

Erityiskertomus

## Hondurasille painopistealoilla myönnetyn EU:n avun vaikuttavuus



EUROOPAN  
TILINTARKASTUS  
TUOMIOISTUIN

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxemburg  
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: [eca.europa.eu/fi/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/fi/Pages/ContactForm.aspx)

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

Twitter: @EJAuditors

Suuri määrä muuta tietoa Euroopan unionista on käytettävissä internetissä Europa-palvelimen kautta (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2016

Print	ISBN 978-92-872-6316-2	ISSN 1831-0958	doi:10.2865/77055	QJ-AB-16-030-FI-C
PDF	ISBN 978-92-872-6254-7	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/101761	QJ-AB-16-030-FI-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6290-5	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/91687	QJ-AB-16-030-FI-E

© Euroopan unioni, 2016

Tekstin jäljentäminen on sallittua, kunhan lähde mainitaan.

*Printed in Luxembourg*

**Erityiskertomus****Hondurasille  
painopistealoilla  
myönnetyn EU:n avun  
vaikuttavuus**

(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen  
287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla)

Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa käsitellään eri talousarvioaloilla tai hallinnon aloilla toimitettujen tuloksellisuuden ja säännönmukaisuuden tarkastusten tuloksia. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät niin, että niillä saadaan aikaan mahdollisimman suuri vaikutus. Se ottaa valinta- ja suunnitteluvaiheessa huomioon tuloksellisuuteen tai säännönmukaisuuteen kohdistuvat riskit, asianomaisten tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuunnat sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tämän tuloksellisuuden tarkastuksen toimitti III tarkastusjaosto, jonka puheenjohtaja on tilintarkastustuomioistui-  
men jäsen Karel Pinxten. Jaosto on erikoistunut ulkoisiin toimiin, turvallisuuteen ja oikeuteen. Tarkastus toimitettiin  
tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Bettina Jakobsenin johdolla, ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Katja Matt-  
folk, kabinettiavustaja Kim Storup, toimialapäällikkö Alejandro Ballester-Gallardo ja tehtävävastaava Werner  
Vlasselaer. Tarkastustiimiin kuuluivat Thomas Arntz, Aurelia Petliza ja Ainhoa Pérez-Infante.



Vasemmalta oikealle: A. Pérez-Infante, W. Vlasselaer, B. Jakobsen, T. Arntz, A. Petliza.

## Kohta

### Lyhenteet

### I - VIII Tiivistelmä

### 1 - 9 Johdanto

1 - 4 Hondurasilla on edessään merkittäviä kehityshaasteita

5 - 9 Keski-Amerikan maista Honduras saa eniten kehitysapua EU:lta

### 10 - 11 Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

### 12 - 62 Huomautukset

12 - 20 EU:n toimintatapa oli kokonaisuutena katsoen relevantti ja sitä koordinoitiin hyvin, mutta se ei ollut riittävän keskitetty

13 - 16 EU:n strategioilla vastattiin huomattaviin tarpeisiin, mutta rahoitus jakautui liian monen alan kesken

17 - 20 Avunantajien koordinoitirakenne on hyvä, mutta vaikuttavaa työnjakoa ei vielä ole tehty

21 - 31 Suurin osa budjettituesta myönnettiin relevantteihin kansallisiin toimintapolitiikkoihin, mutta komission toteuttamassa hallinnoinnissa ilmeni joitakin heikkouksia

22 - 23 Yleensä budjettituki myönnettiin relevanteille ja uskottaville kansallisille strategioille

24 - 30 Budjettituen antamiseen liittyi huomattavia riskejä, joita komissio on jossakin määrin lieventänyt

31 EU:n edustustolla ei ollut asiantuntemusta, jota tarvitaan hallinnoitaessa budjettitukitoimenpiteitä kentällä

32 - 38 Yleensä EU:n toimilla saatiin aikaan odotetut tuotokset, mutta seurantavälineiden puutteellisuus esti tulosten arvioimisen

33 - 35 Odotetut tuotokset yleensä toteutuivat, joskin ne toisinaan viivästyivät lähinnä vaikean toimintaympäristön vuoksi

36 - 38 Erilaisten välineiden käytöstä huolimatta tuloksellisuusseurannassa ilmeni joitakin puutteita

- 39 - 45 **Komissio toimi tehokkaasti saadakseen aikaan rakentavan politiikkavuoropuhelun, jolla edistetään myönteistä kehitystä**
- 40 - 42 **Komissio on kehittänyt relevantit politiikkavuoropuhelustrategiat useimmilla painopistealoilla**
- 43 - 45 **Komission käymä politiikkavuoropuhelu helpotti EU:n toimien toteuttamista ja johti joihinkin konkreettisiin parannuksiin**
- 46 - 62 **EU:n toimet ovat edistäneet myönteistä kehitystä vaikeissa maakohtaisissa olosuhteissa, mutta kokonaistilanne Hondurasissa on yhä huolestuttava**
- 47 - 56 **Köyhyys on lisääntynyt**
- 57 - 59 **EU:n tuki kannusti uudistuksiin metsänhoidon alalla, mutta on liian aikaista hahmottaa tuen kokonaisvaikutusta**
- 60 - 62 **EU:n tuki on auttanut oikeusalan organisaatioita ja yleisestä turvallisuudesta huolehtivia organisaatiota työskentelemään tiiviimmin yhdessä, mutta tilanne maassa on yhä kriittinen**
- 63 - 67 **Johtopäätökset ja suositukset**
- Liite I** – Hondurasin kartta
- Liite II** – Hondurasissa painopistealoilla myönnetyt alustavat tukimäärät kausilla 2007–2013 ja 2014–2020
- Liite III** – Kahdenvälinen tuki Hondurasille, vuosina 2007–2015 tehdyt päätökset
- Liite IV** – EU:n toimien rahoitussopimuksissa asetetut ehdot

## **Komission vastaus**

**APN:** Tuki kansalliselle suunnitelmalle (*Apoyo al Plan Nacional*)

**BKT:** Bruttokansantuote

**CSP:** Maakohtainen strategia-asiakirja (monivuotisen ohjelmasuunnittelun väline)

**EuroFor:** Eurooppalainen metsätalouden tukiohjelma (*Programa de apoyo europeo al sector forestal*)

**Eurojusticia:** Nopean ja saatavilla olevan oikeusjärjestelmän edistämistä Hondurasissa koskeva ohjelma (*Promoviendo una Justicia Rápida y Accesible en Honduras*)

**EUROSAN:** Elintarviketurvallisuus, ravitsemus ja kestävyys "kuivan käytävän" alueella (*Seguridad Alimentaria, Nutrición y Resiliencia en el Corredor Seco*)

**MADIGEP:** Yhteiskunnan rakenteiden kehittämisen ja julkisten toimintapolitiikkojen hallinnon tukitoimenpiteet (*Medidas de Apoyo al Desarrollo Institucional y la Gestión de Políticas Públicas*)

**MIP:** Suuntaa-antava monivuotinen ohjelma (EU:n ja Hondurasin välisten suhteiden strategiset tavoitteet kaudella 2007–2013)

**MOSEF:** Hondurasin metsätalouden nykyaikaistamishanke (*Proyecto Modernización del Sector Forestal de Honduras*)

**NIP:** Maaohjelma (ohjelmakauden 2007–2013 maakohtainen strategia-asiakirja jaettiin kahdeksi peräkkäiseksi maaohjelmaksi, jotka kattavat vuodet 2007–2010 ja 2011–2013)

**PAAPIR:** Julkishallinnon ja alueellisen yhdentymisen tukiohjelma (*Programa de Apoyo a la Administración Pública y a la Integración Regional*)

**PAPSAC:** Vesihuoltoa ja veden laatua koskeva alakohtainen tukiohjelma (*Programa de Apoyo Sectorial Agua y Calidad*)

**PASS:** Hondurasin turvallisuusalan tukiohjelma (*Programa de Apoyo al Sector Seguridad en Honduras*)

**UNICEF:** Yhdistyneiden kansakuntien lastenavun rahasto

**WHO:** Maailman terveysjärjestö

I Keski-Amerikassa sijaitsevan Hondurasin köyhyysaste on korkea, ja maassa esiintyy paljon väkivaltaa. EU ja sen jäsenvaltiot ovat viime vuosina tiivistäneet yhteistyötään Hondurasin kanssa muun muassa tekemällä assosiaatio-sopimuksen vuonna 2012. EU on kanavoinut Hondurasille kehitysyhteistyörahoitusta niin hankkeiden kuin budjettituen kautta.

II Tilintarkastustuomioistuin arvioi, onko Hondurasille painopistealoilla myönnetty EU:n kahdenvälinen kehitysapu vaikuttavaa. Tätä varten tilintarkastustuomioistuin tutki komission toteuttamaa hallinnointia ja sitä, missä määrin EU:n kehitysavun tavoitteet on saavutettu. Tarkastuksessa keskityttiin vuosiin 2007–2015, joiden aikana EU:n rahoitusta myönnettiin 119 miljoonaa euroa. Tutkittuja painopistealoja olivat köyhyyden vähentäminen, metsätalous sekä turvallisuus ja oikeus.

III Tilintarkastustuomioistuin totesi, että kehitysapu, jota EU myönsi Hondurasille painopistealoilla, oli tarkastuksen kohteena olevalla ajanjaksolla osittain vaikuttavaa. Apu edisti myönteistä kehitystä näillä aloilla, mutta maan vaikeat olosuhteet sekä monet hallinnointipuutteet laimensivat sen vaikutusta. Maan kokonaistilanne on yhä huolestuttava. Köyhyys on lisääntynyt, metsäalueet ovat pienentyneet, väkivaltaa ilmenee edelleen laajalti ja henkirikoksia tehdään erittäin paljon.

IV EU:n toimet olivat relevantteja, ja yleensä niillä päästiin odotettuihin tuotoksiin, joskin lähinnä ulkoisista tekijöistä aiheutui merkittäviä viiveitä. Komission toimintatapa ei ollut riittävän keskitetty, vaan rahoitustuki hajautui monille alueille, mikä lisäsi tuen vaikutukseen kohdistuvaa riskiä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi puutteita välineissä, joita komissio käytti seuratakseen EU:n toimien tuloksellisuutta.

V Vaikka Hondurasissa on hyvä avunantajien koordinoitirakenne, yhteistyö jäi tosiasiasa suhteellisen vähäiseksi, mikä johti joissakin yksittäistapauksissa päällekkäisiin tukiin. Komissio pyrkii kuitenkin siihen, että ohjelmasuunnittelu voitaisiin vuodesta 2018 alkaen toteuttaa yhdessä EU:n jäsenvaltioiden kanssa.

VI Komissio on kehittänyt vuoropuhelustrategioita, joilla se jäsentää Hondurasin hallituksen kanssa eri aloilla käymäänsä politiikkavuoropuhelua. Tämä on hyvä käytäntö, joskaan komissio ei ole arvioinut kirjallisesti, miltä osin sen vuoropuhelustrategioissa asetetut tavoitteet on saavutettu. Komission käymä politiikkavuoropuhelu on kaiken kaikkiaan ollut rakentavaa ja se on myötävaikuttanut EU:n toimien tavoitteiden saavuttamiseen.



## VII

EU:n Hondurasin-edustustolla ei ollut makrotaloudellista ja julkisen varainhoidon asiantuntemusta, jota olisi tarvittu budjettitukitoimenpiteiden hallinnoinnissa. Lisäksi budjettituen myöntämiseen Hondurasille liittyi epävakaan makrotaloudellisen toimintakehyksen ja heikon julkisen varainhoidon vuoksi huomattavia riskejä. Komissio onnistui lieventämään näitä riskejä vain osittain. Komissio ei kuitenkaan arvioinut maan budjettitukikelpoisuutta riittävän eritellysti niin, että olisi käynyt ilmi, vastaako maan edistyminen selkeästi määritellyjä vertailu- ja tavoitearvoja. Komissio ei myöskään aina reagoinut johdonmukaisesti, kun kumppanimaa ei täyttänyt budjettituen kelpoisuusehdoja. Tämä johti ristiriitaisiin signaaleihin, jotka saattoivat vähentää tuen vaikuttavuutta.

## VIII

Tilintarkastustuomioistuin antaa komissiolle joukon suosituksia, joiden tarkoituksena on parantaa EU:n toimintatapa, budjettitukitoimenpiteiden hallinnointia, EU:n toimien tuloksellisuuden mittausta ja politiikkavuoropuhelua painopistealoilla.

## Hondurasilla on edessään merkittäviä kehityshaasteita

### 01

Keski-Amerikassa sijaitseva Honduras on alemman keskitulotason maa, jossa asuu yli kahdeksan miljoonaa ihmistä (ks. kartta **liitteessä I**). Maassa järjestettiin parlamenttivaalit vallankaappauksen jälkeen marraskuussa 2009. Siitä lähtien maata on keskeytyksettä hallinnut sama poliittinen puolue.

### 02

Honduras sijoittui YK:n inhimillisen kehityksen indeksissä sijalle 131 kaikkiaan 188 maan joukossa<sup>1</sup>, joten sen kehityksen katsotaan olevan keskitasoa. Maan köyhyysaste on yksi Latinalaisen Amerikan korkeimmista: köyhyydestä kärsii 68,2 prosenttia väestöstä ja 39,7 prosenttia elää äärimmäisessä köyhyydessä<sup>2</sup>. Honduras on myös yksi Latinalaisen Amerikan epätasa-arvoisimmista yhteiskunnista.

### 03

Honduras on vuosien mittaan hyväksynyt useita strategioita vastatakseen kehityshaasteisiinsa (ks. **laatikko 1**).

1 Inhimillisen kehityksen raportti vuodelta 2015, Yhdistyneiden kansakuntien kehitysohjelma.

2 Kansallisen tilastolaitoksen (*Instituto Nacional de Estadística*) vuoden 2014 tietojen mukaan.

## Laatikko 1

### Hallituksen kehitysstrategiat

Hallitus hyväksyi vuonna 2001 köyhyyden vähentämistä koskevan strategia-asiakirjan, jossa asetettiin puitteet kehitysavun kanavoimiselle. Honduras on ainoa Latinalaisen Amerikan maa, jossa tällainen strategia on laadittu. Strategia-asiakirjan laatiminen oli edellytys voimakkaasti velkaantuneita köyhiä maita koskevan aloitteen mukaisille velkahelpotuksille. Hallitus tarkisti köyhyyden vähentämisstrategiaa kaudella 2006–2008 kohden taakseen sen paremmin erittäin köyhään väestöön, mutta ei koskaan vahvistanut tätä muutettua strategiaa.

Vuoden 2009 vallankaappauksen jälkeen poliittiset puolueet sopivat pitkän aikavälin suunnitelmasta (maan näkymät vuosiksi 2010–2038<sup>3</sup>) ja keskipitkän aikavälin suunnitelmasta (kansallinen suunnitelma vuosiksi 2010–2022<sup>4</sup>). Pitkän aikavälin suunnitelmassa luonnostellaan neljä kunnianhimoista yleistavoitetta, jotka liittyvät sosiaalisiin, poliittisiin ja taloudellisiin toimintalinjoihin ja jotka on määrä saavuttaa vuoteen 2038 mennessä. Pitkän aikavälin suunnitelma aiotaan panna täytäntöön kahden kansallisen suunnitelman ja hallituksen laatimien seitsemän suunnitelman avulla. Vuosien 2010–2022 kansallisessa suunnitelmassa keskitytään 11 strategiaan osa-alueeseen.

3 *Visión de País 2010–2038*.

4 *Plan de Nación 2010–2022*.

## 04

Makrotaloudellinen epävakaus on yksilöity yhdeksi syyksi siihen, miksi kasvu on ollut vähäistä eikä köyhyyttä ole kyetty vähentämään riittävästi. Honduras tunnetaan myös erittäin väkivaltaisena maana, jossa henkirikosten määrä asukasta kohden on maailman korkeimpia. Tämä on rankaisemattomuuden ja korruption lisäksi perustavanlaatuinen este maan kehittymiselle.

## Keski-Amerikan maista Honduras saa eniten kehitysapua EU:lta

## 05

EU on Hondurasin toiseksi suurin kauppakumppani Yhdysvaltojen jälkeen. EU ja sen jäsenvaltiot tekivät kesäkuussa 2012 assosiaatiosopimuksen Keski-Amerikan maiden kanssa. Sopimus koostuu kolmesta pilarista: poliittisesta vuoropuhelusta, yhteistyöstä ja kaupasta. Kauppaa koskeva pilari tuli Hondurasin osalta alustavasti voimaan heinäkuussa 2013, kun taas poliittista vuoropuhelua ja yhteistyötä koskevat pilarit aktivoidaan vasta, kun kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat ratifioineet sopimuksen.

## 06

EU ja sen jäsenvaltiot ovat lisäksi tehneet Keski-Amerikan maiden kanssa sopimuksen poliittisesta vuoropuhelusta ja yhteistyöstä. Se tuli voimaan 1. toukokuuta 2014. Sopimuksessa määrätään usean eri tason poliittisesta vuoropuhelusta, ja se sisältää mahdollisuuden yhteistyöhön ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla.

## 07

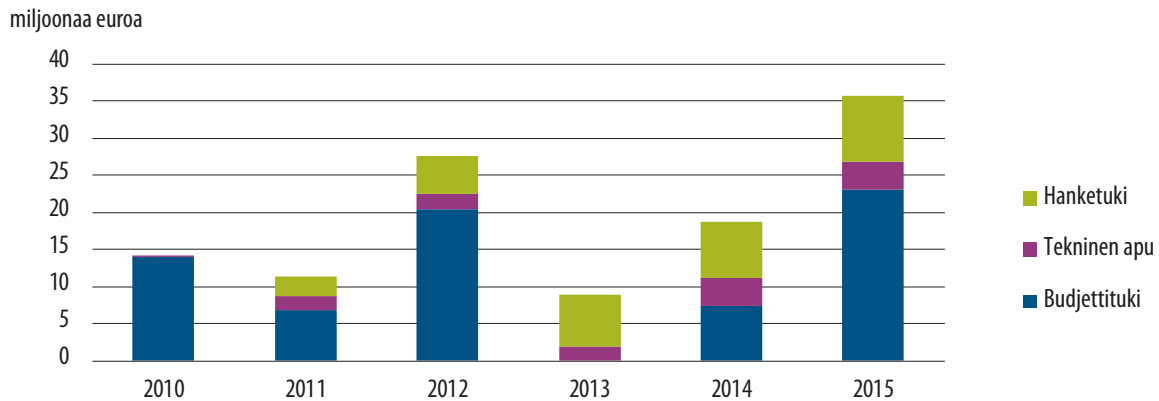
Hondurasin 12 huomattavan avunantajan joukossa EU sijoittuu neljänneksi. Se antaa 11 prosenttia kaikesta maan saamasta virallisesta kehitysavusta. Komissio suunnittelee EU:n kahdenvälisen tuen seitsemän vuoden jaksoina. Tuen kokonaismäärää lisättiin 223 miljoonasta eurosta (kausi 2007–2013) 235 miljoonaan euroon (kausi 2014–2020) (ks. *liite II*). Kauden 2007–2013 keskeisiksi painopisteiksi määritettiin köyhyyden vähentäminen, luonnonvarat sekä turvallisuus ja oikeus. Kauden 2014–2020 keskeiset painopisteet ovat elintarviketurvallisuus, joka painottuu pienviljelyyn, työllisyys ja ihmisarvoinen työ sekä oikeusvaltio.

## 08

Vuosina 2007–2015 kyseisten tukimäärien perusteella tehtiin sopimuksia yhteensä 194 miljoonan euron arvosta ja suoritettiin maksuja yhteensä 119 miljoonaa euroa (ks. *kaavio 1* ja *liite III*). Arvossa mitattuna noin puolet kahdenvälisestä tuesta myönnetään budjettitukena<sup>5</sup> (suorana budjettitukena ja sektoribudjettitukena). Jäljelle jäävä puolikas toteutetaan hankkeiden kautta. Komissio liittyy EU:n toimiin politiikkavuoropuhelun.

5 Budjettituki on tukimuoto, jossa komissio siirtää kumppanimaan valtionkassaan kansallisen kehitysstrategian tai alakohtaisen strategian tukemiseen tarkoitettuja talousarvion lisävaroja. Budjettituen yhteydessä käydään politiikkavuoropuhelua, arvioidaan tuloksellisuutta ja kehitetään valmiuksia.

**Kaudella 2007–2015 EU:n toimista tehtyjen päätösten perusteella suoritettut maksut**



Lähde: Euroopan komissio.

**09**

Ohjelmasuunnitteluun perustuvan kahdenvälisen yhteistyön lisäksi Hondurasille myönnettiin apua seuraavin tavoin:

- a) Latinalaista Amerikkaa koskevat alueelliset yhteistyöohjelmat. Ne liittyvät sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen, hyvään hallintotapaan, kaupunkialueiden paikalliseen kehitykseen, vesialan tietämykseen, eristyneiden yhteisöjen energian saantiin ja ilmastonmuutokseen. Alueellisten tukien kokonaismäärää on lisätty huomattavasti, 556 miljoonasta eurosta kaudella 2007–2013 aina 805 miljoonaan euroon kaudella 2014–2020.
- b) Keski-Amerikan osa-alueohjelma, jossa painotetaan turvallisuutta ja oikeutta, ilmastonmuutosta sekä yksityisen sektorin kehittämistä työpaikkojen luomiseksi. Määrärahojen kokonaismäärää on myös kasvatettu merkittävästi: kaudella 2007–2013 niitä myönnettiin kaikkiaan 75 miljoonaa euroa ja kaudella 2014–2020 kaikkiaan 120 miljoonaa euroa.
- c) Hankkeista 47 rahoitettiin aihekohtaisista budjettikohdista, jotka koskivat esimerkiksi koulutusta, hallinnon hajauttamista, elintarviketurvallisuutta ja ihmisoikeuksia. Tästä aiheutui menoja 24 miljoonaa euroa.
- d) Latinalaisen Amerikan investointiväline, jonka yhteydessä Honduras on sitonut seitsemän miljoonaa euroa tiehankkeeseen ja suunnittelee sähköalan hanketta.
- e) 1,1 miljoonan euron hanke, joka rahoitettiin vakautusvälineen avulla. Hankkeella tuettiin totuus- ja sovintokomissiota vuoden 2009 vallankaappauksen jälkeen (ks. kohta 1).

# Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

## 10

Tilintarkastustuomioistuin arvioi, onko Hondurasille painopistealoilla myönnetty EU:n kehitysapu vaikuttavaa. Tätä varten tilintarkastustuomioistuin tutki komission toteuttamaa hallinnointia ja sitä, missä määrin EU:n kehitysavun tavoitteet on saavutettu. Tarkastus keskittyi kauteen 2007–2015, ja se toimitettiin marraskuun 2015 ja huhtikuun 2016 välisenä aikana. Tutkittuja painopistealoja olivat köyhyyden vähentäminen, luonnonvarat sekä turvallisuus ja oikeus. Vuosien 2007–2015 kahdenväliseen tukeen liittyvistä menoista 89 prosenttia koski näitä aloja (ks. *liite III*).

## 11

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyö koostui asiakirjatarkastuksesta, komission päätoimipaikan ja Euroopan ulkosuhdehallinnon henkilöstön haastatteluista sekä tarkastuskäynnistä Hondurasiin. Tarkastuskäynnin tavoitteena oli kerätä lisätietoja ja haastatella EU:n edustuston henkilöstöä sekä kansallisten viranomaisten, edunsaajien, muiden avunantajien ja kansalaisjärjestöjen edustajia.

## EU:n toimintatapa oli kokonaisuutena katsoen relevantti ja sitä koordinoitiin hyvin, mutta se ei ollut riittävän keskitetty

### 12

Tilintarkastustuomioistuin tutki, painottivatko komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto tiettyjä tukialoja siten, että keskeiset maakohtaiset tarpeet otettiin huomioon johdonmukaisella tavalla. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin selvitti, koordinoiko komissio toimintatapaansa asianmukaisesti muiden Hondurasissa toimivien avunantajien kanssa.

## EU:n strategioilla vastattiin huomattaviin tarpeisiin, mutta rahoitus jakautui liian monen alan kesken

### 13

Kun komissio suunnitteli kahdenvälistä tukeaan Hondurasille, se valitsi kohteeksi monta painopistealuetta<sup>6</sup>. Tavallisesti komission ohjelma-asiakirjoissa esitettiin vakuuttavat perusteet toimien toteuttamiseksi uusilla aloilla, sillä niillä vastattiin suuriin tarpeisiin, joita varten oli laadittu relevantit ja uskottavat kansalliset strategiat. Joissakin tapauksissa komission strategiassa vuosiksi 2011–2013 kuitenkin osoitettiin tukea aloille (uusiutuva energia, energiatehokkuus ja kilpailukykyä edistävät laatujärjestelmät), joiden osalta Hondurasin hallitus ei ollut hyväksynyt alakohtaista strategiaa. Ei siis ole ilmeistä, että komission tuki näille aloille olisi ollut ensisijaista myös hallituksen näkökulmasta.

### 14

Komissio toteutti strategioitaan toimilla, joihin liittyi rahoitustuen myöntäminen (ks. *liite II*). Toimien tavoitteet (ks. *laatikko 2*) oli määritelty löyhästi. Tämä koskee etenkin köyhyyden vähentämistä, joka kuului painopistealoihin kaudella 2007–2013. Tavoitteet liittyivät useisiin aloihin, kuten koulutukseen, terveydenhuoltoon, vesi- ja jätevesihuoltoon, laatujärjestelmiin, tilastojärjestelmiin ja julkiseen varainhoitoon. Vähäinen keskittäminen johti siihen, että toimet ja rahoitustuki hajaantuivat monille aloille, mikä heikensi niiden mahdollista vaikutusta. Lisäksi komission strategisista valinnoista aiheutui toistuvasti muutoksia, kun komissio reagoi joustavasti kansallisten strategioiden muuttumiseen. Niin ollen osalle aloista myönnettiin tukea vain suhteellisen lyhyen aikaa. Tästä keskeisiä esimerkkejä ovat perusopetus, terveydenhuolto, laatujärjestelmät sekä vesi- ja jätevesihuolto, jotka olivat painopistealueita kolmen tai neljän vuoden ajan.

6 Komissio yksilöi kuusi painopistealaa kausille 2007–2013 ja 2014–2020. Nämä painopistealat kattoivat useita eri aihealueita, joita olivat muun muassa koulutus, terveydenhuolto, vesi- ja jätevesihuolto, metsätalous, uusiutuva energia sekä turvallisuus ja oikeus. Ks. lähemmin *liite II*.

**EU:n toimien tavoitteet tutkituilla painopistealoilla****Köyhyyden vähentäminen**

APN (2009)	Tuki kansallisten suunnitelmien ja strategioiden toteuttamiselle. Painopisteinä perusopetuksen laatu ja terveydenhuoltoa koskevat strategiat, joilla vähennetään äitiys- ja lapsikuolleisuutta. Sisältää vähemmässä määrin tukea julkishallinnon uudistukselle ja kansalliselle tilastolaitokselle <sup>7</sup> .
PAPSAC (2012)	Parannetaan vesihuolto- ja saniteettioloja sekä maatalouselintarvikealan kilpailukykyä painottamalla laatua.

**Luonnonvarat**

MOSEF (2011)	Kehitetään metsänsuojeluinstituuttia <sup>8</sup> ja paikallista metsänhoitoa.
EuroFor (2013)	Tuki kansallisen metsätalousohjelman toteuttamiselle ja yhteisövetoiselle metsien hoidolle.

**Turvallisuus ja oikeus**

PASS (2008)	Tuki turvallisuusalalle. Hyväksytään turvallisuutta ja oikeutta koskeva kansallinen toimintapolitiikka, kehitetään institutionaalisia valmiuksia ja ennaltaehkäisy- ja sopeuttamistointia sekä parannetaan vankilaoloja.
Eurojusticia (2013)	Painottuu lähinnä oikeusasioihin. Parannetaan institutionaalisia valmiuksia, jotta korruptiosta ja väkivaltarikoksista voidaan asettaa syytteeseen ja rangaista. Kehitetään alan sisäistä ja ulkoista valvontaa ja parannetaan oikeusjärjestelmän saatavuutta.

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

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

**15**

Komission strategioiden toteuttamiseen tarkoitettujen toimien alaisuuteen kuuluvat toiminnot täydensivät toisiaan, ja niitä koordinoitiin hyvin muun EU:n tuen (kahdenväliset, alueelliset ja aihekohtaiset ohjelmat) kanssa. Tavoitteet ja toiminnot myös useimmiten vastasivat tuettavan alan tarpeita. Tarkastuksessa havaittiin silti seuraavat kaksi poikkeusta:

- Osa MOSEF-hankkeessa kunnille myönnetystä tuesta ei kohdistunut metsätalouden tarpeisiin. Esimerkkejä tästä ovat hygienian yleisperiaatteita koskeva koulutus, vesisäiliöiden rakentaminen yleistä vesihuoltoa varten, jäteastioiden asentaminen alemman perusasteen kouluun, polkujen ja kioskien rakentaminen kaupungin puistoon ja aurinkopaneelien asentaminen. Sen sijaan EU:n toimilla ei riittävästi puututtu maa-alueiden käyttö- ja hallintaoikeuden epävarmuuteen, joka on yksi metsätalouden pääasiallisista ongelmista. Epävarmuuden syynä on se, että kolme eri laitosta on myöntänyt oikeuksia metsäalueisiin ilman keskinäistä koordinaatiota. Tämä heikentää mahdollisuuksia torjua metsäkatoa, metsäpaloja ja laitonta puunkorjuuta.

## Huomautukset

- b) Muiden avunantajien tavoin EU on tukenut koulutuksen alalla etenkin esi- ja perusopetusta (luokka-asteet 1–6) kolmannen vaiheen (luokka-asteet 7–9) sijaan, vaikka kansallisten viranomaisten mukaan näistä viimeksi mainittu kaipaa lisähuomiota<sup>9</sup>.

### 16

Teknistä apua annettiin osana toimia tai, köyhyyden vähentämisen tapauksessa, erillisinä toimina<sup>10</sup>. Kansalliset viranomaiset asettivat teknisen avun etusijalle. Tämä mahdollisti relevanttien tarpeiden ottamisen huomioon ja päällekkäisyyksien välttämisen. Koska komissio antoi tukea useille aloille (ks. kohdat 13 ja 14), käytettävissä ollut rahoitus ei riittänyt vastaamaan merkittäviin tarpeisiin painopistealoilla vastuuministeriöiden nimenomaisista pyynnöistä huolimatta. Pyyntö koskivat relevantteja tarpeita, joihin myöskään muut avunantajat eivät vastanneet.

- a) Useat terveystieteiden esittämät teknistä apua koskevat pyynnöt jätettiin huomiotta. Ne liittyivät muun muassa väestön vitamiinien ja kivennäisaineiden puutteiden tutkimiseen sekä integroidun terveydenhuoltojärjestelmän ja siihen liittyvien tietojärjestelmien kehittämiseen.
- b) Ainoastaan muutamat paikalliset viranomaiset, joille annettiin valtuudet huolehtia vesi- ja jätevesihuollosta, saivat tukea valmiuksien kehittämiseen. Eräitä vesi- ja jätevesialan teknistä apua koskevia yleisiä pyyntöjä ei otettu huomioon. Huomiotta jääneet pyynnöt liittyivät lainsäädännön laatimisessa, paikallisten hankkeiden muotoilussa ja vesihuollon tietojärjestelmän kehittämisessä tarvittavaan apuun.
- c) Kilpailukykyä edistäviä laatujärjestelmiä varten annettu tekninen apu ei vastannut kaikkiin hallituksen yksilöimiin keskeisiin tarpeisiin. Nämä koskivat laatua edistävän lain täytäntöönpanoasetuksen laadintaa, elintarvikkeissa olevien myrkyllisten jäämien havaitsemismenetelmien validointia, erilaisten kansallisten strategioiden konsolidointia ja strategisen suunnitelman laatimista Hondurasin akkreditointitoimistoa varten.

### Avunantajien koordinoitirakenne on hyvä, mutta vaikuttavaa työnjakoa ei vielä ole tehty

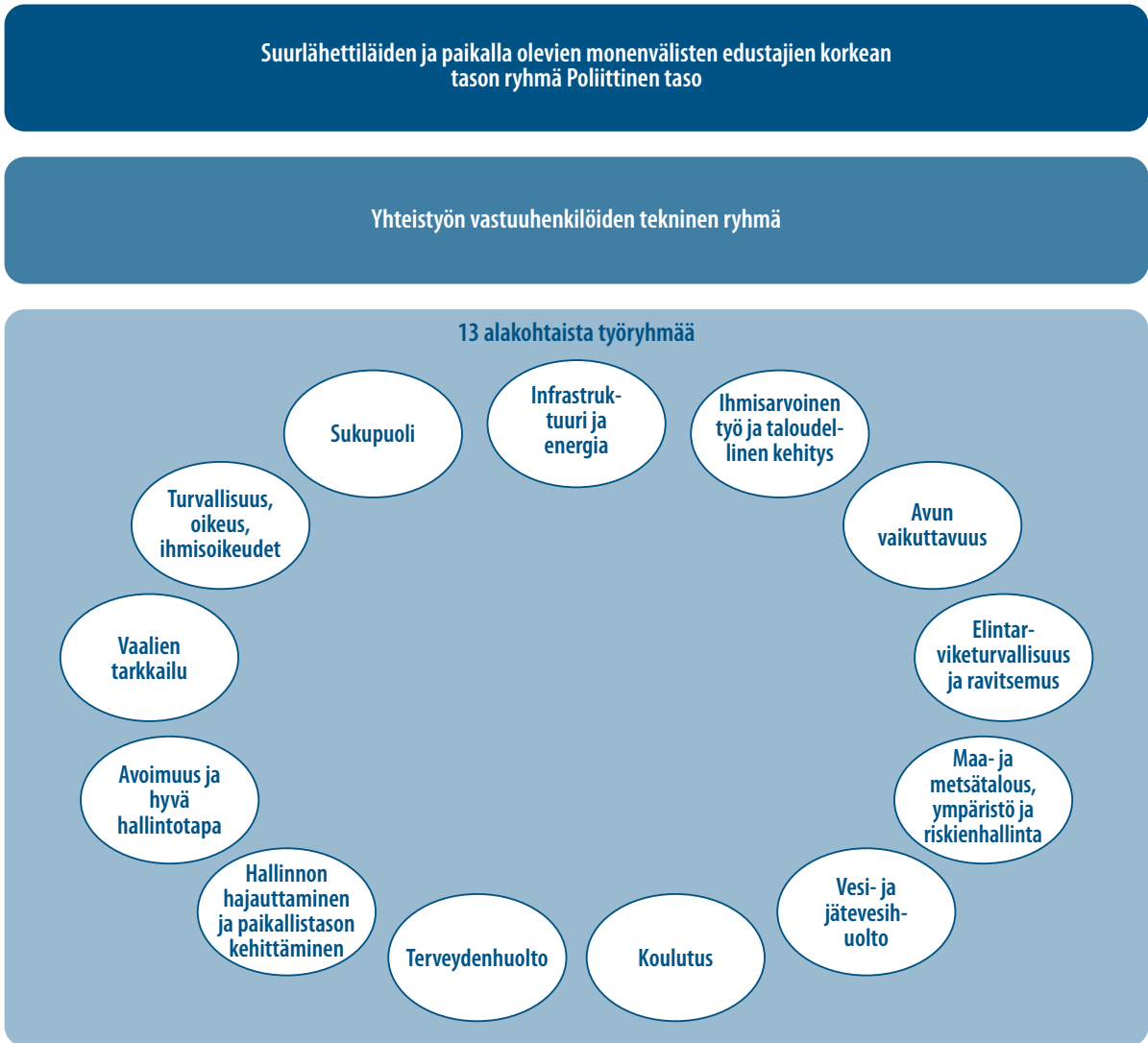
### 17

Pääasiallinen koordinoitimekanismi kokoaa yhteen merkittävimmät avunantajat<sup>11</sup>. Mekanismissa on kolme tasoa (ks. **kaavio 2**). Yksi niistä on alakohtainen taso, jolla avunantajat jakavat tietoa ja vaihtavat näkemyksiä. Komissio osallistuu aktiivisesti useisiin kyseisistä työryhmistä.

- 9 Kansallisen koulutussuunnitelman mukaan (*Plan de educación 2010–2014!Para el cambio ya!*).
- 10 PAAPIR ja MADIGEP.
- 11 Alankomaat, Espanja, Italia, Japani, Kanada, Ranska, Ruotsi, Saksa, Sveitsi, Yhdistynyt kuningaskunta, Yhdysvallat, Keski-Amerikan alueellinen kehityspankki, Latalalaisen Amerikan kehityspankki, Maailmanpankki, Kansainvälinen valuuttarahasto ja Euroopan komissio.



**Avunantajien välinen koordinointi Hondurasissa**



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

**18**

Komissio on toiminut tiiviissä yhteistyössä EU:n jäsenvaltioiden kanssa ja etenkin tehnyt valtuutus sopimukset Saksan ja Espanjan kanssa metsätalouden ja oikeuden aloilla. Vaikuttavaa työnjakoa ei vielä ole tehty, mutta komissio pyrkii yhteiseen ohjelmasuunnitteluun vuodesta 2018 alkaen<sup>12</sup>.

12 EU ja Hondurasissa toimivat jäsenvaltiot sopivat yhteisen ohjelmasuunnittelun etenemissuunnitelmasta vuonna 2013.

## 19

Yhteistyö muiden avunantajien kanssa ei ole ollut yhtä tiivistä. Tarkastuksen ajankohtana tosiallista työnjakoa ei ollut, mikä merkitsi, että useat eri toimintatapoja soveltavat avunantajat toteuttivat toimia painopistealoilla (etenkin koulutuksen<sup>13</sup>, terveydenhuollon sekä vesi- ja jätevesihuollon aloilla). Joissakin tapauksissa tämä johti jopa rahoituksen päällekkäisyyteen (ks. **laatikko 3**). Avunantajien välisen koordinoinnin parantamisen esteenä oli lähinnä se, ettei Hondurasin hallitus ollut yhteistyöhaluinen, ja se, että jotkin avunantajat suhtautuivat koordinointiin vastahakoisesti.

13 Avunantajat keskittyivät alemman perusasteen koulutuksen kahteen ensimmäiseen vaiheeseen, kun taas alemman perusasteen kolmannelle vaiheelle ja ylemmän perusasteen koulutukselle myönnettiin vain vähän tukea.

### Laatikko 3

#### Päällekkäinen rahoitus

Turvallisuuden ja oikeuden alalla turvallisuusministeriölle myönnetty rahoitus oli jossakin määrin päällekkäistä. Monet eri toimintatapoja ja oppisuuntia soveltavat avunantajat tarjosivat siellä rikostutkintakoulutusta kansallisille poliisivoimille.

Vesi- ja jätevesialalla puolet kunnista ei saanut lainkaan tukea, kun taas monet muut kunnat saivat tukea usealta avunantajalta samanaikaisesti.

## 20

Lisäksi esteenä oli se, ettei avunantajien myöntämästä tuesta ollut saatavissa hyvää kokonaiskuvaa. Tarvittavia kartoituksia ei tehty kaikilla aloilla (esimerkiksi kilpailukykyä edistävien laatujärjestelmien osalta) tai kartoitus oli puutteellista ja/tai sitä ei pidetty riittävässä määrin ajan tasalla.

### Suurin osa budjettituesta myönnettiin relevantteihin kansallisiin toimintapolitiikkoihin, mutta komission toteuttamassa hallinnoinnissa ilmeni joitakin heikkouksia

## 21

Tilintarkastustuomioistuin tutki, myönnettiinkö budjettituki relevanteille ja uskottaville kansallisille strategioille. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin selvitti, varauduttiinko budjettituen antamiseen liittyviin riskeihin asianmukaisesti ja palkkasiko komissio EU:n edustustoon riittävän määrän henkilöstöä, jolla on budjettitukitoimenpiteiden hallinnoinnin edellyttämä pätevyys.

## Yleensä budjettituki myönnettiin relevanteille ja uskottaville kansallisille strategioille

### 22

Komissio myönsi merkittävän osan rahoitustuestaan budjettituen muodossa (ks. kohta 8). Se on antanut budjettitukea köyhyyden vähentämiseen vuodesta 2010 alkaen (APN ja PAPSAC) ja hanketukeen yhdistettynä metsätalouselle vuodesta 2013 alkaen (EuroFor). Viime aikoina on myös tehty sitoumus tämän tukimuodon käyttämisestä elintarviketurvallisuuden alalla (EUROSAN) vuodesta 2016 lähtien. Antamalla budjettitukea komissio useimmiten tukee kansallisia kehitysstrategioita (ks. **laatikko 1**), joihin sisältyy asianomaisiin aloihin liittyviä tavoitteita, sekä relevantteja ja uskottavia alakohtaisia strategioita:

- a) Köyhyyden vähentämisen osalta hallituksella oli kaudeksi 2010–2014 koulutusalun strategia (*Plan de educación! Para el cambio ya!*) ja terveysalan strategia (*Plan nacional salud*). Molemmat strategiat on kohdennettu vuosituhatien kehitystavoitteiden saavuttamiseen. Maalla oli myös strateginen suunnitelma vesi- ja jätevesialan nykyaikaistamista varten.
- b) Metsätalouselle säännellään vuosina 2004–2021 kansallisella metsätalousohjelmalla<sup>14</sup>, jonka tarkoituksena on vähentää ympäristön haavoittuvuutta ja kehittää alan mahdollisuuksia edistää taloutta.
- c) Kansallisella elintarviketurvallisuus- ja ravitsemusstrategialla, jota päivitettiin vuonna 2010, pyritään parantamaan elintarviketurvallisuutta, elintarvikkeiden saatavuutta ja ravitsemustasoa. Hondurasin presidentti ilmoitti vuonna 2014, että tärkein painopiste oli ”kuiva käytävä”<sup>15</sup>, jonka väestö kärsii jatkuvasta aliravitsemuksesta. Hallitus toteuttaa strategiaansa kansallisen Dry Corridor Alliance -ohjelman avulla.

### 23

Sen sijaan hallituksella ei ollut selkeää strategiaa<sup>16</sup> PAPSAC-ohjelman tavoitteelle, joka liittyi kilpailukykyä edistävien laatujärjestelmien<sup>17</sup> lujittamiseen. Vaikka kansallisessa suunnitelmassa tuodaan esiin tarve parantaa maan kilpailukykyä ja tuottavuutta, siinä ei mainita tarvetta kehittää laatujärjestelmiä. Kilpailua koskevassa kansallisessa strategiassa<sup>18</sup> ei myöskään ole asetettu painopisteeksi laatujärjestelmien parantamista. Kansalliset toimet laatujärjestelmien parantamiseksi olivat lisäksi hajanaisia, eikä niitä varten osoitettu erillisiä määrärahoja. Toimiin osallistuvilla instituutioilla<sup>19</sup> ei myöskään ollut riittävää pätevyyttä kehittää toimintapolitiikkoja ja tehdä uudistuksia.

- 14 *Programa Nacional Forestal 2004–2021*.
- 15 Alue kattaa Hondurasin keski-, länsi- ja eteläosan.
- 16 Budjettitukea koskevien Euroopan komission suuntaviivojen mukaan sektoribudjettitukiohjelmiä varten täytyy olla olemassa relevantit ja uskottavat alakohtaiset strategiat.
- 17 Laatujärjestelmät liittyvät normalisointiin, metrologiaan, akkreditointiin ja vaatimustenmukaisuuden varmistamiseen.
- 18 *Estrategia nacional de competitividad*.
- 19 Kansallinen laatujärjestelmä sekä suunnittelua ja ulkoista yhteistyötä hoitava ministeriö.

### Budjettituen antamiseen liittyy huomattavia riskejä, joita komissio on jossakin määrin lieventänyt

#### 24

Budjettituen myöntämiseen Hondurasille liittyy huomattavia riskejä etenkin makrotaloudellisen epävakauden ja julkisen varainhoidon ongelmien (esimerkiksi petokset ja korruptio) vuoksi. Riskienarviointikehyksen<sup>20</sup> mukaisesti komissio määritteli riskit ja pyrki lieventämään niitä.

### Makrotaloudellinen vakaus

#### 25

Edunsaajamaan makrotaloudellinen vakaus on keskeinen ehto, jonka avulla voidaan varmistaa, että EU:n budjettituki on vaikuttavaa. Hondurasin makrotalouspolitiikka ei ollut vakaata. Kansainvälinen valuuttarahasto ei päässyt vuonna 2008 Hondurasin kanssa sopimukseen arvioituaan, että maan hallitus ei noudattanut valuuttarahaston suosituksia raha- ja valuuttapolitiikan, kulujen hillitsemisen ja pankkijärjestelmän valvonnan osalta. Uusi sopimus Kansainvälisen valuuttarahaston kanssa tehtiin vasta lokakuussa 2010. Tarvittavaa makrotalouspolitiikkaa ja etenkin valuuttamarkkinoiden vapauttamistarvetta koskevan erimielisyyden vuoksi sopimuksen soveltaminen kuitenkin keskeytettiin jälleen maaliskuussa 2012. Kansainvälinen valuuttarahasto pääsi lopulta joulukuussa 2014 uudestaan yhteisymmärrykseen Hondurasin hallituksen kanssa makrotalouspolitiikasta, jota onkin toteutettu onnistuneesti siitä lähtien. Maa on silti yhä haavoittuvainen ja herkkä ulkoisille häiriöille, erityisesti Yhdysvaltain talouden kasvun ja öljyn hinnan osalta.

#### 26

Komission toteuttamiin lieventäviin toimenpiteisiin kuuluu vuoropuhelu, joka on ollut hyvin tiivistä valtiovarainministeriön kanssa ja siten myös lujittanut tämän osaamista. Käytössä on myös tekninen apu, jolla edistetään tilanneanalyysiä, riskienarviointia ja taloudellisten ennusteiden laatimista. Komissio asetti varojen maksamisen ehdoksi (ks. **liite IV**) muun muassa vakauteen tähtäävän makrotalouspolitiikan, joka on uskottavaa ja relevanttia. Odotuksia ei kuitenkaan eritelty sen tarkemmin. Useita indikaattoreita mainittiin, mutta tavoite- tai kynnsarvoja ei määritetty. Komission päätökset sitoa ja maksaa budjettitukea eivät näin ollen pohjautuneet riittävän jäsennehtyyn arvioon, jonka mukaan edistyminen olisi ollut riittävää. Tämä toimintatapa on huolestuttava etenkin niinä vuosina tehtyjen päätösten osalta, jolloin Hondurasilla ei ollut sopimusta Kansainvälisen valuuttarahaston kanssa. Epävakaan makrotaloudellisen toimintakehyksen riski oli nimittäin silloin suurempi (ks. kohta 25).

20 Riskienarviointikehyks otettiin käyttöön seuraavissa asiakirjoissa esitetyn suosituksen mukaisesti: tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 11/2010 "Miten komissio on hallinnoinut suoraa talousarviotukea Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioissa sekä Latinalaisen Amerikan ja Aasian maissa?" (<http://eca.europa.eu>) ja asiakirja KOM(2011) 638 lopullinen, 13.10.2011, "Kolmansille maille annettavaa EU:n budjettitukea koskeva uusi lähestymistapa".

## 27

Vuoden 2012 makrotaloudellinen tilanne sekä Hondurasin ja Kansainvälisen valuuttarahaston välisen sopimuksen puuttuminen johtivat siihen, että komissio keskeytti moneen otteeseen budjettitukimaksut siihen saakka, kunnes makrotaloudelliseen vakauteen liittyvät näkymät paranivat ja valuuttarahaston kanssa neuvoteltiin uudesta sopimuksesta. Tämä hyvä käytäntö antoi Hondurasin hallitukselle selkeän signaalin, mikä auttoi korjaamaan tilanteen. Budjettituen keskeyttämisen aikana<sup>21</sup> komissio kuitenkin teki lisäksi rahoitussopimuksen EuroFor-ohjelmalle myönnettävästä budjettituesta. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tämä johti ristiriitaisiin signaaleihin, jotka saattoivat vähentää tuen vaikuttavuutta.

## Julkinen varainhoito

## 28

Toimivat julkisen varainhoidon järjestelmät ovat ratkaisevan tärkeitä toimintapolitiikkojen toteuttamiselle ja julkisten palvelujen tuottamiselle, joten nämä järjestelmät kuuluvat vaikuttavan budjettituen keskeisiin ehtoihin. Hondurasin julkisessa varainhoidossa on merkittäviä puutteita, mutta maan hallitus on hyväksynyt peräkkäisiä suunnitelmia korjatakseen tilannetta. Kesäkuussa 2011 hyväksytty uudistamissuunnitelma<sup>22</sup> ei vastannut komission odotuksia, sillä suunnitelma ei ollut riittävän yksityiskohtainen eikä siinä ollut määrällisiä indikaattoreita ja tavoitearvoja. Komissio katsoi, että toukokuussa 2012 esitetty paranneltu uudistamissuunnitelma oli uskottava, vaikkakin edelleen melko yleisluontoinen.

## 29

Julkinen varainhoito on parantunut, joskaan ei toivotussa aikataulussa. Yleisesti ottaen se on yhä puutteellista. Komission mukaan seuraavat ongelmat ovat edelleen olemassa:

- a) julkiset menot ylittävät vahvistetun talousarvion ja käytettävissä olevat tulot
- b) viivästyneiden maksujen määrästä ei ole selvyyttä
- c) talousarviota ei kokonaisuudessaan hallinnoida yhteen tiliin perustuvan valtionkassajärjestelmän kautta
- d) Hondurasin ylimmän tarkastuselimen<sup>23</sup> toiminta ei ole kovin vaikuttavaa
- e) julkisten hankintojen sähköinen foorumi ei ole avoin
- f) korruptiota on edelleen liikaa.

21 APN-budjettituki keskeytettiin kaikkiaan 17 kuukaudeksi ja PAPSAC-ohjelman budjettituki 23 kuukaudeksi.

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

23 *Tribunal Superior de Cuentas.*

## 30

Komissio on pyrkinyt lieventämään julkiseen varainhoitoon liittyviä riskejä.

- a) Komissio on osallistunut julkisten menojen ja taloudellisen vastuuvollisuuden arviointeihin ja teknisen avun toimesta (PAAPIR-ohjelma) tarjottiin asiantuntemusta, jonka avulla voitiin ehdottaa tehokkaampia ja tarkoituksenmukaisempia toimia. Valmiuksia kehitettiin presidentin alaisissa, valtiovarainministeriöön kuuluvissa ja sisäisen valvonnan yksiköissä. Apua annettiin myös uudistusten analysointiin ja budjettituen ehtojen noudattamiseen. Lyhyen aikavälin apua käytettiin uudistamissuunnitelman parantamiseen, määrärahojen käytettävissäoloa koskevien todistusasiakirjojen laatimiseen (jotta vältetään talousarvion ulkopuolisia menoja) ja henkilöstön informoimiseen budjettituesta.
- b) Komissio on politiikkavuoropuhelustrategiansa laatimisen jälkeen vuodesta 2012 lähtien (ks. kohta 42) osallistunut aiempaa aktiivisemmin julkista varainhoitoa koskevaan politiikkavuoropuheluun. Vuoropuhelu on painottunut pääasiassa talousarviohallinnon parantamiseen, ja siinä käsiteltyjä aiheita ovat muun muassa verotulot, talousarvion avoimuus sekä julkisen sektorin alijäämän ja menojen (kuten palkkojen) tarkastaminen. Vuoropuhelu myötävaikuttanut esimerkiksi ensimmäisen monivuotisen (2016–2018) talousarvion vahvistamiseen ja menoja koskevien todistusasiakirjojen käyttöönottoon talousarvion ulkopuolisten menojen hillitsemiseksi. Todistusasiakirjoihin perustuvan järjestelmän mukaisesti ministeriöiden on ennen sitoumusten tekemistä varmistettava varojen olevan käytettävissä.
- c) Komission asettamissa ehdoissa vaaditaan<sup>24</sup> muun muassa parannuksiin tärkeää ohjelmaa, joka kattaa toimintapoliittiset painopisteet, ohjelmat ja hankkeet, uudistukset, indikaattorit, tavoitearvot ja lähtötasot. Tämä vaatimus edisti vuoden 2011 uudistamissuunnitelman hyväksymistä (ks. kohta 29). Komissio on vuodesta 2012 alkaen laatinut uudistamissuunnitelman toteuttamista koskevia jäseneltyjä arvioita julkisesta varainhoidosta, jotta uudistukselle asetettuja odotuksia voidaan verrata edistymiseen. Tämä on hyvä käytäntö – tosin odotuksia ei ole määritelty täsmällisesti, joten ei ole selvää, miltä osin tai mihin mennessä uudistuksia odotetaan (ks. **laatikko 4**).

24 Ehto sisällytettiin APN-tukea koskevaan rahoitussopimukseen.

### Esimerkkejä uudistukseen liittyvistä epätasällisista odotuksista

- Talousarvion ulkopuolisten menojen piti vähentyä huomattavasti, mutta vähennyksen aikataulua tai määrää ei tuoda esiin.
- Tarkoituksena oli ottaa käyttöön suoriteperusteinen kirjanpitojärjestelmä, mutta määräaika ei asetettu.
- Käytössä piti olla yhteen tiliin perustuva valtionkassajärjestelmä, mutta määräaika ei asetettu.
- Tarkastusten kattavuutta piti lisätä, mutta tavoitearvoja ei täsmennetty.

### **EU:n edustustolla ei ollut asiantuntemusta, jota tarvitaan hallinnoitaessa budjettitukitoimenpiteitä kentällä**

#### **31**

Budjettituen hallinnoinnissa tarvitaan eri taitoja kuin hankehallinnoinnissa. EU:n Hondurasin-edustustolla ei ollut makrotaloudellista ja julkisen varainhoidon asiantuntemusta, jota olisi tarvittu budjettitukitoimenpiteiden hallinnoinnissa kentällä. EU:n edustusto luotti vuoteen 2013 asti budjettitukikysymysten ja makrotaloudellisen analyysin osalta apuun, jota se sai Nicaraguassa sijaitsevalta alueelliselta edustustolta. Vaikka Hondurasissa oleva edustusto voi jossakin määrin tukeutua päätoimipaikan apuun, sen paikan päällä sijaitsevan asiantuntemuksen puute vaikeuttaa budjettituen hallinnointia. Tämä on erityisen tärkeää Hondurasissa, jolle on myönnetty budjettitukea jatkuvasta makrotaloudellisesta epävakaudesta huolimatta (ks. kohdat 25 ja 26).

### **Yleensä EU:n toimilla saatiin aikaan odotetut tuotokset, mutta seurantavälineiden puutteellisuus esti tulosten arvioimisen**

#### **32**

Tilintarkastustuomioistuin tutki, toteutettiin ko toimet suunnitellusti ja saatiinko aiotut tuotokset aikaan. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin tutki, kohdistaa ko komissio asianmukaisesti seuranta toimensa toteuttamiseen ja tuloksellisuuteen.

### **Odotetut tuotokset yleensä toteutuivat, joskin ne toisinaan viivästyivät lähinnä vaikean toimintaympäristön vuoksi**

#### **33**

Komission toimien yhteydessä painopistealoille suunnitellut toiminnat, jotka tilintarkastustuomioistuin tarkasti, oli yleensä toteutettu ja suurin osa tuotoksista oli saatu aikaan. Turvallisuuden ja oikeuden alalla tuotokset toteutuivat kuitenkin vain osittain. Syynä olivat vuoden 2009 vallankaappauksen jälkeinen vaikea tilanne sekä se, etteivät kansalliset viranomaiset tehneet riittävästi yhteistyötä hankkeiden toteuttamiseksi. Tämän vuoksi oikeudellista kehystä ei saatu yhdenmukaistettua, vaikka se oli yksi PASS-ohjelman päätavoitteista.

#### **34**

Tuotokset yleensä toteutuivat, mutta toteutuksessa ilmeni viivästyksiä kaikilla painopistealoilla. Tämä johtui vuoden 2009 vallankaappauksesta, Hondurasin ja Kansainvälisen valuuttarahaston välisen sopimuksen puuttumisesta vuosina 2012–2014 (ks. kohta 35) sekä kansallisten viranomaisten rajallisista valmiuksista.

### 35

Viivästykset olivat suurimpia metsätalouden alalla. Ne johtuivat pääosin vuoden 2009 vallankaappauksesta. Kun alkuperäiset metsätalouden ohjelmat olivat peruuntuneet vuonna 2009, komissio ei kyennyt tekemään MOSEF-hankkeen ja EuroFor-ohjelman rahoitussopimuksia ennen ohjelmakauden jälkimmäistä puoliskoa (MOSEF vuonna 2011 ja Eurofor vuonna 2013). Toteuttaminen alkoi vasta kauden lopussa (vuosina 2012 ja 2014). MOSEF-hanketta häiritsivät myöhemmin myös sopimusten tekemiseen ja toteutukseen liittyvät viivästykset. Kaikista paikallisista avustuksista ja valtaosasta metsänsuojeluinstituuttiin liittyvistä hankkeista sovittiin sopimusten tekemiselle asetettua lopullista määräaikaa edeltävän kuukauden aikana. Tästä kaikesta seurasi, että EU:n tuki metsätaloudelle todennäköisesti jatkuu vuoteen 2019 asti, vaikka alun perin tuen suunniteltiin päättyvän vuoden 2014 aikana.

### Erilaisten välineiden käytöstä huolimatta tuloksellisuusseurannassa ilmeni joitakin puutteita

### 36

Komissio käytti EU:n tuen seurannassa useita välineitä, kuten indikaattoreita, käyntejä paikalle, tulosperusteista seurantaa ja arviointeja. Indikaattorien valinta ja käyttö olivat puutteellisia.

- a) Lähes puolet PASS-ohjelman indikaattoreista ei ollut riittävän relevantteja, sillä ne eivät mitanneet toimelle asetettuja tavoitteita.
- b) Joidenkin toimiin liittyvien tavoitteiden osalta edistymistä ei seurattu indikaattoreiden avulla. Esimerkkejä tästä ovat palvelun parantuminen vesi- ja jätevesialalla, äitiys- ja lapsikuolleisuuden vähentäminen sekä ihmisarvoisten työpaikkojen luominen metsätalouteen.
- c) Vesi- ja jätevesialan indikaattorit liittyivät ainoastaan toimintoihin eivätkä seurauksiin, eivätkä ne täysin vastanneet kansallisia strategioita. Indikaattorit esimerkiksi koskivat niiden henkilöiden lukumäärää, joiden pääsy vesi- ja jätevesihuollon piiriin oli tehty mahdolliseksi tai pääsyä oli parannettu, sen sijaan, että ne olisivat koskeneet niiden maaseudun kotitalouksien kansallista osuutta, joilla on pääsy juomavesihuollon piiriin.
- d) Indikaattoreille ei useinkaan ollut määritetty lähtötasoja. Edistystä voidaan mitata ainoastaan, jos tiedossa on tarkka lähtöpiste. Vain siten voidaan arvioida, ovatko tavoitearvot realistiset mutta samalla tarpeeksi vaativat. Jos lähtötasot olikin määritetty, ne eivät aina olleet luotettavat, koska Hondurasin viranomaiset olivat keränneet tiedot puutteellisesti.
- e) Tilintarkastustuomioistuimen tekemien haastattelujen kuluessa Hondurasin hallitus ja eri ministeriöt kyseenalaistivat kansallisen tilastolaitoksen keräämien seurantatietojen laadun ja tarkoituksenmukaisuuden. Tilastolaitoksen tiedot erosivat toisinaan näiden ministeriöiden tuottamista seurantatiedoista.
- f) Joissakin tapauksissa indikaattorit eivät olleet uskottavia (esimerkiksi ei lainkaan laitonta puunkorjuuta) tai ne oli määritetty vasta, kun varat oli jo sidottu. APN-tukeen liittyvät indikaattorit ja tavoitearvot valittiin vasta sen jälkeen, kun rahoitussopimus oli tehty.



## Huomautukset

### 37

Komissio käytti seurantavälineenä myös käyntejä paikalle. Komissio dokumentoi käynnit, mutta niitä ei suunniteltu riskianalyysin pohjalta.

### 38

Tulosperusteisesta seurannasta huolehtivat ulkoiset konsultit toimien toteuttamisen aikana tai sen jälkeen. Tarkastettavan jakson aikana seurantaa oli kohdistettu kaikkiin painopistealoihin ja kaikkiin toimiin, jotka olivat edistyneet merkittävästi. Konsultit antoivat suosituksia, joiden perusteella ei aina ryhdytty toimiin. Joissakin tapauksissa (APN-tuki) tämä johtui siitä, että suositukset annettiin vasta toteutusjakson lopulla. Toisissa tapauksissa kansalliset viranomaiset eivät vain toteuttaneet tarvittavia toimia noudattaakseen suosituksia.

### **Komissio toimi tehokkaasti saadakseen aikaan rakentavan politiikkavuoropuhelun, jolla edistetään myönteistä kehitystä**

### 39

Tilintarkastustuomioistuin tutki, sovelsiko komissio politiikkavuoropuheluun jäsennellyä toimintatapaa, joka sisältää selkeät tavoitteet, tiiviin vuorovaikutuksen, edistymisen kirjaamisen ja tulosten arvioinnin. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin selvitti, noudatteliko politiikkavuoropuhelu EU:n toimien tavoitteita ja oliko se aktiivista, rakentavaa ja riittävää todellisen vaikutuksen aikaansaamiseksi.

### **Komissio on kehittänyt relevantit politiikkavuoropuhelustrategiat useimmilla painopistealoilla**

### 40

EU:n ja Hondurasin välisen politiikkavuoropuhelun ehdot määritettiin poliittisesta vuoropuhelusta ja yhteistyöstä tehdyssä sopimuksessa (ks. kohta 6). Jatkoa varten ehdot määritetään assosiaatiosopimuksessa (ks. kohta 5). Politiikkavuoropuhelun yleinen kehys on asianmukainen. EU:n edustusto Hondurasissa on vuodesta 2012 lähtien laatinut kahdeksan politiikkavuoropuhelustrategiaa, joissa käsitellään makrotalouspolitiikkaa, julkista varainhoitoa, kehityspolitiikkaa, ihmisarvoista työtä, elintarviketurvallisuutta, metsätaloutta, vesi- ja jätevesihuoltoa ja kilpailukykyä edistäviä laatujärjestelmiä.

## Huomautukset

### 41

Nämä strategiat, joita päivitettiin vuosina 2013 ja 2015, sisältävät politiikkavuoropuhelun tavoitteet. Strategiat muodostavat hyvän käytännön, vaikkakin ne ovat melko yleisluontoisia, eikä niissä tuoda selvästi esiin vaaditun yhteydenpidon tiheyttä ja tasoa. Strategiat eivät myöskään ole täysin kattavia: köyhyyden vähentämistä sekä turvallisuutta ja oikeutta koskevaa vuoropuhelua varten ei ole vielä omia strategioitaan.

### 42

Tärkeät politiikkavuoropuhelun näkökohdat dokumentoidaan maakohtaisiin kertomuksiin, jotka edustusto laatii komission päätoimipaikkaa varten. Vuoropuhelua dokumentoivat osin myös hankkeiden päälliköt, jotka raportoivat tärkeiden kokousten jälkeen komissiolle. Tällaisia raportteja on esitetty muun muassa terveydenhuollon, koulutuksen, metsätalouden sekä kilpailukykyä edistävien laatujärjestelmien osalta. Politiikkavuoropuhelustrategioiden toteuttamista ei kuitenkaan dokumentoida kattavasti. Komissio ei myöskään ole arvioinut, onko sen politiikkavuoropuhelustrategioissa asetetut tavoitteet saavutettu.

### **Komission käymä politiikkavuoropuhelu helpotti EU:n toimien toteuttamista ja johti joihinkin konkreettisiin parannuksiin**

### 43

Politiikkavuoropuhelua vetävät avunantajat eivätkä niinkään kansalliset viranomaiset, mikä ei ole paras mahdollinen toimintatapa. Komissio on toteuttanut huomattavasti toimia saadakseen aikaan relevantin ja rakentavan vuoropuhelun kaikilla tasoilla. Kun vuoropuhelua koordinoidaan muiden avunantajien kanssa, komissio osallistuu useimpiin aloitteisiin. Lisäksi komissio käy vuoropuhelua kahdenvälisesti tai ohjauskomiteoissa, jotka valvovat komission rahoittamia toimia (esimerkiksi metsätalouden sekä turvallisuuden ja oikeuden aloilla). Komission käymä vuoropuhelu on kokonaisuutena katsoen vastannut toimien tavoitteita ja edistänyt niiden toteutumista.

### 44

EU on yksi tärkeimmistä avunantajista Hondurasissa, mutta tarkastuksen kohteena olevalla ajanjaksolla sen rahoitusosuus oli keskimäärin vain 0,2 prosenttia maan BKT:stä. Komissio voi siis odottaa saavansa politiikkavuoropuhelulla aikaan vain vähäisen vipuvaikutuksen – huomattavasti vähäisemmän kuin esimerkiksi Yhdysvallat, joka on Hondurasin suurin kauppakumppani. Komission käymällä vuoropuhelulla on silti ollut myös vaikutusta, joka ulottuu toimien tavoitteita pidemmälle. Muutamia esimerkkejä tästä:

- a) Komission metsätalouden alalla käymässä vuoropuhelussa on käsitelty toimien lisäksi myös muita relevantteja kysymyksiä, kuten kaarnakuoraisen torjuntaa sekä neuvotteluja EU:n ja Hondurasin välisestä vapaaehtoisesta kumppanuussopimuksesta, joka koskee metsälainsäädännön soveltamisen valvontaa, metsähallintoa ja puukauppaa. Neuvottelujen tulos oli myönteinen, ja sopimus tehdään todennäköisesti vuonna 2016. Siinä Honduras sitoutuu käymään kauppaa ainoastaan laillisesti korjatusta puusta valmistetuilla tuotteilla ja kehittämään järjestelmän, jolla puutavaran laillisuus todennetaan. Myös metsätalouselämän valmiuksia voitiin parantaa neuvottelujen ansiosta.
- b) Ihmisoikeuksien alalla<sup>25</sup> komission käymällä politiikkavuoropuhelulla edistettiin keskeisellä tavalla YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston avaamista Hondurasissa. Hondurasin hallitus on antanut hyväksyntänsä, ja toimisto aiotaan avata pian. Komissio on onnistunut myötävaikuttamaan lainsäädäntöuudistuksiin (esimerkiksi ihmisoikeuksien puolustajien suojelua koskeva laki). Lisäksi komissio on auttanut luomaan foorumin, jonka kautta käydään kansalaisyhteiskunnan kanssa vuoropuhelua ihmisoikeuksista ja vaihdetaan näkemyksiä hallituksen kanssa.

## 45

Tietty osatekijät heikentävät komission käymän vuoropuhelun mahdollista vaikutusta.

- a) Tilintarkastustuomioistuimien ei saanut juurikaan evidenssiä siitä, että komissio olisi käsitellyt vuoropuhelussaan eräitä APN-tuen piiriin kuuluneita aiheita. Esimerkiksi kansallisten viranomaisten kanssa järjestettiin vain harvoja kahdenvälisiä teknisiä kokouksia, joissa käsiteltiin koulutustavoitteiden saavuttamisessa ilmenneitä huomattavia vaikeuksia<sup>26</sup>. Muiden avunantajien kanssa tällä alalla käyty vuoropuhelu kattoi yleisiä näkökohtia, kuten hallinnointijärjestelmät ja uuden koulutusta koskevan lain. Vuoropuhelussa ei käsitelty runsasta luokalle jäämistä ja koulun keskeyttämistä. Evidenssiä ei saatu myöskään siitä, että komission käymä politiikkavuoropuhelu olisi kattanut vuosien 2011–2015 kansallisen tilastostrategian toteuttamisen tai julkishallinnon uudistuksen, vaikka toimen oli tarkoitus sisältää nämä osa-alueet.
- b) Hondurasin viranomaiset eivät aina olleet halukkaita osallistumaan komission politiikkavuoropuheluun. Hallitus ei EU:n toimista huolimatta esimerkiksi hyväksynyt kansallista turvallisuus- ja oikeusalan toimintapolitiikkaa. Komissio ei myöskään onnistunut edistämään EU:n tuella perustetun oikeudellisen havaintokeskuksen toimintaa. Havaintokeskuksen näkyvyyden ja vaikuttavuuden vaarantaa hallituksen tuki toisen havaintokeskuksen perustamiselle<sup>27</sup>.

- 25 Tämä osa-alue on tiivisti kytköksissä turvallisuuden ja oikeuden alaan.
- 26 Kaksi kokousta vuonna 2011, yksi vuonna 2012 ja yksi vuonna 2013.
- 27 Toista havaintokeskusta suunniteltiin korruptiota ja rankaisemattomuutta Hondurasissa torjuva kansainvälinen toimikunta, joka perustettiin tutkimaan korruptiota. Amerikan valtioiden järjestö ehdotti, että havaintokeskus auttaa neljän vuoden ajan viranomaisia rikoksia koskeissa tutkinta- ja syytetoimissa sekä oikeusjärjestelmän uudistamisessa.

## EU:n toimet ovat edistäneet myönteistä kehitystä vaikeissa maakohtaisissa olosuhteissa, mutta kokonaistilanne Hondurasissa on yhä huolestuttava

### 46

Tilintarkastustuomioistuin tutki, onko EU:n toimilla ollut myönteinen vaikutus. Tätä varten tilintarkastustuomioistuin arvioi kehityssuuntia eri painopistealoilla ja kehityksen mahdollisia yhteyksiä EU:n tukeen.

### Köyhyys on lisääntynyt

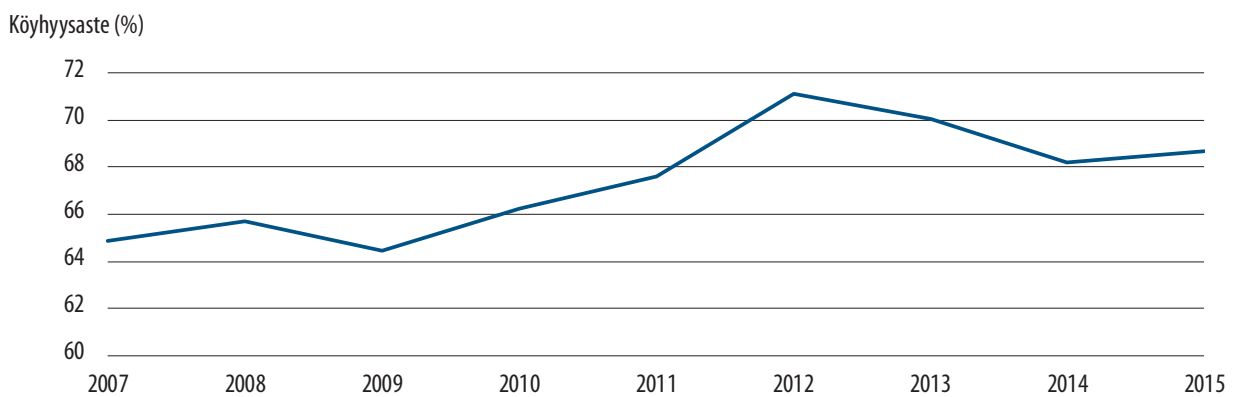
### 47

Suuremmista sosiaalimenoista huolimatta köyhyysaste on tulojen ja perustarpeiden avulla laskettuna kasvanut vuosina 2007–2015 (ks. **kaavio 3**). Köyhyyttä ilmenee pääasiassa maaseudulla, mutta äärimmäinen köyhyys on lisääntynyt jyrkästi kaupunkialueilla. Honduras on edelleen yksi Latinalaisen Amerikan köyhimmistä ja epätasa-arvoisimmista<sup>28</sup> maista.

28 Keskittyneisyyskerroin oli 0,58 prosenttia vuonna 2014.

#### Kaavio 3

### Köyhyysaste Hondurasissa (%)



Lähde: Kansallinen tilastolaitos.

## Koulutus

### 48

Koulutuksen osalta on saavutettu useita myönteisiä tuloksia. Opetusministeriö on hyväksynyt uuden koulutusta koskevan lain<sup>29</sup> ja useita asetuksia. Kansainväliseltä yhteisöltä tunnustusta on saanut etenkin se, että julkinen koulujärjestelmä tarjoaa vuosittain vähintään 200 päivää opetusta. Lisäksi heikommassa asemassa oleville alueille on vuosittain perustettu noin 400 oppilaitosta perusopetusta edeltävää koulutusta varten ja henkilöstönhallintajärjestelmän parannukset ovat mahdollistaneet noin 15 000 fiktiivisen opettajantoimen poistamisen.

### 49

Vuosituhanen kehitystavoitteeksi vuoden 2015 osalta asetettua alemman perusasteen koulun päätökseen saavien lasten lukumäärää ei kuitenkaan saavutettu. Vuosien 2010–2022 kansallisessa suunnitelmassa vuodelle 2013 määritetyistä seitsemästä tavoitearvosta saavutettiin vain kolme (ks. *laatikko 1*)<sup>30</sup>. Hallituksen vuosien 2010–2014 suunnitelmassa määritellyistä koulutusalan indikaattoreista seitsemän ei ollut mitattavissa, kymmenen osoitti edistymisen olevan hyvää ja yksitoista jäi alle odotetun arvon<sup>31</sup>. Ennen vuotta 2014 saavutettaviksi tarkoitettuista APN-tuen kahdeksasta tavoitteesta ainoankaan ei päästy. Kuuden tavoitteen tulokset putosivat jopa alle lähtötason<sup>32</sup>.

### 50

Evidenssiä ei saatu siitä, että APN-tuella olisi juurikaan ollut vaikutusta koulutusalaan. Opetusministeriön määrärahat lisääntyivät merkittävästi vuosina 2007–2010, mutta pysyivät sitten ennallaan APN-tuen toteuttamisen aikana. Tehokkuus kuitenkin lisääntyi, kun perusopetusta edeltävään koulutukseen myönnetty rahoitus kohdennettiin paremmin ja palkkakulut alenivat 55 prosentista (2007) 49 prosenttiin (2014) menoista.

## Terveydenhuolto

### 51

APN-tuelle asetetuista viidestä terveydenhuollon tavoitearvosta saavutettiin neljä. Terveydenhuollon piirissä tapahtuvien synnytysten lukumäärä kasvoi, samoin kuin raskaus- ja lapsivuodeajan hoitoa saaneiden osuus. Myös lääkärikäyntien määrä maaseutukeskuksissa kasvoi. APN-tuelle asetettu terveydenhuollon kokonaistavoite saavutettiin, sillä lapsi- ja äitiyskuolleisuus alenivat tarkastuksen kohteena olevalla ajanjaksolla hieman. Vuosien 2010–2014 kansallisessa terveydenhuollon suunnitelmassa ja vuosituhanen kehitystavoitteissa asetettuja tavoitearvoja ei kuitenkaan saavutettu (ks. *taulukko 1*).

- 29 Koulutusta koskeva yleinen laki (*Ley Fundamental de Educación*).
- 30 Koulupäivien lukumäärä, ylemmän perusasteen koulutuksen saaneiden määrä ja kouluvuosien keskimääräinen lukumäärä.
- 31 Hondurasin ylimmän tarkastuselimen johtopäätös.
- 32 Perusopetusta edeltävän koulutuksen nettokattavuus, perusopetuksen kolmannen vaiheen nettokattavuus, matemaattiset taidot perusopetuksen kolmannella luokalla, koulujärjestelmästä pois jätettyjen lasten määrä, espanjankielen taidot perusopetuksen ensimmäisen ja toisen vaiheen aikana.

Lapsi- ja äitiyskuolleisuus

		Lapsikuolleisuus (1 000:ta elävänä syntynyttä kohti)	Äitiyskuolleisuus (100 000:ta elävänä syntynyttä kohti)
Tilanne vuonna 2009		26	108
Tavoitearvot	Kansallinen terveydenhuollon suunnitelma 2010–2014 (vuoden 2014 tavoitearvot)	15	60
	Vuosituhanen kehitystavoitteet (vuoden 2015 tavoitearvot)	16	45
Tilanne vuonna 2014		24	73

Lähde: Kansallinen tilastolaitos, kansallinen terveydenhuollon suunnitelma, vuosituhanen kehitystavoitteet.

52

Terveysministeriön määrärahoja kuitenkin lisättiin merkittävästi vuosina 2007–2015 ja varainkäyttöä tehostettiin, mikä osoittaa, että tarvittava poliittinen tahto on olemassa. Tehostamisen ansiosta keskustason menot vähenivät, sillä palkkakulut alenivat 18 prosentista 15,4 prosenttiin menoista. EU edesauttoi näitä muutoksia yhdessä muiden avunantajien kanssa. Rakenteelliset heikkoudet, toistuvat tautiepidemiat<sup>33</sup> ja tiheät muutokset ministeriössä kuitenkin jarruttivat edistystä.

Vesi- ja jätevesihuolto

53

Hondurasissa suhteellisen suurella osalla väestöstä on pääsy vesihuollon (86 prosenttia kotitalouksista vuonna 2012) ja jätevesihuollon (80 prosenttia kotitalouksista vuonna 2012) piiriin<sup>34</sup>. Luvut ovat lähellä vuosituhanen kehitystavoitteita (88 prosenttia vesihuollon ja 75 prosenttia jätevesihuollon osalta) tai jopa ylittävät ne. Erot maaseudun ja kaupunkialueiden välillä ovat kuitenkin merkittävät. Myös juomavesi muodostaa suuren haasteen. Arviolta vain kymmenellä prosentilla maaseutuväestöstä on mahdollisuus käyttää kloorilla käsiteltyä vettä. Kaupunkialueilla osuus on 70 prosenttia<sup>35</sup>.

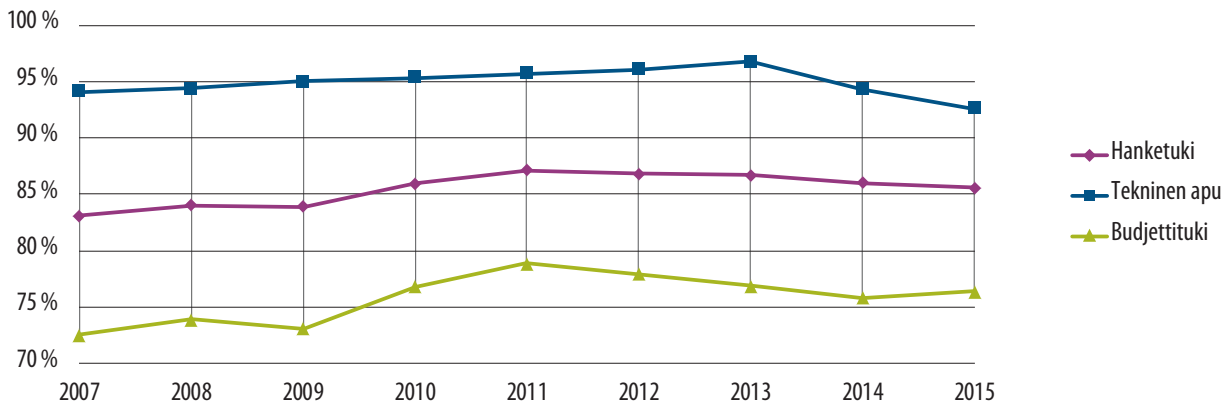
54

PAPSAC-ohjelman toteutus aloitettiin vuonna 2012, minkä jälkeen vesijohtoveden (ks. **kaavio 4**) ja jätevesihuollon<sup>36</sup> käyttömahdollisuudet eivät parantuneet, koska investointien määrä jäi liian vähäiseksi<sup>37</sup>. Kansallisen vesiyhtiön<sup>38</sup> määrärahoja lisättiin vuosina 2007–2014, mutta palveluntarjoajan saama lisärahoitus oli käytettävä lähinnä pakollisiin menoihin, kuten palkkoihin ja velanmaksuun.

- 33 Muun muassa chikungunya, dengue, malaria ja Zika.
- 34 Syntyvyyttä ja terveyttä koskeva kansallinen selvitys vuosilta 2011–2012, hallituksen raportti kansallisesta suunnitelmasta 2010–2014 ja kansallisten kehitysstrategioiden toteuttamista seuraava kansalaisjärjestö *Foro Nacional de Convergencia*.
- 35 Juomaveden laadun parantamista koskeva kansallinen ohjelma, joka on osa juomavesi- ja jätevesihuoltoa koskevaa kansallista suunnitelmaa.
- 36 WHO:n ja Unicefin yhteinen vesi- ja jätevesihuoltoa koskeva seurantaohjelma. Honduras. Päivitetty kesäkuussa 2015. Myös kansallisen tilastolaitoksen toimittamat tiedot.
- 37 Maaailmanpankki, 2013. *Honduras – A Public Expenditure Review: Decentralisation of water and sanitation services*.
- 38 *Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados*.

## Kaavio 4

## Hondurasilaiset kotitaloudet, joilla on mahdollisuus käyttää vesijohtovettä



Lähde: Kansallinen tilastolaitos.

## 55

EU:n tukitoimet olivat tältä osin suhteellisen vähäiset. Kansalliset viranomaiset käyttivät usealta eri avunantajalta saatua rahoitusta tarjotakseen vesi- ja jätevesihuollon 13 957 ihmiselle. Samalla viranomaiset lujittivat 20:ta kunnallista vesilautakuntaa sekä paikallisia valvonta- ja tarkastusyksiköitä ja perustivat kolme vesistöalueneuvostoa ja hyväksyivät juomavesi- ja jätevesihuoltoa koskevan kansallisen suunnitelman siihen liittyvine rahoitusta koskevine sääntöineen.

## Kilpailukykyä edistävät laatujärjestelmät

## 56

PAPSAC-ohjelman tavoitearvot saavutettiin. Tavoitearvot koskivat tuotoksia, jotka liittyivät hyväksytyjen prosessien, sertifioitujen tuottajien ja valistuskampanjoiden lukumäärään. Viime kädessä tuen vaikutusta Hondurasissa valmistettujen tuotteiden kilpailukykyyn ei kuitenkaan ole mahdollista mitata. On olemassa viitteitä siitä, että vaikutus jäi suhteellisen vaatimattomaksi. Vuosina 2012–2015 viennin määrä kasvoi hieman, mutta sen kokonaisarvo pieneni. Vienti EU:hun vaihteli, mutta vuonna 2011 saavutettuihin huippumääriin<sup>39</sup> ei myöhemmin enää päästy huolimatta vuonna 2012 tehdystä assosiaatiosopimuksesta (ks. kohta 5).

39 Viennin määrä oli tuolloin 2 800 miljoonaa kiloa ja arvo kaikkiaan 2 100 miljoonaa dollaria (lähde: Hondurasin keskuspankki).

## EU:n tuki kannusti uudistuksiin metsänhoidon alalla, mutta on liian aikaista hahmottaa tuen kokonaisvaikutusta

### 57

EU:n metsänhoidon alalle myöntämä tuki kannusti lisä uudistuksiin. Hanketuki yhdistettynä mahdollisuuteen saada EU:lta alakohtaista budjettitukea nopeutti metsänsuojeluinstituuttia lujittavan yhtenäisen alakohtaisen toimintapolitiikan laatimista ja hyväksymistä vuonna 2013. EU:n tuella myötävaikutettiin myös uudistuksiin, joiden tarkoituksena oli kehittää alan hallintotapaa, lujittaa kunnallista metsänhoitoa ja yksinkertaistaa hallintomenettelyjä.

### 58

Uudistuksilla ei toistaiseksi ole juurikaan ollut vaikutusta kokonaistilanteeseen. Metsäalueiden osuus tosiasiallisesti väheni Hondurasissa 59 prosentista (vuonna 2011) 48 prosenttiin (vuonna 2014)<sup>40</sup>. Metsäalueiden pienenemisen lisäksi myös luonnon monimuotoisuus kärsi. Eniten tähän vaikutti metsänhoidon piiriin kuuluvan alan väheneminen, kuten metsänhoitosuunnitelmien lukumäärän pieneneminen osoittaa<sup>41</sup>. Tästä seurasi, että hehtaarimääräisesti katsoen puolella metsistä ei enää toteutettu metsänhoitosuunnitelmaa. Siksi monialaisia ongelmia on aiempaa vaikeampi ratkaista. Tällaisia ovat esimerkiksi metsäpalot, joiden määrä ja tuhoama ala ovat lisääntyneet tasaisesti vuodesta 2012.

### 59

Ilmeisiä vaikutuksia ei ole toistaiseksi saatu aikaan muun muassa seuraavista syistä:

- Metsänsuojeluinstituutin lujittamista vaikeuttivat lainsäädännön viiveet. Niiden vuoksi instituutti ei ollut täydessä toimintavalmiudessa EuroFor-ohjelman käynnistyessä. Näin menetettiin tilaisuus tehostaa yleisen metsäpolitiikan ja erityisesti EuroFor-ohjelman toteuttamista.
- Kansalliset viranomaiset eivät juurikaan hyödyntäneet EU:n tuen ansiosta saamia lisämäärärahoja saavuttaakseen metsätaloudelle asetetut tavoitteet<sup>42</sup>.
- Metsätalous joutui kohtaamaan muitakin merkittäviä haasteita, kuten kaarna-kuoriaisepidemian (ks. kohta 44 a).

- Hondurasin metsätalosta käsittelevät vuosikirjat 2011 ja 2014.
- Metsänhoitosuunnitelma on tekninen, oikeudellinen ja operatiivinen asiakirja, josta käy ilmi, miten tiettyä metsäaluetta hoidetaan kestävästi ainakin viiden vuoden ajan. Se sisältää tavoitteita, investointisuunnitelman ja toimintaohjelman.
- Hondurasin valtionkassasta metsänsuojeluinstituutille vuosittain siirrettyjen varojen määrä ei kasvanut vuosina 2013 ja 2014. Vuonna 2015 siirrot olivat suuremmat (1,3 miljoonaa euroa), mutta määrä oli huomattavasti pienempi kuin siihen mennessä maksettu EU:n budjettituki (1,8 miljoonaa euroa).



## EU:n tuki on auttanut oikeusalan organisaatioita ja yleisestä turvallisuudesta huolehtivia organisaatioita työskentelemään tiiviimmin yhdessä, mutta tilanne maassa on yhä kriittinen

### 60

Väkivallan, rankaisemattomuuden ja korruption torjunta on saanut Hondurasissa huomattavasti lisää painoarvoa vuodesta 2011 alkaen. Tämän ansiosta on saatu aikaan jonkin verran edistystä, jota EU:n tuki on edesauttanut. PASS- ja Eurojusticia-ohjelmien ohjauskomiteat ovat parantaneet oikeusalan organisaatioiden ja yleisestä turvallisuudesta huolehtivien organisaatioiden välistä tietojenvaihtoa. Yksi näin aikaan saaduista myönteisistä tuloksista on organisaatioiden välisten sopimusten tekeminen esimerkiksi yhteisestä koulutuksesta. Organisaatioiden välinen yhteistyö on silti edelleen vähäistä, sillä jokaisella organisaatiolla on oma strategiansa. Lisäksi yritykset hyväksyivät yhtenäisen kansallisen turvallisuus- ja oikeusalan toimintapolitiikka ja yhdenmukaistaa oikeudellista kehystä epäonnistui- vat institutionaalisten heikkouksien ja vuoden 2009 vallankaappauksen jälkeisen vaikean toimintaympäristön vuoksi.

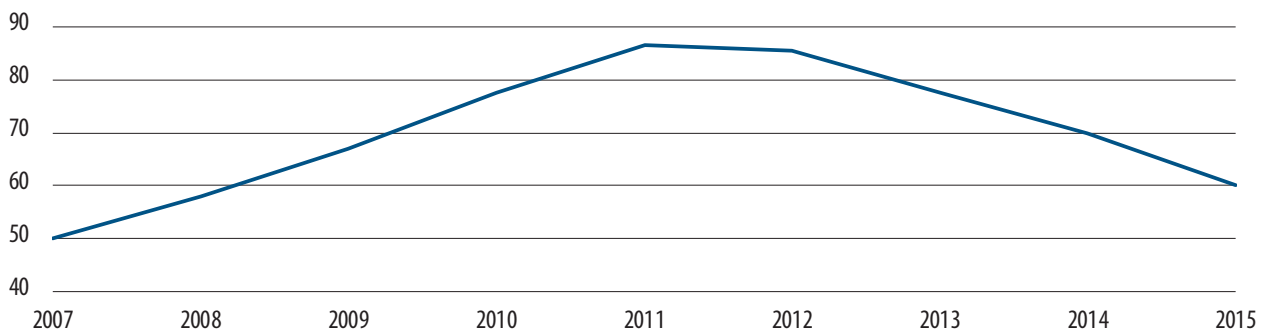
### 61

Laajamittainen väkivalta aiheuttaa edelleen ongelmia. Henkirikosten määrä ei täysin kuvasta yleistä turvallisuustilannetta, mutta se on tärkeä indikaattori (ks. **kaavio 5**). Vaikka henkirikosten määrä on vähentynyt vuodesta 2012 alkaen, niitä tehdään yhä erittäin paljon alueen tasoon (Keski-Amerikassa alle 30 kuolemantapausta 100 000 asukasta kohden) ja maailmanlaajuisiin lukuihin nähden (alle kymmenen kuolemantapausta 100 000 asukasta kohden<sup>43</sup>).

43 Yhdistyneiden kansakuntien huumausaine- ja kriminaalipolitiikan toimisto, *Global Study on Homicide 2013* (saatavilla osoitteessa <https://www.unodc.org/gsh/>).

## Kaavio 5

### Henkirikosten määrä Hondurasissa vuosittain 100 000 asukasta kohti



Lähde: Hondurasin poliisivoimat.

### 62

Henkirikosten määrän pienenemiselle on esitetty erilaisia syitä. Hallitus luottaa kovaan linjaan ja esimerkiksi turvautuu sotilaspoliisiin sen sijaan, että keskittyisi enemmän ehkäisevään toimintaan. On mahdollista, että ehkäisevät toiminnot ja yleisestä turvallisuudesta huolehtivien organisaatioiden lujittaminen ovat edistäneet henkirikosten vähenemistä, mutta tästä ei kuitenkaan ole konkreettista näyttöä. EU:n rahoitusosuus oli suhteellisen pieni ja kaikkia PASS-ohjelman pääta-voitteita ei saavutettu, joten on todennäköistä, että EU:n rahoituksen vaikutus jäi melko vähäiseksi.

# Johtopäätökset ja suositukset

## 63

Tarkastuksessa arvioitiin, onko Hondurasille painopistealoilla myönnetty EU:n kehitysapu vaikuttavaa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että vaikeissa maa-kohtaisissa olosuhteissa EU:n toimet olivat relevantteja ja että toimilta odotetut tuotokset yleensä toteutuivat ja edistivät useita myönteisiä kehityssuuntia näillä aloilla. Samaan aikaan maan kokonaistilanne on pysynyt huolestuttavana. Köyhyys on lisääntynyt, metsäalueet ovat pienentyneet, väkivaltaa ilmenee edelleen laajalti ja henkirikoksia tehdään erittäin paljon. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komission toteuttamassa EU:n avun hallinnoinnissa oli heikkouksia. Näiden seikkojen perusteella tilintarkastustuomioistuin katsoo, että kehitysapu, jota EU myönsi Hondurasille painopistealoilla, oli osittain vaikuttavaa.

## 64

Myöntäessään kehitysapua Hondurasille komissio kohdensi avun oikein alueille, joilla tarpeet olivat suuret ja joille oli useimmiten laadittu relevantit ja uskottavat kansalliset strategiat. Toimintatavan joustavuus johti kuitenkin siihen, että eri aloille myönnettiin EU:n tukea vain suhteellisen lyhyen aikaa, mikä lisäsi tuen mahdolliseen vaikutukseen kohdistuvaa riskiä. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin totesi, että EU:n tukitoimien tavoitteet oli määritetty hyvin löyhästi, joten rahoitustuki hajaantui monille aloille eikä vastannut osaan ensisijaisista tarpeista. Vaikka Hondurasissa on hyvä avunantajien koordinoitirakenne, yhteistyö jäi tosiasiasuhteellisen vähäiseksi, mikä johti joissakin yksittäistapauksissa päällekkäisiin tukiin. Komissio pyrkii kuitenkin siihen, että ohjelmasuunnittelu voitaisiin vuodesta 2018 alkaen toteuttaa yhdessä EU:n jäsenvaltioiden kanssa (ks. kohdat 12–20).

### Suositus 1 - Lujitetaan EU:n toimintatapaa parantamalla johdonmukaisuutta ja kohdentamista

Kun komissio seuraavan kerran muuttaa strategiaa, jota se soveltaa antaessaan apua painopistealoille Hondurasissa, sen olisi lujitettava toimintatapaansa seuraavasti:

- a) komission olisi varmistettava, että painopistealoilla annetaan apua riittävän kauan niin, että tavoitearvot voidaan saavuttaa
- b) komission olisi keskitettävä toimet vähäisempään määrään hyvin määriteltyjä osa-alueita, mikä merkitsee, että apua saavia organisaatioita on vähemmän
- c) komission olisi edelleen pyrittävä siihen, että ohjelmasuunnittelu voidaan toteuttaa yhdessä EU:n jäsenvaltioiden kanssa, ja siihen, että komissio toimintatapa koordinoidaan paremmin muiden avunantajien kanssa.

## 65

Komissio myönsi merkittävän osan rahoitustuestaan budjettituen muodossa. Yleensä budjettituki myönnettiin relevanteille ja uskottaville kansallisille strategioille. EU:n edustustolla ei kuitenkaan ollut makrotaloudellista ja julkisen varainhoidon asiantuntemusta, jota olisi tarvittu budjettitukitoimenpiteiden hallinnoinnissa kentällä. Lisäksi budjettituen myöntämiseen Hondurasille liittyy makrotaloudellista toimintakehystä ja julkista varainhoitoa koskevia huomattavia riskejä. Komissio onnistui osittain lieventämään näitä riskejä vuoropuhelun ja teknisen avun ansiosta ja määrittämällä ehdot, jotka oli täytettävä ennen budjettituen maksamista. Komissio ei arvioinut maan budjettitukikelpoisuutta riittävän eritellysti niin, että olisi käynyt ilmi, vastaako maan edistyminen odotuksia tavoiteltujen, selkeästi määriteltyjen vertailuarvojen mukaisesti. Yhdessä tapauksessa komissio sitoutui antamaan budjettitukea samaan aikaan, kun se keskeytti maksut, koska yleisiä tukikelpoisuusehtoja ei ollut noudatettu. Näin kumppani-maalte annettiin ristiriitaisia signaaleja, jotka vaaransivat avun vaikuttavuuden (ks. kohdat 21–31).

## Suositus 2 - Lujitetaan budjettitukitoimenpiteiden hallinnointia

Komission olisi edelleen lujitettava budjettitukitoimenpiteiden hallinnointia seuraavasti:

- a) komission olisi varmistettava, että uusia budjettitukisopimuksia koskevia päätöksiä tehtäessä annettavat signaalit ovat johdonmukaisia. komission olisi varsinkin pitäydyttävä tekemästä budjettitukisitoumuksia samaan aikaan, kun se keskeyttää tukimaksut siitä syystä, että makrotaloudelliseen toimintakehykseen ja/tai julkiseen varainhoitoon liittyvät tukikelpoisuusehdot eivät ole täyttyneet
- b) komission olisi jatkossa eriteltävä arvionsa budjettitukikelpoisuudesta paremmin niin, että käy ilmi, vastaako edistyminen odotuksia tavoiteltujen, selkeästi määriteltyjen vertailuarvojen mukaisesti
- c) komission olisi varmistettava, kun edustuston henkilöstöä seuraavan kerran vaihdetaan, että EU:n Hondurasin-edustusto saa käyttöönsä lisää makrotaloudellista ja julkisen varainhoidon asiantuntemusta.

## 66

Valtaosa komission toimien mukaisesti suunnitelluista toiminnoista ja tuotoksista on toteutunut, joskin lähinnä ulkoisista tekijöistä aiheutui merkittäviä viiveitä. Komission toteuttamaa tuloksellisuusseuranta haittasivat puutteet, joita esiintyi indikaattoreiden valinnassa ja hyödyntämisessä, paikalle tehtävien käyntien suunnittelussa, tulosperusteisen seurannan ajoituksessa ja sen perusteella annettuihin suosituksiin perustuvissa jatkotoimissa (ks. kohdat 32–38).

## Johtopäätökset ja suositukset

### Suositus 3 - Lujitetaan EU:n toimien tuloksellisuusmittausta

Komission olisi edelleen lujitettava EU:n tulevien toimien tuloksellisuusmittausta siten, että se valitsee ajoissa asianmukaiset, relevantit ja kvantifioitavissa olevat tulosindikaattorit ja määrittää niitä varten lähtötasot. Tässä yhteydessä komission olisi harkittava kansallisten järjestelmien kehittämistä, jotta niiden avulla voitaisiin saada luotettavia tietoja syntyvyydestä ja muista kehityssuunnista. Tämä koskee etenkin kansallista tilastolaitosta. Komission olisi parannettava tulosperusteisen seurannan ajoitusta ja toteutettava järjestelmällisesti jatkotoimia seurannan tuloksena annettujen suositusten perusteella.

### 67

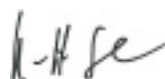
Komissio on kehittänyt vuoropuhelustrategioita, joilla se jäsentää Hondurasin hallituksen kanssa eri aloilla käymäänsä politiikkavuoropuhelua. Tämä on hyvä käytäntö, joskin nämä strategiat ovat usein melko yleisluontoisia, eivätkä ne kata kaikkia relevantteja osa-alueita, kuten köyhyyden vähentämistä ja turvallisuus- ja oikeusala. Komissio ei myöskään ole arvioinut kirjallisesti, miltä osin sen vuoropuhelustrategioissa asetetut tavoitteet on saavutettu. Komissio on yleisesti ottaen toteuttanut huomattavia toimia kaikilla tasoilla saadakseen aikaan relevantin ja rakentavan politiikkavuoropuhelun, jonka avulla on edistetty EU:n toimille määritettyjen tavoitteiden saavuttamista (ks. kohdat 39– 45).

### Suositus 4 - Lujitetaan politiikkavuoropuhelua painopistealoilla

Komission olisi vielä lujitettava politiikkavuoropuhelua painopistealoilla ennen vuotta 2018 siten, että se ottaa vuoropuhelustrategiat käyttöön kaikilla relevanteilla osa-alueilla. Tällöin sen olisi määriteltävä selkeästi, mitä tuloksia/seurauksia vuoropuhelulta odotetaan. Komission olisi myöhemmin arvioitava kirjallisesti, miltä osin sen vuoropuhelustrategioiden tavoitteet on saavutettu.

Tilintarkastustuomioistuimen III jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Karel Pinxtenin johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 25. lokakuuta 2016 pitämässään kokouksessa.

*Tilintarkastustuomioistuimen  
puolesta*



Klaus-Heiner LEHNE  
*presidentti*

## Hondurasin kartta



Kartanpiirustus: Eurostat – Gisco, 06/2016

Hallinnolliset rajat: © EuroGeographics © UN-FAO © Geonames

## Hondurasissa painopistealoille myönnetyt alustavat tukimäärät kausilla 2007–2013 ja 2014–2020

Kausi	2007-2013		2014-2020
<b>Painopisteala</b>	<b>Köyhyyden vähentäminen</b>		<b>Elintarviketurvallisuus</b>
<b>Tarkastetut osa-alueet</b>	Maaohjelma 1 (2007–2010)	Maaohjelma 2 (2011-2013)	
	Koulutus	Vesi- ja jätevesihuolto	Pienviljely
	Terveystenhoito	Laatujärjestelmien lujittaminen	
<b>Määrä painopistealalla (miljoonaa euroa)</b>	65,5	45,5	
	<b>111</b>		<b>100</b>
<b>Painopisteala</b>	<b>Luonnonvarat</b>		
<b>Tarkastetut osa-alueet</b>	Maaohjelma 1 (2007–2010)	Maaohjelma 2 (2011-2013)	
	Metsätalous	Metsätalous	
		Uusiutuvat energialähteet	
		Energiatehokkuus	
<b>Määrä painopistealalla (miljoonaa euroa)</b>	21	47	
	<b>68</b>		
<b>Painopisteala</b>	<b>Oikeus ja yleinen turvallisuus</b>		<b>Oikeusvaltio</b>
<b>Tarkastetut osa-alueet</b>	Maaohjelma 1 (2007–2010)	Maaohjelma 2 (2011-2013)	Korruption torjunta Kansalaisten lisääntynyt osallistuminen
	Turvallisuus	Käytännössä siirtyminen turvallisuudesta (PASS) oikeuteen (Eurojusticia)	
<b>Määrä painopistealalla (miljoonaa euroa)</b>	41	3	
	<b>44</b>		<b>40</b>
<b>Painopisteala</b>			<b>Työllisyys</b>
<b>Tarkastetut osa-alueet</b>			Ihmisarvoinen työ ja sosiaaliturva
<b>Määrä painopistealalla (miljoonaa euroa)</b>			<b>85</b>
			<b>Tukitoimenpiteet</b>
			<b>10</b>
<b>Määrä yhteensä (miljoonaa)</b>	<b>223</b>		<b>235</b>

Lähde: Euroopan komissio.

## Kahdenvälinen tuki Hondurasille, vuosina 2007–2015 tehdyt päätökset (euroa)

Päätöksen tekovuosi	Ohjelman nimi	Alun perin myönnetty määrä	Sopimuksen kattama määrä Tilanne 31.12.2015	Maksettu määrä Tilanne 31.12.2015
<b>Kauden 2007-2013 ohjelmat</b>		<b>219 100 000,00</b>	<b>180 704 286,95</b>	<b>116 339 650,22</b>
<b>Köyhyyden vähentäminen</b>		<b>102 600 000,00</b>	<b>81 004 660,17</b>	<b>68 906 315,17</b>
2008	Apoyo Presupuestario al Plan de Nación (APN)	60 500 000,00	38 921 310,17	38 921 310,17
2011	Programa de Apoyo Presupuestario Sectorial Agua y Calidad (PAPSAC)	42 100 000,00	42 083 350,00	29 985 005,00
<b>Luonnonvarat</b>		<b>68 000 000,00</b>	<b>66 387 310,95</b>	<b>26 655 622,36</b>
2010	Modernización del sector forestal (MOSEF)	47 000 000,00	46 420 000,00	11 781 637,00
2012	Programa de Apoyo Europeo al Sector Forestal - EuroFor	21 000 000,00	19 967 310,95	14 873 985,36
<b>Turvallisuus ja oikeus</b>		<b>36 500 000,00</b>	<b>19 148 940,82</b>	<b>10 306 872,92</b>
2007	Programa de Apoyo al Sector Seguridad en Honduras (PASS) Fase 1	9 000 000,00	6 811 509,16	6 588 572,38
2013	Promoviendo una Justicia Rápida y Accesible en Honduras (Eurojusticia)	27 500 000,00	12 337 431,66	3 718 300,54
<b>Kauden 2007–2013 muut ohjelmat</b>		<b>12 000 000,00</b>	<b>14 163 375,01</b>	<b>10 470 839,77</b>
2008	Proyecto de Apoyo a la Modernización de la Administración Pública y a la Integración Regional (PAAPIR)	5 000 000,00	7 548 932,69	6 264 996,94
2009	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
<b>Kauden 2014–2020 ohjelmat</b>		<b>53 200 000,00</b>	<b>13 395 500,00</b>	<b>2 479 100,00</b>
<b>Elintarviketurvallisuus</b>		<b>30 000 000,00</b>	<b>3 997 700,00</b>	<b>799 540,00</b>
2014	Seguridad Alimentaria, Nutrición y Resiliencia en el Corredor Seco (EUROSAN)	30 000 000,00	3 997 700,00	799 540,00
<b>Työllisyys</b>		<b>11 600 000,00</b>	<b>4 698 900,00</b>	<b>839 780,00</b>
2014	Fortalecimiento Institucional del Empleo Decente y la Seguridad Social en Honduras (EURO +LABOR)	11 600 000,00	4 698 900,00	839 780,00
<b>Oikeusvaltio</b>		-	-	-
<b>Kauden 2014-2020 muut ohjelmat (tekninen apu)</b>		<b>10 000 000,00</b>	<b>5 952 150,00</b>	<b>1 187 830,00</b>
2014	Medidas de Apoyo al Desarrollo Institucional y a la Gestión de Políticas (MADIGEP)	10 000 000,00	5 952 150,00	1 187 830,00
<b>YHTEENSÄ</b>		<b>272 300 000,00</b>	<b>194 099 786,95</b>	<b>118 818 750,22</b>

Lähde: Euroopan komissio.



## Liite IV

## EU:n toimien rahoitussopimuksissa asetetut ehdot

Toimi	Julkisen varainhoito	Talousarvion avoimuus ja valvonta	Makrotaloudellinen vakaus	Köyhyyden vähentäminen	Metsätalous
<b>APN – tuki kansalliseen suunnitelmalle</b>	<p>Julkista varainhoitoa koskevan ohjelman toteuttaminen etenee asianmukaisesti. Julkisten menojen ja taloudellisen vastuuvuolisuuden arvioinnissa tehtyjen johtopäätösten perusteella on esitetty ja toteutettu monivuotinen julkista varainhoitoa käsittelevä ohjelma, joka sisältää seuraavat osatekijät:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• poliittikan painopisteet</li> <li>• ohjelmat ja hankkeet</li> <li>• toimintapolitiittia toimenpiteitä (uudistuksia)</li> <li>• täsmällisiä, mitattavissa ja toteutettavissa olevia, asiaan kuuluvia ja ajallisesti määrittäviä tavoitteita mittaavat indikaattorit, tavoitearvot ja lähtötasot</li> <li>• monivuotinen talousarvio.</li> </ul> <p>Kolmantena ja neljäntenä vuonna laaditaan ja julkaistaan arvio julkisista menoista ja taloudellisesta vastuuvuolisuudesta.</p>		<p>Komission myönteinen arvio talouden vakautta suojaavasta makrotalouspolitiikasta. Arviointiperusteet:</p> <p>Vuositain esitetään ajantasaistettu makrotaloudellinen strategia, josta käyvät ilmi keskeiset makrotaloudelliset ja rahapolittiset toimenpiteet sekä tärkeimpiin makrotaloudellisiin muuttujiin liittyvät tulokset ja muutokset.</p> <p>Makrotalous- ja rahapolitiikan asianmukainen toteuttaminen, jonka osalta painotetaan erityisesti seuraavia osa-alueita:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• inflaatio</li> <li>• bruttomääräinen varanto</li> <li>• vaihtotase</li> <li>• verotulot</li> <li>• julkinen velka.</li> </ul>	<p>Komissio arvioi, että hallituksen suunnitelman toteuttaminen on edennyt asianmukaisesti. Arviointiperusteet:</p> <p>Ensimmäisenä vuonna esitetään ja julkaistaan hallituksen suunnitelma.</p> <p>Vuosittain julkaistaan ja esitellään hallituksen suunnitelman toteuttamista käsittelevä kertomus, josta ilmenevät seuraavat tiedot:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• tavoitearvojen ja indikaattoreiden toteutumisasaste</li> <li>• toimintapolitiikkien toteutumisasaste</li> <li>• talousarvion toteuttaminen.</li> </ul>	

Toimi	Julkisen varainhoito	Talousarvion avoimuus ja valvonta	Makrotaloudellinen vakaus	Köyhyyden vähentäminen	Metsätalous
<b>PAPSAC – vesihuolto ja veden laatua koskeva alakohtainen tukiohjelma</b>	<p>Julkista varainhoitoa koskevan suunnitelman ja/tai julkisen varainhoidon uudistuksen toteuttaminen etenee asianmukaisesti. Erityisesti painotetaan seuraavia osa-alueita:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• veropoliittikka ja -hallinto</li> <li>• yhdenmety varainhoitojärjestelmä</li> <li>• talousarvion uskotavuus, avoimuus, valvonta ja tarkastus</li> <li>• kattavan korruptiontorjuntapoliittikan toteuttaminen</li> <li>• hankintajärjestelmät</li> <li>• erien tarkoituksenmukainen budjetointi.</li> </ul>	<p>Vakaan makrotaloudellisen tilin ylläpito etenee asianmukaisesti. Sen osalta painotetaan erityisesti seuraavia osa-alueita:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• palkkamenojen hillitseminen</li> <li>• vaihtuvakorkeisen velan hillitseminen</li> <li>• valtiontalouden alijäämä</li> <li>• velanhoido</li> <li>• edistys virkamieslain toteuttamisessa</li> <li>• valuuttavaranto.</li> </ul>	<p>Vesi- ja jätevesialalla esitetään kertomukset, joista käy ilmi edistymisen seuraavilla osa-alueilla:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• juomavesi- ja jätevesihuoltoä käsittelevän kansallisen neuvoston johtavan aseman lujittaminen</li> <li>• alakohtaisen toimintapoliittikan hyväksyminen ja sen toteuttamisen edistyminen</li> <li>• alakohtaisen kolmikantakomitean toiminta ja sen uudelleenkäynnistäminen</li> <li>• juomavesi- ja jätevesihuoltoä käsittelevän kansallisen suunnitelman laatimisen ja hyväksyminen</li> <li>• edistys vesihuoltoä koskevan uuden yleisen lain toteuttamisessa</li> <li>• edistys juomavesi- ja jätevesihuoltoä koskevan puitelain toteuttamisessa</li> </ul> <p>Kilpailukykyä edistävien laatuajajärjestelmien osalta esitetään kertomukset, joista käy ilmi edistymisen seuraavilla osa-alueilla:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• laadusta annetun lain toteuttaminen ja kansalliseen laatuajajärjestelmään kuuluvien toimintojen konsolidointi</li> <li>• kilpailukykystrategian toteuttaminen</li> <li>• maatalouselintarvikelaan kansallisen yksikön terveydenhuollosta laatimaan strategiseen suunnitelmaan sisältyvien toimintojen konsolidoiminen.</li> </ul>		

Toimi	Julkisen varainhoito	Talousarvion avoimuus ja valvonta	Makrotaloudellinen vakaus	Köyhyyden vähentäminen	Metsätalous
<b>EuroFor – Euroop- palainen metsä- louden tukiohjel- ma</b>	<p>Julkisen varainhoidon parantamista ja uudistamista koskevan ohjelman toteut- taminen on osoitettavissa ja etenee asianmukaisesti. Erityisesti painotetaan seuraavia osa-alueita:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• veropolitiikka ja -hallinto</li> <li>• yhdenmety varainhoitojärjestelmä</li> <li>• talousarvion uskot- tavuus, avoimuus, valvonta ja tarkastus</li> <li>• kattavan korrupti- ontorjuntapolitiikan toteuttaminen</li> <li>• hankintajärjestelmät</li> <li>• erien tarkoituksenmu- kainen budjetointi.</li> </ul>	<p>Talousarviosta on säännöllisesti saatavis- sa johdonmukaiset ja kattavat tiedot.</p>	<p>Vakaan makrotalouspolitiikan ylläpito on osoitettavissa ja etenee asianmukaisesti. Sen osalta painotetaan erityisesti seuraavia osa-alueita:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• palkkamenojen hillitseminen</li> <li>• vaihtuvakorkoisen velan hillitseminen</li> <li>• valtiontalouden alijäämä</li> <li>• velanhoito</li> <li>• edistys virkamieslain toteuttamisessa</li> <li>• eläkejärjestelmien ja sosiaaliturvan uudistaminen</li> <li>• julkisten yritysten uudistaminen.</li> </ul>		<p>Strategian ja alakohtaisten toimintapoli- tiikkojen täytäntöönpano etenee asian- mukaisesti. Muun muassa kertomusten avulla osoitetaan, että edistystä on saatu aikaan seuraavilla osa-alueilla:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• metsänsuojeluinstiutuutin johtoaase- man lujittaminen</li> <li>• metsänsuojeluinstiutuutin organisaa- tiorakenteen parantaminen</li> <li>• kansallisen metsätalousohjelman toteuttaminen etenee</li> <li>• metsätalouden neuvoo-antava kan- sallinen komitea toimii yhteistyössä alue- ja paikallishallinnon kanssa</li> <li>• kansallisen metsälainsäädännön toteuttaminen etenee</li> <li>• muodollisuuksista aiheutuvi- en, puutarakuutiota kohden laskettujen keskimääräisten kulojen alentaminen</li> <li>• laittoman puunkorjuun torjuntaa koskevan kansallisen strategian ja etenkin metsäalan rekisteriä, hallin- toa ja valvontaa varten tarvittavan tietokannan toteuttaminen etenee</li> <li>• metsälainsäädännön soveltamisen valvontaa, metsähallintoa ja puu- kauppaa koskeva EU:n ja Hondurasin välinen vapaaehtoinen kumppa- nuussopimus etenee</li> <li>• alaa koskevien tietojen ja met- sänsuojeluinstiutuutin hallinnoin- nista julkisesti saatavilla olevan informaation laadun parantaminen ja määrän lisääminen.</li> </ul>

## Tiivistelmä

### III

Komissio tekee parhaansa auttaakseen maata parantamaan kehitystasoaan. Se katsoo, että EU:n kehitystuella on ollut vaikeissa olosuhteissa todellinen vaikutus niihin osa-alueisiin, joihin on kohdistettu toimenpiteitä.

Komissio jatkaa työtä avun hallinnoinnissa tunnistettujen heikkouksien parantamiseksi tuomioistuimen ehdotusten mukaisesti. Komissio haluaa kuitenkin huomauttaa, että ei ole mahdollista määrittää, missä määrin "hallinnointipuutteet" ovat laimentaneet EU:n kehitysvaikutusta erityisesti, koska tilanteeseen vaikuttavat useat erilaiset ulkoiset tekijät.

Metsäalueiden määrän vähenemisen osalta komissio painottaa, että ulkoiset tekijät ovat olleet pääasiallisia siihen vaikuttavia syitä. Esimerkiksi maan metsäalueiden vähenemisestä 11 prosenttia on kaarnakuoriaistuhoista johtuvaa.

### IV

Maan keskeisinä pidettyjä osa-alueita oli muutettava joustavasti, jotta maan muuttuviin tarpeisiin voitiin vastata.

EU:n suuntaa-antavat monivuotiset ohjelmat takaavat johdonmukaisuuden, mutta mahdollistavat samanaikaisesti joustavuuden, jotta uudet kehityssuunnat ja vaihtoehdot kansallisille käytännöille voidaan ottaa huomioon. Tämän vuoksi on tärkeää löytää sopiva tasapaino vankan kansallisista painopisteistä riippumattoman yhteistyöohjelman ja toimintamaan vaihtuviin olosuhteisiin reagoimaan pyrkivän ohjelman välillä sekä edistää samalla pitkän aikavälin tavoitteiden toteutumista.

Ajan myötä komissio on keskittynyt entistä kapeammin määritellyille aloille, mikä käy ilmi 2007/2013 maakohtaisen ohjelman ja 2014/2020 suuntaa-antavan monivuotisen ohjelman välillä tehdyistä painopistemutoksista. Neuvoteltaessa tässä yhteydessä suuntaa-antavasta monivuotisesta ohjelmasta vuosille 2014–2020 oltiin hallituksen kanssa yhtä mieltä siitä, että sen ei tulisi olla ristiriidassa vuosien 2007–2013 maakohtaisen ohjelman kanssa, ja Hondurasin sidosryhmät olivat erittäin tyytyväisiä sen yhdenmukaisuudesta kansallisten painopistealueiden kanssa.

Lisäksi komissio katsoo, että sillä on käytössään laaja valikoima soveltuvia tuloksellisuuden seurantatyökaluja, kuten politiikkavuoropuhelu, seurantatoimikunnat ja tulosperusteinen seuranta.

### V

Hondurasin avunantajien G16-koordinointiryhmä on erittäin käytännöllinen väline avunantajien väliseen koordinointiin. Se on työskennellyt keskeytyksettä perustamisestaan vuodesta 1998 lähtien ja toteuttanut avun vaikuttavuusperiaatteita koko toimintansa ajan.

G16-ryhmän ansiota on Hondurasin hallituksen ja suurimpien avunantajien välisen pitkäaikaisen poliittisen vuoropuhelun mahdollistuminen. Avustusten koordinointi on tämän vuoksi ollut Hondurasissa hyvin selkeää ja järjestelmällistä, ja päällekkäisyydet yhteistyöhankkeissa on onnistuttu minimoimaan.

Vuonna 2018 alkavaksi tarkoitettu ohjelmasuunnittelu parantaa yhteistyöhankkeita entisestään ja nostaa ne entistä korkeammalle tasolle.

### VI

Politiikkavuoropuhelun strategiat on esitetty selkeästi aloilla, joihin budjettitukea on kohdistettu ja joilla ne muodostavat yhden useista välineistä muiden ohella (kuten taloudellinen tuki, asiantuntija-apu, seuranta jne.).

Alan tavoitteiden toteutumistasoa on arvioitu kirjallisesti kunkin budjettituen tukimaksutiedoissa. Vaikutus on säädetty kaikentyyppisten välineiden yhteistuloksella, ei ainoastaan politiikkavuoropuhelun kautta.

Tästä huolimatta komissio jatkaa politiikkavuoropuhelun mekanismien vahvistamista, erityisesti politiikkavuoropuhelun edistymisen arviointia ja seuranta sekä sen asianmukaista dokumentointia.

### VII

Komissio varmistaa makroekonomisen asiantuntemuksen kaikkina aikoina kaikissa sen edustustoissa kustannushyötyperustaisesti. Huolimatta siitä, että edustustolla ei ole aikaisemmin ollut makrotalouden ja julkisen varainhoidon asiantuntijaa, se sai asiantuntijatukea Nicaraguan-edustustolta.

Lisäksi EU:n Hondurasin-edustusto on hyötynyt laajasta makrotaloutta ja julkista varainhoitoa koskevasta asiantuntemuksesta päätoimipaikasta kentälle suuntautuvien toimikuntien ja asiantuntija-avun (PAAPIR – julkishallinnon ja alueellisen integraation tukiohjelma) kautta sekä päivittäisellä yhteydenpidolla päätoimipaikkaan yksityiskohtaisissa asioissa.

Lisäksi komissio järjesti päätoimipaikan toimikunnat Hondurasiin ja Washingtoniin seuraamaan tilannetta ja on ollut yhteydessä paitsi Hondurasin hallitukseen myös IMF:ään.

Yleisenä huomautuksena voidaan sanoa, että komissio pitää äärimmäisen tärkeänä sitä, että edustustoihin valitaan oikeat henkilöt ja että sen henkilökunta osallistuu säännöllisesti näitä asioita koskeviin koulutusohjelmiin ja kertauskursseille.

Edustusto noudattaa myös tarkasti budjettitukea koskevia ohjeita aina arvioidessaan tukikelpoisuuskriteerejä.

Annettu budjettituki on ollut johdonmukaista ja yhtenäistä, se on perustunut läheiseen vuoropuheluun kumppaniin kanssa ja se on varmistanut politiikkavuoropuhelun jatkumisen sekä vaikeisiin olosuhteisiin mukautumisen.

Lisäksi kaikki tukimaksuasiakirjat on tarkasti analysoitu lopullisen päätöksenteon yhteydessä budjettituen ohjauskomiteassa (BSSC). BSSC on päätöksentekuelin, joka pitää aina kirjaa jäsentensä tekemistä päätöksistä.

Budjettitukea koskevat ohjeet mahdollistavat dynaamisen lähestymistavan soveltamisen budjettitukea koskevassa tiedonannossa KOM(2011) 638 lopullinen ja asianmukaisissa neuvoston päätelmissä esitetyn mukaisesti: "EU soveltaa tukikelpoisuuteen kaikissa budjettituen muodoissa tapauskohtaisesti räätälöityä ja dynaamista lähestymistapaa, joka painottaa uskottavien ja tarkoituksenmukaisten alakohtaisten uudistusstrategioiden täytäntöönpanon edistymistä, jotta ruohonjuuritason vaikutukset voidaan maksimoida" (neuvoston päätelmät 9371/12).

## Havainnot

### 13

Uusiutuvan energian ja energiatehokkuuden tukemisen alueella yhteistyöhankkeita ei ollut käynnissä vuosina 2011–2013. Maaohjelmassa 2007–2013 ennakoituja hankkeita näillä alueilla ehdotettiin seuraajiksi edellisille sähköntuotantoalan hankkeille, ts. GAUREE- ja GAUREE 2 -projekteille (sähköenergian itsenäinen hallinnointi ja järkevä käyttö).

Kauden puolivälin arviossa (2009) hallitus ilmaisi kuitenkin sähköalasta vastuussa olevan ministerin kautta, ettei uusiutuvaa energiaa ja energiatehokkuutta koskevalle tuelle ollut tarvetta. Kansalliset energia-alasta vastuussa olevat viranomaiset havaitsivat, että uusiutuviin energiamuotoihin kannustava lainsäädäntö on tuottanut uusia uusiutuvia energianlähteitä yksityisten sijoitusten kautta.

Tämän vuoksi EU:n edustusto sisällytti uusiutuvaan energiaan ja energiatehokkuuteen liittyvät hankkeet metsätalousohjelmiinsa (MOSEF ja CLIFOR). Nämä hankkeet on toteutettu ilmastonmuutokseen sopeutumisen mekanismeina ja kannusteina metsäresurssien hallinnointiin (ei energiasektorin toimenpiteinä).

Kilpailukyvyn parantamista koskevat laatujärjestelmät olivat lisäkomponentti komission strategiassa tukea EU:n Keski-Amerikan maiden kanssa solmiman assosiaatiosopimuksen täytäntöönpanoa.

EU:n ja Keski-Amerikan maiden välisen sopimuksen allekirjoittaminen 29. päivänä kesäkuuta 2012 ja assosiaatiosopimuksen IV osan tilapäinen soveltaminen alkaen 1. päivästä elokuuta 2013 myös oikeuttavat EU:n toimenpiteet tässä suhteessa.

### 14

EU:n apu näillä aloilla toteutettiin, koska ne määriteltiin painopistealueiksi hallituksen köyhyydenvähentämisstrategiassa (PRS).

Lisäksi vuonna 2006 edustusto osallistui yhteisiin avunantajien ja hallituksen neuvotteluihin, jotka käytiin köyhyydenvähentämisstrategian neuvoa-antavan toimielimen (*Consejo Consultivo de la ERP*) alaisuudessa, ja joiden tarkoitus oli köyhyydenvähentämisstrategian tarkasteleminen. Budjettisijoitukset (kotimaiset ja ulkoiset varat) keskittyivät seuraaville aloille: koulutus, terveys ja ravitsemus, sosiaalinen suoja, infrastruktuuri, tuotanto ja resurssien käyttö sekä hallinto. Näin ollen nämä alat muodostivat myös painopistealat EU:n yhteistyöhankkeille.

Lyhyttä tuen antamisaikaa koskien EU-ohjelmiin oli välttämätöntä sisällyttää tietty joustavuuden taso, jonka ansiosta voitiin reagoida ja mukauttaa hankkeita muuttuvien olosuhteiden mukaisesti vuoden 2009 vallankaappauksen aiheuttaman poliittisen kriisin vuoksi (katso komission vastaus IV kohtaan).

### 15

#### (a)

Komissio painottaa, että metsätalousala liittyy myös juomavesien ja jätevesien hallinnointiin sekä maaperän suojeeluun. Tässä valossa edustusto arvioi MOSEF-hankkeen tarjoaman tuen kunnille projektin tavoitteiden mukaiseksi.

MOSEF on kansainvälisten avunantajien yhteisprojekti, joka vahvistaa kolmen metsäalueisiin oikeuksia myöntävän laitoksen keskinäistä koordinoitua.

Maanomistus- ja käyttöoikeus on luonteeltaan poliittinen ongelma ja siihen liittyy suuria huolenaiheita kaikkialla Latinalaisessa Amerikassa. Koska ongelmaa ei voida ratkaista ainoastaan yhteistyöprojektien avulla, siihen on taruttu myös useiden muiden kanavien ja välineiden kautta, kuten i) EU-johtoisen metsälainsäädännön soveltamisen valvontaa, metsähallintoa ja puukauppaa koskevan hankkeen (FLEGT) kautta, joka on kaikkein tehokkain väline uudistusten edistämiseen, ii) politiikkavuoropuhelun kautta kahdenvälisissä FLEGT VPA (vapaaehtoinen yhteistyösopimus) -neuvotteluissa EU:n kanssa ja iii) avustusta tarjoavien erityissopimusten kautta (esimerkiksi PROCORRE-DOR-projekti – *Gestión Sostenible de Recursos Naturales y Cuencas del Corredor Biológico Mesoamericano en el Atlántico Hondureño*).

Lisäksi komissio huomauttaa, että kulttuurisesti monimuotoisessa maassa, jossa on voimakkaat perintöoikeutta koskevat arvot, maa-alueita koskevia ristiriitoja voidaan ratkaista kahdella eri tavalla: maaomistusta säätelemällä ja alkuperäisyhteisöjen konsultointimekanismeilla. Tästä johtuen EU:n tuki maaomistuksen säätelyyn on lähestymistavaltaan vaihteellinen.

### (b)

Honduras muutti koulutuslainsäädäntöään tarkastelujakson aikana siten, että perusasteen koulutus ulottuu yhdeksänteen luokka-asteeseen saakka. Avunantajat muokkasivat tämän jälkeen tukeaan sen mukaisesti.

### 16

Asiantuntija-avulle oli aina enemmän tarvetta kuin saatavilla olevaa tarjontaa. Painopistemekanismi otettiin käyttöön EU:n, Hondurasin hallituksen ja asiaankuuluvien laitosten (terveyden, laadun ja juoma- ja jäteveden aloilta) yhteisten teknisten komiteoiden kautta.

Avunantajien koordinoitua oli hyvin organisoitua. Tämän vuoksi ilman rahoitusta jääneet relevantit tarpeet kävivät läpi saman kustannustehokkuusanalyysin.

Ilman rahoitusta jääneet relevantit alueet analysoidaan tarkasti, jotta voidaan määrittää, mitä vaihtoehtoisia toimenpiteitä tai keinoja niiden tukemiseksi voitaisiin käyttää.

### **Yhteinen vastaus 16 (a)–(c) kohtaan:**

Tarveperustaisen PAAPIR-ohjelman kautta komissio pystyi tarjoamaan huolellisen arvioinnin ja painopisteiden määrittelyn jälkeen asiantuntija-apua aloille, joilla tarve oli elintärkeää.

Komissio huomauttaa, että kaikkiin tarpeisiin vastaaminen ei ollut mahdollista.

### (a)

Yllä olevan yleisvastauksen lisäksi terveydenhuoltoalan erityistapauksessa PAAPIR-ohjelman tekninen komitea hyväksyi tutkimuksen vitamiinien ja kivennäisaineiden puutoksista vuonna 2013, mutta sitä ei tämän jälkeen toteutettu.

## 18

Komissio katsoo, että edistyminen tehokkaan avunantajien välisen työnjaon saavuttamiseksi on ollut hyvää. Esimerkiksi ilmastonmuutosta ja metsätaloutta koskevat asiat ovat GIZin vastuulla, kun taas Espanja vastaa hallinnosta ja oikeusalan uudistuksista.

Edustuston tasolla on kehitetty etenemissuunnitelma yhteiselle ohjelmasuunnittelulle vuoden 2018 jälkeen. Vuoden 2016 aikana suoritetaan analyysi Hondurasin kansallisesta tilanteesta tällä alueella.

## 19

Komissio pyrkii jatkuvasti parantamaan yhteistyötään Hondurasin hallituksen ja kaikkien avunantajien kanssa. Pääasiallinen koordinointi tapahtuu EU:n jäsenmaiden kanssa. EU:n edustusto on myös erittäin aktiivinen G16-ryhmässä, jotta saavutetaan paras mahdollinen koordinoitintapa tärkeimpien Hondurasissa olevien avunantajien kesken.

## Laatikko 3 – Pälletkäinen rahoitus

Komissio katsoo, että vaikka avunantajien lähestymistavat olisivat erilaiset, ne voivat täydentää toisiaan.

Juoma- ja jäteveden alalla kaikki projektissa mukana olevat kunnat saivat tukea, mutta kaikki eivät saaneet sijoituksia infrastruktuuriin. Lisäksi luotiin kaikki kunnat kattava juoma- ja jätevedestä vastaava COMAS-komissio (Municipal Commission on Water and Sanitation) ja valvontaan ja seurantaan keskittyvä USCL-yksikkö (Monitoring Unit and Local Control). Kunnille annettu tuki perustui kapasiteetin rakentamiseen näiden kahden järjestelmän kautta.

## 20

Edustusto katsoo olleensa erittäin aktiivinen koordinoinnissa muiden avunantajien kanssa, mikä vähentää päälletkäisyyksien riskiä. Koska avunantajien kartoittaminen on aikaa vievää, se ei kaikissa tapauksissa ole kaikkein tehokkain työväline. Avustuksen saajan oma koordinointi, joka perustuu valtuuksien lisäämiseen ja politiikkavuoropuheluun, vaikuttaa johtavan parempiin tuloksiin.

## 23

Alan tukikelpoisuus arvioitiin kokonaisuudessaan budjettitukea koskevien ohjeiden mukaisesti. Sen perusteella tultiin johtopäätökseen, että alan käytännöt olivat riittävän uskottavat ja asianmukaiset tyydyttävää budjettitukiohjelmaa varten.

Niin kauan kuin riittävät uskottavuus- ja asianmukaisuuselementit ovat olemassa, alan käytäntöjä voidaan parantaa aikataulun mukaisesti. Tämä on osa jatkuvaa budjettitukiohjelmaa ja tulosta politiikkavuoropuhelusta ja asiantuntija-avusta.

Lisäksi komissio huomauttaa, että laatu järjestelmien tuki toteutettiin EU:n ja Keski-Amerikan maiden välisen assosiaatiosopimuksen puitteissa, ja sillä oli hallituksen vahvistus.

## 26

Komissio katsoo, että makrotaloudellista vakautta koskevien tukikelpoisuus kriteerien järjestelmällinen analyysi on tärkeää, ja että se on suoritettu budjettitukea koskevien ohjeiden mukaisesti.



Tuomioistuimen mainitsemissa tapauksissa edistyminen perustui useisiin määriteltyihin indikaattoreihin. Näiden indikaattoreiden kehitys muodosti todisteet edistymisestä ja paranemisesta erittäin monimutkaisessa suhdannetilanteessa.

Hondurasin ja Kansainvälisen valuuttarahaston välisen sopimuksen puuttumisen osalta kyseisenlaiseen tilanteeseen viitataan budjettitukea koskevissa ohjeissa. Ohjeiden 5.1.2 kohdassa todetaan seuraavaa: *”Toisaalta IMF-ohjelman puuttumisen ei automaattisesti tarvitse tarkoittaa sitä, ettei makrotaloudellisia tukikelpoisuuskriteerejä ole täytetty (...). Mikäli täytäntöönpano ei ole tyydyttävällä tasolla tai jos IMF-ohjelma ei ole käynnissä IMF:n kanssa sopimiseen liittyvistä vaikeuksista johtuen, valtio voi silti olla tukikelpoinen, jos budjettitukiohjelman tavoitteet eivät ole vaarassa, erityisesti SRC:n osalta.”*

Kansainvälisen valuuttarahaston päätös huomioon ottaenkin komissio tuli siihen lopputulokseen, että erimielisyys on luonteeltaan hyvin tekninen ja vähäpätöinen, eikä se sulje pois positiivista kokonaisarviota ja jatkotukea hallituksen pyrkimyksille saavuttaa jälleen makrotaloudellinen vakaus.

### 27

Budjettitukiohjelman valmistelu tietyllä alalla voi olla käynnissä, vaikka muissa ohjelmissa tukimaksuja ei tehtäisi. Tämä on osa jatkuvaa politiikkavuoropuhelua ja tukea Hondurasin hallitukselle eri aloilla/käytännöissä. Kokonaisviesti on tukea kumppanimaata vaikeuksista huolimatta useammalla kuin yhdellä alalla budjettituen kautta.

Tämän lisäksi edustusto pyrki pitämään yllä politiikkavuoropuhelua alaviitteessä mainittuina ajanjaksoina, mitä ei tulisi tulkita ristiriitaiseksi viestiksi budjettituen epämiselle.

Lisäksi budjettitukea koskevan taloussopimuksen allekirjoittaminen tarjoaa EU:lle myös lisämahdollisuuden neuvottelujen käymiseen.

Komissio ei näe ristiriitaa Eurofor-sopimuksen allekirjoittamisen kanssa. On huomioitava, että tämä ohjelma sisälsi erittäin vankkatekoisen asiantuntija-apuelementin, jota hallinnoitiin valtuutetun yhteistyön kautta. Sen oli käynnistytävä välittömästi, ja politiikkavuoropuhelun kautta oli selvää, ettei tukimaksuja makseta ennen kuin makrotaloudellinen tilanne on selvitetty.

### 28

Komissio on tukenut voimakkaasti julkisen varainhoidon uudistamista Hondurasissa ja pitänyt yllä erittäin läheistä ja jatkuvaa vuoropuhelua tukeakseen parannuksia ja edistystä tällä alueella.

Julkisen talouden paranemista seurataan perättäisillä PEFA-harjoituksilla, jotka ovat avunantajien ja hallituksen kokonaisvaltainen yhteishanke.

### 29

Komissio tunnistaa heikkoudet, mutta samalla edistys on huomattavaa, ja parannuksia tapahtuu asteittain.

Valtion makrotaloudellinen ja poliittinen suhdannetilanne on hidastanut uudistusten etenemistä. Edistymistä on kuitenkin havaittu. Monimutkaisessa ympäristössä, kuten Hondurasissa, positiivisen kehityksen saavuttaminen on sitäkin oleellisempaa, tärkeämpää ja vaikeampaa.

Lisäksi komissio katsoo, että odotusten täyttäminen uudistuksen mukaisessa aikataulussa on erittäin vaikeaa. Vaikka tilanteessa on haasteita, erityisesti EU:n tuen avulla on saavutettu tärkeitä virstanpylväitä, kuten määrärahojen käytettävissä oloa koskevien todistusasiakirjojen luominen talousarvioiden ulkopuolisten menojen välttämistä varten vastuuministeriöissä. Tämä innovaatio esiteltiin päätoimipaikan toimikunnan sekä paikallisten asiantuntijoiden ja Kansainvälisen valuuttarahaston kanssa käydyn vuoropuhelun seurauksena.

### **Yhteinen vastaus 29 (a)–(c) kohtaan:**

Komissio on yhtä mieltä tuomioistuimen löydösten kanssa, ja tekee kaikkensa, jotta sekä käytäntöjä että suorituskykyä tällä alueella seurataan.

Kuten tuomioistuin huomauttaa 30 kohdassa, täsmällinen arviointi on auttanut komissiota kohdentamaan oikein politiikkavuoropuhelua sekä kapasiteetin kehittämiseen liittyviä aloitteita julkisen varainhoidon alueilla, jotka vaativat eniten huomiota ja koordinoitua muiden avunantajien kanssa.

Tällä tavoin komissio tukee hallituksen pyrkimyksiä parantaa julkisen varainhoidon suorituskykyä johdonmukaisesti ja yhtenäisesti.

### **(d)**

Viimeisin käytettävissä oleva PEFA-arviointi sallii useiden erilaisten toimenpiteiden käynnistämisen tilanteen parantamiseksi. Tähän ongelmaan on tartuttu komission ja Hondurasin hallituksen politiikkavuoropuhelun kautta.

### **(e)**

Tähän ongelmaan on tartuttu komission ja Hondurasin hallituksen politiikkavuoropuhelun kautta.

### **(f)**

Korruptio muodostaa haasteen demokraattiselle hallinnolle ja oikeusturvalle.

Samaan aikaan haastavista olosuhteista huolimatta uusi rikoslaki (*Código Penal*) on kuitenkin tarkastettavana yhteistyössä Espanjan ja Eurojusticia-ohjelman kanssa (uuden rikoslakiluonnoksen sosialisointiprosessin kautta). Lisäksi korruptioon puuttuvaa projektia ollaan muotoilemassa maaohjelman 2014–2020 alaisuudessa.

Komissio tukee myös nuorten aloitetta heidän oikeuksiensa vahvistamiseksi ja korruptoituneiden käytäntöjen torjumiseksi (*"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"*, viite EIDHR/2015/369-295).

## **30.**

### **(c)**

Komissio jatkaa pyrkimyksiään määrittellä paremmin kriteerit, joiden avulla edistystä mitataan.

Joidenkin kriteerien osalta (etenkin julkista varainhoitoa koskevien) edistymisen vertaaminen uudistuksen lähtötilanteeseen on erityisen tärkeää; toisten kriteerien (esimerkiksi makrotaloutta koskevien) kohdalla tukikelpoisuuden varmistamiseen riittää vakauten pyrkivien käytäntöjen ylläpitäminen.

Lisäksi politiikkavuoropuhelu jatkuu osana uudistusprosessia ja antaa mahdollisuuden selventää odotuksia.

### **Laatikko 4 – Esimerkkejä uudistukseen liittyvistä epätasaisista odotuksista**

Katso komission vastaus 27 kohtaan.

#### **31**

Yhteistyöhankkeen johtaja ja projektipäälliköt, jotka ovat mukana budjettitukitoiminnoissa, ovat osallistuneet budjettitukea koskevaan asiantuntijakoulutukseen ja käyttävät ammatillista osaamistaan varmistaakseen tarvittavan julkista varainhoitoa koskevan asiantuntemuksen.

Lisäksi käytössä oli vahva asiantuntija apu (PAAPIR), joka tuki budjettitukitoimenpiteitä (katso myös komission vastaus VII kohtaan).

Edustusto voi myös hyödyntää laajaa julkisen varainhoidon ja makrotalouden asiantuntemusta päätoimipaikasta kentälle suuntautuvien toimikuntien kautta, asiantuntija-avun kautta ja säännöllisellä yhteydenpidolla päätoimipaikkaan ongelmatilanteiden osalta.

#### **33**

Turvallisuus- ja oikeusalan osalta on saavutettu joitakin erittäin positiivisia tuloksia erityisesti tätä alaa koskevista vaikeuksista huolimatta.

Esimerkiksi oikeuden toimijoiden (tuomarit, poliisi ja yleiset syyttäjät) laitostenvälisen koulutuksen aloitus oli erittäin onnistunut. Nämä koulutukset käynnistettiin ja vietiin läpi ensimmäistä kertaa muodollisina kursseina, jotka johtivat tutkintasuoritukseen.

Myös PASS-projektin kautta rahoitettujen kansalaisjärjestöjen tuki ja siihen liittynyt avustusten saajien varustaminen pantiin onnistuneesti täytäntöön.

#### **35**

Vuoden 2009 vallankaappauksen jälkeen edustustolla ei ollut mahdollisuutta suunnitella projektia pidemmälle, varsinkin kun hallitus tunnustettiin virallisesti vasta vuoden 2010 puolella välissä.

MOSEF-projektin täytäntöönpanon viivästyminen johtui osittain tulipalosta metsiensuojeluinstituutti ICF:n (Institute of Forest Conservation) toimitiloissa, joissa MOSEF toimi.

#### **36.**

##### **(a)**

Komissio katsoo, että on välttämätöntä ottaa huomioon PASS-ohjelman suunnittelun ja hyväksymisen olosuhteet. Kun ohjelma hyväksyttiin vuonna 2008, PASS-ohjelman tavoitteet olivat epäilemättä kunnianhimoiset, mutta silti realistisella tasolla. Toimenpiteitä pidettiin niissä olosuhteissa sopivina.

Vuoden 2009 vallankaappaukseen johtanut institutionaalinen kriisi muutti olosuhteita dramaattisesti, ja kaikki ponnistelut uutta hallintoa varten sulautuivat Hondurasin valtion "institutionaalisuuden" palauttamiseen. Lisäksi järjestäytynyt rikollisuus käytti vallankaappausta ja sen jälkimaininkeja hyödykseen lisätäkseen vaikutusvaltaansa. Hallituksen laitokset heikkenivät selvästi. Tämä koski erityisesti turvallisuusministeriötä, jonka kapasiteetti oli alhainen ja jolta puuttui poliittista tahtoa.

Nämä kaikki haasteet huomioon ottaen olisi sopivaa sanoa, että huolimatta epäsuotuisista, vuoden 2009 poliittisen epävakauden aiheuttamista olosuhteista, PASS tuotti merkittäviä tuloksia, vaikkei sillä päästykään alkuperäisiin tavoitteisiin.

### (b)

Kaikkea alakohtaista toimintapolitiikkaa ei tarvitse muuntaa määritellyiksi indikaattoreiksi. Määriteltyjä indikaattoreita voi olla vain rajallinen määrä. Lisäksi alan kokonaisedistymistä, ja sen vuoksi kaikkia toimintatavoitteita, seurataan alakohtaisten käytäntöjen edistymisarvioinnilla.

APN:n tapauksessa toimintojen edistymistä seurattiin, mutta Hondurasin maaohjelman indikaattoreita käytettiin budjettitukiohjelman saavutuksista raportointiin.

### (c)

Kun otetaan huomioon, että suunnitteluajankohtana kansallisten strategioiden indikaattorit olivat vahvistettavina, eivätkä ne olleet riittävän yksityiskohtaisia mitattavaksi, oli välttämätöntä ehdottaa täsmäindikaattoria juoma- ja jäteveden alalle.

### (d)

Komissio antoi nimenomaista tukea tilastotietojen parantamiseen.

### (e)

Komissio työskentelee hallituksen kanssa tilanteen oikaisemiseksi.

### (f)

APN-tuen tapauksessa valtion poliittinen tilanne ei ollut sopiva ohjelman indikaattoreiden valintaa ja käyttämistä varten rahoitussopimusta solmittaessa.

Tämän tiedon edustusto välitti myös vakiomuotoisessa selittävässä huomautuksessaan APN-tuen rahoitussopimuksen Rider 1 -liitettä varten. Sen mukaisesti vuosien 2008 ja 2009 aikana maan poliittinen ja taloudellinen kriisi teki toimivan rahoitussopimuksen neuvottelemisesta mahdotonta, kun otetaan huomioon, että budjettitukiohjelman ennakkoehdot menetettiin pian sen jälkeen, kun komissio päätti rahoittaa sopimuksen.

Tämän vuoksi, kun oikeusturva oli palautettu maahan, käytiin neuvottelut, joissa määriteltiin täysin uusiin hallituksen strategioihin perustuvat indikaattorit.

### 37

Paikan päällä käyntejä suunnitellaan erilaisten kriteerien perusteella, ja käyntejä priorisoidaan tiiviin seurannan tarjoamiseksi ja riskien vähentämisen vuoksi niihin projekteihin/ohjelmiin, joissa on vaikeuksia.

Keskeisten suorituskykyindikaattoreiden kooste vuodelta 2015 osoittaa, että ongelmallisten, seurannan tai arvioinnin kohteena olevien projektien osuus sinä vuonna oli 100 %.

Komissio seuraa tarkasti kaikkia projekteja, joihin liittyy tunnistettuja heikkouksia tai riskejä muun muassa kohdenettujen paikan päällä käyntien välityksellä.

### 38

Komissio on viime vuosien aikana kehittänyt menetelmää budjettituen seurantaan osana tulosperustaista seuranta, ja menetelmää testattiin ensimmäistä kertaa Hondurasissa.

Vaikka APN-tuen syyskuussa 2013 suoritettu tulosperustainen seuranta ei tuottanut erityisiä suosituksia APN-tukea varten, asiantuntijoiden raportoimat huomiot ovat olleet hyödyksi edustustolle budjettitukitoimenpiteiden tunnistamisessa ja muotoilussa MIP 2014–2020 -ohjelman alaisuudessa.

Komissio jatkaa järjestelmällistä tulosperustaisen seurannan suositusten liittämistä käynnissä oleviin ohjelmiinsa.

### 41

Kaikki EU:n edustuston kehittämät vuoropuhelustrategiat on kehitetty köyhyyden vähentämisen kontekstissa.

Edustusto kehittää politiikkavuoropuhelua edelleen tulevaisuudessa.

### 42

Politiikkavuoropuhelun strategiat määritellään budjettituen kohteena oleville aloille, ja EU:n edustusto päivittää niitä säännöllisesti. Niitä myös tarkastellaan ennen kutakin budjettitukimaksua.

Lisäksi ne muodostavat sellaisenaan osan laajasta erilaisten välineiden valikoimasta (johon kuuluvat esimerkiksi asiantuntija-apu ja taloudellinen tuki). Siksi niiden tulokset ovat erityyppisten välineiden käytön yhteisvaikutusta, eikä niitä pitäisi arvioida toisistaan erillään.

Tästä huolimatta komissio jatkaa pyrkimyksiään parantaa politiikkavuoropuhelunsa dokumentoinnin ja arvioinnin parantamista.

### 44

Vipuvaikutus riippuu useista eri tekijöistä, kuten taloudellisista panostuksista sekä poliittisista, sosiaalisista, kulttuurisista ja kaupallisista tekijöistä. Vipuvaikutusta ei voi verrata toisiin maihin ainoastaan taloudellisten ja kaupallisten tekijöiden perusteella.

Vaikka EU:n rahoitus muodostaa vain pienen osan hallituksen budjetista, komissio näkee hankitun vipuvaikutuksen merkityksen siinä asiantuntemuskapasiteetissa, jonka EU on pystynyt tarjoamaan.

Esimerkiksi julkisen varainhoidon ja makroekonomisen vakauden tapauksessa tämä tuki on sekä tärkeää että hyödyllistä Hondurasille, ja se on mahdollistanut EU:n poliittisen vipuvaikutuksen merkittävässä mittakaavassa.

### 45.

#### (a)

Kahdenväliset tapaamiset järjestettiin, jotta voitiin ottaa käsittelyyn politiikkavuoropuhelun kautta APN-tuen kattamat alueet. EU:n koulusta koskeva politiikkavuoropuhelu käytiin avustajatahojen koulutustyöryhmässä nimeltä MERECE. Tapaamisia oli useita, ja niitä järjestettiin ajanjakson eri vaiheissa. Tapaamisten määrää pidettiin riittävänä ja käytössä oleviin resursseihin nähden sopivina.

Kansallinen tilastostrategia ja julkishallinnon uudistus olivat molemmat APN-ohjelman alaisten indikaattoreiden osia. Tämän vuoksi ne oli otettava osaksi poliittista vuoropuhelua Hondurasin viranomaisten kanssa.

#### (b)

Toisen havaintokeskuksen perustaminen oli riski, joka liittyi korruption ja rankaisemattomuuden vastaisen MAC-CIH-hankkeen rantautumiseen Hondurasiin. EU:n edustuston vahva osallistuminen koordinoitiin yhdessä muiden avustajatahojen kanssa on pienentänyt päällekkäisten toimintojen riskiä.

EU on nyt yksi MACCIH-hankkeen avunantajista ja johtoasemassa varmistamassa alan komplementaarisuutta.

### 47

Köyhyyden lisääntymisen arvioinnissa on otettava huomioon myös ulkoiset tekijät.

Olisi tarpeen arvioida, kuinka köyhyystaso olisi muuttunut ilman EU:n yhteistyöohjelmien vaikutusta.

Komissio katsoo, että ilman EU:n väliintuloa, vuoden 2008 maailmanlaajuisen talouskriisin vaikutukset köyhyystasoihin olisivat olleet paljon pahemmat.

### 49

Indikaattorit neuvoteltiin yhdessä hallituksen kanssa kansallisen alakohtaisen uudistusstrategian perusteella.

Komissio käyttää asiantuntija-avun tukea ja politiikkavuoropuhelua näiden ongelmien ratkaisemiseksi.

### 50

Komissio pitää saavutuksena sinänsä sitä, että palkkamenot pienuivat koulutuslalla 55 prosentista 49 prosenttiin Hondurasin kaltaisessa haastavassa maassa.

Koska APN-tuen ja sen koulutusalan vaikutusten arviointiin ei ole järjestelmällistä tapaa, on melko vaikeaa arvioida objektiivisesti budjettituen vaikutuksia.

### 51

Komissio katsoo, että APN on ollut yksi menestyksekkäimmistä toimenpiteistä terveydenhoitoalalla. Rahoitussopimuksen tavoitteet, jotka olivat samat kansallisessa kehitysohjelmassa (*Plan de Nación*), täyttyivät vuosien 2010–2014 välisellä ajanjaksolla. Tulokset olivat seuraavat:

- 66 % synnytyksistä vuonna 2013 tapahtui terveydenhuollon piirissä (kasvua vuoden 2009 53 prosentista). Lisäys tarkoittaa 20 555 synnytystä.
- Vuonna 2013 uusista äideistä 61 prosentilla oli mahdollisuus käyttää lapsivuodeajan hoitoa kuuden viikon ajan synnytyksen jälkeen (vuonna 2009 osuus oli 51 %).
- Alle viiden vuoden ikäisten lasten ripulisairauksien määrä laski 148:sta vuonna 2009 126:een vuonna 2013 (tuhatta lasta kohti).
- Alle viiden vuoden ikäisten lasten akuuttien hengityselinsairauksien (keuhkokuume/pesäkekeuhkokuume) määrä laski 49:stä vuonna 2009 45:een vuonna 2013 (tuhatta lasta kohti).

### 52

Komissio pitää alan edistystä kuvaavien indikaattoreiden viestiä erittäin rohkaisevana huolimatta mainituista jatkuvista heikkouksista.

### 54

EU on työskennellyt alalla, jolla maaseutualueiden vesihuollon piirissä olevan väestön määrä kasvoi 24 prosenttia ja maaseutualueiden jätevesihuollon piirissä olevan väestön määrä kasvoi 45 prosenttia yhteisen seurantaohjelman lukujen perusteella (ohjelma on YK:n johtama, ja se toteutetaan joka toinen vuosi). Tämä merkittävä parannus vesijohtoveden ja maaseutualueiden jätevesihuollon käyttömahdollisuuksissa tapahtui vuosien 1990–2015 välisenä aikana.

### 55

Nämä indikaattorit liittyvät tiettyjen PAPSAC-ohjelman indikaattoreiden virallisiin aktiivisuusraportteihin. Ne eivät edusta kaikkia EU:n panostusten vaikutuksia alalla.

On tärkeää korostaa EU:n toimenpiteiden saavutuksia alakohtaisessa poliittisessä kehityksessä, kuten kansallista juomaveden- ja jätevesikäytäntöjen ja niitä koskevien toimintasuunnitelmien hyväksymistä.

Lisäksi EU:n asiantuntija-apu edesauttoi useita tutkimuksia, jotka tukivat alalla toimivia laitoksia.

### 56

Hondurasin EU:hun suuntautuvaan vientiin vaikuttaminen on erittäin kunnianhimoinen tavoite, sillä se on riippuvainen ulkoisista tekijöistä. Assosiaatiosopimuksen vaikutukset nähdään kokonaisuudessaan vasta pidemmällä aikavälillä.

### 58

Tämä alan yleiskatsaus kuvaa hyvin metsäalan parantamista koskevien haasteiden valtavaa määrää maassa, johon ilmastonmuutos vaikuttaa voimakkaasti. Alan hallinnon kehittäminen on ilmiselvästi avaintekijä ongelmien ratkaisemisessa, mutta samalla on hyvä pitää mielessä kokonaistilanne ja riskit, jotka liittyvät sen hoitamatta jättämiseen sen lisäksi, että tilanne analysoidaan ennen projektin suorittamista ja sen jälkeen.

Tilannetta pahentaa entisestään kaarnakuoriaiskriisi, joka hidastaa alalla tapahtuvaa kehitystä.

### 59.

#### (a)

Se, ettei metsänsuojeluinstituutti ollut täydessä toimintavalmiudessa, johtui lainsäädännöllisistä viivytyksistä, jotka eivät ole komission hallittavissa. Lisäksi EU osallistuu alan institutionaaliseen vahvistamiseen parantamalla metsänhoitopolitiikan täytäntöönpanoa.

#### (b)

Budjettituen perusteena on valvoa indikaattoreiden mukaisuutta, ei välttämättä kasvattaa laitoksen budjettimäärää. Jotta hallitus voi panna alakohtaisen strategian täytäntöön, kyseisen laitoksen budjettia ei ole tarpeellista kasvattaa.

### 60

Väkivalta, rankaisemattomuus ja korruptio ovat vaikeimpia käsiteltäviä ongelmia missä tahansa maassa. Komissio katsoo, että PASS- ja Eurojusticia-ohjelmat ovat auttaneet kehittämään koordinoitua institutionaalisen reagoitavan. Komissio on yhtä mieltä siitä, että yhtenäistä kansallista turvallisuus- ja oikeusalan toimintapolitiikkaa ei ole vielä saavutettu, ja se tekee kaikkensa päästäkseen tätä tavoitetta kohti täytäntöön pantavien ohjelmien ja alakohtaisten yleisten pyrkimysten kautta.

Lisäksi on sanottava, että vaikka laitostenvälinen koordinointi on vähäistä, EU on ainoa avunantaja, joka edistää koordinoitua alan kolmen instituution – ihmisoikeus-, oikeus-, hallinto- ja hajauttamisministeriön (Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización); oikeuslaitoksen (Poder Judicial) ja syyttäjänviraston (Ministerio Público) – välillä.

### 62

PASS kehitettiin poikkeuksellisissa poliittisissa olosuhteissa. Vuoden 2009 vallankaappauksen jälkeen yhteistyö keskeytyi vuodeksi. Kun se pääsi jatkumaan, poliittiset olosuhteet ja painopisteet olivat muuttuneet merkittävästi. Ne jatkoivat muuttumista ohjelman aikana henkirikosten määrässä tapahtuneen äkillisen kasvun vuoksi. Projektia mukautettiin merkittävästi käytännöllisellä tavalla yksinkertaistamalla loogista viitekehystä.



## Päätelmät ja suositukset

### 63

Komissio arvostaa tuomioistuimen positiivisia arvioita toimenpiteistä.

Komission toimenpiteiden tuloksiin ja vaikutuksiin on ollut vaikuttamassa myös ulkoisia tekijöitä, jotka eivät ole EU:n hallittavissa. Vuoden 2009 poliittinen kriisi vaikutti kaikkiin maassa tehtäviin toimenpiteisiin. Jos EU ei olisi tukenut painopistealoja, näiden alojen olosuhteet olisivat olleet vielä vaikeampia.

Metsien tuhoutumismääristä vuosina 2000–2014 julkaistaan vuoden 2016 lopulla uusi arvio. Lisäksi metsäalueiden menettämisen syynä ovat olleet laajalti ulkoiset tekijät (kuten kaarnakuoriaiskriisi), jotka eivät ole olleet komission hallittavissa.

### 64

Komission mielestä yhteistyö on ollut rohkaisevaa.

Nykyinen ohjelmien toteutustapa keskipitkien ja pitkien interventioiden kautta kullakin alalla samojen johtavien laitosten kautta varmistaa EU-yhteistyön johdonmukaisuuden ja vähentää riskiä sen vaikutusten vaarantumisesta. Vahva yhteistyö ja yhteisohjelma jäsenvaltioiden (Saksan ja Espanjan) kanssa edistää näiden riskien minimoimista.

## Suositus 1 – Lujitetaan EU:n toimintatapaa parantamalla johdonmukaisuutta ja kohdentamista

### (a)

Komissio hyväksyy suosituksen.

### (b)

Komissio hyväksyy suosituksen ja jatkaa oikean tasapainon etsimistä sekä keskittyy jatkossa alueisiin, joilla vaikutuksen ovat suurimmat.

### (c)

Komissio hyväksyy suosituksen.

Edustusto työskentelee jo yhteisen ohjelmasuunnittelun saavuttamiseksi ja kaksinkertaistaa pyrkimyksensä, jotta tavoitteeseen päästään vuoteen 2018 mennessä.

Etenemissuunnitelman mukaisesti yhteinen ohjelmasuunnittelu on jatkuvaa. Erilaisia toimenpiteitä on pantu täytäntöön valtuutetun yhteistyön kautta samoissa johtolaitoksissa, esimerkiksi ruokaturvallisuusalan UTSAN-yksikössä (Technical Unit for Food Security and Nutrition) (EU:n ja FAO:n hanke); työllisyyden alalla työministeriössä (EU:n ja Espanjan hanke); metsätalouden alalla ympäristöministeriössä (EU:n ja Saksan hanke).

**65**

Budjettitukea koskeissa ohjeissa annetaan erittäin tarkat toimintaohjeet riskien hallintaan ja niihin liittyviin työkaluihin. Tärkein käytetty työkalu on riskienhallintakehys, joka on otettu vaiheittain käyttöön Hondurasin budjettituki-ohjelmien hallinnoinnissa.

Tukikelpoisuutta arvioitaessa budjettituen maksuja koskevien sääntöjen on oltavat tiukkoja ja selkeitä. Maksun mahdollistamiseksi on täytettävä neljä tukikelpoisuuskriteeriä. Tämä sisältää edistymisen ja kehittymisen makrotaloudelliseen vakauteen keskittyvissä käytännöissä.

Hallitus on toteuttanut onnistuneesti toimenpiteitä, joilla se pyrkii pitämään yllä ja tukemaan makrotaloudelliseen vakauteen pyrkiviä käytäntöjä edustuston suorittaman kokonaisvaltaisen analyysin perusteella. Tämä on dokumentoitu toimitetuissa tukikelpoisuusraporteissa.

**Suositus 2 – Lujitetaan budjettitukitoimenpiteiden hallinnointia****(a)**

Komissio hyväksyy suosituksen, sillä se katsoo viestien Hondurasin hallitukselle olevan jo johdonmukaisia. Tällä hetkellä budjettituen ohjauskomitea vahvistaa strategiset vaihtoehdot ja antaa edustuston panna täytäntöön budjettitukiohjelmiä ainoastaan ottamalla johdonmukaisella tavalla huomioon lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin.

Komissiolla on laaja-alainen politiikkavuoropuhelun lähestymistapa Hondurasiin. Hallituksen sitoutuminen uudistuksiin on avaintekijä politiikkavuoropuhelussa sekä budjettituen tukikelpoisuutta arvioitaessa.

**(b)**

Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio katsoo, että tämä suositus on jo pantu täytäntöön.

Budjettitukea koskevat ohjeet sisältävät ohjeet jäsennellyä arviointia varten sekä yksityiskohtaisia malleja, ja niitä käytetään johdonmukaisesti.

Ohjeet mahdollistavat myös dynaamisen lähestymistavan soveltamisen budjettitukea koskevassa tiedonannossa KOM(2011) 638 lopullinen ja asianmukaisissa neuvoston päätelmissä esitetyn mukaisesti: *”Kaikissa budjettituen muodoissa EU soveltaa tukikelpoisuuteen tapauskohtaisesti räätälöityä ja dynaamista lähestymistapaa, joka painottaa edistymistä uskottavien ja tarkoituksenmukaisten sektorien uudistusstrategioiden toteuttamisessa, jotta ruohonjuuritason vaikutukset voidaan maksimoida”* (Neuvoston päätelmät 9371/12).

**(c)**

Komissio hyväksyy suosituksen.

Makrotaloudellinen ja julkista varainhoitoa koskeva asiantuntemus on henkilöstöä valitessa tärkeä tekijä, joka otetaan huomioon rotaatioprosessissa.

Hondurasin-edustustoon on nimitetty 1. syyskuuta 2016 alkaen asiantuntija, jolla on erityisasiantuntemusta budjettituesta.

Lisäksi komissio jatkaa makrotaloudellisen ja julkisen varainhoidon lisäasiantuntemuksen varmistamista vaihtoehtoisin keinoin.

### **Suositus 3 – Lujitetaan EU:n toimien tuloksellisuusmittausta**

Komissio hyväksyy suosituksen ja ottaa myös jatkossa huomioon uusissa ohjelmissaan alakohtaisten seuranta- ja arviointijärjestelmien lujittamisen. Esimerkiksi kansallista maatalouslaskentaa tukee Eurosan Budget. Tämä lujittaa kansallisen tilastolaitoksen (INE) kapasiteettia.

### **67**

Alakohtaisia edustuston kehittämiä strategioita käytetään välineinä tukemaan EU:n politiikkavuoropuhelua tärkeimmillä aloilla. Jokainen politiikkavuoropuhelu dokumentoidaan kirjalliseen raporttiin. Tavoitteiden saavuttamisen taso arvioidaan alakohtaisissa analyyseissa, jotka suoritetaan maksujen vapauttamista varten.

### **Suositus 4 – Lujitetaan politiikkavuoropuhelua painopistealoilla**

Komissio hyväksyy suosituksen.



## MISTÄ EU:N JULKAISUJA SAA?

### Maksuttomat julkaisut:

- yksi kappale:  
EU Bookshopista (<http://bookshop.europa.eu>)
- enemmän kuin yksi kappale tai julisteet/kartat:  
Euroopan unionin edustustoista ([http://ec.europa.eu/represent\\_fi.htm](http://ec.europa.eu/represent_fi.htm)),  
muissa kuin EU-maissa sijaitsevista lähetystöistä ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_fi.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_fi.htm)),  
ottamalla yhteyttä Europe Direct -palveluun ([http://europa.eu/europedirect/index\\_fi.htm](http://europa.eu/europedirect/index_fi.htm))  
tai soittamalla 00 800 6 7 8 9 10 11 (maksuton numero koko EU:n alueella) (\*).

(\*) Saat pyytämäsi tiedot maksutta. Myös useimmat puhelut ovat maksuttomia, joskin jotkin operaattorit, puhelin kioskit tai hotellit voivat periä puheluista maksun.

### Maksulliset julkaisut:

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

Tapahtuma	Päivämäärä
Tarkastuksen suunnittelumuistio hyväksytty/ Tarkastus alkoi	17.11.2015
Kertomusluonnos lähetetty komissioon (tai muulle tarkastuskohteelle)	20.7.2016
Lopullinen kertomus hyväksytty kuulemismenettelyn jälkeen	25.10.2016
Komission (tai muun tarkastuskohteen) viralliset vastaukset saatu kaikilla kielillä	3.11.2016

Tilintarkastustuomioistuin arvioi, onko Hondurasille painopistealoilla myönnetty kahdensivulinen EU:n kehitysapu vaikuttavaa. Tätä varten tilintarkastustuomioistuin tutki komission toteuttamaa hallinnointia ja sitä, missä määrin EU:n kehitysavun tavoitteet on saavutettu. Tarkastuksessa keskityttiin vuosiin 2007-2015. Tutkittuja painopistealoja olivat köyhyyden vähentäminen, metsätalous sekä turvallisuus ja oikeus.

Tilintarkastustuomioistuin totesi, että kehitysapu, jota EU myönsi Hondurasille painopistealoilla, oli tarkastuksen kohteena olevalla ajanjaksolla osittain vaikuttavaa. Apu edisti myönteistä kehitystä näillä aloilla, mutta maan vaikeat olosuhteet sekä monet hallinnointipuutteet laimensivat sen vaikutusta. Maan kokonaistilanne on yhä huolestuttava. Köyhyys on lisääntynyt, metsäalueet ovat pienentyneet, väkivaltaa ilmenee edelleen laajalti ja henkirikoksia tehdään erittäin paljon.



EUROOPAN  
TILINTARKASTUS  
TUOMIOISTUIN



Julkaisutoimisto