktureeritud hindamise juhiseid ja üksikasjalikke vorme ning neid rakendatakse juba täielikult ja järjepidevalt.

Samuti võimaldavad suunised arvesse võtta dünaamilist lähenemisviisi, mis võeti kasutusele eelarvetoetust käsitlevas teatises KOM(2011) 638 (lõplik) ja asjakohastes nõukogu järeldustes: „EL rakendab igasuguse eelarvetoetuse puhul olukorraga kohandatud ja dünaamilist lähenemisviisi abikõlblikkuse kriteeriumidele, keskendudes edusammudele valdkondlike reformide usaldusväärsete ja asjakohaste strateegiate rakendamises, et suurendada avalduvat mõju maksimumini“ (nõukogu järeldused 9371/12).

c)

Komisjon nõustub soovitusega.

Makromajanduse ja riigi rahanduse juhtimise eksperditeadmised on üks töötajate valimisel rotatsiooniprotsessi käigus arvesse võetav tegur.

Alates 1. septembrist 2016 on Hondurase delegatsiooni nimetatud üks eelarvetoetuse ekspert.

Lisaks jätkab komisjon täiendavate makromajanduslike ja riigi rahanduse juhtimise alaste teadmiste tagamist alternatiivsete vahenditega.

3. soovitus. Parandada ELi meetmete tulemuslikkuse mõõtmist

Komisjon nõustub soovitusel ning võtab seda ka edaspidi arvesse uute programmide kaalumisel valdkondlike järelevalve- ja hindamissüsteemide tugevdamiseks. Näiteks toetab riiklikku põllumajandusloendust Eurosan Budget. See parandab riikliku statistikainstituudi (INE) suutlikkust.

67

Delegatsioonis välja töötatud valdkondlikke strateegiaid kasutatakse ELi poliitilise dialoogi toetamise vahendina olulisemates sektorites. Iga poliitiline dialoog dokumenteeritakse kirjalikus aruandes. Eesmärkide saavutamise määra hinnatakse väljamaksete valdkondliku analüüsi käigus.

4. soovitus. Tugevdada poliitilist dialoogi prioriteetsetes sektorites

Komisjon nõustub soovitusel.

KUST SAAB ELi VÄLJAANDEID?

Tasuta väljaanded:

- üksikeksemplarid:
EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>);
- rohkem eksemplare ning plakatid ja kaardid:
Euroopa Liidu esindustest (http://ec.europa.eu/represent_et.htm),
delegatsioonidest väljaspool ELi (http://eeas.europa.eu/delegations/index_et.htm),
kasutades Europe Direct'i teenistust (http://europa.eu/europedirect/index_et.htm)
või helistades infotelefonile 00 800 6 7 8 9 10 11 (kõikjalt EList helistades tasuta) (*).

(*) Antav teave on tasuta nagu ka enamik kõnesid (v.a mõne operaatori, hotelli ja telefonikabiini puhul).

Tasulised väljaanded:

- EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>).

Sündmus	Kuupäev
Auditiplaani vastuvõtmine / auditi algus	17.11.2015
Aruande projekti ametlik saatmine komisjonile (või mõnele teisele auditeeritavale)	20.7.2016
Aruande lõplik vastuvõtmine peale ärakuulamismenetlust	25.10.2016
Komisjoni (või mõne teise auditeeritava) vastuste saamine kõigis keeltes	3.11.2016

Kontrollikoda hindas Hondurase prioriteetsetele valdkondadele eraldatud ELi kahepoolse arengutoetuse mõjusust. Selleks hinnati komisjoni juhtimist ja ELi arengutoetuse eesmärkide saavutamist. Käesolev audit hõlmas perioodi 2007–2015. Kontrollitud prioriteetsed sektorid olid vaesuse vähendamine, metsandus ning julgeolek ja õigus.

Kontrollikoda järeldas, et ELi arengutoetus Hondurase prioriteetsetele sektoritele oli auditeeritud perioodil osaliselt mõjus. Toetus aitas kaasa mitme positiivse muudatuse saavutamisele nendes sektorites, kuid keerulised olud riigis ning paljud haldusalased puudused vähendasid selle mõju. Üleüldine olukord riigis on endiselt muret tekitav. Vaesus on kasvanud, metsaga kaetud ala on vähenenud ning vägivald on endiselt ulatuslik ja mõrvade arv suur.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus