

Tematsko izvješće

Djelotvornost potpore EU-a prioritetnim sektorima u Hondurasu



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx

Internetske stranice: eca.europa.eu

Twitter: @EJAuditors

Više informacija o Europskoj uniji dostupno je na internetu (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, 2016.

Print	ISBN 978-92-872-6264-6	ISSN 2315-0548	doi:10.2865/665335	QJ-AB-16-030-HR-C
PDF	ISBN 978-92-872-6276-9	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/3376	QJ-AB-16-030-HR-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6257-8	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/075986	QJ-AB-16-030-HR-E

© Europska unija, 2016.

Umnožavanje je dopušteno uz uvjet navođenja izvora.

Printed in Luxembourg

Tematsko izvješće

Djelotvornost potpore EU-a prioritetnim sektorima u Hondurasu

(u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom
UFEU-a)

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija uspješnosti i usklađenosti koje su provedene za posebna proračunska područja ili teme povezane s upravljanjem. U odabiru i osmišljavanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je III. revizijsko vijeće, kojem je na čelu član Suda Karel Pinxten i koje je specijalizirano za rashodovna područja vanjskog djelovanja, sigurnosti i pravosuđa. Reviziju je predvodila članica Suda Bettina Jakobsen, a potporu su joj pružali voditeljica njezina ureda Katja Mattfolk, ataše u uredu Kim Storup, glavni rukovoditelj Alejandro Ballester-Gallardo i voditelj radnog zadatka Werner Vlasselaer. Revizorski tim činili su Thomas Arntz, Aurelia Petliza i Ainhoa Pérez-Infante.



Slijeva na desno: A. Pérez-Infante, W. Vlasselaer, B. Jakobsen, T. Arntz, A. Petliza.

Odlomak

Kratice i pokrate

I. - VIII. Sažetak

1. - 9. Uvod

1. - 4. Honduras se suočava sa znatnim razvojnim izazovima

5. - 9. Honduras prima najveći dio sredstava razvojne potpore EU-a u Srednjoj Americi

10. - 11. Opseg revizije i revizijski pristup

12. - 62. Opažanja

12. - 20. Pristup EU-a općenito gledajući bio je relevantan i dobro koordiniran, ali nije bio dovoljno usredotočen

13. - 16. Strategije EU-a obuhvaćale su rješavanje važnih potreba, no financijska sredstva bila su raspodijeljena u previše područja

17. - 20. Unatoč dobroj koordinacijskoj strukturi donatora, još uvijek ne postoji djelotvorna raspodjela rada

21. - 31. Proračunska potpora uglavnom se pružala relevantnim nacionalnim politikama, no u načinu na koji je njome upravljala Komisija postojali su određeni nedostaci

22. - 23. Proračunska potpora općenito gledajući pružala se za potporu relevantnim i pouzdanim nacionalnim strategijama

24. - 30. Pružanje proračunske potpore sa sobom je nosilo znatne rizike, koje je Komisija u određenoj mjeri ublažila

31. Delegacija EU-a nije raspolagala dovoljnom razinom stručnog znanja za upravljanje operacijama proračunske potpore na terenu

32. - 38. Mjerama EU-a, općenito gledajući, postigla su se očekivana ostvarenja, no nedostaci u alatima za praćenje otežali su procjenu postignutih rezultata

33. - 35. Očekivana ostvarenja općenito su postignuta, uz određena kašnjenja poglavito uzrokovana zahtjevnim okolnostima

36. - 38. Bez obzira na uporabu različitih alata u praćenju uspješnosti, uočeni su određeni nedostaci

39. - 45. **Komisija je uložila određene napore da uspostavi konstruktivan dijalog o politikama koji bi doprinio pozitivnim promjenama**
40. - 42. Komisija je razvila relevantne strategije za dijalog o politikama za većinu prioritetnih sektora
43. - 45. Dijalog o politikama koji je Komisija uspostavila olakšao je provedbu mjera EU-a te doveo do vidljivih poboljšanja
46. - 62. **U zahtjevnim okolnostima u kojima se ta zemlja nalazi, mjere EU-a doprinijele su uvođenju pozitivnih razvojnih promjena, no sveukupna situacija u Hondurasu i dalje je zabrinjavajuća**
47. - 56. Došlo je do povećanja razine siromaštva
57. - 59. Potpora EU-a dovela je do reformi u upravljanju šumama, no prerano je da se vidi cjelokupan učinak
60. - 62. Potporom EU-a potaknuta je bliža suradnja pravosudnih institucija s institucijama javne sigurnosti, no stanje u zemlji i dalje je kritično

63. - 67. **Zaključci i preporuke**

Prilog I. — **Zemljovid Hondurasa**

Prilog II. — **Indikativna dodjela sredstava prioritetnim sektorima u Hondurasu za razdoblje 2007. – 2013. i 2014. – 2020.**

Prilog III. — **Bilateralna potpora Hondurasu: odluke tijekom razdoblja 2007. – 2015.**

Prilog IV. — **Uvjeti za financiranje mjera EU-a postavljeni u sporazumima o financiranju**

Odgovori Komisije

APN: potpora nacionalnom planu (*Apoyo al Plan Nacional*)

BDP: bruto domaći proizvod

CSP: strateški dokument za zemlju (instrument za višegodišnje planiranje)

EuroFor: Program europske potpore sektoru šumarstva (*Programa de apoyo europeo al sector forestal*)

Eurojusticia: Promicanje brze i dostupne pravde u Hondurasu (*Promoviendo una Justicia Rápida y Accesible en Honduras*)

EUROSAN: Sigurnost hrane, prehrana i otpornost u sušnim područjima Srednje Amerike (tzv. suhi koridor) (*Seguridad Alimentaria, Nutrición y Resiliencia en el Corredor Seco*)

MADIGEP: Mjere potpore za jačanje institucija i upravljanje javnim politikama (*Medidas de Apoyo al Desarrollo Institucional y la Gestión de Políticas Públicas*)

MIP: višegodišnji indikativni program (strateški ciljevi odnosa EU-a s Hondurasom za razdoblje 2007. – 2013.)

MOSEF: Projekt modernizacije sektora šumarstva u Hondurasu (*Proyecto Modernización del Sector Forestal de Honduras*)

NIP: nacionalni indikativni program (vrijeme obuhvaćeno strateškim dokumentom za zemlju za razdoblje 2007. – 2013. podijeljeno je u dva uzastopna nacionalna indikativna programa, koji redom obuhvaćaju razdoblja 2007. – 2010. i 2011. – 2013.)

PAAPIR: Program potpore javnoj upravi i regionalnoj integraciji (*Programa de Apoyo a la Administración Pública y a la Integración Regional*)

PAPSAC: Program sektorske potpore za vodu i kvalitetu (*Programa de Apoyo Sectorial Agua y Calidad*)

PASS: Program potpore sigurnosnom sektoru u Hondurasu (*Programa de Apoyo al Sector Seguridad en Honduras*)

SZO: Svjetska zdravstvena organizacija

UNICEF: Međunarodni krizni fond Ujedinjenih naroda za djecu

I Honduras je srednoamerička zemlja koja se suočava s visokim stopama siromaštva i raširenim nasiljem. Posljednjih godina EU i njegove države članice ojačali su suradnju s Hondurasom, što je posebno došlo do izražaja potpisivanjem sporazuma o pridruživanju 2012. godine. EU je usmjerio financijska sredstva za razvojnu suradnju na Honduras u obliku projekata i proračunske potpore.

II Procijenili smo djelotvornost bilateralne razvojne potpore EU-a prioritetnim sektorima u Hondurasu. Stoga smo ispitali način na koji je Komisija upravljala tom potporom i mjeru u kojoj su ostvareni ciljevi razvojne potpore EU-a. Revizijom je obuhvaćeno razdoblje 2007. – 2015. u kojem su plaćanja EU-a iznosila 119 milijuna eura. Ispitani su sljedeći prioritetni sektori: smanjenje siromaštva, šumarstvo, sigurnost i pravosuđe.

III Zaključili smo da je razvojna potpora EU-a prioritetnim sektorima u Hondurasu tijekom razdoblja obuhvaćenog revizijom bila djelomično djelotvorna. Doprinijela je nizu pozitivnih razvojnih promjena u tim sektorima, no njezin je učinak umanjen zbog složenih okolnosti u toj zemlji, kao i zbog brojnih nedostataka u vezi s upravljanjem. Sveukupna situacija u zemlji i dalje je zabrinjavajuća. Razina siromaštva se povećala, površina šumskih područja se smanjila, nasilje je i dalje raširen problem te je stopa ubojstava izrazito visoka.

IV Mjere EU-a bile su relevantne i općenito su se u okviru njih postigla očekivana ostvarenja, iako su postojala znatna kašnjenja koja su većim dijelom uzrokovana vanjskim čimbenicima. Pristup koji je Komisija primjenjivala nije bio dovoljno usmjeren jer se financijska pomoć pružala u velikom broju područja, čime se povećao rizik od ugrožavanja njezina učinka. Uočili smo nedostatke u alatima kojima se Komisija služila za praćenje uspješnosti mjera EU-a.

V Iako u Hondurasu postoje dobre strukture za koordinaciju donatora, stvarna je suradnja bila relativno ograničena, što je u određenim slučajevima dovelo do preklapanja potpore. Unatoč tome, Komisija radi na uspostavi zajedničke izrade programa s državama članicama EU-a koja bi trebala započeti 2018. godine.

VI Komisija je razvila strategije za dijalog kako bi strukturirala dijalog o politikama s honduraškom vladom u različitim područjima. To je dobra praksa, iako nije sastavila pisane procjene mjere u kojoj su ciljevi uspostavljeni strategijama za dijalog uistinu ostvareni. Ukupno gledajući, Komisija je vodila konstruktivan dijalog o politikama, što je doprinijelo postizanju ciljeva mjera EU-a.

VII

Delegacija EU-a u Hondurasu nije raspolagala dovoljnom razinom stručnog znanja u području makroekonomije i upravljanja javnim financijama da upravlja operacijama u vezi s proračunskom potporom. Nadalje, pružanje proračunske potpore u Hondurasu sa sobom je nosilo brojne rizike zbog nestabilnog makroekonomskog okvira i nezadovoljavajućeg upravljanja javnim financijama. Komisija je uspjela djelomično ublažiti te rizike. Međutim, nije na dovoljno strukturiran način procijenila prihvatljivost proračunske potpore kako bi dokazala da je napredak koji je zemlja ostvarila bio u skladu s jasno definiranim referentnim i ciljnim vrijednostima. Nadalje, Komisija nije uvijek pružala dosljedan odgovor u situacijama kada se zemlja nije pridržavala kriterija prihvatljivosti za proračunsku potporu. Time je poslala proturječne poruke kojima se mogla ugroziti djelotvornost potpore.

VIII

U nastavku iznosimo niz preporuka čija je svrha omogućiti Komisiji da ojača pristup EU-a, upravljanje operacijama u vezi s proračunskom potporom, mjerenje uspješnosti mjera EU-a i dijalog o politikama u prioritetnim sektorima.

Honduras se suočava sa znatnim razvojnim izazovima

01

Honduras je srednoamerička zemlja nižeg srednjeg prihoda (vidjeti zemljovid u **prilogu I.**) u kojoj živi više od 8 milijuna stanovnika. Od općih izbora održanih u studenome 2009., nakon državnog udara, zemljom bez prekida vlada ista politička stranka.

02

Honduras na ljestvici Ujedinjenih naroda s indeksom ljudskog razvoja¹ zauzima 131. od ukupno 188 mjesta te se stoga smatra zemljom srednjeg ljudskog razvoja. Ta zemlja ima jednu od najviših stopa siromaštva u Latinskoj Americi. Siromaštvom je pogođeno 68,2 % stanovništva, pri čemu 39,7 % stanovništva živi u ekstremnom siromaštvu². Honduras se ujedno ubraja među zemlje s najizraženijim društvenim nejednakostima u Latinskoj Americi.

03

Tijekom godina Honduras je donio nekoliko strategija za nošenje s razvojnim izazovima (vidjeti **okvir 1.**).

1 Izvješće o ljudskom razvoju za 2015., Program Ujedinjenih naroda za razvoj.

2 Prema podacima Nacionalnog ureda za statistiku iz 2014. (*Instituto Nacional de Estadística*).

Okvir 1.

Razvojne strategije Vlade

Vlada je 2001. godine usvojila strateški dokument o smanjenju siromaštva kao okvir za usmjeravanje razvojne pomoći. Honduras je bio jedina zemlja u Latinskoj Americi koja je napravila takvo što. To je bio preduvjet za mjere otpisa duga u okviru inicijative za visoko zadužene siromašne zemlje. Vlada je tijekom razdoblja 2006. – 2008. revidirala strategiju za smanjenje siromaštva kako bi se bolje usredotočila na vrlo siromašne, no nikad nije službeno podržala izmijenjenu strategiju.

Nakon državnog udara 2009. godine političke stranke dogovorile su dugoročni plan pod nazivom „Vizija zemlje za razdoblje 2010. – 2038.”³ i srednjoročni plan pod nazivom „Nacionalni plan za razdoblje 2010. – 2022.”⁴ U dugoročnom planu istaknuta su četiri ambiciozna opća cilja povezana sa socijalnim, političkim i gospodarskim politikama koja se moraju postići do 2038. Dugoročni plan provodit će se u obliku dva nacionalna plana i sedam vladinih planova. Nacionalnim planom za razdoblje 2010. – 2022. obuhvaćeno je 11 strateških područja.

3 „*Visión de País 2010–2038*”.

4 „*Plan de Nación 2010–2022*”.

04

Makroekonomska nestabilnost prepoznata je kao jedan od razloga niskog rasta i nedovoljnog smanjenja siromaštva. Honduras je također poznat kao zemlja s visokom stopom nasilja, s jednom od najvećih stopa ubojstava na svijetu. To je, uz nekažnjavanje i korupciju, jedna od osnovnih prepreka razvoju Hondurasa.

Honduras prima najveći dio sredstava razvojne potpore EU-a u Srednjoj Americi

05

EU je nakon SAD-a drugi najveći trgovinski partner Hondurasa. U lipnju 2012. godine EU i njegove države članice potpisali su sporazum o pridruživanju sa zemljama Srednje Amerike. Sporazum se temelji na tri stupa: političkom dijalogu, suradnji i trgovini. Dio sporazuma koji se odnosi na trgovinu privremeno je stupio na snagu u srpnju 2013. za Honduras, dok će dijelovi koji se odnose na politički dijalog i suradnju biti aktivirani kada sporazum ratificiraju sve države članice EU-a.

06

EU i države članice sa zemljama Srednje Amerike potpisali su i Sporazum o političkom dijalogu i suradnji koji je stupio na snagu 1. svibnja 2014. Sporazum služi kao temelj za politički dijalog na različitim razinama te se njime pruža mogućnost suradnje u području vanjske i sigurnosne politike.

07

Udio EU-a u ukupnoj službenoj razvojnoj pomoći toj zemlji iznosi 11 %, što ga čini četvrtim najvećim donatorom u Hondurasu od ukupno dvanaest većih donatora. Komisija izrađuje programe bilateralne potpore EU-a za razdoblja od sedam godina. Ukupna financijska omotnica povećala se s 223 milijuna eura za razdoblje 2007. – 2013. na 235 milijuna eura za razdoblje 2014. – 2020. (vidjeti **prilog II.**). Glavni prioriteti utvrđeni za razdoblje 2007. – 2013. bili su smanjenje siromaštva, prirodni resursi te sigurnost i pravosuđe. Glavni prioriteti za razdoblje 2014. – 2020. su sigurnost hrane, s naglaskom na obiteljska poljoprivredna gospodarstva, zapošljavanje i primjereni radni uvjeti te vladavina prava.

08

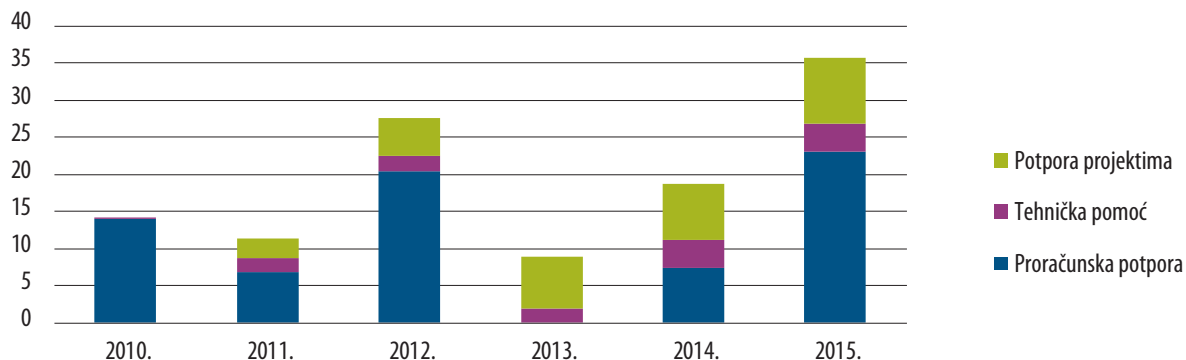
Od 2007. do 2015. godine te su dodjele dovele do ugovaranja u ukupnoj vrijednosti od 194 milijuna eura i plaćanja u ukupnoj vrijednosti od 119 milijuna eura (vidjeti **sliku 1.** i **prilog III.**). Oko polovice vrijednosti bilateralne potpore pruža se kroz proračunsku potporu⁵, u obliku potpore općem proračunu i u obliku sektorske proračunske potpore. Druga polovica provodi se u obliku projekata. Komisija upotpunjuje mjere EU-a političkim dijalogom.

5 Proračunska potpora način je pružanja pomoći u kojem Komisija prenosi financijska sredstva državnoj riznici partnerske zemlje kako bi se osigurala dodatna proračunska sredstva za pružanje potpore nacionalnoj razvojnoj strategiji ili sektorskoj strategiji. Prate je politički dijalog, procjena uspješnosti i razvoj kapaciteta.

Slika 1.

Plaćanja za mjere EU-a u razdoblju 2007. – 2015.

(u milijunima eura)



Izvor: Europska komisija.

09

Honduras je korisnik programirane bilateralne suradnje, ali i:

- regionalnih programa suradnje za Latinsku Ameriku. Oni se odnose na socijalnu koheziju, dobro upravljanje, urbani lokalni razvoj, znanje u vodnom sektoru, energiju za izolirane zajednice i klimatske promjene. Ukupna dodijeljena sredstva osjetno su se povećala: s 556 milijuna eura za razdoblje 2007. – 2013. na 805 milijuna eura za razdoblje 2014. – 2020.
- podregionalog programa za Srednju Ameriku koji je usmjeren na sigurnost i pravosuđe, klimatske promjene i razvoj privatnog sektora za otvaranje radnih mjesta. Ukupna dodijeljena sredstva također su se osjetno povećala: sa 75 milijuna eura za razdoblje 2007. – 2013. na 120 milijuna eura za razdoblje 2014. – 2020.
- 47 projekata financiranih tematskim proračunskim linijama kao što je obrazovanje, decentralizacija, sigurnost hrane i ljudska prava. Povezani rashodi iznosili su 24 milijuna eura
- Latinoameričkog instrumenta za ulaganje, u okviru kojeg je za Honduras osigurano 7 milijuna eura za jedan cestovni projekt i u okviru kojeg se planira još jedan projekt u vezi s električnom energijom
- projekta u vrijednosti od 1,1 milijuna eura koji se financira u okviru Povjerenstva za stabilnost radi poticanja istine i pomirenja nakon državnog udara 2009. godine (vidjeti odlomak 1.).

Opseg revizije i revizijski pristup

11

10

Procijenili smo djelotvornost razvojne potpore EU-a prioritetnim sektorima u Hondurasu. Stoga smo ispitali način na koji je Komisija upravljala tom potporom i mjeru u kojoj su ostvareni ciljevi razvojne potpore EU-a. Revizijom provedenom od studenoga 2015. do travnja 2016. godine obuhvaćeno je razdoblje 2007. – 2015. Ispitani su sljedeći prioritetni sektori: smanjenje siromaštva, prirodni resursi te sigurnost i pravosuđe. Ti su sektori primili 89 % sredstava u okviru bilateralne potpore tijekom razdoblja 2007. – 2015. (vidjeti **prilog III.**).

11

Naš se rad sastojao od pregleda dokumentacije, razgovora s osobljem iz središnjeg ureda Komisije i Europske službe za vanjsko djelovanje, kao i posjeta Hondurasu. Cilj posjeta bio je prikupiti dodatne informacije te obaviti razgovor s osobljem delegacije EU-a, predstavnicima nacionalnih tijela, korisnicima, drugim donatorima i organizacijama civilnog društva.

Pristup EU-a općenito gledajući bio je relevantan i dobro koordiniran, ali nije bio dovoljno usredotočen

12

Ispitali smo je li Komisija u suradnji s Europskom službom za vanjsko djelovanje odredila koji sektori imaju prednost za primanje pomoći vodeći računa o glavnim potrebama te zemlje na dosljedan način. Isto tako, ispitali smo je li Komisija primjereno uskladila svoj pristup s drugim donatorima koji djeluju u Hondurasu.

Strategije EU-a obuhvaćale su rješavanje važnih potreba, no financijska sredstva bila su raspodijeljena u previše područja

13

Pri izradi programa bilateralne potpore EU-a Hondurasu Komisija se usredotočila na mnoga prioritetna područja⁶. Dokumenti koje je Komisija sastavila pri izradi programa sadržavaju uvjerljive argumente za pružanje pomoći u novim područjima te su ti dokumenti bili u skladu s izraženim potrebama koje su obuhvaćene relevantnim i pouzdanim nacionalnim strategijama. Međutim, u nekim slučajevima strategijom Komisije za razdoblje 2011. – 2013. predviđa se potpora u područjima (kao što je npr. energija iz obnovljivih izvora, energetska učinkovitost te sustavi kvalitete za povećanje konkurentnosti) za koje honduraška vlada nije usvojila sektorsku strategiju. Stoga nije dokazano da je pružanje potpore Komisije u tim područjima bio jedan od vladinih prioriteta.

14

Komisija je provodila svoje strategije kroz mjere koje su uključivale pružanje financijske pomoći (vidjeti **prilog III.**). Ciljevi tih mjera (vidjeti **okvir 2.**) utvrđeni su vrlo općenito, posebice u pogledu smanjenja siromaštva, koje je bilo jedan od prioritetnih sektora za razdoblje 2007. – 2013. Ti su ciljevi bili povezani s velikim brojem područja, uključujući obrazovanje, zdravstvo, vodoopskrbu i sanitarne usluge, sustave kvalitete, statističke sustave i upravljanje javnim financijama. Ograničena usredotočenost na specifična područja značila je da su se napori i financijska pomoć ulagali u velik broj područja, čime se ugrozio njihov mogući učinak. Nadalje, strateška rješenja Komisije uključivala su česte promjene jer je Komisija fleksibilno reagirala na promjene u nacionalnim strategijama. Slijedom toga, neka od tih područja potporu su primala samo tijekom relativno kratkog razdoblja. Glavni primjeri odnose se na potporu osnovnom obrazovanju, zdravstvu, sustavima kvalitete te vodoopskrbi i sanitarnim uslugama koji su svi redom u razdoblju od tri ili četiri godine bili prioritetna područja.

6 Komisija je utvrdila šest „prioritetnih sektora“ za razdoblje 2007. – 2013. i za razdoblje 2014. – 2020. Ti prioritetni sektori obuhvaćaju velik broj različitih područja, kao što su obrazovanje, zdravstvo, vodoopskrba i sanitarne usluge, šumarstvo, energija iz obnovljivih izvora, sigurnost i pravosuđe itd. Za pojedinosti vidjeti **prilog II.**

Ciljevi mjera EU-a u ispitanim prioritetnim sektorima

Smanjenje siromaštva

APN (2009.)	Potpora provedbi nacionalnih planova i strategija, s naglaskom na kvaliteti strategija za osnovno obrazovanje i zdravstvo u svrhu smanjenja stope smrtnosti majki i djece. U manjoj mjeri pruža se potpora reformi državne službe i Nacionalnog ureda za statistiku ⁷ .
PAPSAC (2012.)	Poboljšanje uvjeta vodoopskrbe i sanitarnih usluga te konkurentnost u sektoru poljoprivrede i prehrambenom sektoru s naglaskom na kvaliteti.

Prirodni resursi

MOSEF (2011.)	Jačanje Instituta za očuvanje šuma ⁸ i upravljanja šumama na lokalnoj razini.
EuroFor (2013.)	Potpora provedbi nacionalnog programa za šume i upravljanju šumama na razini zajednice.

Sigurnost i pravda

PASS (2008.)	Potpora sigurnosnom sektoru usvajanjem nacionalne politike sigurnosti i pravde, razvojem institucijskih kapaciteta, politikama sprječavanja i rehabilitacije te poboljšanjem uvjeta u pritvoru i zatvorima.
Eurojusticia (2013.)	Naglasak se većim dijelom stavljao na pravosuđe, jačanje institucijskih kapaciteta za kazneni progon i kažnjavanje za djela korupcije i nasilna kaznena djela, razvoj unutarnjih i vanjskih kontrola u tom sektoru te poboljšanju pristupa pravnim uslugama.

⁷ „Instituto Nacional de Estadística”.

⁸ „Instituto de Conservación Forestal”.

15

Aktivnosti u okviru mjera koje su se poduzimale za provedbu strategija Komisije dobro se nadopunjuju i dobro su usklađene s drugom potporom EU-a koja se pruža u okviru bilateralnih, regionalnih i tematskih programa. Nadalje, u većini slučajeva ciljevi i aktivnosti bili su u skladu s potrebama sektora kojem se pruža potpora. Tijekom revizije uočene su sljedeće dvije iznimke:

- (a) Dio potpore koja se u okviru programa MOSEF pružala općinama nije bio usmjeren na zadovoljavanje potreba u sektoru šumarstva. Primjerice, riječ je o osposobljavanju u području načela opće higijene, izgradnje spremnika vode u svrhu općeg prikupljanja vode, postavljanja koševa za smeće u osnovne škole, izgradnje staza i kioska u gradskom parku i postavljanja solarnih ploča. Međutim, mjerama EU-a nedovoljno se vodilo računa o nejasnoćama u pogledu posjedovanja zemljišta, što je jedan od ključnih problema u sektoru šumarstva. Nesigurnost je uzrokovana time što su tri različite institucije dodjeljivale pravo vlasništva nad šumskim zemljištem bez međusobne koordinacije. To je nepovoljno utjecalo na borbu protiv krčenja šuma, šumskih požara i nezakonite sječe.

- (b) Kao i drugi donatori, EU je pružao potporu sektoru obrazovanja usmjerivši se na predškolsko i osnovno obrazovanje (od 1. do 6. razreda), umjesto na viši stupanj obrazovanja (od 7. do 9. razreda), iako je prema nacionalnim tijelima veću pozornost trebalo posvetiti upravo višem stupnju obrazovanja⁹.

16

Tehnička pomoć pružala se u okviru mjera ili, u slučaju smanjenja siromaštva, u obliku namjenskih mjera¹⁰. Prioritete za tehničku pomoć odredila su nacionalna tijela. Time se omogućilo zadovoljavanje relevantnih potreba i izbjeglo preklapanje. Međutim, s obzirom na to da je Komisija pomoć usmjerila na velik broj područja (vidjeti odlomke 13. i 14.), raspoloživa financijska sredstva nisu bila dovoljna za zadovoljavanje važnih potreba u prioritetnim sektorima – unatoč posebnim zahtjevima odgovornih resornih ministarstava. Ti su se zahtjevi odnosili na relevantne potrebe na čijem rješavanju nisu radili ni drugi donatori.

- (a) Nije udovoljeno određenom broju zahtjeva za tehničkom pomoći koje je uputilo ministarstvo zdravstva, uključujući zahtjeve za studiju o nedostatku vitamina i minerala kod stanovništva i za razvoj integriranog zdravstvenog sustava te povezanih informacijskih sustava.
- (b) Samo se nekoliko lokalnih tijela koja su ovlaštena za upravljanje vodom i sanitarnim uslugama moglo koristiti potporom razvoju kapaciteta, dok nekim od zahtjeva za tehničku pomoć u sektoru vodoopskrbe i sanitarnih usluga nije udovoljeno. Potrebe na koje potpora nije bila usmjerena odnosile su se na pomoć u sastavljanju zakonskih akata, oblikovanju lokalnih projekata i razvoju informacijskog sustava za upravljanje vodom.
- (c) Tehničkom pomoći koja se pružala za unaprjeđenje sustava kvalitete radi povećanja konkurentnosti nisu obuhvaćene neke od glavnih potreba koje je vlada prepoznala, kao što je sastavljanje propisa za provedbu zakona o promicanju ravnopravnosti, vrednovanje metoda za otkrivanje otrovnih ostataka u hrani, konsolidacija različitih nacionalnih strategija i izrada strateškog plana za honduraški ured za akreditiranje.

Unatoč dobroj koordinacijskoj strukturi donatora, još uvijek ne postoji djelotvorna raspodjela rada

17

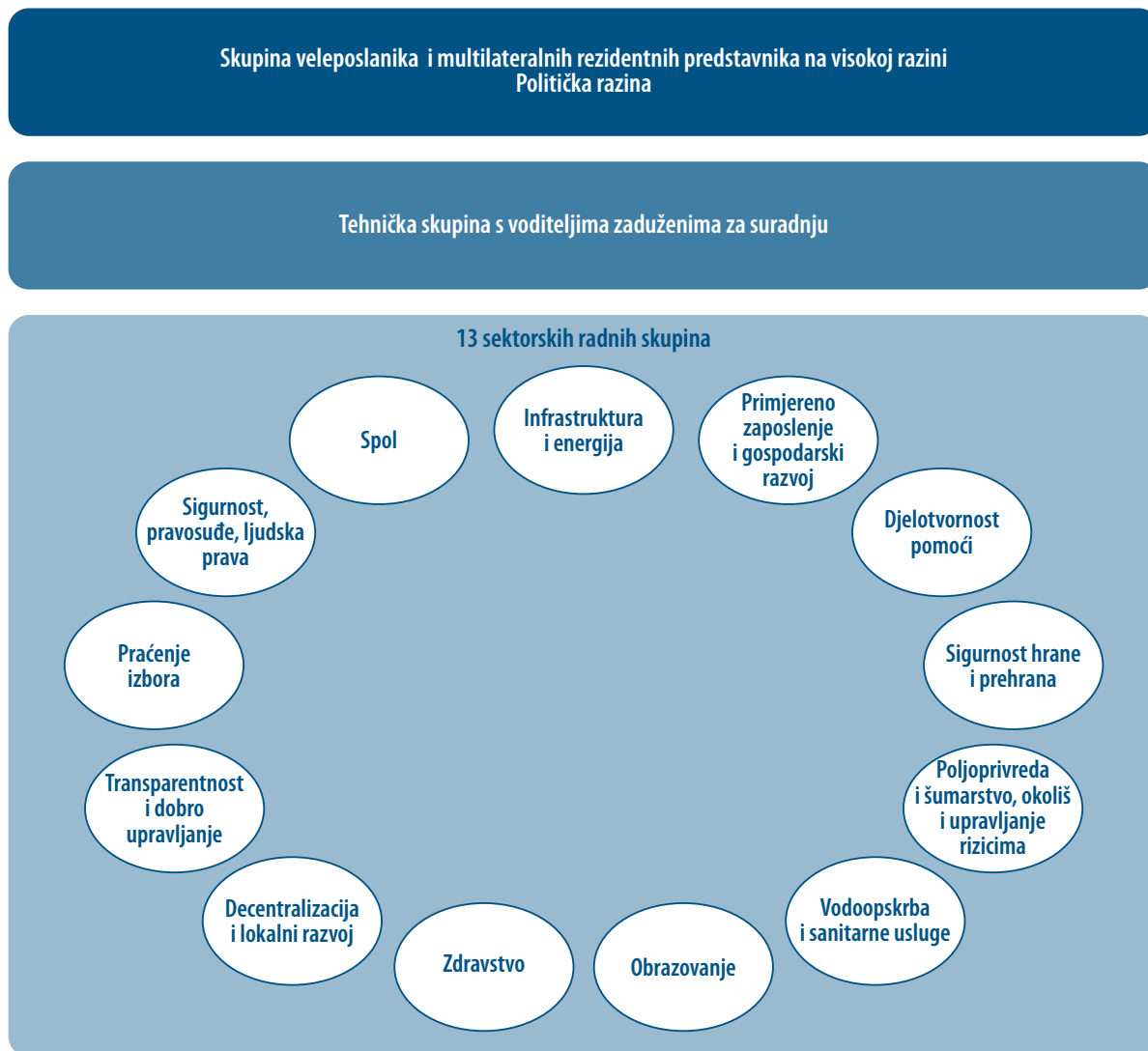
Glavni koordinacijski mehanizam okuplja većinu važnih donatora¹¹ te je organiziran na tri razine (vidjeti **sliku 2.**) uključujući sektorsku razinu na kojoj donatori razmjenjuju informacije i mišljenja. Komisija je aktivno sudjelovala u nekoliko radnih skupina.

9 Kako je navedeno u nacionalnom obrazovnom planu („Plan de educación 2010. – 2014. ¡Para el cambio ya!”).

10 PAAPIR i MADIGEP.

11 Kanada, Francuska, Njemačka, Italija, Japan, Nizozemska, Španjolska, Ujedinjena Kraljevina, SAD, Švedska, Švicarska, Srednjoamerička banka za ekonomsku integraciju, Međuamerička razvojna banka, Svjetska banka, Međunarodni monetarni fond i Europska komisija.

Slika 2. Koordinacija donatora u Hondurasu



Izvor: Europski revizorski sud.

18

Komisija je blisko surađivala s državama članicama EU-a, posebice zaključivanjem sporazuma o delegiranju s Njemačkom u sektoru šumarstva i Španjolskom u sektoru pravosuđa. Još nije uspostavljena djelotvorna podjela poslova, no Komisija radi na uspostavi zajedničke izrade programa koja bi trebala započeti 2018. godine¹².

12 EU je s državama članicama koje djeluju u Hondurasu 2013. godine dogovorio plan zajedničke izrade programa.

19

Suradnja s drugim donatorima bila je manjeg intenziteta. U vrijeme obavljanja revizije nije postojala stvarna podjela poslova, što znači da je u prioritetnim sektorima djelovalo više donatora s različitim pristupima, posebice u sektoru obrazovanja¹³, zdravstva te vodoopskrbe i sanitarnih usluga. U nekim je slučajevima to čak dovelo do preklapanja financiranja (vidjeti **okvir 3.**). Glavne prepreke boljoj usklađenosti donatora su nedovoljna suradnja honduraške vlade i otpor koji pružaju neki donatori.

13 Donatori su usredotočeni na prva dva stupnja osnovnoškolskog obrazovanja, no malo se pažnje posvećuje trećem stupnju osnovnoškolskog obrazovanja ili srednjoškolskom obrazovanju.

Okvir 3.**Preklapanje financiranja**

U sektoru sigurnosti i pravosuđa financiranja su se u određenoj mjeri preklapala na razini ministarstva sigurnosti, u kojem je osposobljavanje u području kaznene istrage za nacionalnu policiju pružalo nekoliko donatora koji su primjenjivali različite pristupe i učenja.

U sektoru vodoopskrbe i sanitarnih usluga polovica općina nije primila nikakvu potporu, no mnogi drugi istodobno su primili potporu više donatora.

20

Još jednu prepreku čini nepostojanje dobrog pregleda potpore koju pružaju donatori. Nužni sveobuhvatni pregledi potpore nisu izrađeni za sve sektore (npr. za sustave kvalitete za povećanje konkurentnosti) ili su pak bili nepotpuni i/ili često nisu bili ažurirani.

Proračunska potpora uglavnom se pružala relevantnim nacionalnim politikama, no u načinu na koji je njome upravljala Komisija postojali su određeni nedostaci**21**

Ispitali smo je li se proračunska potpora pružala za potporu relevantnim i pozdanim nacionalnim strategijama. Ispitali smo i je li pružen primjeren odgovor na rizike povezane s pružanjem proračunske potpore te je li Komisija zaposlila dovoljan broj prikladno kvalificiranih članova osoblja u delegaciji EU-a u svrhu upravljanja operacijama u vezi s proračunskom potporom.

Proračunska potpora općenito gledajući pružala se za potporu relevantnim i pouzdanim nacionalnim strategijama

22

Komisija je znatan dio svoje financijske pomoći pružila u obliku proračunske potpore (vidjeti odlomak 8.). To je od 2010. godine slučaj za smanjenje siromaštva (APN i PAPSAC), kao i za sektor šumarstva za koji se od 2013. godine kombinira proračunska potpora i projektna potpora (EuroFor). Nedavno je preuzeta obveza i da se taj način pružanja pomoći od 2016. godine primijeni za potporu sigurnosti hrane (EUROSAN). Pružanjem proračunske potpore Komisija u većini slučajeva podržava nacionalne razvojne strategije (vidjeti **okvir 1.**), koje uključuju ciljeve u predmetnim područjima, kao i relevantne i pouzdane sektorske strategije:

- (a) U sektoru smanjenja siromaštva za razdoblje 2010. – 2014. vlada je imala obrazovnu strategiju („*Plan de educación! Para el cambio ya!*“) i zdravstvenu strategiju („*Plan nacional salud*“) koje su obje bile usmjerene na postizanje milenijskih razvojnih ciljeva. Zemlja je imala i strateški plan za modernizaciju sektora vodoopskrbe i sanitarnih usluga.
- (b) Sektorom šumarstva upravljalo se u skladu s nacionalnim programom za šume za razdoblje 2004. – 2021.¹⁴ čija je svrha smanjiti ekološku osjetljivost i povećati sposobnost sektora da doprinosi gospodarstvu.
- (c) Kad je riječ o sigurnosti hrane, nacionalna strategija sigurnosti hrane i strategija prehrane ažurirane su 2010. godine radi povećanja sigurnosti i dostupnosti hrane te razine prehrane. Predsjednik Hondurasa 2014. godine prioritetom je proglasio takozvani „suhi koridor“, područje¹⁵ čije se stanovništvo suočava s kroničnim problemom pothranjenosti. Vlada provodi svoju strategiju u okviru nacionalnog programa pod nazivom „Savez za suhi koridor“.

23

Međutim, nije postojala jasna strategija vlade¹⁶ za cilj programa PAPSAC koji se odnosio na unaprjeđenje sustava kvalitete radi povećanja konkurentnosti¹⁷. Iako se nacionalni plan odnosi na potrebu za povećanjem konkurentnosti i produktivnosti zemlje, njime nije utvrđena potreba za poboljšanjem sustava kvalitete. Unaprjeđenje sustava kvalitete nije postavljeno za prioritet ni u nacionalnoj strategiji za konkurentnost¹⁸. Nadalje, naponi koje je ta zemlja uložila u unaprjeđenje sustava kvalitete bili su fragmentirani i nisu imali poseban proračun, dok uključene institucije¹⁹ nisu raspolagale dovoljnim stručnim znanjem da osmisle politike i reforme.

- 14 „*Programa Nacional Forestal 2004. – 2021.*“.
- 15 To područje pokriva središnji, zapadni i južni dio Hondurasa.
- 16 Prema smjernicama za proračunsku potporu Europske komisije, programi sektorske proračunske potpore oslanjaju se na postojanje relevantnih i pouzdanih sektorskih strategija.
- 17 Sustavi kvalitete odnosili su se na normalizaciju, mjeriteljstvo, akreditiranje i jamčenje sukladnosti.
- 18 „*Estrategia nacional de competitividad*“.
- 19 Nacionalni sustav kvalitete i ministarstvo planiranja i vanjske suradnje.

Pružanje proračunske potpore sa sobom je nosilo znatne rizike, koje je Komisija u određenoj mjeri ublažila

24

Pružanje proračunske potpore u Hondurasu bilo je izloženo znatnim rizicima, posebice u pogledu makroekonomske nestabilnosti i nedostataka u upravljanju javnim financijama, kao što su prijevara i korupcija. U skladu s okvirom za procjenu rizika²⁰, Komisija je opisala te rizike te ih pokušala ublažiti.

Makroekonomska stabilnost

25

Makroekonomska stabilnost zemlje korisnice ključni je uvjet za jamčenje djelatnosti proračunske potpore EU-a. Makroekonomska politika Hondurasa nije bila stabilna. Međunarodni monetarni fond 2008. godine nije mogao postići dogovor s Hondurasom nakon što je procijenio da se vlada nije držala preporuka u vezi s monetarnom i deviznom politikom, kontrolom troškova i nadzorom nad bankarskim sustavom. Novi sporazum s Međunarodnim monetarnim fondom sklopljen je tek u listopadu 2010., no opet se prestaje primjenjivati u ožujku 2012. nakon neslaganja oko potrebne makroekonomske politike, posebice u pogledu potrebe za liberalizacijom deviznog tržišta. U prosincu 2014. Međunarodni monetarni fond konačno postiže novi dogovor o makroekonomskoj politici s honduraškom vladom koji se otada uspješno provodi. Zemlja je unatoč tome i dalje nezaštićena od vanjskih čimbenika, posebice onih u vezi s rastom gospodarstva SAD-a i cijenama nafte.

26

Mjere ublažavanja koje Komisija provodi uključuju dijalog, koji je bio posebice uspješan s ministarstvom financija i kojim se poboljšala njegova stručnost. Upotrebljava se i tehnička pomoć, posebice za analizu stanja, procjenu rizika i donošenje gospodarskih prognoza. Uvjeti koje je Komisija postavila za isplatu sredstava (vidjeti **prilog IV.**) uključivali su obvezu postojanja pouzdane i relevantne makroekonomske politike usmjerene na stabilnost. Međutim, nije pruženo dovoljno pojedinosti o točnim očekivanjima. Navedeni su brojni pokazatelji, no nisu utvrđene nikakve ciljne vrijednosti ni pragovi. Odluke Komisije o rezerviranju i isplati proračunske potpore stoga se nisu temeljile na dovoljno strukturiranoj procjeni da je postignut zadovoljavajući napredak. Takav je pristup posebice zabrinjavajući kad je riječ o odlukama koje su se donosile u razdoblju kada nije postojao sporazum između Međunarodnog monetarnog fonda i Hondurasa jer je tada rizik od nestabilnog makroekonomskog okvira bio daleko veći (vidjeti odlomak 25.).

20 Okvir za procjenu rizika uspostavljen je u skladu s preporukama iznesenima u tematskom izvješću Suda br. 11/2010 pod naslovom „Upravljanje Komisije općom proračunskom potporom u zemljama AKP-a, Latinske Amerike i Azije” (<http://eca.europa.eu>) i dokumentu COM(2011) 638 final od 13. listopada 2011. pod naslovom „The future approach to EU budget support to third countries” (Budućí pristup proračunskoj potpori EU-a za treće zemlje).

27

Zbog makroekonomske situacije 2012. godine i nepostojanja sporazuma između Hondurasa i MMF-a, Komisija je u nekoliko navrata uskratila plaćanje proračunske potpore dok se nisu poboljšali izgledi za makroekonomsku stabilnost i pregovorima postigao novi dogovor s MMF-om. Ovom je dobrom praksom poslano važno upozorenje honduraškoj vladi koja je pomogla riješiti situaciju. Komisija je tijekom razdoblja u kojem nije izvršavala plaćanja²¹ ipak potpisala sporazum o financiranju projekta EuroFor kojim se predviđa dodatna proračunska potpora. Smatramo da je time je poslala proturječne poruke kojima se mogla ugroziti djelotvornost potpore.

Upravljanje javnim financijama

28

Kvalitetni sustavi upravljanja javnim financijama ključni su za provedbu politika i pružanje javnih usluga te su stoga još jedan ključan uvjet za djelotvornu proračunsku potporu. U upravljanju javnim financijama u Hondurasu postoje znatni nedostaci, no vlada je usvojila uzastopne planove za poboljšanje stanja. Planom reforme²² usvojenom u lipnju 2011. nisu ispunjena očekivanja Komisije jer plan nije bio dovoljno detaljan i nije sadržavao mjerljive pokazatelje i ciljne vrijednosti. Komisija je smatrala da je poboljšani plan reforme iz svibnja 2012. pouzdan iako je bio prilično općenit.

29

Upravljanje javnim financijama poboljšalo se, iako ne onoliko brzo koliko se očekivalo. Općenito gledajući, i dalje nije na zadovoljavajućoj razini. Problemi za koje je Komisija utvrdila da i dalje postoje su ovi:

- (a) rashodi vlade prekoračuju odobreni proračun i raspoložive prihode
- (b) razina dospjelih nepodmirenih obveza i dalje nije poznata
- (c) proračunom se u potpunosti ne upravlja s pomoću jedinstvenog računa riznice
- (d) djelotvornost honduraškog revizorskog suda²³ je ograničena
- (e) e-platforma za javnu nabavu nije transparentna
- (f) razina korupcije i dalje je zabrinjavajuća.

21 Proračunska potpora za APN ukupno je bila obustavljena 17 mjeseci, a za PAPSAC 23 mjeseca.

22 „Plan para la mejora de la gestion, transparencia y escrutinio de las finanzas públicas 2012. – 2014.”

23 Tribunal Superior de Cuentas.

30

Komisija je uložila napore u ublažavanje rizika koji se odnose na upravljanje javnim financijama.

- (a) Komisija je doprinijela procjenama javnih rashoda i financijske odgovornosti, dok su mjere tehničke pomoći u okviru programa PAAPIR dovele do predlaganja učinkovitijih potrebnih mjera. Razvijeni su kapaciteti predsjedništva, ministarstva financija i odjela za unutarnju kontrolu. Pomoć se pružala i za analizu reformi i usklađenosti s uvjetima za proračunsku potporu. U konačnici, kratkoročna pomoć služila je za poboljšanje plana reforme, razradu potvrda o raspoloživosti proračuna kako bi se izbjegli dodatni proračunski rashodi te za upoznavanje osoblja s proračunskom potporom.
- (b) Komisija je od 2012. godine, kada je izradila svoju strategiju dijaloga o politikama (vidjeti odlomak 42.), postala aktivnija u dijalogu o politikama u području upravljanja javnim financijama. Naglasak je u dijalogu stavljen u prvom redu na poboljšanje upravljanja proračunom, obuhvaćanje tema kao što je fiskalni prihod, proračunska transparentnost i kontrola deficita i rashoda (npr. plaće) u javnom sektoru. Dijalog je imao pozitivan učinak na, primjerice, odobravanje prvog višegodišnjeg proračuna (za razdoblje 2016. – 2018.) i uvođenje potvrda o rashodima kako bi se ograničila dodatna potrošnja sredstava iz proračuna. U okviru sustava potvrda ministarstva su obvezna jamčiti da su sredstva raspoloživa prije preuzimanja obveza.
- (c) Uvjeti koje je postavila Komisija uključivali su obvezu²⁴ uspostave programa za poboljšanja kojim bi bili obuhvaćeni politički prioriteti, programi i projekti, reforme, pokazatelji, ciljne vrijednosti i polazne vrijednosti. Ta je obveza doprinijela usvajanju plana reforme iz 2011. (vidjeti odlomak 29.). Kad je riječ o provedbi plana reforme, Komisija je od 2012. godine pripremila strukturne procjene upravljanja javnim financijama kako bi se očekivanja u vezi s reformama mogla usporediti s ostvarenim napretkom. To je primjer dobre prakse – iako zbog toga što očekivanja nisu bila jasno utvrđena, nije bilo jasno u kojoj se mjeri ili u kojem roku očekuje provedba reformi (vidjeti **okvir 4.**).

24 Taj je uvjet uključen u sporazum o financiranju programa APN.

Okvir 4.

Primjeri nedovoljno preciznih očekivanja u vezi s reformama

- Znatno smanjenje dodatnih proračunskih rashoda, no nije navedeno u kojem roku ili za koliko.
- Uspostava računovodstvenog sustava po načelu nastanka poslovnog događaja bez utvrđenog roka.
- Uporaba jedinstvenog računa riznice bez utvrđenog roka.
- Povećanje obuhvata revizija, no nisu određene ciljne vrijednosti.

Delegacija EU-a nije raspolagala dovoljnom razinom stručnog znanja za upravljanje operacijama proračunske potpore na terenu

31

Za upravljanje proračunskom potporom potrebne su vještine različite od onih potrebnih za upravljanje projektima. Delegacija EU-a u Hondurasu nije raspolagala dovoljnom razinom stručnog znanja u području makroekonomije i upravljanja javnim financijama da upravlja operacijama u vezi s proračunskom potporom na terenu. Do 2013. godine delegacija EU-a oslanjala se na pomoć regionalne delegacije u Nikaragvi za rješavanje problema u vezi s proračunskom potporom, kao i za obavljanje makroekonomske analize. Iako se delegacija u Hondurasu u određenoj mjeri može oslanjati na središnji ured, nedovoljno stručno znanje osoblja u samoj zemlji ipak utječe na upravljanje proračunskom potporom. To je posebice važno u Hondurasu, gdje se proračunska potpora pruža unatoč makroekonomskoj nestabilnosti (vidjeti odlomke 25. i 26.).

Mjerama EU-a, općenito gledajući, postigla su se očekivana ostvarenja, no nedostatci u alatima za praćenje otežali su procjenu postignutih rezultata

32

Ispitali smo jesu li se mjere provodile u skladu s planom i jesu li ostvarenja postignuta kako je planirano. Ispitali smo i je li Komisija na primjeren način pratila provedbu i uspješnost svojih mjera.

Očekivana ostvarenja općenito su postignuta, uz određena kašnjenja poglavito uzrokovana zahtjevnim okolnostima

33

Aktivnosti planirane u okviru mjera Komisije za prioritetne sektore koje su obuhvaćene ispitivanjem, općenito gledajući, uistinu su se provele te su ostvarenja većim dijelom postignuta. Međutim, u sektoru sigurnosti i pravosuđa ostvarenja su postignuta tek djelomično. Uzrok leži u zahtjevnim okolnostima nakon državnog udara iz 2009. godine, kao i u činjenici da nacionalna tijela nisu dovoljno surađivala na provedbi projekata. Slijedom toga, nije došlo do usklađenja pravnog okvira, koje je bilo jedan od glavnih ciljeva programa PASS.

34

Iako su ostvarenja većim dijelom postignuta, u svim su prioritetnim sektorima postojala kašnjenja zbog državnog udara iz 2009. godine, nepostojanja sporazuma između Hondurasa i Međunarodnog monetarnog fonda u razdoblju 2012. – 2014. (vidjeti odlomak 35.) i ograničenih kapaciteta nacionalnih tijela.

35

Kašnjenja su najvidljivija u sektoru šumarstva te su većim dijelom uzrokovana državnim udarom iz 2009. godine. Nakon odustajanja od početnih programa za šume 2009. godine Komisija nije mogla potpisati sporazume o financiranju programa MOSEF i EuroFor sve do druge polovice programskog razdoblja (odnosno do 2011. godine za MOSEF i 2013. godine za EurFor) te provedba nije započela sve do kraja tog razdoblja (2012. i 2014. godine). U programu MOSEF postojala su kašnjenja u pogledu ugovaranja i provedbe. Sva lokalna bespovratna sredstva i većina projekata čiji je korisnik bio Institut za očuvanje šuma odobreni su tek u posljednjem mjesecu prije isteka roka za ugovaranje. Slijedom toga, pomoć EU-a sektoru šumarstva vjerojatno će se i dalje pružati do 2019. godine iako se ona izvorno trebala pružati samo do 2014. godine.

Bez obzira na uporabu različitih alata u praćenju uspješnosti, uočeni su određeni nedostaci

36

Komisija se služila nizom alata za praćenje potpore EU-a, kao što su pokazatelji, terenski posjeti, praćenje usmjereno na rezultate i evaluacije. U odabiru i upotrebi pokazatelja postojali su određeni nedostaci.

- (a) Gotovo pola pokazatelja za program PASS nije bilo dovoljno relevantno jer nisu bili povezani s ciljevima mjera.
- (b) Napredak određenih ciljeva mjera nije se pratio s pomoću pokazatelja. Primjeri su takve prakse poboljšanje kvalitete usluge u sektoru vodoopskrbe i sanitarnih usluga, smanjenje stope smrtnosti majki i djece te otvaranje primjerenih radnih mjesta u sektoru šumarstva.
- (c) U sektoru vodoopskrbe i sanitarnih usluga pokazatelji su se odnosili samo na aktivnosti, a ne na ishode, te oni nisu bili u potpunosti u skladu s nacionalnim strategijama. Primjerice, odnosili su se na broj osoba kojima se prvi put dao pristup vodi i sanitarnim uslugama ili kojima se pružio poboljšani pristup, umjesto na udio kućanstava s pristupom pitkoj vodi u ruralnim područjima.
- (d) Za pokazatelje često nisu bile utvrđene polazne vrijednosti. Točna polazna točka neophodna je za mjerenje napretka, kao i za procjenu toga jesu li ciljne vrijednosti uistinu ostvarive, ali i dovoljno ambiciozne. U slučajevima u kojima polazne vrijednosti jesu bile postavljene, one nisu uvijek bile pouzdane zbog nedostataka u načinu na koji su honduraška tijela prikupljala podatke.
- (e) Tijekom našeg razgovora honduraška vlada i različita ministarstva dovela su u pitanje kvalitetu i relevantnost podataka o praćenju koje je prikupio Nacionalni ured za statistiku i koji su se ponekad razlikovali od podataka o praćenju koje je prikupilo resorno ministarstvo.
- (f) U nekim slučajevima pokazatelji nisu bili uvjerljivi (npr. nepostojanje nezakonite sječe) ili su postavljeni tek nakon rezervacije sredstava. Pokazatelji i ciljne vrijednosti za program APN nisu odabrani sve do potpisivanja sporazuma o financiranju.

37

Komisija se kao jednim od alata praćenja služila i terenskim posjetima. Iako je Komisija dokumentirala svoje terenske posjete, oni se nisu planirali na temelju analize rizika.

38

Praćenje usmjereno na rezultate provodili su vanjski konzultanti tijekom ili nakon provedbe mjera. Tijekom razdoblja obuhvaćenog ispitivanjem praćenje se odvijalo u svakom prioritetnom sektoru za sve mjere s osjetnim napretkom. Konzultanti su iznijeli preporuke, no postupanje po tim preporukama nije se dosljedno pratilo. U nekim slučajevima (program APN) razlog je taj što su preporuke iznesene tek na kraju razdoblja provedbe, dok je u drugim slučajevima razlog jednostavno bio taj što nacionalna tijela nisu poduzela potrebne mjere za primjenu preporuka.

Komisija je uložila određene napore da uspostavi konstruktivan dijalog o politikama koji bi doprinio pozitivnim promjenama

39

Ispitali smo je li Komisija primjenjivala strukturirani pristup dijalogu o politikama koji je uključivao jasne ciljeve, čestu interakciju, evidentiranje napretka i procjenu rezultata. Ispitali smo i je li dijalog o politikama bio u skladu s ciljevima mjera EU-a, kao i je li bio aktivan, konstruktivan i dostatan za postizanje stvarnog učinka.

Komisija je razvila relevantne strategije za dijalog o politikama za većinu prioritetnih sektora

40

Uvjeti dijaloga EU-a o politikama s Hondurasom uspostavljeni su Sporazumom o političkom dijalogu i suradnji (vidjeti odlomak 6.) te će u budućnosti biti obuhvaćeni sporazumom o pridruživanju (vidjeti odlomak 5.). Ukupan okvir dijaloga o politikama je primjeren. Delegacija EU-a u Hondurasu od 2012. godine razvija osam strategija za dijalog o politikama u području makroekonomske politike, upravljanja javnim financijama, razvojne politike, primjerenih radnih uvjeta, sigurnosti hrane, šumarstva, vodoopskrbe i sanitarnih usluga te sustava kvalitete za povećanje konkurentnosti.

41

U tim su strategijama, koje su ažurirane 2013. i 2015. godine, utvrđeni ciljevi za dijalog o politikama. One su primjer dobre prakse, iako su dosta općenite i nedovoljno jasne u pogledu potrebnog broja i razine kontakata. Nadalje, njima nisu obuhvaćena sva područja: još uvijek ne postoji konkretna strategija dijaloga za smanjenje siromaštva ili sigurnost i pravosuđe.

42

Važni aspekti dijaloga o politikama dokumentirani su u izvješćima za zemlju koje za središnji ured u Komisiji sastavlja delegacija. Dijalog također dijelom dokumentiraju voditelji projekata koji Komisiji dostavljaju „izvješća po povratku u ured“ o važnim sastancima. Izvješća te vrste dostavljena su, primjerice, u vezi sa zdravstvom, obrazovanjem, šumarstvom i sustavima kvalitete za povećanje konkurentnosti. Međutim, provedba strategija za dijalog o politikama nije detaljno dokumentirana. Nadalje, Komisija nije procijenila postizanje ciljeva uspostavljenih u okviru njezinih strategija za dijalog o politikama.

Dijalog o politikama koji je Komisija uspostavila olakšao je provedbu mjera EU-a te doveo do vidljivih poboljšanja

43

Dijalog o politikama vode donatori, a ne nacionalna tijela, što je drugi najbolji pristup. Komisija je uložila znatne napore za postizanje relevantnog i konstruktivnog dijaloga o politikama na svim razinama. Kada je dijalog usklađen s drugim donatorima, Komisija je uključena u većinu inicijativa. Komisija također vodi dijalog na bilateralnoj razini ili na razini upravljačkih odbora koji nadziru mjere koje ona financira, primjerice u području šumarstva ili sigurnosti i pravosuđa. Dijalog koji je vodila Komisija općenito je bio u skladu s ciljevima mjera te je doprinio njihovoj provedbi.

44

Iako je EU jedan od glavnih donatora u Hondurasu, njegov financijski doprinos u razdoblju obuhvaćenom ispitivanjem bio je prosječne vrijednosti od tek 0,2 % BDP-a te zemlje. Stoga je učinak financijske poluge koji ta zemlja može očekivati kroz dijalog o politikama ograničen i daleko niži od, primjerice, onoga koji ostvaruje SAD kao najveći trgovinski partner Hondurasu. Dijalog koji je Komisija vodila ipak je imao učinak koji nije bio samo povezan s ciljevima mjera. Na primjer:

- (a) Povrh povezanih mjera, dijalog koji je Komisija vodila u sektoru šumarstva odnosio se i na druga relevantna pitanja, kao što je borba protiv najezde potkornjaka i pregovori za dobrovoljno partnerstvo EU-a s Hondurasom u pogledu izvršenja zakona u području šumarstva, upravljanja i trgovine. Ti su pregovori bili uspješni te je izgledno da će se 2016. godine potpisati sporazum kojim će se Honduras obvezati da će trgovati isključivo drvom prikupljenim zakonitom sječom te da će razviti sustav za provjeru zakonitog podrijetla drva. Pregovori su pomogli ojačati kapacitete u sektoru šumarstva.
- (b) U području ljudskih prava²⁵ dijalog Komisije o politikama bio je ključan za promicanje otvaranja Ureda Visokog povjerenika UN-a za ljudska prava u Hondurasu. Honduraška vlada složila se s tom inicijativom te se očekuje skorašnje otvorenje ureda. Komisija je uspješno promicala zakonodavne reforme, primjerice u slučaju zakona o zaštiti branitelja ljudskih prava. Pomogla je u oblikovanju platforme za dijalog s civilnim društvom u području ljudskih prava i razmjenu s vladom.

45

Određeni su čimbenici umanjili mogući učinak dijaloga koji je Komisija vodila.

- (a) Pronašli smo tek neznatne dokaze da se Komisija, u okviru dijaloga, bavila nekim od područja za koja se potpora pruža u okviru programa APN. Primjerice, održan je tek mali broj bilateralnih tehničkih sastanaka s nacionalnim tijelima na kojima su razmotrene mjere za uklanjanje ozbiljnih poteškoća u postizanju obrazovnih ciljnih vrijednosti²⁶. Dijalogom s drugim donatorima u tom području obuhvaćeni su opći aspekti, kao što su sustavi upravljanja i novi zakon o obrazovanju. U okviru njega nije se pokušalo riješiti pitanje visoke stope ponavljanja razreda i napuštanja školovanja. Nadalje, ne postoje dokazi o tome da je dijalogom Komisije o politikama obuhvaćena provedba nacionalne strategije za statistiku za razdoblje 2011. – 2015. ili drugih reformi državne službe, iako je to bio planirani dio te mjere.
- (b) Honduraška tijela nisu uvijek bila spremna sudjelovati u dijalogu Komisije o politikama. Unatoč naporima koje je EU uložio, vlada nije usvojila politiku za sektore nacionalne sigurnosti i pravosuđa. Nadalje, Komisija nije uspješno promicala Opservatorij za pravosuđe, koji je uspostavljen sredstvima EU-a. Njegovu vidljivost i djelotvornost ugrožava potpora vlade osnivanju jednog drugog opservatorija²⁷.

25 To je područje usko povezano s područjem sigurnosti i pravosuđa.

26 Dva sastanka 2011. godine, jedan 2012. godine i jedan 2013.

27 Drugi opservatorij planira osnovati Misija protiv korupcije i nekažnjavanja u Hondurasu, međunarodno povjerenstvo uspostavljeno za istraživanje korupcije. Organizacija američkih država predložila je uspostavu opservatorija koji bi nacionalnim tijelima u razdoblju od četiri godine pružao potporu u istragama i kaznenim postupcima te reformi pravosudnog sustava.

U zahtjevnim okolnostima u kojima se ta zemlja nalazi, mjere EU-a doprinijele su uvođenju pozitivnih razvojnih promjena, no sveukupna situacija u Hondurasu i dalje je zabrinjavajuća

46

Ispitali smo jesu li mjere EU-a imale pozitivan učinak. U tom smo procesu procijenili razvojne promjene u prioritetnom sektoru, kao i vezu između tih razvojnih promjena i potpore EU-a.

Došlo je do povećanja razine siromaštva

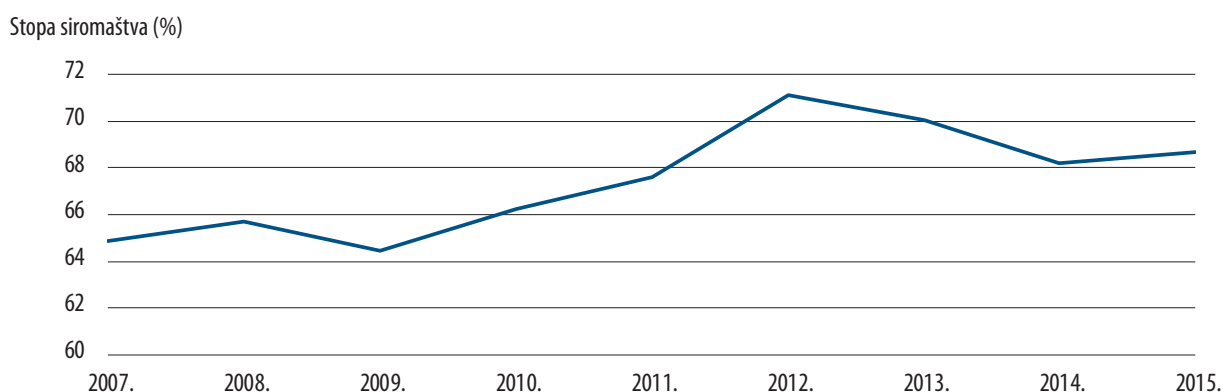
47

Unatoč povećanju socijalnih rashoda, razina siromaštva, izračunana na temelju prihoda i osnovnih potreba, povećala se tijekom razdoblja 2007. – 2015. (vidjeti **sliku 3.**). Iako je siromaštvo najizraženije u ruralnim područjima, ekstremno siromaštvo naglo se povećalo u gradskim područjima. Honduras je i dalje jedna od najsiromašnijih zemalja Latinske Amerike, s najizraženijim nejednakostima²⁸.

28 Ginijev koeficijent 2014. godine iznosio je 0,58 %.

Slika 3.

Razina siromaštva u Hondurasu (%)



Izvor: Nacionalni ured za statistiku.

Obrazovanje

48

U području obrazovanja ostvaren je određeni broj pozitivnih rezultata. Ministarstvo obrazovanja usvojilo je novi zakon o obrazovanju²⁹ i nekoliko uredbi. Jedno od glavnih područja u kojem je ostvaren napredak koji je prepoznala međunarodna zajednica je pridržavanje minimuma od 200 dana predavanja u sustavu javnog obrazovanja godišnje. Osim toga, svake je godine otvoreno otprilike 400 centara za predškolsko obrazovanje u ugroženim područjima te su poboljšanja u sustavu upravljanja ljudskim resursima dovela do ukidanja barem 15 000 lažnih nastavničkih radnih mjesta.

49

Međutim, ciljna vrijednost za 2015. godinu u vezi s brojem djece koja su završila osnovnoškolsko obrazovanje koja je utvrđena milenijskim ciljevima nije postignuta. U nacionalnom planu za razdoblje 2010. – 2022. postignute su samo tri od sedam ciljnih vrijednosti za 2013. godinu (vidjeti **okvir 1.**)³⁰. Sedam pokazatelja za obrazovanje utvrđenih planom vlade za razdoblje 2010. – 2014. nije bilo mjerljivo, u njih deset bio je vidljiv dobar napredak dok ih je jedanaest bilo ispod očekivanja³¹. Nije postignuta nijedna od osam ciljnih vrijednosti koje su se u okviru programa APN trebale postići do 2014. godine. Rezultati za njih šest čak su bili ispod polaznih vrijednosti³².

50

Ne postoje dokazi o tome da je program APN imao znatan učinak u obrazovnom sektoru. Iako se proračun ministarstva obrazovanja osjetno povećao u razdoblju 2007. – 2010., nakon tog razdoblja ostao je na istoj razini tijekom provedbe programa APN. Međutim, učinkovitost se povećala s boljom dodjelom financijskih sredstava za predškolsko obrazovanje i smanjenjem troškova za plaće s 55 % rashoda 2007. godine na 49 % rashoda 2014. godine.

Zdravstvo

51

Ostvarene su četiri od pet ciljnih vrijednosti programa APN u vezi sa zdravstvom. Broj rođenja u zdravstvenim ustanovama se povećao, kao i stopa prenatalne i postporođajne skrbi. Porastao je i broj posjeta liječnicima u ruralnim centrima. Opći zdravstveni cilj programa APN postignut je jer su se tijekom razdoblja obuhvaćenog pregledom stope smrtnosti djece i majki ponešto smanjile. Unatoč tome, nisu postignute ciljne vrijednosti utvrđene nacionalnim planom zdravstva za razdoblje 2010. – 2014. i milenijskim razvojnim ciljevima (vidjeti **tablicu 1.**).

29 Opći zakon o obrazovanju (*Ley Fundamental de Educación*).

30 Broj dana provedenih u školi, niže stope srednjoškolskog obrazovanja i prosječan broj godina provedenih u školi.

31 Prema zaključcima honduraškog revizorskog suda.

32 Neto uključenost u predškolsko obrazovanje, neto uključenost u treći stupanj osnovnog obrazovanja, matematičke vještine u trećem razredu osnovnog obrazovanja, stopa djece koja su napustila sustav, vještine služenja španjolskim jezikom u prvom i drugom stupnju osnovnog obrazovanja.

Tablica 1. Stope smrtnosti djece i majki

		Stopa smrtnosti djece (na 1000 živorođene djece)	Stopa smrtnosti majki (na 100 000 živorođene djece)
Stanje 2009. godine		26	108
Ciljne vrijednosti	Nacionalni plan zdravstva za razdoblje 2010. – 2014. (ciljne vrijednosti za 2014.)	15	60
	Milenijski razvojni ciljevi (ciljne vrijednosti za 2015.)	16	45
Stanje 2014. godine		24	73

Izvor: Nacionalni ured za statistiku, Nacionalni plan zdravstva, Milenijski razvojni ciljevi.

52

Ipak, postojanje potrebne političke volje dokazano je znatnim povećanjem proračuna ministarstva zdravstva u razdoblju 2007. – 2015. i naporima koji su se uložili u povećanje učinkovitosti potrošnje sredstava. U tom se pogledu središnja potrošnja sredstava smanjila te su se troškovi plaća smanjili s 18 % na 15,4 % rashoda. EU je uz druge donatore doprinio tim poboljšanjima. Međutim, strukturni nedostaci, česta izbijanja bolesti³³ i česte izmjene ministara otežale su daljnji napredak.

Vodoopskrba i sanitarne usluge

53

Honduras ima relativno visoku stopu pristupa vodi (86 % kućanstava 2012. godine) i sanitarnim uslugama (80 % kućanstava 2012. godine)³⁴. Te su brojke približne ili čak veće od milenijskih razvojnih ciljeva za 2015. godinu (88 % za pristup vodi, 75 % za pristup sanitarnim uslugama). Ipak, postoje znatne nejednakosti između ruralnih i urbanih područja. Jedan od izazova predstavlja i pitka voda. Procjenjuje se da samo 10 % ruralnog stanovništva ima pristup vodi pročišćenoj klorom, u usporedbi sa 70 % stanovništva urbanih područja³⁵.

54

Od početka provedbe programa PAPSAC 2012. godine nije bilo poboljšanja u stopama pristupa vodi iz slavine (vidjeti **sliku 4.**) i pristupa sanitarnim uslugama³⁶, i to zbog nedovoljne razine ulaganja³⁷. Proračun dodijeljen nacionalnom poduzeću za vodoopskrbu³⁸ povećao se u razdoblju 2007. – 2014., no dodatna sredstva koja su primili pružatelji usluga uglavnom su se iskoristila na nužne troškove kao što su plaće i otplate dugova.

33 Kao što je virus chikungunya, denga groznica, malarija i groznica uzrokovana virusom zika.

34 Nacionalna demografska i zdravstvena anketa za razdoblje 2011. – 2012., izvješće vlade o nacionalnom planu za razdoblje 2010. – 2014. te *Foro Nacional de Convergencia*, organizacija civilnog društva koja prati nacionalnu razvojnu strategiju.

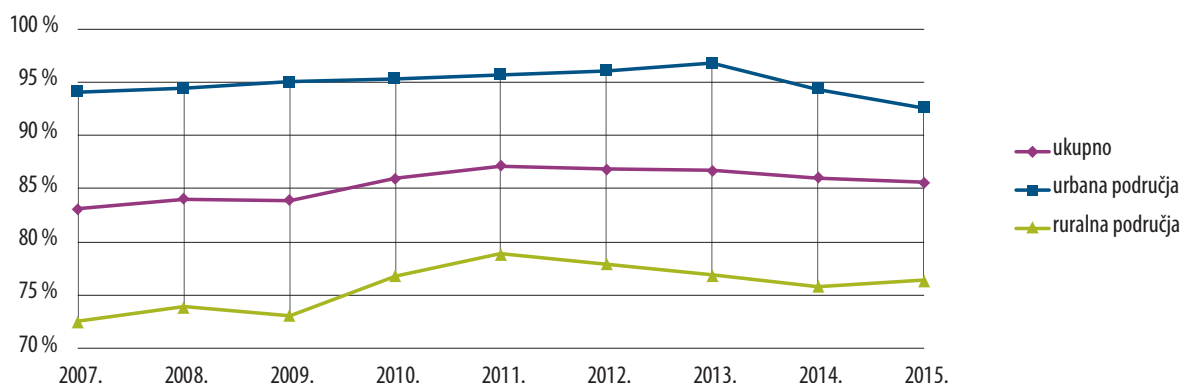
35 Nacionalni program za poboljšanje kakvoće pitke vode, dio nacionalnog plana za pitku vodu i sanitarne usluge.

36 Zajednički program SZO-a i UNICEF-a za vodoopskrbu i sanitarne usluge. Honduras. Ažurirano u lipnju 2015. S podacima pribavljenima od Nacionalnog ureda za statistiku.

37 Svjetska banka, 2013. Honduras – Pregled javnih rashoda: decentralizacija vodoopskrbnih i sanitarnih usluga.

38 *Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados*.

Slika 4. Kućanstva s pristupom vodi iz slavine u Hondurasu



Izvor: Nacionalni ured za statistiku.

55

U tom kontekstu doprinos EU-a predmetnom sektoru bio je relativno ograničenog opsega. Nacionalna tijela koristila su se financijskim sredstvima više donatora kako bi 13 957 osoba dobilo pristup vodi i sanitarnim uslugama, te su istodobno jačali 20 općinskih odbora za vodu te lokalnih odjela za nadzor i kontrolu, osnovali tri vijeća za riječna korita i odobrili nacionalni plan opskrbe pitkom vodom i sanitarnih usluga, kao i povezana financijska pravila.

39 2800 milijuna kilograma u vrijednosti od ukupno 2100 milijuna dolara (izvor: Središnja banka Hondurasa).

Sustavi kvalitete za poboljšanje konkurentnosti

56

Ostvarene su ciljne vrijednosti programa PAPSAC. Riječ je o ciljnim vrijednostima za ostvarenja povezanim s brojem akreditiranih procesa, certificiranih proizvođača i kampanja podizanja svijesti. Međutim, krajnji učinak te potpore na konkurentnost honduraških proizvoda ne može se mjeriti. Postoje naznake da je učinak bio prilično ograničenog opsega. U razdoblju 2012. – 2015. izvoz se neznatno povećao u smislu količine, no opao je u smislu vrijednosti. Količina izvora u EU varirala je, no vrhunac postignut 2011. godine³⁹ nije ponovno ostvaren u narednom razdoblju, unatoč zaključenju sporazuma o pridruživanju 2012. godine (vidjeti odlomak 5.).

Potpore EU-a dovela je do reformi u upravljanju šumama, no prerano je da se vidi cjelokupan učinak

57

Potpore EU-a sektoru šumarstva dovela je do dodatnih reformi. Kombiniranje projektne potpore s mogućnošću primanja proračunske potpore EU-a za posebne sektore ubrzalo je oblikovanje i usvajanje jedinstvene sektorske politike kojom su ovlasti dane Institutu za očuvanje šuma. Potpora EU-a doprinijela je reformama čiji je cilj poboljšati upravljanje u sektoru, ojačati općinsko upravljanje šumama i pojednostavniti administrativne postupke.

58

Reformama još nije postignut znatan ukupni učinak. Postotak šumskog zemljišta u Hondurasu zapravo se smanjio s 59 % 2011. godine na 48 % 2014. godine⁴⁰. Time ne samo da se smanjila pokrivenost te zemlje šumama nego je to imalo utjecaja na bioraznolikost. Glavni čimbenik koji je tome doprinio bilo je smanjenje površine obuhvaćene upravljanjem šumama, što je bilo vidljivo u padu broja planova za upravljanje šumama⁴¹. Zbog toga jedan od dva hektara više nije bio obuhvaćen planom upravljanja. Slijedom toga, postalo je teže riješiti ključne probleme kao što su šumski požari. Broj požara i zahvaćenih područja postepeno raste od 2012. godine.

59

Razlozi što još uvijek nije postignut znatan učinak jesu sljedeći:

- (a) U jačanju Instituta za očuvanje šuma postojala su kašnjenja u pogledu zakonodavstva. Institut stoga do početka programa EuroFor nije djelovao s punim operativnim kapacitetom. Time je propuštena prilika da se ostvari veća učinkovitost u provedbi politike šumarstva općenito, kao i u okviru programa EuroFor konkretno.
- (b) Nacionalna tijela za postizanje ciljeva u sektoru šumarstva tek su u neznatnoj mjeri iskoristila dodatna proračunska sredstva proizašla iz potpore EU-a⁴².
- (c) U sektoru su postojali znatni dodatni izazovi, kao što je najezda potkornjaka (vidjeti odlomak 44. točku (a)).

40 Godišnjaci sa statističkim podacima o šumarstvu u Hondurasu za 2011. i 2014. godinu.

41 Plan upravljanja šumama tehnički je, pravni i operativni dokument u kojem se iznosi kako upravljati posebnim šumama na održiv način tijekom razdoblja od barem pet godina. Uključuje ciljeve, plan ulaganja i akcijski program.

42 Sredstva koja se svake godine prenose iz honduraške državne riznice Institutu za očuvanje šuma nisu se povećala ni 2013. ni 2014. godine. Do povećanja je došlo 2015. godine (1,3 milijuna eura), no taj je doprinos bio znatno manji od potpore EU-a koja je dotad bila isplaćena (1,8 milijuna eura).

Potporom EU-a potaknuta je bliža suradnja pravosudnih institucija s institucijama javne sigurnosti, no stanje u zemlji i dalje je kritično

60

Borba protiv nasilja, nekažnjavanja i korupcije znatno je dobila maha od 2011. godine. Uz potporu EU-a ostvaren je određeni napredak. Upravljački odbori programa PASS i Eurojusticia pospješili su razmjenu informacija među pravosudnim institucijama i institucijama zaduženima za javnu sigurnost. Jedan od pozitivnih rezultata bilo je sklapanje međuinstitucijskih sporazuma o, primjerice, zajedničkom osposobljavanju. Usklađenost različitih institucija i dalje je ograničena jer svaka institucija provodi vlastitu strategiju. Nadalje, koraci za donošenje jedinstvene nacionalne politike za sektor sigurnosti i pravde te za usklađivanje pravnog okvira nisu bili uspješni zbog nedostataka u institucijama i zahtjevnog konteksta nakon državnog udara iz 2009. godine.

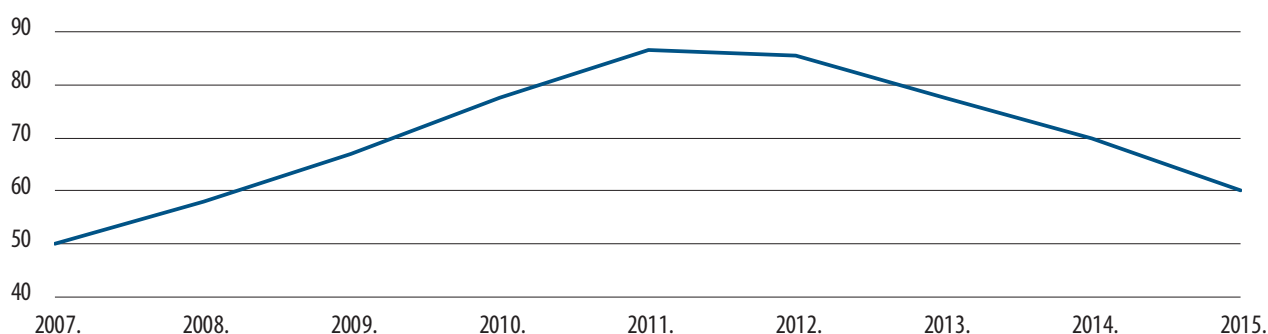
61

Rašireno nasilje i dalje je jedan od problema. Iako stopa ubojstava precizno ne odražava opće sigurnosno stanje u zemlji, ona je važan pokazatelj (vidjeti **sliku 5.**). Unatoč padu stope ubojstava 2012. godine, ta je stopa i dalje izrazito visoka u odnosu na regiju (manje od 30 smrtnih slučajeva na 100 000 stanovnika Srednje Amerike) i u odnosu na svjetske standarde (manje od deset smrtnih slučajeva na 100 000 stanovnika⁴³).

43 Ured Ujedinjenih naroda za drogu i kriminal, Globalna studija o ubojstvima za 2013. godinu, dostupno na <https://www.unodc.org/gsh/>.

Slika 5.

Godišnja stopa ubojstava na 100 000 stanovnika u Hondurasu



Izvor: Honduraška policija.

62

Postoje različita tumačenja u pogledu razloga smanjenja stope ubojstava. Vlada se oslanja na pristup uporabe sile, primjerice, angažiranjem vojne policije umjesto da se naglasak stavi na sprječavanje. Iako je moguće da su preventivne aktivnosti i jačanje institucija nadležnih za javnu sigurnost doprinijeli smanjenju stope, ne postoje čvrsti dokazi koji bi išli tome u prilog. S obzirom na to da je financijski doprinos EU-a bio relativno manjeg opsega te da nisu postignuti neki od glavnih ciljeva programa PASS, izgledno je da je učinak EU-a bio prilično ograničen.

63

Revizijom smo ispitali djelotvornost razvojne potpore EU-a prioritetnim sektorima u Hondurasu. Utvrdili smo da su, u zahtjevnim okolnostima u kojima se zemlja nalazila, mjere EU-a bile relevantne, da su se u okviru njih općenito postigla očekivana ostvarenja, te da su one doprinijele nizu pozitivnih razvojnih promjena u tim sektorima. Istodobno, sveukupna situacija u zemlji i dalje je zabrinjavajuća. Razina siromaštva se povećala, površina šumskih područja se smanjila, nasilje je i dalje raširen problem te je stopa ubojstava izrazito visoka. Utvrdili smo nedostatke u načinu na koji je Komisija upravljala pomoći EU-a. Na temelju tih elemenata zaključili smo da je razvojna potpora EU-a prioritetnim sektorima u Hondurasu bila djelomično djelotvorna.

64

Pristup koji je Komisija primjenjivala za pružanje razvojne potpore u Hondurasu ispravno je bio usmjeren na područja s ozbiljnim potrebama koja su u većini slučajeva bila obuhvaćena relevantnim i pouzdanim nacionalnim strategijama. Međutim, fleksibilnost pristupa značila je da su određena područja potporu EU-a primala samo tijekom relativno kratkog razdoblja, čime se povećao rizik od ugrožavanja mogućeg učinka. Nadalje, utvrdili smo da su za mjere EU-a za pružanje potpore bili utvrđeni vrlo općeniti ciljevi te je stoga financijska pomoć bila raspodijeljena na veliki broj područja ili nije bila usmjerena na zadovoljavanje određenih prioritetnih potreba. Iako u Hondurasu postoje dobre strukture za koordinaciju donatora, stvarna je suradnja bila relativno ograničena, što je u određenim slučajevima dovelo do preklapanja potpore. Unatoč tome, Komisija radi na uspostavi zajedničke izrade programa s državama članicama EU-a koja bi trebala započeti 2018. godine (vidjeti odlomke 12. – 20.).

1. preporuka – Unaprijediti pristup EU-a povećanjem dosljednosti i usredotočenosti

Pri uvođenju budućih promjena u svoju strategiju za pružanje potpore prioritetnim sektorima u Hondurasu, Komisija bi trebala ojačati svoj pristup na sljedeće načine:

- (a) vođenjem računa o tome da se potpora prioritetnim sektorima pruža dovoljno dugo da je moguće postići utvrđene ciljne vrijednosti
- (b) sužavanjem obuhvata svojih mjera na manji broj dobro utvrđenih područja, što bi uključivalo i pružanje pomoći ograničenom broju institucija
- (c) daljnjim radom na uspostavi zajedničke izrade programa s državama članicama i boljim usklađivanjem svojeg pristupa s pristupima drugih donatora.

65

Komisija je znatan dio svoje financijske pomoći pružila u obliku proračunske potpore čime je, općenito gledajući, pružila potporu relevantnim i pouzdanim nacionalnim strategijama. Međutim, delegacija EU-a nije raspolagala dovoljnom razinom stručnog znanja u području makroekonomije i upravljanja javnim financijama da upravlja operacijama u vezi s proračunskom potporom na terenu. Nadalje, pružanje proračunske potpore u Hondurasu sa sobom je nosilo znatne rizike u vezi s makroekonomskim okvirom i upravljanjem javnim financijama. Komisija je mogla djelomično ublažiti te rizike s pomoću dijaloga i tehničke pomoći, kao i postavljanjem uvjeta koje je bilo potrebno ispuniti prije isplate proračunske potpore. Komisija nije na dovoljno strukturiran način procijenila prihvatljivost proračunske potpore kojom bi se dokazalo da je napredak koji je zemlja ostvarila bio u skladu s ciljanim i jasno definiranim referentnim vrijednostima. U jednom slučaju Komisija je preuzela obvezu pružanja proračunske potpore iako je istodobno obustavila plaćanja zbog neispunjavanja općenitih uvjeta prihvatljivosti. Time su partnerskoj zemlji poslane proturječne poruke kojima je ugrožena djelotvornost pomoći (vidjeti odlomke 21. –31.).

2. preporuka – Poboljšati upravljanje operacijama u vezi s proračunskom potporom

Komisija bi trebala dodatno unaprijediti upravljanje operacijama u vezi s proračunskom potporom na sljedeći način:

- (a) jamčenjem dosljednosti poruka koje se šalju pri donošenju odluka o novim ugovorima u vezi s proračunskom potporom. Komisija bi posebice trebala izbjegavati preuzimanje obveza pružanja proračunske potpore u razdoblju u kojem je već obustavila plaćanja zbog neispunjavanja uvjeta prihvatljivosti u vezi s makroekonomskim okvirom i/ili upravljanjem javnim financijama
- (b) trebala bi bolje strukturirati buduće procjene prihvatljivost proračunske potpore kako bi utvrdila je li očekivani napredak ostvaren u skladu s ciljanim i jasno definiranim referentnim vrijednostima
- (c) pri sljedećoj izmjeni osoblja delegacije trebala bi voditi računa o tome da delegacija EU-a u Hondurasu raspolaže većim stručnim znanjem u području makroekonomije i upravljanja javnim financijama.

66

Provedena je većina aktivnosti i postignuta je većina ostvarenja koje je Komisija planirala u okviru svojih mjera, no to je postignuto uz velika kašnjenja uzrokovana vanjskim čimbenicima. Praćenje uspješnosti koje je Komisija provodila bilo je obilježeno određenim nedostacima u pogledu odabira i uporabe pokazatelja, planiranja terenskih posjeta, vremena u kojem se obavljalo praćenje usmjereno na rezultate te praćenja provedbe povezanih preporuka (vidjeti odlomke 32. – 38.).

Zaključci i preporuke

3. preporuka – Unaprijediti mjerenje uspješnosti mjera EU-a

Komisija bi trebala dodatno unaprijediti mjerenje uspješnosti budućih mjera EU-a na način da odabere dostatne, relevantne i mjerljive pokazatelje uspješnosti i utvrdi njihove polazne vrijednosti. U vezi s time trebala bi razmotriti unaprjeđenje nacionalnih sustava za pribavljanje pouzdanih demografskih podataka i podataka o drugim trendovima, posebice Nacionalnog ureda za statistiku. Trebala bi pažljivije odabirati kada će obavljati praćenje usmjereno na rezultate te sustavno pratiti provedbu preporuka koje proizlaze iz tog procesa.

67

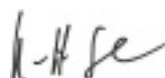
Komisija je razvila strategije za dijalog kako bi strukturirala dijalog o politikama s honduraškom vladom u različitim područjima. To je dobar primjer iz prakse, iako su te strategije dosta općenite i ne obuhvaćaju sva relevantna područja, kao što je smanjenje siromaštva te sigurnost i pravosuđe. Nadalje, Komisija nije sastavila pisane procjene mjere u kojoj su ostvareni ciljevi uspostavljeni strategijama za dijalog. Komisija je, općenito gledajući, uložila znatne napore na svim razinama kako bi postigla relevantan i konstruktivan dijalog o politikama koji je doprinio postizanju ciljeva mjera EU-a (vidjeti odlomke 39. – 45.).

4. preporuka – Unaprijediti dijalog o politikama u prioritetnim sektorima

Komisija bi trebala dodatno unaprijediti svoj dijalog o politikama u prioritetnim sektorima prije 2018. godine, i to širom uporabom strategija za dijalog u svim relevantnim područjima. To podrazumijeva jasno utvrđivanje očekivanih rezultata/ishoda dijaloga. Komisija bi zatim trebala sastaviti pisane procjene mjere u kojoj su ostvareni ciljevi koji su uspostavljeni strategijama za dijalog.

Ovo je izvješće usvojilo III. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda Karel PINXTEN, na sastanku održanom u Luxembourg u 25. listopada 2016.

Za Europski revizorski sud



Klaus-Heiner LEHNE
Predsjednik

Zemljovid Hondurasa



Izrada zemljovida: Eurostat — GISCO, 06/2016

Administrativne granice: © EuroGeographics © UN-FAO © Geonames

Indikativna dodjela sredstava prioritetnim sektorima u Hondurasu za razdoblje 2007. – 2013. i 2014. – 2020.

Razdoblje	2007. – 2013.		2014. – 2020.
Prioritetni sektor	Smanjenje siromaštva		Sigurnost hrane
Obuhvaćena područja	NIP 1 (2007. – 2010.)	NIP 2 (2011. – 2013.)	
	Obrazovanje	Vodoopskrba i sanitarne usluge	Obiteljska poljoprivredna djelatnost
	Zdravstvo	Unaprjeđenje sustava kvalitete	
Iznos za prioritetni sektor (u milijunima)	65,5	45,5	
	111		100
Prioritetni sektor	Prirodni resursi		
Obuhvaćena područja	NIP 1 (2007. – 2010.)	NIP 2 (2011. – 2013.)	
	NIP 2 (2011. – 2013.)	Šumarstvo	
		Energija iz obnovljivih izvora	
		Energetska učinkovitost	
Iznos za prioritetni sektor (u milijunima)	21	47	
	68		
Prioritetni sektor	Pravda i javna sigurnost		Vladavina prava
Obuhvaćena područja	NIP 1 (2007. – 2010.)	NIP 2 (2011. – 2013.)	Borba protiv korupcije Povećanje sudjelovanja građana
	Sigurnost	<i>De facto</i> promjena od sigurnosti (PASS) na pravosuđe (Eurojusticia)	
Iznos za prioritetni sektor (u milijunima)	41	3	
	44		40
Prioritetni sektor			Zapošljavanje
Obuhvaćena područja			Primjereno zaposlenje i socijalna zaštita
Iznos za prioritetni sektor (u milijunima)			85
			Potporne mjere
			10
Ukupan iznos (u milijunima)	223		235

Izvor: Europska komisija.

Bilateralna potpora Hondurasu: odluke tijekom razdoblja 2007. – 2015. (u eurima)

<i>Godina odluke</i>	<i>Naziv programa</i>	<i>Početno dodijeljeno</i>	<i>Ugovoreno na dan 31. 12. 2015.</i>	<i>Isplaćeno na dan 31. 12. 2015.</i>
Programi za razdoblje 2007. – 2013.		219 100 000,00	180 704 286,95	116 339 650,22
Smanjenje siromaštva		102 600 000,00	81 004 660,17	68 906 315,17
2008.	Apoyo Presupuestario al Plan de Nación (APN)	60 500 000,00	38 921 310,17	38 921 310,17
2011.	Programa de Apoyo Presupuestario Sectorial Agua y Calidad (PAPSAC)	42 100 000,00	42 083 350,00	29 985 005,00
Prirodni resursi		68 000 000,00	66 387 310,95	26 655 622,36
2010.	Modernización del sector forestal (MOSEF)	47 000 000,00	46 420 000,00	11 781 637,00
2012.	Programa de Apoyo Europeo al Sector Forestal - EuroFor	21 000 000,00	19 967 310,95	14 873 985,36
Sigurnost i pravda		36 500 000,00	19 148 940,82	10 306 872,92
2007.	Programa de Apoyo al Sector Seguridad en Honduras (PASS) Fase 1	9 000 000,00	6 811 509,16	6 588 572,38
2013.	Promoviendo una Justicia Rápida y Accesible en Honduras (Eurojusticia)	27 500 000,00	12 337 431,66	3 718 300,54
Sigurnost i pravda		12 000 000,00	14 163 375,01	10 470 839,77
2008.	Proyecto de Apoyo a la Modernización de la Administración Pública y a la Integración Regional (PAAPIR)	5 000 000,00	7 548 932,69	6 264 996,94
2009.	Phasing Out - Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria en Honduras (PASAH)	2 000 000,00	1 978 008,79	1 978 008,79
2011.	Programa de Apoyo a los Derechos Humanos (PADH)	5 000 000,00	4 636 433,53	2 227 834,04
Programi za razdoblje 2014. – 2020.		53 200 000,00	13 395 500,00	2 479 100,00
Sigurnost hrane		30 000 000,00	3 997 700,00	799 540,00
2014.	Seguridad Alimentaria, Nutrición y Resiliencia en el Corredor Seco (EUROSAN)	30 000 000,00	3 997 700,00	799 540,00
Zapošljavanje		11 600 000,00	4 698 900,00	839 780,00
2014.	Fortalecimiento Institucional del Empleo Decente y la Seguridad Social en Honduras (EURO +LABOR)	11 600 000,00	4 698 900,00	839 780,00
Vladavina prava		-	-	-
-		-	-	-
Ostali programi za razdoblje 2014. – 2020. (tehnička pomoć)		10 000 000,00	5 952 150,00	1 187 830,00
2014.	Medidas de Apoyo al Desarrollo Institucional y a la Gestión de Políticas (MADIGEP)	10 000 000,00	5 952 150,00	1 187 830,00
UKUPNO		272 300 000,00	194 099 786,95	118 818 750,22

Prilog IV.

Uvjeti za financiranje mjera EU-a postavljeni u sporazumima o financiranju

Mjera	Upravljanje javnim financijama	Proračunska transparentnost i proračunski nadzor	Makroekonomska stabilnost	Smanjenje siromaštva	Šumarstvo
APN	Zadovoljavajući napredak u provedbi programa upravljanja javnim financijama. Na temelju zaključaka procjene javnih rashoda i financijske odgovornosti, izrada i provedba višegodišnjeg programa upravljanja javnim financijama koji sadržava: <ul style="list-style-type: none"> • političke prioritete • programe i projekte • mjere politika (reforme) • određene, mjerljive, dostižne, odgovarajuće i vremenski utvrđene ciljeve, pokazatelje, ciljane vrijednosti, polazne vrijednosti • višegodišnji proračun. U 3. i 4. godini: objavljivanje i objava procjene javnih rashoda i financijske odgovornosti.		<p>Pozitivna ocjena postojanja makroekonomske politike za zaštitu gospodarske stabilnosti koju je dala Komisija. Na temelju:</p> <p>godišnje izrade ažurirane makroekonomske strategije u kojoj se prikazuju glavne makroekonomske i monetarne mjere i rezultati te razvoj glavnih makroekonomskih varijabli.</p> <p>Zadovoljavajuća provedba makroekonomske monetarne politike, s posebnim naglaskom na:</p> <ul style="list-style-type: none"> • inflaciji • razini bruto pričuva • saldu vanjskog tekućeg računa • prihodima od poreza • javnom dugu. 	<p>Pozitivna ocjena napretka u provedbi plana vlade koju je dala Komisija. Na temelju: u 1. godini: izrade i objave plana vlade.</p> <p>Objava i godišnja izrada izvješća o provedbi plana vlade sa sljedećim informacijama:</p> <ul style="list-style-type: none"> • stupanj ostvarenja ciljnih vrijednosti i pokazatelja • stupanj ostvarenja politika • izvršenje proračuna. 	

Mjera	Upravljanje javnim financijama	Proračunska transparentnost i proračunski nadzor	Makroekonomska stabilnost	Smanjenje siromaštva	Šumarstvo
PAPSAC	<p>Zadovoljavajući napredak u provedbi plana upravljanja javnim financijama i/ili reforme upravljanja javnim financijama, s posebnim naglaskom na:</p> <ul style="list-style-type: none"> • poreznoj politici i poreznoj upravi • integritetnom sustavu financijskog upravljanja • vjerodostojnosti, transparentnosti, kontroli i reviziji proračuna • provedbi sveobuhvatne politike borbe protiv korupcije • sustavu nabave • primjerenom planiranju tražnji u proračunu. 		<p>Zadovoljavajući napredak u održavanju stabilne makroekonomske politike, s posebnim naglaskom na:</p> <ul style="list-style-type: none"> • kontroli potrošnje sredstava na plaće i nadnice • kontroli promjenjivog duga • deficitu središnje države • servisiranju duga • napretku u provedbi zakona o državnoj službi • razini međunarodnih pričuva. 	<p>U sektoru vodoopskrbe i sanitarnih usluga sastavljanje izvješća u kojima se prikazuje napredak u sljedećim područjima:</p> <ul style="list-style-type: none"> • jačanju vodstva nacionalnog vijeća za pitku vodu i sanitarne usluge • odobrenju napretka u provedbi sektorske politike • ponovnom aktiviranju i djelovanju trostranog sektorskog odbora • razradi i odobrenju nacionalnog plana za pitku vodu i sanitarne usluge • napretku u provedbi novog općeg zakona o vodi • napretku u provedbi okvirnog zakona o pitkoj vodi i sanitarnim uslugama. <p>U sektoru sustava kvalitete za poboljšanje konkurentnosti sastavljanje izvješća u kojima se prikazuje napredak u sljedećim područjima:</p> <ul style="list-style-type: none"> • provedbi zakona o kvaliteti i konsolidaciji aktivnosti u okviru nacionalnog sustava kvalitete • provedbi strategije konkurentnosti • konsolidaciji aktivnosti strateškog plana za zdravstvo nacionalne službe za poljoprivredu i hranu 	

Mjera	Upravljanje javnim financijama	Proračunska transparentnost i proračunski nadzor	Makroekonomska stabilnost	Smanjenje siromaštva	Šumarstvo
EuroFor	<p>Zadovoljavajući napredak u dokaznoj provedbi programa za unaprjeđenje i reformu upravljanja javnim financijama, s posebnim naglaskom na:</p> <ul style="list-style-type: none"> • poreznoj politici i poreznoj upravi • integriranom sustavu financijskog upravljanja • vjerodostojnosti, transparentnosti, kontroli i reviziji proračuna • provedbi sveobuhvatne politike borbe protiv korupcije • sustavu nabave • primjerenom planiranju tranši u proračunu. 	<p>Redovito dostupne dosljedne i sveobuhvatne informacije o proračunu.</p>	<p>Zadovoljavajući napredak u održavanju dokazivo stabilne makroekonomske politike, s posebnim naglaskom na:</p> <ul style="list-style-type: none"> • kontroli potrošnje sredstava na plaće i nadnice • kontroli promjenjivog duga • deficitu središnje države • servisiranju duga • napretku u provedbi zakona o državnoj službi • reformi mirovinskog sustava i socijalne sigurnosti • reformi javnih poduzeća. 		<p>Zadovoljavajući napredak u izvršenju strategije i sektorskih politika, među ostalim s pomoću izvješća u kojima se dokazuje napredak u:</p> <ul style="list-style-type: none"> • jačanju vodstva Instituta za očuvanje šuma • unaprjeđenju organizacijskog ustroja Instituta za očuvanje šuma • provedbi nacionalnog programa za šume • djelovanju nacionalnog savjetodavnog vijeća za šumarstvo u suradnji s drugim regijama i općinama • provedbi zakona o šumarstvu • smanjenju prosječnog troška odobrenja formalnosti izračunanih po metru kubnom drva • provedbi nacionalne strategije za borbu protiv nezakonite sječe, posebice informacijskog sustava za registar, administraciju i kontrolu šuma • dobrovoljnom partnerskom sporazumu između EU-a i Hondurasa o izvršenju zakona o šumama, upravljanju i trgovini • povećanju kvalitete i količine informacija o tom sektoru i javno dostupnih informacija o upravljanju Institutom za očuvanje šuma.

Sažetak

III

Komisija čini sve što je u njezinoj moći kako bi pomogla toj zemlji da postigne viši stupanj razvoja. Ona smatra da je u teškim okolnostima razvojnom potporom EU-a ostvaren stvaran učinak u područjima intervencije.

Komisija će i dalje ispravljati utvrđene nedostatke u pogledu upravljanja svojom potporom na temelju prijedloga Suda. Međutim, željela bi istaknuti da nije moguće utvrditi u kojoj mjeri je učinak EU-a na razvoj ugrožen zbog „nedostataka povezanih s upravljanjem”, posebno u kontekstu širokog raspona vanjskih čimbenika.

U pogledu šumskih površina, Komisija ističe da su vanjski čimbenici bili glavni razlog njihova gubitka. Na primjer, smrekov potkornjak uzrok je gubitka 11 % šuma u zemlji.

IV

Ključna područja u zemlji morala su se promijeniti na fleksibilan način kako bi se odgovorilo na promijenjene potrebe u zemlji.

Višegodišnjim indikativnim programima EU-a jamči se dosljednost i istovremeno se omogućuje fleksibilnost kako bi se mogla uzeti u obzir nova kretanja i nacionalne mogućnosti politike. Stoga je potrebno oprezno uspostaviti ravnotežu između strogog programa suradnje koji nije u skladu s nacionalnim prioritetima i programa kojim se nastoje uzeti u obzir promjene okolnosti u zemljama u kojima se provode operacije uz očuvanje održivosti dugoročnih ciljeva.

Komisija se s vremenom usredotočila na uže definirane sektore što je razvidno iz promjene prioriteta između strateškog dokumenta za zemlju (CSP) za razdoblje 2007. – 2013. i višegodišnjeg indikativnog programa (MIP) za razdoblje 2014. – 2020. U tom kontekstu tijekom pregovora o višegodišnjem indikativnom programu za razdoblje 2014. – 2020. postignut je opći dogovor s vladom da neće biti prekida s CSP-om za razdoblje 2007. – 2013. i honduraški dionici cijenili su razinu usklađenosti s nacionalnim prioritetima.

Nadalje, Komisija smatra da ima širok raspon primjerenih alata za praćenje uspješnosti koji uključuju dijalog o politici, misije praćenja i ROM (praćenje usmjereno na rezultate).

V

Skupina za koordinaciju donatora G16 u Hondurasu vrlo je koristan alat za koordinaciju među donatorima. Ona od osnivanja 1998. neprekidno radi i cijelo vrijeme provodi načela za osiguranje djelotvornosti potpore.

G16 je omogućio dugoročni politički dijalog između honduraške vlade i glavnih donatora. Koordinacija donatora u Hondurasu stoga je bila dobro oblikovana i strukturirana te su preklapanja napora usmjerenih na suradnju svedena na najmanju moguću razinu.

Zajedničkim programiranjem, koje bi trebalo početi 2018., dodatno će se pojačati naponi usmjereni na suradnju kojima će se ona podići na još višu razinu.

VI

Strategije dijaloga o politikama razvijene su u sektorima koji primaju proračunsku potporu i u kojima one čine jedan od mnogih instrumenata (financijska potpora, tehnička pomoć, praćenje i slično).

Mjera do koje su ostvareni sektorski ciljevi procjenjuje se u pisanom obliku u svakom spisu o isplaćenoj proračunskoj potpori. Ostvareni učinak kombinirani je rezultat svih vrsta instrumenata, a ne samo dijaloga o politikama.

Komisija će ipak nastaviti jačati svoje mehanizme za dijalog o politikama, posebno procjenu i praćenje napretka u provedbi dijaloga o politikama i odgovarajuće dokumentacije.

VII

Komisija u svakom trenutku osigurava stručnjake u području makroekonomije u svim svojim delegacijama na temelju pristupa kojim se uzimaju u obzir trošak i koristi. Unatoč tome što u Delegaciji do nedavno nije bilo stručnjaka za makroekonomiju i upravljanje javnim financijama, ona je primila tehničku potporu od Delegacije u Nikaragvi.

Nadalje, Delegaciji EU-a u Hondurasu pomagali su brojni stručnjaci za pitanja upravljanja javnim financijama i makroekonomije: iz središnjeg ureda, u obliku misija na terenu, tehničke pomoći (PAAPIR – Program potpore za javnu upravu i regionalnu integraciju) i svakodnevnih kontakata sa središnjim uredom u pogledu posebnih pitanja.

Nadalje, Komisija je provodila misije središnjeg ureda u Hondurasu i Washingtonu za praćenje stanja u suradnji s honduraškom vladom i MMF-om.

Treba napomenuti da Komisija pridaje iznimnu važnost zapošljavanju odgovarajućih kandidata u delegacijama te njihovo osoblje sudjeluje u redovitim programima osposobljavanja i tečajevima obnove znanja.

Pri procjeni kriterija prihvatljivosti Delegacija isto tako uvijek strogo primjenjuje Smjernice o proračunskoj potpori.

Pružena proračunska potpora bila je dosljedna i usklađena, utemeljena na bliskom dijalogu s partnerskom zemljom, čime se osigurao trajni dijalog o politici i prilagodba teškim okolnostima.

Nadalje, sva dokumentacija o isplati pažljivo se analizira, a konačne odluke donosi Upravljački odbor za proračunsku potporu (BSSC). BSSC je tijelo koje donosi odluke i uvijek evidentira odluke koje su donijeli njezini članovi.

Smjernicama o proračunskoj potpori omogućuje se provođenje dinamičkog pristupa koji je uveden Komunikacijom o proračunskoj potpori COM(2011) 630 final i relevantnih Zaključaka Vijeća: „EU će na sve oblike proračunske potpore primjenjivati prilagođeni i dinamički pristup prihvatljivosti, usmjeravajući se na napredak u provedbi vjerodostojnih i relevantnih strategija sektorskih reformi u cilju ostvarivanja najvećeg mogućeg učinka na terenu“ (Zaključci Vijeća 9371/12).

Opazanja

13

Kada je riječ o potpori u području obnovljive energije i energetske učinkovitosti, u razdoblju 2011. – 2013. nisu se provodile aktivnosti suradnje. Mjere predviđene u nacionalnom indikativnom programu (NIP) 2007. – 2013. u tim područjima predložene su kao nastavak prethodnih mjera u sektoru električne energije, odnosno kao nastavak na projekte GAUREE i GAUREE 2 (Neovisno upravljanje i racionalna uporaba električne energije).

Međutim, u svojoj srednjoročnoj reviziji (2009.) vlada je, posredstvom ministra zaduženog za sektor električne energije, izjavila da nije bila potrebna potpora u pogledu obnovljive energije i energetske učinkovitosti. Nacionalna nadležna tijela u energetske sektoru primijetila su da su zakonom o poticanju obnovljivih izvora energije ostvareni novi izvori obnovljive energije uz pomoć privatnih ulaganja.

Iz tog je razloga Delegacija EU-a uključila u svoje programe u sektoru šumarstva mjere povezane s obnovljivom energijom i energetske učinkovitosti (MOSEF i CLIFOR). Te su se mjere provodile kao mehanizmi za prilagodbu klimatskim promjenama i poticaji za upravljanje šumskim resursima (a ne kao intervencije u energetske sektoru).

Kada je riječ o sustavima kvalitete za poboljšanje konkurentnosti, taj sektor bio je komplementarna sastavnica strategije Komisije za podupiranje provedbe Sporazuma o pridruživanju između EU-a i Srednje Amerike.

Intervencija EU-a u tom pogledu može se opravdati i potpisivanjem Sporazuma o pridruživanju između EU-a i Srednje Amerike 29. lipnja 2012. i privremenom primjenom dijela IV. Sporazuma o pridruživanju od 1. kolovoza 2013.

14

EU je pružao pomoć u tim sektorima jer su se oni smatrali prioritetnim sektorima u vladinoj strategiji za smanjenje stope siromaštva (PRS).

Nadalje, Delegacija je 2006. sudjelovala u zajedničkim raspravama između donatora i vlade u okviru Savjetodavnog odbora za PRS (*Consejo Consultivo de la ERP*) u cilju revizije PRS-a. Proračunska ulaganja (domaća i vanjska sredstva) bila su usmjerena na sljedeće sektore: obrazovanje, zdravlje i prehrana, socijalna zaštita, infrastruktura, proizvodnja i pristup imovini te upravljanje. Ta su područja stoga postala prioritetni sektori i za mjere suradnje EU-a.

U pogledu kratkog razdoblja pružanja potpore, bio je nužan određeni stupanj fleksibilnosti programâ EU-a kako bi se omogućilo reagiranje na promjenu stanja i prilagodba aktivnosti tom promijenjenom stanju nakon političke krize uzrokovane državnim udarom 2009. (vidjeti odgovor Komisije na odlomak IV.).

15

(a)

Komisija ističe da je sektor šumarstva povezan i s upravljanjem vodama i sanitarnim uslugama te sa zaštitom tla. U svjetlu toga Delegacija je ocijenila da je potpora koja se općinama pruža iz projekta MOSEF u skladu s ciljevima projekta.

MOSEF je glavni projekt u međunarodnoj zajednici donatora kojim se jača koordinacija među trima institucijama koje dodjeljuju pravo vlasništva nad šumskim zemljištem.

Posjedovanje zemljišta političkoj je pitanje i veliki problem u cijeloj Latinskoj Americi. Iako se on ne može riješiti samo projektima suradnje, rješava se mješavinom drugih kanala i instrumenata: i. inicijativom FLEGT (provedba zakonodavstva, upravljanje i trgovina u području šuma) koju provodi EU i koja je najdjelotvorniji instrument za poticanje reformi, ii. dijalogom o politici u kontekstu pregovora o bilateralnom dobrovoljnom sporazumu o partnerstvu FLEGT-a (VPA) s EU-om te iii. posebnim ugovorima o pružanju pomoći (npr. projekt PROCORREDOR – *Gestión Sostenible de Recursos Naturales y Cuencas del Corredor Biológico Mesoamericano en el Atlántico Hondureño*).

Nadalje, Komisija napominje da se sukobi povezani sa zemljištem u zemlji bogate kulturne raznolikosti sa snažnim vrijednostima baštine mogu riješiti na dva načina: uređivanjem zemljišta i mehanizmima savjetovanja s domaćim zajednicama. Potpora EU-a za uređivanje zemljišta stoga je „postupni” pristup.

(b)

Tijekom razdoblja koje je predmet revizije Honduras je izmijenio svoj zakon o obrazovanju produživši osnovno obrazovanje do devetog razreda. Donatori su u skladu s time prilagodili svoju potporu.

16

Uvijek je bilo više potražnje nego dostupnih ponuda za tehničku pomoć. Mehanizam za utvrđivanje prioriteta proveden je u okviru tehničkih odbora u kojima su sudjelovali EU, honduraška vlada i relevantne institucije (u području zdravlja, kvalitete, vodoopskrbe i sanitarnih usluga).

Koordinacija donatora bila je dobro strukturirana. Stoga je ista analiza troškovne učinkovitosti provedena u pogledu relevantnih potreba koje nisu zadovoljene.

Pažljivo će se analizirati relevantna područja koja nisu dobila financiranje kako bi se moglo utvrditi koje se druge aktivnosti/mjere mogu poduzeti za njihovo podupiranje.

Zajednički odgovor na odlomak 16. (a) do (c)

Na temelju programa PAAPIR utemeljenog na potražnji Komisija je mogla pružiti tehničku pomoć sektorima s ključnim potrebama nakon pažljive procjene i utvrđivanja prioriteta.

Komisija ističe da se nisu mogli zadovoljiti svi zahtjevi.

(a)

Uz prethodno navedeni zajednički odgovor, u posebnom slučaju sektora zdravstva Tehnički odbor za PAAPIR odbrio je 2013. studiju o nedostatku vitamina i minerala, no ona nije naknadno provedena.

18

Komisija smatra da je ostvaren dobar napredak prema postizanju djelotvorne podjele rada među donatorima. Na primjer, GIZ je preuzeo pitanja klimatskih promjena i šumarstva, a Španjolska pitanja upravljanja i reformi u sektoru pravosuđa.

Na razini Delegacije razvijen je plan za zajedničko programiranje nakon 2018. Analiza nacionalnog konteksta u Hondurasu u tom pogledu bit će provedena tijekom 2016.

19

Komisija trajno nastoji pojačati suradnju s honduraškom vladom i svim donatorima. Glavna koordinacija provodi se s državama članicama EU-a. Delegacija EU-a također je vrlo aktivna u G16 s ciljem postizanja najbolje moguće koordinacije s glavnim donatorima u Hondurasu.

Okvir 3. – Preklapanje financiranja

Komisija smatra da se pristupi donatora mogu uzajamno nadopunjavati iako su različiti.

U sektoru vodoopskrbe i sanitarnih usluga potporu su primile sve općine koje sudjeluju u projektu, ali nisu sve primile ulaganja u infrastrukturu. Nadalje, osnovani su COMAS (Općinsko povjerenstvo za vodoopskrbu i sanitarne usluge) i USCL (Jedinica za praćenje i lokalnu kontrolu) koji pokrivaju sve općine. Potpora općinama temeljila se na jačanju kapaciteta s pomoću ta dva subjekta.

20

Delegacija smatra da je izrazito aktivna u koordinaciji s drugim donatorima, što smanjuje rizik od preklapanja. Pregled donatora koji oduzima mnogo vremena nije uvijek najdjelotvorniji alat. Čini se da se bolji rezultati ostvaruju koordinacijom koju vode korisnici na temelju opunomoćivanja i dijaloga o politici.

23

Prihvatljivost sektora u cijelosti je procijenjena u skladu sa Smjernicama o proračunskoj potpori. Na temelju toga donesen je zaključak da je sektorska politika bila dovoljno vjerodostojna i relevantna za postizanje zadovoljavajućeg programa proračunske potpore.

Ako postoje dovoljni elementi vjerodostojnosti i relevantnosti, sektorska politika može se s vremenom poboljšati i osnažiti. To je dio trajnog programa proračunske potpore i rezultat dijaloga o politici i tehničke pomoći.

Nadalje, Komisija napominje da se potpora sustavima kvalitete provodila u kontekstu Sporazuma o pridruživanju između EU-a i Srednje Amerike te da ju je potvrdila vlada.

26

Komisija smatra da je strukturirana analiza za kriterij prihvatljivosti makroekonomske stabilnosti važna i da se provodi na temelju Smjernica o proračunskoj potpori.

U slučajevima koje je naveo Sud napredak se temeljio na nizu posebnih pokazatelja. Razvoj tih pokazatelja dokaz je da je ostvaren pozitivan napredak i da nije bilo pogoršanja u vrlo složenoj situaciji.

U pogledu nepostojanja sporazuma između honduraške vlade i MMF-a, takvo stanje navodi se u Smjernicama o proračunskoj potpori. U točki 5.1.2. smjernica navedeno je sljedeće: „S druge strane, nepostojanje programa MMF-a ne znači automatski da nije zadovoljen kriterij makroekonomske prihvatljivosti (...). Ako je provedba nezadovoljavajuća ili ako nije uspostavljen program MMF-a zbog poteškoća u dogovoru o programu s MMF-om, država još uvijek može biti prihvatljiva ako nisu ugroženi ciljevi programa proračunske potpore, posebno za SRC”.

Čak i ako se uzme u obzir odluka MMF-a, Komisija je zaključila da to neslaganje oko vrlo tehničkog, manje važnog elementa ne isključuje opću pozitivnu ocjenu i daljnju potporu naporima vlade usmjerenima na ponovno uspostavljanje makroekonomske stabilnosti.

27

Priprema programa proračunske potpore u određenom sektoru može se odvijati dok nema isplata drugih programa. To je dio trajnog dijaloga o politici i potpore honduraškoj vladi u različitim sektorima/politikama. Opća je poruka da partnerskoj zemlji treba pružiti proračunsku potporu unatoč poteškoćama u više sektora.

Nadalje, Delegacija je vodila dijalog o politici tijekom razdoblja navedenih u bilješki, što se ne bi trebalo smatrati kontradiktornom porukom uskraćivanja proračunske potpore.

Nadalje, potpisivanjem financijskog sporazuma o proračunskoj potpori osigurava se EU-u dodatna prilika za pregovore.

Komisija ne vidi proturječja u potpisivanju Eurofora. Trebalo bi napomenuti da taj program sadržava vrlo pouzdani element tehničke pomoći kojim se upravlja na temelju delegirane suradnje. Ona je trebala odmah početi i u okviru dijaloga o politici jasno je navedeno neće biti isplata dok ne bude riješena makroekonomska situacija.

28

Komisija je snažno podupirala reformu upravljanja javnim financijama u Hondurasu i održavala je blizak i trajni dijalog u cilju podupiranja poboljšanja i napretka u tom području.

Poboljšanje javnih financija prati se uzastopnom izradom izvješća o javnim rashodima i financijskoj odgovornosti (PEFA) koja su sveobuhvatni zajednički pothvat donatora i vlade.

29

Iako Komisija priznaje nedostatke, ostvaren je znatan napredak i uvode se postupna poboljšanja.

Reforma sporije napreduje zbog makroekonomskog i političkog stanja u državi. Međutim, zabilježen je napredak. Taj je pozitivan napredak još relevantniji i važniji te ga je još teže postići u složenom okruženju kao što je Honduras.

Nadalje, Komisija smatra da je vrlo teško zadovoljiti očekivanja o brzini reforme. Iako postoje izazovi, ostvarena su važna postignuća, posebno potporom EU-a, na primjer: uspostava potvrde o dostupnosti proračuna u cilju izbjegavanja odstupanja od planiranih rashoda resornih ministarstava. Ta je inovacija uvedena nakon misija iz središnjeg ureda i dijaloga s lokalnim TA-ovima i MMF-om.

Zajednički odgovor na odlomak 29. (a) do (c)

Komisija se slaže s nalazima Suda i ulaže sve napore u praćenje politika i uspješnosti u tom području.

Kako je Sud napomenuo u odlomku 30., zahvaljujući ovoj preciznoj procjeni Komisija je mogla pravilno usmjeriti dijalog o politici i inicijative za razvoj kapaciteta u područjima upravljanja javnim financijama koja zahtijevaju najviše pozornosti i u koordinaciji s ostalim donatorima.

Komisija pritom usklađeno i dosljedno podupire napore koje vlada ulaže u poboljšanje uspješnosti upravljanja javnim financijama.

(d)

Na temelju posljednje dostupne procjene PEFA može se uspostaviti niz mjera za poboljšanje te situacije. To se pitanje rješava u okviru dijaloga o politici između Komisije i honduraške vlade.

(e)

To se pitanje rješava u okviru dijaloga o politici između Komisije i honduraške vlade.

(f)

Korupcija je izazov u području demokratskog upravljanja i vladavine prava.

Međutim, unatoč zahtjevnom kontekstu, trenutačno se provodi revizija novog Kaznenog zakona (*Código Penal*) uz potporu Španjolske i programa Eurojusticia (u okviru procesa socijalizacije novog nacrtu Kaznenog zakona). Nadalje, u okviru višegodišnjeg indikativnog programa za razdoblje 2014. – 2020. oblikuje se projekt za borbu protiv korupcije.

Komisija podupire i inicijativu s mladima kojom im nastoji pomoći da saznaju koja su njihova prava i odbace koruptivnu praksu („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”, dokument br. EIDHR/2015/369-295).

30

(c)

Komisija će nastaviti raditi na daljnjoj definiciji referentnih vrijednosti za mjerenje napretka.

Za neke je kriterije (posebno PFM) posebno važan napredak u odnosu na početne ciljeve reforme, dok je za druge (na primjer, makroekonomski) održavanje politika usmjerenih na stabilnost dovoljno za potvrdu prihvatljivosti.

Nadalje, postupak reforme pratit će trajni dijalog o politici i omogućit će se pojašnjenje očekivanja.

Okvir 4. – Primjeri nedovoljno preciznih očekivanja u vezi s reformama

Vidjeti odgovor Komisije na odlomak 27.

31

Voditelj suradnje i voditelji projekata koji sudjeluju u operacijama proračunske potpore prošli su tehničko osposobljavanje o proračunskoj potpori i primjenjuju svoje radno iskustvo kako bi potvrdili da postoji potrebna stručnost za upravljanje javnim financijama.

Nadalje, uspostavljena je snažna tehnička pomoć (PAAPIR) za podupiranje aktivnosti proračunske potpore (vidjeti i odgovor Komisije na odlomak VII.).

Nadalje, Delegacija ima na raspolaganju širok raspon stručnjaka u području upravljanja javnim financijama i makro-ekonomskih pitanja: iz središnjeg ureda, u okviru misija na terenu, tehničke pomoći i redovitih kontakata sa središnjim uredom u pogledu problematičnih pitanja.

33

U sektoru sigurnosti i pravosuđa ostvareni su neki vrlo pozitivni rezultati unatoč posebnim poteškoćama u tome sektoru.

Na primjer, pokretanje međusektorskog osposobljavanja pravosudnih djelatnika (sudaca, policijskih djelatnika i državnih odvjetnika) bilo je vrlo uspješno. Osposobljavanje je prvi put pokrenuto i vođeno kao formalni tečaj osposobljavanja nakon kojega se dobiva potvrda sveučilišta.

Nadalje, uspješno je provedena potpora NVO-ima koji se financiraju u okviru programa PASS te komponenta za opremanje korisnika.

35

Zbog državnog udara 2009. Delegacija nije mogla dodatno razraditi projekt, posebno zato što vlada nije službeno priznata do sredine 2010.

Kašnjenje u provedbi projekta MOSEF dijelom je bilo posljedica požara u uredima ICF-a (Zavoda za očuvanje šuma) u kojima se MOSEF nalazio.

36

(a)

Komisija smatra da je nužno uzeti u obzir kontekst oblikovanja i odobrenja programa PASS. Doista, kada je program PASS odobren 2008. njegovi su ciljevi bez sumnje bili ambiciozni, ali i realistični. Mjere su se u tom kontekstu smatrale primjerenima.

Zbog institucionalne krize 2009. koja je dovela do državnog udara znatno se promijenio kontekst i nova vlada usmjerila je sve napore u obnovu „institucionalnosti“ honduraške države. Nadalje, organizirani kriminal iskoristio je državni udar i njegove posljedice za povećanje svog utjecaja. Državne institucije znatno su oslabljene, posebno Ministarstvo sigurnosti koje je imalo premalo kapaciteta i političke volje.

Uzimajući u obzir sve te izazove može se reći da su se unatoč nepovoljnim okolnostima nastalima zbog političke nestabilnosti 2009. programom PASS ostvarili znatni rezultati, iako se nisu ostvarila početna očekivanja.

(b)

Ne moraju se sva područja sektorske politike pretvoriti u posebne pokazatelje. Samo se određen broj tih područja može upotrijebiti za posebne pokazatelje. Nadalje, ukupni napredak u sektoru i, stoga, svi ciljevi mjera prate se u okviru procjene napretka u provedbi sektorske politike.

U slučaju programa APN pratio se napredak mjera, ali su se za izvješćivanje o postignućima programa proračunske potpore upotrebljavali pokazatelji iz honduraškog nacionalnog plana.

(c)

Budući da je u vrijeme oblikovanja bio u tijeku postupak provjere pokazatelja nacionalnih strategija te oni nisu bili dovoljno detaljni da bi se mogli mjeriti, u sektoru vodoopskrbe i sanitarnih usluga trebalo je predložiti *ad hoc* pokazatelj.

(d)

Komisija je osigurala posebnu potporu za poboljšanje statističkih podataka.

(e)

Komisija surađuje s vladom na rješavanju te situacije.

(f)

U slučaju programa APN u trenutku potpisivanja sporazuma o financiranju političko stanje u zemlji nije bilo povoljno za odabir i donošenje pokazateljâ programa.

I Delegacija je to navela u standardnom obrazloženju za donošenje Dodatka 1. Sporazumu o financiranju programa APN u kojem je navedeno da je 2008. i 2009. zbog političke i gospodarske krize u zemlji bilo nemoguće pregovarati o operativnom sporazumu o financiranju budući da preduvjeti za program proračunske potpore više nisu bili ispunjeni neposredno nakon što je Komisija donijela odluku o financiranju sporazuma.

Stoga su nakon ponovne uspostave vladavine prava u zemlji provedeni pregovori u cilju definicije pokazatelja koji su utemeljeni isključivo na strategijama nove vlade.

37

Terenski posjeti planiraju se na temelju različitih kriterija, uključujući na temelju utvrđivanja prioriteta za kontrolu projekata/programa koji imaju poteškoća kako bi se osiguralo pozorno praćenje u cilju ublažavanja rizika.

Na kontrolnoj ploči KPI-ja za 2015. navedeno je da je te godine 100 % projekata bilo podvrgnuto aktivnostima praćenja ili evaluacije.

Komisija će pozorno patiti sve projekte u kojima su utvrđeni nedostaci ili rizici, među ostalim s pomoću ciljanih terenskih posjeta.

38

Komisija je posljednjih godina u okviru praćenja usmjerenog na rezultate (ROM) razvila metodologiju za praćenje proračunske potpore i prvi put ju je testirala u Hondurasu.

Iako provedbom ROM-a za program APN u rujnu 2013. nisu dobivene posebne preporuke za taj program, Delegacija je opažanja stručnjaka smatrala korisnima za utvrđivanje i oblikovanje intervencija proračunske potpore u okviru višegodišnjeg indikativnog programa za razdoblje 2014. – 2020.

Komisija će nastaviti sustavnu integraciju preporuka ROM-a u tekuće programe.

41

Sve strategije za dijalog koje je razvila Delegacija EU-a namijenjene su smanjenju stope siromaštva.

Delegacija će u budućnosti dalje razraditi svoj dijalog o politici.

42

Strategije za dijalog o politici definiraju se za sektore koji podliježu proračunskoj potpori, a Delegacija EU-a redovito ih ažurira. One se razmatraju i prije svake isplate proračunske potpore.

Nadalje, one su dio šireg spektra drugih instrumenata (npr. tehnička pomoć i financijska potpora). Stoga je njihov učinak kombinirani rezultat svih vrsta alata i ne bi ih trebalo promatrati odvojeno.

Komisija će svejedno nastaviti ulagati napore u poboljšanje dokumentacije o svom dijalogu o politici i njegovoj procjeni.

44

Učinak poluge ovisi o mnogim čimbenicima uključujući financijski doprinos političkih, društvenih, kulturnih i trgovinskih aspekata. Učinak poluge ne može se uspoređivati s drugim zemljama samo na temelju financijskih i trgovinskih uvjeta.

Iako sredstva EU-a čine mali dio proračuna vlade, Komisija promatra stvarni učinak poluge u svjetlu tehničke sposobnosti koju je EU mogao pružiti.

Na primjer, u slučaju upravljanja javnim financijama i makroekonomske stabilnosti ta je potpora bila važna i korisna za Honduras, a EU-u je omogućila da ostvari važan učinak poluge politika.

45

(a)

Bilateralni dijalozi održavali su se, u obliku dijaloga o politici, u područjima koja se podupiru programom APN. Dijalog EU-a o politici održan je u kontekstu radne skupine za obrazovanje donatora po nazivom MERECE. U predmetnom razdoblju održavali su se brojni i učestali sastanci. Broj sastanaka smatrao se dovoljnim i prilagođenim dostupnim resursima.

Nacionalna strategija za statistiku i reforma državne službe bile su dio pokazatelja u okviru programa APN. Stoga su se morali uključiti u politički dijalog s honduraškim nadležnim tijelima.

(b)

Stvaranje različitog opservatorija predstavljalo je rizik s dolaskom Misije za podupiranje borbe protiv korupcije i nekažnjivosti u Hondurasu (MACCIH). Sudjelovanjem Delegacije EU-a u postupku koordinacije s ostalim donatorima ublažio se rizik od udvostručavanja napora.

EU je sada jedan od donatora MACCIH-a i ima vodeću ulogu u osiguravanju komplementarnosti u sektoru.

47

Razvoj siromaštva treba ocjenjivati uzimajući u obzir i vanjske čimbenike.

Trebalo bi procijeniti kako bi se razvijale razine siromaštva bez utjecaja programa suradnje EU-a.

Komisija smatra da bi bez intervencije EU-a učinak globalne financijske krize na razine siromaštva bio mnogo gori.

49

O pokazateljima se s vladom pregovaralo na temelju nacionalne strategije za sektorsku reformu.

Komisija za rješavanje tih pitanja upotrebljava tehničku pomoć i dijalog o politici.

50

Komisija smatra postignućem samu činjenicu da su se troškovi plaća u obrazovnom sektoru smanjili sa 55 % na 49 % u tako zahtjevnoj zemlji kao što je Honduras.

Budući da ne postoji sustavna evaluacija programa APN i njegova učinka na obrazovanje, teško je objektivno procijeniti učinak proračunske potpore.

51

Komisija smatra da je program APN bio jedna od najuspješnijih intervencija u sektoru zdravstva. Ispunjeni su ciljevi sporazuma o financiranju za razdoblje 2010. – 2014., koji su jednaki ciljevima nacionalnog razvojnog programa (*Plan de Nación*). Ostvareni su sljedeći rezultati:

- 66 % djece rođeno je 2013. u zdravstvenim ustanovama (povećanje sa 53 % u 2009.). Povećanje se odnosi na 20 555 rođenja.
- Tijekom 2013. ukupno 61 % novih majki imalo je pristup postporođajnoj njezi prvih šest tjedana nakon rođenja djeteta (povećanje sa 51 % u 2009.).
- Stopa učestalosti (na tisuću djece) proljeva kod djece mlađe od pet godina smanjila se sa 148 koliko je iznosila 2009. na 126 u 2013.
- Stopa učestalosti (na tisuću djece) akutnih infekcija dišnih putova (upala pluća / bronhitis) kod djece mlađe od pet godina smanjila se s 49 koliko je iznosila 2009. na 45 u 2013.

52

Komisija smatra da su pokazatelji napretka u sektoru vrlo ohrabrujući, neovisno o navedenim trajnim nedostacima.

54

EU je radio u sektoru u kojem je ostvareno povećanje vodoopskrbe ruralnih područja od 24 % i poboljšanje sanitarnih usluga u ruralnim područjima od 45 % na temelju zajedničkog programa praćenja (koji vodi UN i koji se provodi svake dvije godine). To znatno poboljšanje u pogledu pristupa pitkoj vodi i sanitarnim uslugama u ruralnim područjima ostvareno je u razdoblju od 1990. do 2015.

55

Ti su pokazatelji povezani sa službenim izvješćima o aktivnosti za određene pokazatelje programa PAPSAC. Oni ne predstavljaju sve rezultate doprinosa EU-a tom sektoru.

Važno je istaknuti postignuća intervencije EU-a u okviru sektorskih politika, kao što je odobravanje nacionalnih politika za vodoopskrbu i sanitarne usluge i planova rada.

Nadalje, tehničkom pomoći EU-a pridonijelo se provedbi nekoliko studija za pomoć institucijama u sektoru.

56

Utjecaj obujma honduraškog izvoza u EU vrlo je ambiciozan cilj jer ovisi o vanjskim čimbenicima. Učinci Sporazuma o pridruživanju u potpunosti će se vidjeti tek u dužem vremenskom razdoblju.

58

U ovom pregledu sektora prikazana je veličina izazova s kojima se treba suočiti u cilju poboljšanja sektora šumarstva u zemlji koja je vrlo osjetljiva na klimatske promjene. Nema sumnje da je poboljšanje upravljanja u sektoru ključno pitanje uzimajući u obzir scenarij i rizik od neprovedbe intervencija uz analizu situacije prije i nakon dovršetka provedbe projekta.

Situaciju dodatno pogoršava kriza uzrokovana potkornjakom koja ugrožava napore uložene u taj sektor.

59

(a)

Institut nije bio potpuno operativan zbog kašnjenja u donošenju zakona na koje Komisija ne može utjecati. Nadalje, EU pridonosi jačanju institucija u sektoru poboljšanjem provedbe politike šumarstva.

(b)

Logička je podloga proračunske potpore pratiti usklađenost s pokazateljima, a ne nužno povećati iznos proračunskih sredstava dodijeljenih instituciji. Da bi vlada mogla provoditi sektorsku strategiju, nije nužno povećati proračun predmetne institucije.

60

Nasilje, nekažnjavanje i korupcija neki su od problema koje je najteže riješiti u bilo kojoj zemlji. Komisija smatra da se programima PASS i Eurojusticia pridonijelo stvaranju koordiniranijeg institucionalnog odgovora. Komisija se slaže da još nije donesena jedinstvena politika u sektoru nacionalne sigurnosti i pravosuđa te s pomoću programa koji se provode i općih napora koji se ulažu u taj sektor nastoji raditi prema ostvarenju tog cilja.

Nadalje, iako je koordinacija među institucijama ograničena, EU je jedini donator koji promiče koordinaciju među trima institucijama u sektoru: Ministarstvom ljudskih prava, pravosuđa, upravljanja i decentralizacije (*Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización*), sudstvom (*Poder Judicial*) i državnim odvjetništvom (*Ministerio Público*).

62

Program PASS razvijen je u posebnim političkim uvjetima. Nakon državnog udara 2009. suradnja je obustavljena na godinu dana. Kada je ponovno uspostavljena znatno su se promijenili politički uvjeti i prioriteti. Nastavili su se mijenjati tijekom provedbe programa zbog naglog povećanja stope ubojstava. Projekt je znatno prilagođen u praktičnom smislu pojednostavnjenjem logičkog okvira.

Zaključci i preporuke

63

Komisija prima na znanje pozitivnu ocjenu njezinih intervencija koje je dao Sud.

Na ishode i učinak Komisijinih intervencija utječu vanjski čimbenici nad kojima EU nema kontrolu. Politička kriza iz 2009. utjecala je na sve aktivnosti u zemlji. Bez potpore EU-a u prioritetnim sektorima uvjeti u tim sektorima bili bi još teži.

U pogledu stopa kršenja šuma 2000. – 2014. objavit će se nova procjena krajem 2016. Nadalje, gubici u šumskim područjima većinom su posljedica vanjskih čimbenika (kao što je kriza nastala zbog smrekovog potkornjaka) na koje Komisija ne može utjecati.

64

Komisija zaključuje da je suradnja bila ohrabrujuća.

Trenutačnim programiranjem sa srednjoročnim i dugoročnim intervencijama u svakom sektoru, s pomoću istih vodećih institucija, osigurava se dosljednost u suradnji EU-a i smanjuje rizik od ugrožavanja njezina učinka. Snažnom sastavnicom delegirane suradnje i zajedničkog programiranja s državama članicama (Njemačka i Španjolska) pridonosi se smanjenju tih rizika.

1. preporuka – Unaprijediti pristup EU-a povećanjem njegove dosljednosti i usmjerenosti

(a)

Komisija prihvaća preporuku.

(b)

Komisija prihvaća preporuku i nastavit će tražiti odgovarajuću ravnotežu te se usmjeravati na područja u kojima je zajamčen najveći učinak.

(c)

Komisija prihvaća preporuku.

Delegacija već radi na zajedničkom programiranju i udvostručit će svoje napore kako bi ga postigla do 2018.

Zajedničko programiranje provodi se u skladu s planom. Različite mjere provode se na temelju delegirane suradnje u okviru istih vodećih institucija, odnosno: UTSAN (Tehnička jedinica za sigurnost hrane i prehranu) u sektoru sigurnosti hrane (EU i FAO); Ministarstvo zapošljavanja u sektoru zapošljavanja (EU i Španjolska); Ministarstvo okoliša u sektoru šumarstva (EU i Njemačka).

65

U Smjernicama o proračunskoj potpori navedene su detaljne upute o upravljanju rizikom i povezanim alatima. Glavni alat je okvir za upravljanje rizikom koji je postupno uveden u upravljanje programima proračunske potpore u Hondurasu.

U pogledu procjene prihvatljivosti, pravila za isplatu proračunske potpore stroga su i jasna. Da bi isplata bila dopuštena moraju biti zadovoljena četiri kriterija prihvatljivosti. To uključuje napredak i promjene u pogledu politika usmjerenih na makroekonomsku stabilnost.

Vlada je pokazala napore i napredak u pogledu održavanja i podupiranja politika usmjerenih na makroekonomsku stabilnost na temelju sveobuhvatne analize koju je provela Delegacija. To je evidentirano u dostavljenim izvješćima o prihvatljivosti.

2. preporuka – Unaprijediti upravljanje operacijama proračunske potpore

(a)

Komisija prihvaća preporuku i smatra da su poruke upućene honduraškoj vladi već dosljedne. Trenutačno Upravljački odbor za proračunsku potporu potvrđuje strateške mogućnosti i Delegaciji dopušta samo provedbu kratkoročnih, srednjoročnih i dugoročnih programa proračunske potpore na dosljedan način.

Komisija u odnosima s Hondurasom primjenjuje pristup sveobuhvatnog dijaloga o politici. Opredijeljenost vlade za reforme ključni je element u dijalogu o politici i u pogledu prihvatljivosti za proračunsku potporu.

(b)

Komisija prihvaća preporuku.

Komisija smatra da se ova preporuka već provodi.

Smjernice o proračunskoj potpori uključuju upute za strukturiranu procjenu i detaljne predloške te se provode u potpunosti i dosljedno.

U Smjernicama se predviđa i poštovanje dinamičnog pristupa uvedenog u Komunikaciji o proračunskoj potpori COM (2011) 638 final i u relevantnim Zaključcima Vijeća: „EU će na sve oblike proračunske potpore primjenjivati prilagođeni i dinamički pristup prihvatljivosti, usmjeravajući se na napredak u provedbi vjerodostojnih i relevantnih strategija sektorskih reformi u cilju ostvarivanja najvećeg mogućeg učinka na terenu” (Zaključci Vijeća 9371/12).

(c)

Komisija prihvaća preporuku.

Stručnost u području makroekonomskih pitanja i upravljanja javnim financijama čimbenik je koji se uzima u obzir pri odabiru osoblja tijekom postupka rotacije.

Od 1. rujna 2016. u Delegaciju u Hondurasu raspoređen je stručnjak za proračunsku potporu.

Nadalje, Komisija će nastaviti na druge načine osiguravati dodatne stručnjake za makroekonomska pitanja i upravljanje javnim financijama.

3. preporuka – Unaprijediti mjerenje uspješnosti mjera EU-a

Komisija prihvaća preporuku i nastavit će je uzimati u obzir u svojim novim programima za jačanje sustava sektorskog praćenja i evaluacije. Na primjer, iz proračuna za Eurosan podupirat će se nacionalni poljoprivredni popis. Time će se pojačati kapacitet Nacionalnog ureda za statistiku (INE).

67

Sektorske strategije koje je razvila Delegacija upotrebljavaju se kao instrumenti za podupiranje dijaloga EU-a o politici u glavnim sektorima. Svaki dijalog o politici evidentira se u pisanom izvješću. Stupanj ostvarenja ciljeva procjenjuje se tijekom sektorske analize za puštanje plaćanja.

4. preporuka – Unaprijediti dijalog o politikama u prioritetnim sektorima

Komisija prihvaća preporuku.

KAKO DOĆI DO PUBLIKACIJA EU-a

Besplatne publikacije:

- jedan primjerak:
u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>);
- više od jednog primjerka ili plakati/zemljovidi:
u predstavništvima Europske unije (http://ec.europa.eu/represent_en.htm),
pri delegacijama u zemljama koje nisu članice EU-a (http://eeas.europa.eu/delegations/index_hr.htm),
kontaktiranjem službe Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_hr.htm)
ili pozivanjem broja 00 800 6 7 8 9 10 11 (besplatni poziv iz EU-a) (*).

(* Informacije su besplatne, kao i većina poziva (premda neke mreže, javne govornice ili hoteli mogu naplaćivati pozive).

Publikacije koje se plaćaju:

- u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>).

Događaj	Datum
Usvajanje memoranduma o planiranju revizije / početak revizije	17.11.2015.
Službeno slanje nacrtu izvješća Komisiji (ili drugom subjektu nad kojim se obavlja revizija)	20.7.2016.
Usvajanje konačnog izvješća nakon raspravnog postupka	25.10.2016.
Primitak službenih odgovora Komisije (ili drugog subjekta nad kojim se obavlja revizija) na svim jezicima	3.11.2016.

Procijenili smo djelotvornost bilateralne razvojne potpore EU-a prioritetnim sektorima u Hondurasu. Slijedom toga, ispitali smo način na koji je Komisija upravljala tom potporom i postizanje ciljeva razvojne potpore EU-a. Revizija se odnosila na razdoblje 2007. – 2015. Ispitani su sljedeći prioritetni sektori: smanjenje siromaštva, šumarstvo, sigurnost i pravosuđe.

Zaključili smo da je razvojna potpora EU-a prioritetnim sektorima u Hondurasu tijekom razdoblja obuhvaćenog revizijom bila djelomično djelotvorna. Doprinijela je nizu pozitivnih razvojnih promjena u tim sektorima, no njezin je učinak umanjen zbog složenih okolnosti u toj zemlji, kao i zbog brojnih nedostataka u vezi s upravljanjem. Sveukupna situacija u zemlji i dalje je zabrinjavajuća. Razina siromaštva se povećala, površina šumskih područja se smanjila, nasilje je i dalje raširen problem te je stopa ubojstava izrazito visoka.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije