

Sprawozdanie specjalne

Skuteczność unijnego wsparcia na rzecz sektorów priorytetowych w Hondurasie



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EJAuditors

Więcej informacji o Unii Europejskiej można znaleźć w portalu Europa (<http://europa.eu>).

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2016

Print	ISBN 978-92-872-6272-1	ISSN 1831-0923	doi:10.2865/289213	QJ-AB-16-030-PL-C
PDF	ISBN 978-92-872-6267-7	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/167689	QJ-AB-16-030-PL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6277-6	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/404233	QJ-AB-16-030-PL-E

© Unia Europejska, 2016

Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Printed in Luxembourg

Sprawozdanie specjalne

Skuteczność unijnego wsparcia na rzecz sektorów priorytetowych w Hondurasie

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli wykonania zadań i kontroli zgodności wybranych obszarów działalności UE lub kwestii związanych z zarządzaniem. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne w taki sposób, aby miały one jak największe oddziaływanie, biorąc pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę kontroli III, której przewodniczy członek Trybunału Karel Pinxten i która specjalizuje się w takich dziedzinach jak działania zewnętrzne, bezpieczeństwo i wymiar sprawiedliwości. Kontrolą kierowała Bettina Jakobsen, członek Trybunału, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Katja Mattfolk, szef gabinetu; Kim Storup, attaché; Alejandro Ballester-Gallardo, kierownik i Werner Vlasselaer, koordynator zadania, a także kontrolerzy: Thomas Arntz, Aurelia Petliza i Ainhoa Pérez-Infante.



Od lewej: A. Pérez-Infante, W. Vlasselaer, B. Jakobsen, T. Arntz, A. Petliza.

Punkt

Wykaz skrótów

I–VIII Streszczenie

1–9 Wstęp

1–4 Honduras zмага się z poważnymi trudnościami w dziedzinie rozwoju

5–9 Honduras otrzymuje największe kwoty unijnej pomocy rozwojowej spośród krajów Ameryki Środkowej

10–11 Zakres kontroli i podejście kontrolne

12–62 Uwagi

12–20 Podejście UE było co do zasady odpowiednie i dobrze skoordynowane, jednak niewystarczająco precyzyjnie zorientowane na konkretne cele

13–16 Strategie UE stanowiły odpowiedź na istotne potrzeby, jednak finansowanie było rozdrobnione na zbyt wiele obszarów

17–20 Mimo dobrej struktury koordynacji darczyńców podział obowiązków nie jest jak dotąd efektywny

21–31 Wsparcie budżetowe zapewniano przede wszystkim na rzecz odpowiednich krajowych polityk, jednak w zarządzaniu tym wsparciem przez Komisję wystąpiły pewne uchybienia

22–23 Wsparcie budżetowe zapewniano zasadniczo w powiązaniu z odpowiednimi i wiarygodnymi strategiami krajowymi

24–30 Wsparcie budżetowe wiązało się z istotnymi zagrożeniami, które Komisja do pewnego stopnia ograniczyła

31 Delegatura UE nie dysponowała wystarczającą wiedzą fachową, aby zarządzać operacjami wsparcia budżetowego w terenie

32–38 Działania UE zasadniczo prowadziły do powstania oczekiwanych produktów, jednak uchybienia w narzędziach monitorowania utrudniały ocenę osiągniętych rezultatów

33–35 Zasadniczo uzyskano oczekiwane produkty, choć wystąpiły pewne opóźnienia, głównie ze względu na trudną sytuację

36–38 Mimo wykorzystania różnorodnych narzędzi wystąpiły uchybienia w monitorowaniu wyników

- 39–45 **Komisja podjęła stosowne działania w celu zapewnienia konstruktywnego dialogu politycznego służącego korzystnym zmianom**
- 40–42 Komisja opracowała stosowne strategie dialogu politycznego dla większości sektorów priorytetowych
- 43–45 Dialog polityczny Komisji ułatwił realizację działań UE i doprowadził do pewnych wymiernych usprawnień
- 46–62 **Działania UE przyczyniły się do pozytywnych zmian mimo trudnych warunków panujących w kraju, jednak ogólna sytuacja w Hondurasie jest nadal niepokojąca**
- 47–56 Wzrósł poziom ubóstwa
- 57–59 Wsparcie unijne dało początek reformom w dziedzinie zarządzania lasami, jednak na razie jest zbyt wcześnie na ocenę ogólnego oddziaływania
- 60–62 Wsparcie unijne pomogło instytucjom bezpieczeństwa publicznego i wymiaru sprawiedliwości w bliższej współpracy, jednak sytuacja w kraju wciąż jest krytyczna

63–67 **Wnioski i zalecenia**

Załącznik I – Mapa Hondurasu

Załącznik II – Orientacyjne przydziały środków na rzecz poszczególnych sektorów priorytetowych w Hondurasie na lata 2007–2013 i 2014–2020

Załącznik III – Pomoc dwustronna dla Hondurasu – decyzje podjęte w latach 2007–2015

Załącznik IV – Warunki wyznaczone w odniesieniu do działań UE w umowach w sprawie finansowania

Odpowiedzi Komisji

APN: Wsparcie dla planu krajowego (*Apoyo al Plan Nacional*)

CSP: Krajowy dokument strategiczny (wieloletni instrument programowania)

EuroFor: Europejski program wsparcia na rzecz sektora leśnictwa (*Programa de apoyo europeo al sector forestal*)

Eurojusticia: Wspieranie sprawnie działającego i łatwo dostępnego wymiaru sprawiedliwości w Hondurasie (*Promoviendo una Justicia Rápida y Accesible en Honduras*)

EUROSAN: Bezpieczeństwo Żywnościowe, Żywnienie i Odporność Dostaw Żywności w Suchym Korytarzu (*Seguridad Alimentaria, Nutrición y Resiliencia en el Corredor Seco*)

MADIGEP: Środki wsparcia na rzecz budowania instytucji i zarządzania polityką publiczną (*Medidas de Apoyo al Desarrollo Institucional y la Gestión de Políticas Públicas*)

MIP: Wieloletni program indykacyjny (cele strategiczne stosunków między UE a Hondurasem na lata 2007–2013)

MOSEF: Projekt na rzecz modernizacji sektora leśnictwa w Hondurasie (*Proyecto Modernización del Sector Forestal de Honduras*)

NIP: Krajowy program indykacyjny (okres obowiązywania krajowego dokumentu strategicznego na lata 2007–2013 podzielono na dwa kolejne krajowe programy indykacyjne, obejmujące odpowiednio lata 2007–2010 i 2011–2013)

PAAPIR: Program wsparcia na rzecz administracji publicznej i integracji regionalnej (*Programa de Apoyo a la Administración Pública y a la Integración Regional*)

PAPSAC: Program wsparcia sektorowego na rzecz wody i jakości (*Programa de Apoyo Sectorial Agua y Calidad*)

PASS: Program wsparcia na rzecz honduraskiego sektora bezpieczeństwa (*Programa de Apoyo al Sector Seguridad en Honduras*)

PKB: Produkt krajowy brutto

UNICEF: Fundusz Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci

WHO: Światowa Organizacja Zdrowia

I Honduras to środkowoamerykański kraj o wysokim poziomie ubóstwa i szeroko rozpowszechnionej przemocy. W ostatnich latach UE i jej państwa członkowskie pogłębiły współpracę z Hondurasem, szczególnie po podpisaniu w 2012 r. układu o stowarzyszeniu. UE przekazuje pomoc rozwojową na rzecz tego kraju zarówno w formie projektów, jak i wsparcia budżetowego.

II Trybunał ocenił skuteczność pomocy dwustronnej UE na rzecz priorytetowych sektorów w Hondurasie. W tym celu zbadał zarządzanie tą pomocą przez Komisję oraz stopień osiągnięcia unijnych celów pomocy rozwojowej. W ramach kontroli skupiono się na latach 2007–2015, kiedy to płatności UE wyniosły 119 mln euro. Zbadano następujące sektory priorytetowe: ograniczanie ubóstwa, leśnictwo oraz bezpieczeństwo i wymiar sprawiedliwości.

III Trybunał doszedł do wniosku, że unijna pomoc rozwojowa w priorytetowych sektorach w Hondurasie w okresie objętym kontrolą była częściowo skuteczna. Przyczyniła się ona do szeregu pozytywnych zmian w tych sektorach, jednak trudne warunki w kraju oraz pewne uchybienia w zarządzaniu ograniczały jej oddziaływanie. Ogólna sytuacja w kraju jest nadal niepokojąca. Wzrósł poziom ubóstwa, zmniejszyła się powierzchnia terenów zalesionych, przemoc jest wciąż bardzo rozpowszechniona, a wskaźnik zabójstw wysoki.

IV Działania UE były odpowiednie i co do zasady doprowadziły do uzyskania oczekiwanych produktów, jednak ze znacznymi opóźnieniami, spowodowanymi przede wszystkim czynnikami zewnętrznymi. Podejście Komisji było niedostatecznie zorientowane na konkretne cele, gdyż pomoc finansowa była rozdrobniona na wiele obszarów, co zagrażało jej oddziaływaniu. Trybunał wykrył niedociągnięcia w narzędziach stosowanych przez Komisję do monitorowania wykonania działań unijnych.

V Mimo że w Hondurasie funkcjonuje dobra struktura koordynacji darczyńców, rzeczywista współpraca była stosunkowo ograniczona, co w niektórych konkretnych przypadkach prowadziło do nakładania się wsparcia. Komisja podejmuje jednak wysiłki mające na celu sporządzanie programów wspólnie z państwami członkowskimi UE, począwszy od 2018 r.

VI Komisja opracowała strategię dialogu w celu ustrukturyzowania dialogu politycznego z rządem Hondurasu w różnych obszarach. Jest to przykład dobrych praktyk, mimo że Komisja nie dokonała pisemnej oceny tego, w jakim stopniu udało się osiągnąć cele wyznaczone w ramach tych strategii. Ogólnie Komisja prowadzi konstruktywny dialog polityczny, który przyczynił się do osiągnięcia celów unijnych działań.

VII

Delegatura UE w Hondurasie nie dysponowała wiedzą fachową z zakresu makroekonomii i zarządzania finansami publicznymi niezbędną do zarządzania operacjami wsparcia budżetowego. Ponadto udzielanie wsparcia budżetowego w Hondurasie wiązało się z istotnymi zagrożeniami ze względu na niestabilną sytuację makroekonomiczną i niezadowalające zarządzanie finansami publicznymi. Komisja częściowo ograniczyła te zagrożenia, jednak nie przeprowadziła wystarczająco ustrukturyzowanej oceny kwalifikowalności wsparcia budżetowego, aby wykazać, że postępy osiągnięte przez Honduras są zgodne z jasno wyznaczonymi poziomami odniesienia i wartościami docelowymi. Co więcej, Komisja nie zawsze reagowała spójnie na przypadki nieprzestrzegania warunków kwalifikowalności wsparcia przez kraj partnerski, co skutkowało wysyłaniem sprzecznych sygnałów, które mogły negatywnie wpłynąć na skuteczność pomocy.

VIII

Trybunał sformułował szereg zaleceń dla Komisji, których celem jest usprawnienie unijnego podejścia, zarządzania operacjami wsparcia budżetowego, pomiaru wyników unijnych działań i dialogu politycznego w priorytetowych sektorach.

Honduras zмага się z poważnymi trudnościami w dziedzinie rozwoju

01

Honduras to kraj o średnim niższym dochodzie zlokalizowany w Ameryce Środkowej (zob. mapa w **załączniku I**) i o liczbie mieszkańców przekraczającej 8 mln. Od czasu wyborów powszechnych w listopadzie 2009 r., które zorganizowano po zamachu stanu, rządzi tam cały czas ta sama partia polityczna.

02

Honduras był na 131 spośród 188 miejsc w rankingu ONZ dotyczącym wskaźnika rozwoju społecznego (HDI) za 2015 r.¹, stąd uważa się go za kraj o średnim poziomie rozwoju społecznego. Ma przy tym jeden z najwyższych wskaźników ubóstwa w Ameryce Łacińskiej – poniżej progu ubóstwa żyje 68,2% mieszkańców, a 39,7% żyje w skrajnym ubóstwie². W Hondurasie występują też największe nierówności w całej Ameryce Łacińskiej.

03

Przez lata Honduras przyjął wiele strategii mających na celu rozwiązanie tych problemów rozwojowych (zob. **ramka 1**).

1 Human Development Report 2015 [Raport o Rozwoju Społecznym za 2015 r.], Program ONZ ds. Rozwoju.

2 Zgodnie z danymi Krajowego Instytutu Statystycznego (*Instituto Nacional de Estadística*) za 2014 r.

Ramka 1

Rządowe strategie rozwoju

W 2001 r. rząd Hondurasu jako jedyne go kraju Ameryki Łacińskiej przyjął dokument strategiczny dotyczący ograniczenia ubóstwa, wyznaczający ramy wykorzystania pomocy rozwojowej. Było to warunkiem skorzystania z umorzenia długu w ramach inicjatywy dotyczącej głęboko zadłużonych krajów ubogich (HIPC). W latach 2006–2008 rząd dokonał przeglądu tego dokumentu, aby w większym stopniu skoncentrować się na osobach żyjących w największym ubóstwie, jednak nigdy oficjalnie nie zatwierdził tej zmienionej strategii.

Po zamachu stanu w 2009 r. partie polityczne uzgodniły długofalowy plan zatytułowany „Wizja kraju na lata 2010–2038”³ oraz średnioterminowy „Plan krajowy na lata 2010–2022”⁴. W planie długofalowym wyznaczono cztery ambitne cele ogólne dotyczące strategii społecznej, politycznej i gospodarczej, które mają zostać osiągnięte do 2038 r. Jego realizacji mają służyć dwa plany krajowe i siedem planów rządowych. Plan krajowy na lata 2010–2022 skupia się na 11 obszarach strategicznych.

3 *Visión de País 2010–2038*.

4 *Plan de Nación 2010–2022*.

04

Za jedną z przyczyn niskiego wzrostu i niewystarczającego ograniczenia ubóstwa uznano brak stabilności makroekonomicznej. Honduras słynie również z przemocy – wskaźnik zabójstw na mieszkańca należy do najwyższych na świecie. Stanowi to, wraz z bezkarnością i korupcją, podstawową przeszkodę w rozwoju tego kraju.

Honduras otrzymuje największe kwoty unijnej pomocy rozwojowej spośród krajów Ameryki Środkowej

05

UE jest drugim największym partnerem handlowym Hondurasu, zaraz po USA. W czerwcu 2012 r. UE i jej państwa członkowskie podpisały układ o stowarzyszeniu z państwami Ameryki Środkowej, opierający się na trzech filarach: dialogu politycznym, współpracy i handlu. W przypadku Hondurasu postanowienia dotyczące handlu wstępnie weszły w życie w lipcu 2013 r., natomiast postanowienia dotyczące dialogu politycznego i współpracy zostaną uruchomione po tym, jak wszystkie państwa członkowskie UE ratyfikują układ.

06

UE i jej państwa członkowskie podpisały też z państwami Ameryki Środkowej umowę o dialogu politycznym i współpracy, która weszła w życie 1 maja 2014 r. Umowa przewiduje dialog polityczny na wielu poziomach i możliwość współpracy w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

07

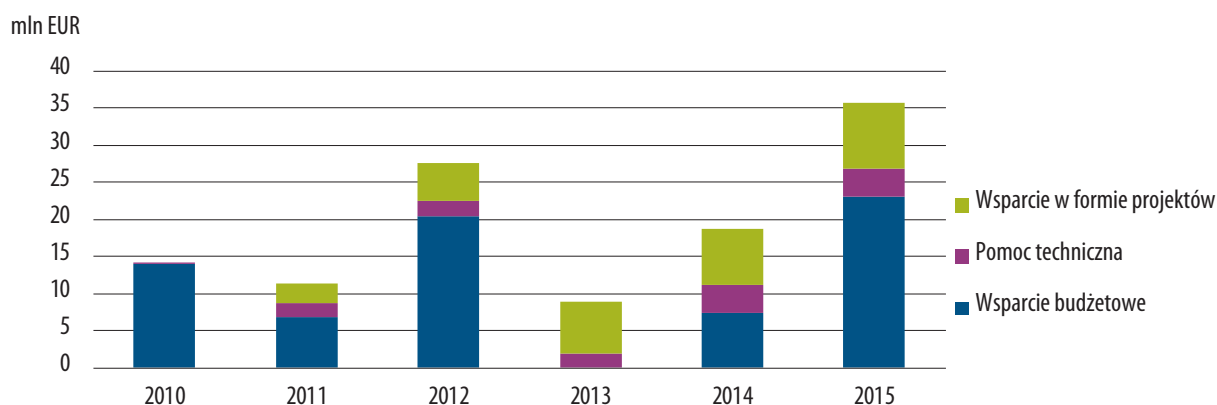
UE zajmuje czwarte miejsce wśród dwunastu głównych darczyńców na rzecz Hondurasu i odpowiada za 11% kwot oficjalnej pomocy rozwojowej w tym kraju. Komisja sporządza programy dwustronnej pomocy unijnej na okresy siedmiu lat. Całkowita pula środków finansowych została zwiększona z 223 mln euro dostępnych na lata 2007–2013 do 235 mln euro na lata 2014–2020 (zob. **załącznik II**). Głównymi priorytetami na lata 2007–2013 były ograniczenie ubóstwa, surowce naturalne oraz kwestie bezpieczeństwa i wymiaru sprawiedliwości. Głównymi priorytetami na lata 2014–2020 są bezpieczeństwo żywnościowe, ze szczególnym uwzględnieniem rolnictwa rodzinnego, zatrudnienie i godna praca oraz praworządność.

08

W latach 2007–2015 w wyniku przydziału środków na te obszary podpisano umowy na łączną kwotę 194 mln euro i dokonano płatności w łącznej wysokości 119 mln euro (zob. **wykres 1** i **załącznik III**). Około połowy wartości pomocy dwustronnej świadczone jest w formie wsparcia budżetowego⁵, zarówno ogólnego, jak i sektorowego. Druga połowa jest realizowana w formie projektów. Komisja uzupełnia działania UE dialogiem politycznym.

- 5 Wsparcie budżetowe to tryb pomocy polegający na przekazaniu przez Komisję środków do budżetu kraju partnerskiego w celu uzupełnienia środków budżetowych przeznaczonych na realizację krajowej strategii rozwoju lub strategii sektorowej. Uzupełnia je dialog polityczny, ocena wyników oraz działania związane z budowaniem potencjału.

Płatności na działania UE, co do których decyzje zapadły w latach 2007–2015



Źródło: Komisja Europejska.

09

Oprócz programów współpracy dwustronnej Honduras korzysta również z:

- a) programów współpracy regionalnej dla Ameryki Łacińskiej. Dotyczą one spójności społecznej, dobrego rządzenia, lokalnego rozwoju obszarów miejskich, wiedzy w zakresie sektora wodnego, energii dla społeczności izolowanych oraz zmiany klimatu. Łączny przydział środków dla regionu znacznie wzrósł – z 556 mln euro na lata 2007–2013 do 805 mln euro na lata 2014–2020;
- b) programu subregionalnego dla Ameryki Środkowej, skupiającego się na bezpieczeństwie i wymiarze sprawiedliwości, zmianie klimatu oraz rozwoju sektora prywatnego, który sprzyja tworzeniu miejsc pracy. Również tutaj łączny przydział środków znacznie wzrósł – z 75 mln euro na lata 2007–2013 do 120 mln euro na lata 2014–2020;
- c) 47 projektów finansowanych z tematycznych linii budżetowych, takich jak edukacja, decentralizacja, bezpieczeństwo żywnościowe i prawa człowieka. Wydatki na te projekty wyniosły 24 mln euro;
- d) Instrumentu Inwestycyjnego dla Ameryki Łacińskiej, w ramach którego dla Hondurasu przeznaczono 7 mln euro na projekt budowy dróg. W trakcie realizacji jest również projekt w dziedzinie elektryczności;
- e) projektu o wartości 1,1 mln euro finansowanego w ramach Instrumentu na rzecz Stabilności, polegającego na wsparciu Komisji Prawdy i Pojednania po zamachu stanu w 2009 r. (zob. pkt 1).

Zakres kontroli i podejście kontrolne

10

Trybunał ocenił skuteczność unijnej pomocy rozwojowej na rzecz priorytetowych sektorów w Hondurasie. W tym celu zbadał zarządzanie tą pomocą przez Komisję oraz stopień osiągnięcia unijnych celów pomocy rozwojowej. Kontrola trwała od listopada 2015 r. do kwietnia 2016 r. i skupiła się na latach 2007–2015. Sektory priorytetowe, które w ramach niej zbadano, to ograniczenie ubóstwa, zasoby naturalne oraz bezpieczeństwo i wymiar sprawiedliwości. Wydatki na te sektory stanowiły 89% wydatków w ramach pomocy dwustronnej w latach 2007–2015 (zob. **załącznik III**).

11

Prace Trybunału obejmowały przegląd dokumentacji, wywiady z pracownikami z siedziby głównej Komisji i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych oraz wizytę kontrolną w Hondurasie. Celem wizyty było zgromadzenie szczegółowych informacji i przeprowadzenie wywiadów z pracownikami delegatury UE, przedstawicielami władz krajowych, beneficjentami oraz innymi darczyńcami i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

Podejście UE było co do zasady odpowiednie i dobrze skoordynowane, jednak niewystarczająco precyzyjnie zorientowane na konkretne cele

12

Trybunał zbadał, czy Komisja, we współpracy z Europejską Służbą Działań Zewnętrznych, ustaliła hierarchię ważności wspieranych sektorów, konsekwentnie uwzględniając najważniejsze potrzeby kraju. Kontrolerzy sprawdzili również, czy Komisja odpowiednio koordynowała swoje podejście z działaniami innych darczyńców w Hondurasie.

Strategie UE stanowiły odpowiedź na istotne potrzeby, jednak finansowanie było rozdrobnione na zbyt wiele obszarów

13

Przy programowaniu swojej pomocy dwustronnej dla Hondurasu Komisja uwzględniła wiele obszarów priorytetowych⁶. Dokumenty programowe Komisji zasadniczo dostarczyły przekonujących argumentów na poparcie zaangażowania w nowe obszary, gdyż świadczyły o reagowaniu na istotne potrzeby ujęte w odpowiednich i wiarygodnych strategiach krajowych. W niektórych przypadkach jednak strategia Komisji na lata 2011–2013 przewidywała wsparcie w obszarach (np. energia ze źródeł odnawialnych, efektywność energetyczna i systemy jakości na rzecz poprawy konkurencyjności), w odniesieniu do których rząd Hondurasu nie przyjął strategii sektorowych. Nie wykazano więc, że wsparcie ze strony Komisji w tych obszarach stanowiło priorytet również dla rządu.

14

Komisja wdrażała swoje strategie poprzez działania obejmujące świadczenie pomocy finansowej (zob. **załącznik III**). Cele tych działań (zob. **ramka 2**) były określone szeroko, w szczególności w przypadku ograniczenia ubóstwa, które było sektorem priorytetowym na lata 2007–2013. Odnosiły się one do wielu obszarów, w tym do edukacji, zdrowia, infrastruktury wodno-sanitarnej, systemów jakości, systemów statystycznych i zarządzania finansami publicznymi. Z powodu niedostatecznej koncentracji na konkretnych kwestiach przeprowadzone działania i pomoc finansowa były rozdrobnione na wiele obszarów, co zagrażało ich potencjalnemu oddziaływaniu. Ponadto wybory strategiczne Komisji wiązały się z częstymi zmianami, gdyż Komisja elastycznie reagowała na zmiany w strategiach krajowych. W efekcie niektóre z tych obszarów otrzymywały wsparcie jedynie przez stosunkowo krótki czas. Tak stało się przede wszystkim w przypadku wsparcia na podstawowe kształcenie, zdrowie, systemy jakości oraz infrastrukturę wodno-sanitarną, które stanowiły obszary priorytetowe przez trzy lub cztery lata.

6 Komisja określiła sześć „sektorów priorytetowych” na lata 2007–2013 i 2014–2020. Sektory te obejmowały wiele różnych obszarów, takich jak edukacja, zdrowie, infrastruktura wodno-sanitarna, leśnictwo, odnawialne źródła energii, bezpieczeństwo i wymiar sprawiedliwości i inne). Szczegółowe informacje można znaleźć w **załączniku II**.

Cele działań UE w zbadanych sektorach priorytetowych

Ograniczenie ubóstwa

APN (2009)	Wspieranie realizacji planów i strategii krajowych, ze szczególnym uwzględnieniem jakości kształcenia podstawowego i strategii w dziedzinie zdrowia na rzecz obniżenia śmiertelności matek i dzieci. W mniejszym stopniu APN zapewnia wsparcie na rzecz reformy służby cywilnej i Krajowego Instytutu Statystycznego ⁷ .
PAPSAC (2012)	Poprawa warunków infrastruktury wodno-sanitarnej oraz konkurencyjności sektora rolno-spożywczego, ze szczególnym naciskiem na jakość.

Zasoby naturalne

MOSEF (2011)	Wzmocnienie Instytutu Ochrony Lasów ⁸ i lokalnej gospodarki leśnej.
EuroFor (2013)	Wsparcie realizacji Narodowego Programu Leśnictwa i społecznej gospodarki leśnej.

Bezpieczeństwo i wymiar sprawiedliwości

PASS (2008)	Wsparcie sektora bezpieczeństwa poprzez przyjęcie krajowej polityki bezpieczeństwa i wymiaru sprawiedliwości, budowanie zdolności instytucjonalnych, realizowanie polityk przeciwdziałania przestępczości i resocjalizacji oraz poprawę warunków panujących w więzieniach.
Eurojusticia (2013)	Nacisk przede wszystkim na wymiar sprawiedliwości, wzmocnienie zdolności instytucjonalnych w zakresie ścigania przypadków korupcji i przestępstw z użyciem przemocy oraz karania za nie, opracowanie wewnętrznych i zewnętrznych systemów kontroli w tej dziedzinie oraz poprawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

⁷ Instituto Nacional de Estadística.

⁸ Instituto de Conservación Forestal.

15

Działania wykorzystywane do realizacji strategii Komisji były komplementarne i dobrze skoordynowane z pozostałym wsparciem unijnym w formie programów dwustronnych, regionalnych i tematycznych. Ponadto w większości przypadków cele i działania były zgodne z potrzebami wspieranego sektora. Podczas kontroli wykryto jednak następujące dwa wyjątki:

- Część wsparcia dostarczanego gminom w ramach MOSEF nie była zgodna z potrzebami sektora leśnictwa. Przykładem może być szkolenie na temat zasad higieny ogólnej, budowa zbiorników wody do celów ogólnego zaopatrzenia w wodę, instalacja śmietników w szkole podstawowej, budowa ścieżek i altanek w parku miejskim czy instalacja paneli słonecznych. Działania UE w niewystarczającym stopniu uwzględniały jednak niepewność własności gruntów, która jest jednym z głównych problemów sektora leśnictwa. Niepewność ta spowodowana jest tym, że tytuły własności gruntów leśnych nadawały trzy instytucje, bez odpowiedniej koordynacji. Ta sytuacja negatywnie wpływa na walkę z wylesianiem, pożarami lasów i nielegalną wycinką.

- b) UE, podobnie jak pozostali darczyńcy, wspierała sektor edukacji, skupiając się na edukacji przedszkolnej i podstawowej (klasy 1–6) zamiast na wyższym poziomie (klasy 7–9), mimo że według władz krajowych to te ostatnie wymagały więcej uwagi⁹.

16

Pomoc techniczna była świadczona w ramach tych samych działań lub, w przypadku ograniczenia ubóstwa, w formie osobnych działań¹⁰. Władze krajowe wyznaczały priorytety pomocy technicznej, co pozwoliło na uwzględnienie odpowiednich potrzeb i unikanie dublowania wsparcia. Ponieważ jednak Komisja kierowała pomoc na rzecz wielu obszarów (zob. pkt 13 i 14), dostępne środki finansowe były niewystarczające, aby spełnić istotne potrzeby sektorów priorytetowych – mimo konkretnych wniosków o pomoc ze strony właściwych ministerstw. Wnioski te dotyczyły stosownych potrzeb, których nie uwzględnili również inni darczyńcy.

- a) Ministerstwo Zdrowia zgłosiło szereg wniosków o pomoc techniczną, w tym dotyczących badań nad niedoborem witamin i minerałów wśród mieszkańców oraz opracowania zintegrowanego systemu ochrony zdrowia i powiązanych z nim systemów informatycznych, lecz nie otrzymało na nie odpowiedzi.
- b) Tylko nieliczne organy lokalne, które otrzymały uprawnienia do gospodarowania infrastrukturą wodno-sanitarną, były w stanie korzystać ze wsparcia na rzecz budowania potencjału, a niektórych ogólnych wniosków o pomoc techniczną w sektorze infrastruktury wodno-sanitarnej nie spełniono. Niezaspokojone potrzeby dotyczyły pomocy w sporządzaniu projektów ustawodawczych, formułowaniu projektów lokalnych i rozwijaniu systemu informacji o gospodarce wodnej.
- c) Pomoc techniczna świadczona w celu usprawnienia systemów jakości na rzecz poprawy konkurencyjności nie objęła części najważniejszych potrzeb określonych przez rząd, takich jak opracowanie projektu rozporządzenia wdrażającego ustawę promującą jakość, potwierdzenie metod wykrywania pozostałości toksycznych w żywności, konsolidacja różnych strategii krajowych i opracowanie planu strategicznego dla honduraskiego Urzędu Akredytacji.

Mimo dobrej struktury koordynacji darczyńców podział obowiązków nie jest jak dotąd efektywny

17

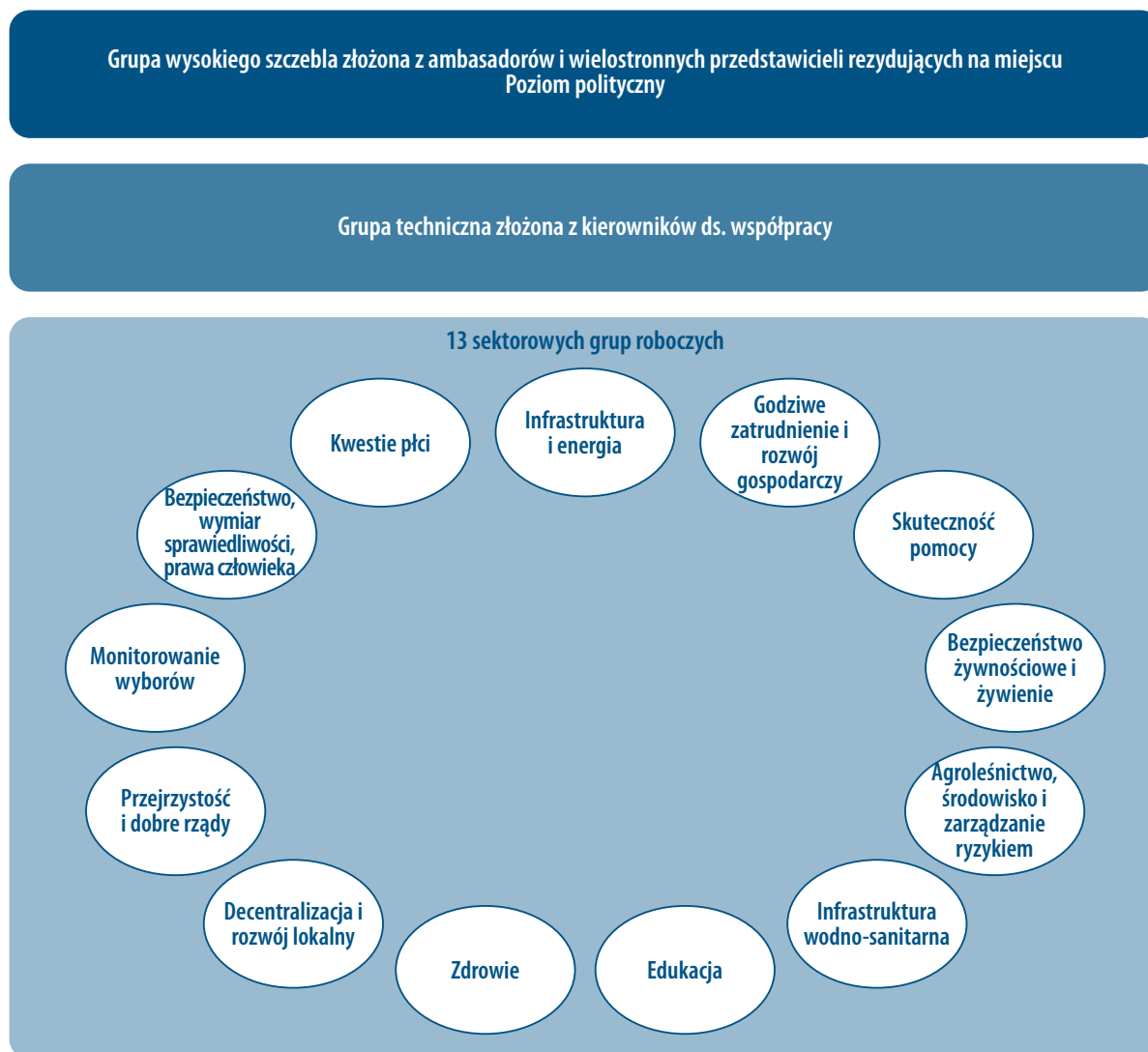
Główny mechanizm koordynacji obejmuje najważniejszych darczyńców¹¹ i jest zorganizowany na trzech poziomach (zob. **wykres 2**), w tym na poziomie sektorowym, na którym darczyńcy wymieniają informacje i opinie. Komisja aktywnie uczestniczy w szeregu takich grup roboczych.

9 Zgodnie z Krajowym Planem Kształcenia (*Plan de educación 2010–2014!Para el cambio ya!*).

10 PAAPIR i MADIGEP.

11 Kanada, Francja, Niemcy, Włochy, Japonia, Niderlandy, Hiszpania, Zjednoczone Królestwo, USA, Szwecja, Szwajcaria, Środkowoamerykański Bank Integracji Gospodarczej, Międzypamerykański Bank Rozwoju, Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy oraz Komisja Europejska.

Koordinacja darczyńców w Hondurasie



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

18

Komisja ściśle współpracuje z państwami członkowskimi, w szczególności zawierając umowy delegacji z Niemcami i Hiszpanią, odpowiednio w sektorach leśnictwa i wymiaru sprawiedliwości. Nie ma jak dotąd efektywnego podziału obowiązków, jednak Komisja dąży do tego, by od 2018 r. programowanie było prowadzone wspólnie¹².

12 W 2013 r. UE i jej państwa członkowskie prowadzące działania w Hondurasie uzgodniły pomiędzy sobą wspólny plan programowania.

19

Z innymi darczyńcami prowadzono mniej intensywną współpracę. Podczas przeprowadzania kontroli nie było realnego podziału obowiązków, co oznaczało, że w sektorach priorytetowych, w szczególności w dziedzinie edukacji¹³, zdrowia oraz infrastruktury wodno-sanitarnej, działał szereg darczyńców reprezentujących różne podejścia. W niektórych przypadkach prowadziło to nawet do nakładania się finansowania (zob. **ramka 3**). Główne przeszkody w lepszej koordynacji darczyńców to brak współpracy ze strony rządu Hondurasu oraz opór ze strony niektórych darczyńców.

13 Darczyńcy skupiali się na dwóch pierwszych poziomach edukacji podstawowej, natomiast na rzecz trzeciego poziomu edukacji podstawowej czy edukacji średniej udzielano jedynie niewielkiego wsparcia.

Ramka 3

Nakładanie się finansowania

W sektorze bezpieczeństwa i wymiaru sprawiedliwości doszło w pewnym stopniu do nakładania się finansowania na poziomie Ministerstwa Bezpieczeństwa, polegającego na tym, że szkolenie w zakresie dochodzeń w dziedzinie prawa karnego dla policji państwowej zapewniło kilku darczyńców przy zastosowaniu różnych podejść i doktryn.

W sektorze wodno-sanitarnym połowa gmin nie otrzymała żadnego wsparcia, a wiele innych otrzymało wsparcie od kilku darczyńców jednocześnie.

20

Kolejną przeszkodą był brak dobrego przeglądu wsparcia udzielanego przez różnych darczyńców. Nie przeprowadzono niezbędnego mapowania dla wszystkich sektorów (np. systemów jakości na rzecz poprawy konkurencyjności) albo przeprowadzone działania były niepełne lub rzadko aktualizowane.

Wsparcie budżetowe zapewniano przede wszystkim na rzecz odpowiednich krajowych polityk, jednak w zarządzaniu tym wsparciem przez Komisję wystąpiły pewne uchybienia

21

Trybunał zbadał, czy wsparcie budżetowe zapewniano w powiązaniu z odpowiednimi i wiarygodnymi strategiami krajowymi. Kontrolerzy sprawdzili również, czy odpowiednio reagowano na zagrożenia związane z zapewnianiem pomocy budżetowej oraz czy Komisja zatrudniła w delegaturze UE wystarczającą liczbę odpowiednio wykwalifikowanych pracowników w celu zarządzania działaniami w zakresie wsparcia budżetowego.

Wsparcie budżetowe zapewniano zasadniczo w powiązaniu z odpowiednimi i wiarygodnymi strategiami krajowymi

22

Znaczna część pomocy finansowej udzielanej przez Komisję miała formę wsparcia budżetowego (zob. pkt 8). Komisja stosowała tę metodę począwszy od 2010 r. w zakresie ograniczania ubóstwa (APN i PAPSAC), a od 2013 r. – w powiązaniu ze wsparciem projektowym dla sektora leśnictwa (EuroFor). Niedawno zaciągnięto również zobowiązanie dotyczące wykorzystania tej formy pomocy do wspierania bezpieczeństwa żywnościowego (EUROSAN) począwszy od 2016 r. Przyznając wsparcie budżetowe, Komisja w większości przypadków wspiera krajowe strategie rozwoju (zob. **ramka 1**), obejmujące cele w danych obszarach, jak również odpowiednie i wiarygodne strategie sektorowe:

- a) w sektorze ograniczania ubóstwa na lata 2010–2014 rząd Hondurasu miał opracowaną strategię edukacyjną (*Plan de educación!Para el cambio ya!*) oraz strategię w zakresie zdrowia (*Plan nacional salud*), obie nakierowane na realizację milenijnych celów rozwoju. Istniał także krajowy plan strategiczny dotyczący modernizacji sektora wodno-sanitarnego;
- b) sektor leśnictwa objęty jest w latach 2004–2021 Krajowym Programem Leśnictwa¹⁴, mającym na celu ograniczenie wrażliwości środowiskowej i budowanie zdolności tego sektora do wspierania gospodarki kraju;
- c) w odniesieniu bezpieczeństwa żywnościowego w 2010 r. zaktualizowano Krajową Strategię Bezpieczeństwa Żywnościowego i Żywności, mającą na celu zwiększenie bezpieczeństwa żywnościowego, dostępności żywności oraz poziomu odżywienia. W 2014 r. prezydent Hondurasu oświadczył, że głównym priorytetem kraju jest tak zwany „suchy korytarz”, czyli region¹⁵ dotknięty długoterminowym niedożywieniem. Rząd realizuje swoją strategię w formie krajowego programu o nazwie „Dry Corridor Alliance” (Sojusz na rzecz Suchego Korytarza).

23

Nie istniała jednak żadna wyraźna strategia rządowa¹⁶ na rzecz realizacji celu programu PAPSAC polegającego na poprawie systemów jakości na rzecz poprawy konkurencyjności¹⁷. Plan krajowy odwołuje się wprawdzie do potrzeby zwiększenia konkurencyjności i produktywności kraju, jednak nie wskazuje na potrzebę poprawy systemów jakości. Również zgodnie z Krajową Strategią na rzecz Konkurencji¹⁸ poprawy systemów jakości nie uważa się za priorytet. Ponadto działania podejmowane przez rząd w celu poprawy systemów jakości były rozdrobnione i nie miały konkretnego przydziału budżetowego, a instytucje zaangażowane w te działania¹⁹ nie miały kompetencji do opracowywania polityk i reform.

14 *Programa Nacional Forestal 2004–2021*.

15 Region ten obejmuje środkową, zachodnią i południową część Hondurasu.

16 Zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej w sprawie wsparcia budżetowego programy sektorowego wsparcia budżetowego są zależne od istnienia odpowiednich i wiarygodnych strategii sektorowych.

17 Systemy jakości odpowiadają za standaryzację, metrologię, akredytację i zapewnianie zgodności.

18 *Estrategia nacional de competitividad*.

19 Krajowy System Jakości oraz Ministerstwo Planowania i Współpracy Zewnętrznej.

Wsparcie budżetowe wiązało się z istotnymi zagrożeniami, które Komisja do pewnego stopnia ograniczyła

24

Ze udzielaniem wsparcia budżetowego na rzecz Hondurasu wiążą się istotne zagrożenia, w szczególności w odniesieniu do niestabilności makroekonomicznej i uchybień w zarządzaniu finansami publicznymi, takich jak nadużycia finansowe i korupcja. Zgodnie z ogólnymi zasadami oceny ryzyka²⁰ Komisja opisała te zagrożenia i starała się je ograniczać.

Stabilność makroekonomiczna

25

Stabilność makroekonomiczna kraju będącego beneficjentem jest kluczowym warunkiem zagwarantowania efektywności unijnej pomocy budżetowej. Polityka makroekonomiczna Hondurasu była niestabilna. W 2008 r. Międzynarodowy Fundusz Walutowy nie był w stanie osiągnąć porozumienia z Hondurasem, po tym jak oceniono, że rząd tego kraju nie wypełniał zaleceń MFW odnoszących się do polityki walutowej i kursowej, kontroli kosztów oraz nadzoru nad systemem bankowym. Nową umowę z Międzynarodowym Funduszem Walutowym zawarto dopiero w 2010 r., jednak w marcu 2012 r. ponownie ją zawieszono ze względu na brak porozumienia w sprawie koniecznej polityki makroekonomicznej, w szczególności w sprawie potrzeby liberalizacji rynku walutowego. W grudniu 2014 r. Międzynarodowy Fundusz Walutowy osiągnął w końcu nowe porozumienie z rządem Hondurasu w sprawie polityki makroekonomicznej, która od tej pory jest z powodzeniem realizowana. Kraj pozostaje jednak podatny na wstrząsy z zewnątrz, w szczególności w odniesieniu do wzrostu gospodarki Stanów Zjednoczonych oraz cen ropy.

26

Stosowane przez Komisję środki ograniczające zagrożenia obejmują dialog, szczególnie intensywnie prowadzony z Ministerstwem Finansów, co tym samym zwiększa jego kompetencje. Stosuje się również narzędzie pomocy technicznej, w szczególności w zakresie analizy sytuacji, oceny zagrożeń i prognoz ekonomicznych. Stosowane przez Komisję warunki wypłacania środków (zob. **załącznik IV**) obejmowały wymóg wiarygodnej i odpowiedniej polityki makroekonomicznej, nakierowanej na dążenie do stabilizacji. Nie określono jednak szczegółowych oczekiwań w tym zakresie. Odwoływano się co prawda do szeregu wskaźników, jednak bez określenia wartości docelowych czy progowych. Decyzje Komisji o zaciągnięciu zobowiązań i wypłacie środków nie były więc oparte na wystarczająco ustrukturyzowanej ocenie, z której wynikałoby, że kraj poczynił zadowalające postępy. Podejście to jest powodem do niepokoju szczególnie w odniesieniu do decyzji podjętych w latach, gdy Honduras nie miał podpisanej umowy z Międzynarodowym Funduszem Walutowym, gdyż występowało wówczas zwiększone ryzyko niestabilnej sytuacji makroekonomicznej (zob. pkt 25).

20 Ogólne zasady oceny ryzyka wprowadzono zgodnie z zaleceniem zawartym w sprawozdaniu specjalnym nr 11/2010 p.t. „Zarządzanie przez Komisję ogólnym wsparciem budżetowym w krajach AKP, Ameryki Łacińskiej i Azji” (<http://eca.europa.eu>) oraz z dokumentem COM(2011) 638 final z dnia 13 października 2011 r. „Przyszłe podejście do wsparcia budżetowego UE na rzecz państw trzecich”.

27

Ze względu na sytuację makroekonomiczną w 2012 r. oraz brak porozumienia między Hondurasem a Międzynarodowym Funduszem Walutowym Komisja kilkakrotnie wstrzymała wsparcie budżetowe do czasu poprawy perspektyw stabilności makroekonomicznej, a Międzynarodowy Fundusz Walutowy negocjował nową umowę. Ten przykład dobrych praktyk stanowił wyraźny sygnał dla rządu Hondurasu i przyniósł poprawę sytuacji. Jednocześnie jednak w okresie, w którym wsparcie budżetowe było wstrzymane²¹, Komisja podpisała umowę w sprawie finansowania EuroFor, przewidującą dodatkowe wsparcie budżetowe, co według Trybunału skutkowało wysyłaniem sprzecznych sygnałów i mogło negatywnie wpłynąć na skuteczność pomocy.

Zarządzanie finansami publicznymi**28**

Systemy należytego zarządzania finansami publicznymi są niezbędne do wdrażania polityk i świadczenia usług publicznych i dlatego stanowią kolejny kluczowy warunek skuteczności wsparcia budżetowego. W zarządzaniu finansami publicznymi w Hondurasie występują istotne uchybienia, jednak rząd przyjmował kolejne plany w celu poprawy sytuacji. Przyjęty w czerwcu 2011 r. plan reform²² nie spełnił oczekiwań Komisji, gdyż nie był dostatecznie szczegółowy i nie obejmował wymiernych wskaźników ani celów. Poprawiony plan reform z maja 2012 r. Komisja uznała za wiarygodny, jednak wciąż dość ogólny.

29

Zarządzanie finansami publicznymi poprawiło się, choć nie tak szybko, jak oczekiwano. Ogólnie pozostaje jednak niezadowolające. Stałe problemy to według Komisji:

- a) wydatki publiczne przekraczające zatwierdzony budżet i dostępne dochody budżetowe,
- b) nieznaną poziom zaległości w płatnościach,
- c) budżet nie w pełni zarządzany w formie pojedynczego rachunku skarbowego,
- d) ograniczona skuteczność Trybunału Obrachunkowego Hondurasu²³,
- e) brak przejrzystości platformy internetowej służącej udzielaniu zamówień publicznych,
- f) problematyczny poziom korupcji.

21 Ogółem wsparcie budżetowe na rzecz programów APN i PAPSAC wstrzymano odpowiednio na 17 miesięcy i 23 miesiące.

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

23 *Tribunal Superior de Cuentas.*

30

Komisja podejmuje działania na rzecz ograniczenia zagrożeń dotyczących zarządzania finansami publicznymi.

- a) Komisja wniosła wkład w oceny wydatków publicznych i rozliczalności finansowej, a wiedza fachowa, której dostarczono w ramach pomocy technicznej przewidzianej w programie PAAPIR, pozwoliła na opracowanie wydajniejszych i niezbędnych działań. Rozwijano zdolności administracyjne w ramach urzędu prezydenta, Ministerstwa Finansów i jednostek kontroli wewnętrznej, wspomagano również organy krajowe w analizie reform i stopnia spełnienia warunków wsparcia budżetowego. Ponadto udzielano pomocy krótkoterminowej w zakresie ulepszenia planu reform, opracowania certyfikatów dostępności środków budżetowych w celu unikania wydatków pozabudżetowych oraz zapoznania personelu ze wsparciem budżetowym.
- b) Od 2012 r., po opracowaniu strategii dialogu politycznego (zob. pkt 42), Komisja zwiększała aktywność w dziedzinie dialogu politycznego dotyczącego zarządzania finansami publicznymi. W dialogu tym skupiano się głównie na usprawnieniach w zarządzaniu budżetem, obejmujących takie tematy, jak przychody budżetowe, przejrzystość budżetu oraz kontrola deficytu i wydatków budżetowych (np. wynagrodzenia). Miał on na przykład pozytywny wpływ na zatwierdzenie pierwszego wieloletniego budżetu (na lata 2016–2018) oraz wprowadzenie certyfikatów wydatków w celu ograniczenia wydatków pozabudżetowych. System certyfikatów wymaga od ministerstw, by przed zaciągnięciem zobowiązania upewniły się, czy środki finansowe są dostępne.
- c) Warunki stawiane przez Komisję uwzględniały wymóg²⁴ opracowania programu usprawnień obejmującego priorytety polityczne, programy i projekty, reformy, wskaźniki oraz wartości wyjściowe i docelowe. Wymóg ten przyczynił się do przyjęcia w 2011 r. planu reform (zob. pkt 29). Jeśli chodzi o realizację planu reform, od 2012 r. Komisja sporządzała ustrukturyzowane oceny zarządzania finansami publicznymi, tak by umożliwić porównanie oczekiwanych efektów reform z dokonanymi postępami. Jest to przykład dobrych praktyk, choć ze względu na to, że oczekiwania nie były dokładnie określone, nie jest jasne, w jakim terminie oczekuje się tych reform i do jakiego stopnia mają one być zrealizowane (zob. **ramka 4**).

24 Warunek ten zawarto w umowie w sprawie finansowania na rzecz APN.

Przykłady mało konkretnych oczekiwań dotyczących reform

- Wymóg znacznego zmniejszenia wydatków pozabudżetowych bez wskazania do kiedy i o ile
- Wymóg wprowadzenia systemu rachunkowości memoriałowej bez określenia terminu
- Wymóg korzystania z pojedynczego rachunku skarbowego bez określenia terminu
- Wymóg zwiększenia zasięgu kontroli, jednak bez określenia wartości docelowych

Delegatura UE nie dysponowała wystarczającą wiedzą fachową, aby zarządzać operacjami wsparcia budżetowego w terenie

31

Zarządzanie wsparciem budżetowym wymaga różnych umiejętności w zakresie zarządzania projektami. Delegatura UE w Hondurasie nie dysponowała wiedzą fachową z zakresu makroekonomii i zarządzania finansami publicznymi niezbędną do zarządzania operacjami wsparcia budżetowego terenie. Do 2013 r. w sprawach dotyczących wsparcia budżetowego i analizy makroekonomicznej delegatura w Hondurasie korzystała z pomocy ze strony regionalnej delegatury w Nikaragui. Delegatura UE może wprawdzie w pewnym stopniu korzystać z pomocy centrali, jednak brak wiedzy fachowej wewnątrz kraju negatywnie wpływa na zarządzanie wsparciem budżetowym. Jest to szczególnie istotne w przypadku Hondurasu, któremu udzielano wsparcia budżetowego mimo długotrwałego braku stabilności makroekonomicznej (zob. pkt 25 i 26).

Działania UE zasadniczo prowadziły do powstania oczekiwanych produktów, jednak uchybienia w narzędziach monitorowania utrudniały ocenę osiągniętych rezultatów

32

Trybunał zbadał, czy działania były realizowane zgodnie z planem i czy uzyskano zakładane produkty. Kontrolerzy sprawdzili również, czy Komisja odpowiednio monitoruje realizację i wykonanie swoich działań.

Zasadniczo uzyskano oczekiwane produkty, choć wystąpiły pewne opóźnienia, głównie ze względu na trudną sytuację

33

Działania zaplanowane przez Komisję w sektorach priorytetowych zasadniczo się odbyły i w większości przypadków doprowadziły do uzyskania zakładanych produktów. W sektorze bezpieczeństwa i sprawiedliwości produkty zostały jednak osiągnięte tylko częściowo. Miało to związek z trudną sytuacją po zamachu stanu w 2009 r. oraz z tym, że władze krajowe nie współpracowały w wystarczającym stopniu przy realizacji projektów. W efekcie harmonizacja ram prawnych, która była jednym z głównych celów programu PASS, nie doszła do skutku.

34

Mimo że zasadniczo uzyskano zakładane produkty, wystąpiły opóźnienia w realizacji działań we wszystkich sektorach priorytetowych z powodu zamachu stanu w 2009 r., braku umowy między Hondurasem a Międzynarodowym Funduszem Walutowym w latach 2012–2014 (zob. pkt 35) oraz ograniczeń w zakresie zdolności administracyjnych władz krajowych.

35

Opóźnienia były najbardziej widoczne w sektorze leśnictwa, czego przyczyną był przede wszystkim zamach stanu w 2009 r. Po anulowaniu początkowych programów w dziedzinie leśnictwa w 2009 r. Komisja nie była w stanie podpisać umów w sprawie finansowania programów MOSEF i EuroFor aż do drugiej połowy okresów programowania (odpowiednio rok 2011 i 2013), a ich realizacja rozpoczęła się na koniec tych okresów (rok 2012 i 2014). W przypadku MOSEF wystąpiły następnie również opóźnienia w zawieraniu umów i realizacji. Umowy o wszystkie dotacje lokalne i większość projektów dotyczących Instytutu Ochrony Lasów podpisano w ostatnim miesiącu przed ostatecznym terminem zawierania umów. W rezultacie wsparcie unijne na rzecz sektora leśnictwa prawdopodobnie zostanie utrzymane do 2019 r., mimo że początkowo planowano zakończyć je w 2014 r.

Mimo wykorzystania różnorodnych narzędzi wystąpiły uchybienia w monitorowaniu wyników**36**

Do monitorowania wsparcia unijnego Komisja stosowała szereg narzędzi, takich jak wskaźniki, wizyty w terenie, monitorowanie zorientowane na rezultaty oraz oceny. Wystąpiły jednak uchybienia w wyborze i stosowaniu wskaźników.

- a) Niemal połowa wskaźników PASS nie miała wystarczającego związku z celami działań.
- b) Postępy w realizacji niektórych celów działań nie były monitorowane za pomocą wskaźników. Jako przykłady takich działań można podać poprawę jakości usług w sektorze wodno-sanitarnym, obniżenie śmiertelności matek i dzieci oraz tworzenie godnych miejsc pracy w sektorze leśnictwa.
- c) W sektorze wodno-sanitarnym wskaźniki odnosiły się tylko do działań, a nie do ich wyników, i nie były w pełni zgodne ze strategiami krajowymi. Odnosiły się na przykład do liczby osób, które uzyskały nowy lub ulepszony dostęp do infrastruktury wodno-sanitarnej, zamiast do odsetka gospodarstw domowych na obszarach wiejskich mających dostęp do wody pitnej w skali kraju.
- d) Dla wielu wskaźników nie określono wartości początkowych. Dokładnie określony punkt wyjścia jest niezbędny do pomiaru postępów i oceny, czy zakładane cele są realistyczne, a jednocześnie wystarczająco ambitne. Nawet gdy wartości początkowe były podane, ze względu na uchybienia w gromadzeniu danych przez władze Hondurasu nie zawsze były one wiarygodne.
- e) Podczas wywiadów przeprowadzonych przez Trybunał rząd Hondurasu i różne ministerstwa podważały jakość i stosowność danych z monitorowania zgromadzonych przez Krajowy Instytut Statystyczny, które czasem różniły się od danych z monitorowania wygenerowanych przez te ministerstwa.
- f) W niektórych przypadkach wskaźniki nie były wiarygodne (np. całkowity brak nielegalnego pozyskiwania drewna) lub były określane dopiero po zaciągnięciu zobowiązań. W przypadku APN wskaźników i ich wartości docelowych nie wybrano aż do podpisania umowy w sprawie finansowania.

Uwagi

37

Kolejnym narzędziem monitorowania stosownym przez Komisję były wizyty w terenie. Komisja udokumentowała wprawdzie te wizyty, jednak nie zaplanowała ich na podstawie analizy ryzyka.

38

Monitorowanie zorientowane na rezultaty prowadzili zewnętrzni konsultanci podczas realizacji działań lub po ich zakończeniu. W zbadanym okresie monitorowanie prowadzono w każdym z sektorów priorytetowych i w odniesieniu do wszystkich działań, w których osiągnięto istotne postępy. Konsultanci wydawali zalecenia, jednak nie prowadziło to do podejmowania konsekwentnych działań następczych. W niektórych przypadkach (APN) działa się tak dlatego, że zalecenia zostały wydane dopiero pod koniec okresu realizacji, zaś w innych po prostu dlatego, że władze krajowe nie podjęły niezbędnych działań w celu ich wdrożenia.

Komisja podjęła stosowne działania w celu zapewnienia konstruktywnego dialogu politycznego służącego korzystnym zmianom

39

Trybunał zbadał, czy Komisja stosowała ustrukturyzowane podejście do dialogu politycznego, obejmujące jasno określone cele, częste kontakty, rejestrowanie postępów oraz ocenę rezultatów. Kontrolerzy zbadali również, czy dialog polityczny był spójny z celami działań UE oraz czy był aktywnie prowadzony, konstruktywny i wystarczający do tego, by dać rzeczywiste wyniki.

Komisja opracowała stosowne strategie dialogu politycznego dla większości sektorów priorytetowych

40

Warunki dialogu politycznego między UE a Hondurasem ustanowiono w umowie o dialogu politycznym i współpracy (zob. pkt 6), a w przyszłości będzie je regulował układ o stowarzyszeniu (zob. pkt 5). Ogólne ramy dialogu politycznego są odpowiednie. Od 2012 r. delegacja UE w Hondurasie opracowała osiem strategii dialogu politycznego obejmujących: politykę makroekonomiczną, zarządzanie finansami publicznymi, politykę rozwojową, godną pracę, bezpieczeństwo żywnościowe, leśnictwo, infrastrukturę wodno-sanitarną oraz systemy jakości na rzecz poprawy konkurencyjności.

41

Strategie te wyznaczają cele dialogu politycznego. Zaktualizowano je w 2013 i 2015 r. Stanowią one przykład dobrych praktyk, choć jest w nich widoczna tendencja do nadmiernej ogólności i braku jasności w kwestii wymaganej liczby i poziomu kontaktów. Ponadto wspomniane strategie nie mają pełnego zasięgu. Nie opracowano jeszcze na przykład szczegółowej strategii dialogu w dziedzinie ograniczenia ubóstwa czy bezpieczeństwa i wymiaru sprawiedliwości.

42

Istotne aspekty dialogu politycznego są dokumentowane w sprawozdaniach krajowych sporządzanych przez centralę delegatury Komisji. Dialog ten dokumentują również częściowo kierownicy projektów, którzy składają sprawozdania po powrocie z misji (tzw. „back-to-office reports”). Tego rodzaju sprawozdania składano na przykład w odniesieniu do sektorów zdrowia, edukacji, leśnictwa i systemów jakości na rzecz poprawy konkurencyjności. Realizacja strategii dialogu politycznego nie jest jednak wyczerpująco udokumentowana. Ponadto Komisja nie dokonała oceny tego, czy udało się osiągnąć cele, które wyznaczyła w swoich strategiach dialogu politycznego.

Dialog polityczny Komisji ułatwił realizację działań UE i doprowadził do pewnych wymiernych usprawnień

43

Dialog polityczny jest prowadzony przez darczyńców, a nie władze krajowe, co stanowi drugie najlepsze podejście. Komisja podjęła znaczne wysiłki w kierunku zapewnienia odpowiedniego i konstruktywnego dialogu na wszystkich poziomach. W przypadkach, gdy dialog jest koordynowany z innymi darczyńcami, Komisja angażuje się w większość inicjatyw. Komisja prowadzi również dialog dwustronny oraz dialog w ramach komitetów sterujących nadzorujących działania przez nią finansowane, na przykład w obszarze leśnictwa czy bezpieczeństwa i wymiaru sprawiedliwości. Ogółem dialog polityczny Komisji jest zgodny z celami działań i przyczynił się do ich realizacji.

44

Mimo że UE jest jednym z głównych darczyńców na rzecz Hondurasu, jej oficjalny wkład w zbadanym okresie wyniósł średnio 0,2% PKB tego kraju. Stąd też nacisk, jaki może potencjalnie wywierać w ramach dialogu politycznego, jest ograniczony – znacznie niższy niż na przykład w przypadku Stanów Zjednoczonych, które są największym partnerem handlowym Hondurasu. Dialog prowadzony przez Komisję odegrał jednak również rolę wychodzącą poza cele unijnych działań. Przykładowo:

- a) Dialog prowadzony przez Komisję w sektorze leśnictwa, oprócz działań unijnych, dotyczył również innych istotnych kwestii, takich jak zwalczanie kornika i negocjacje dotyczące dobrowolnej umowy partnerstwa między UE a Hondurasem w sprawie egzekwowania prawa, zarządzania i handlu w dziedzinie leśnictwa. Negocjacje te były udane i prawdopodobnie zaowocują 2016 r. umową zobowiązującą Honduras do handlowania produktami wyłącznie z legalnie pozyskanego drewna i do opracowania systemu weryfikacji legalności pozyskiwania drewna. Negocjacje pomogły również zwiększyć potencjał sektora leśnictwa.
- b) W obszarze praw człowieka²⁵ dialog polityczny Komisji w pełni przyczynił się do promowania koncepcji utworzenia w Hondurasie Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka. Rząd Hondurasu wyraził zgodę i Biuro zostanie wkrótce otwarte. Komisja skutecznie wspierała reformy ustawodawcze, takie jak ustawa o ochronie obrońców praw człowieka. Pomogła również w stworzeniu platformy służącej prowadzeniu dialogu ze społeczeństwem obywatelskim na temat praw człowieka oraz wymianie opinii z rządem.

45

Pewne czynniki osłabiły potencjalne efekty dialogu prowadzonego przez Komisję:

- a) Kontrolerzy Trybunału znaleźli niewiele dowodów na uwzględnienie przez Komisję w ramach dialogu politycznego niektórych kwestii objętych APN. Przykładowo odbyło się tylko kilka dwustronnych spotkań technicznych z organami krajowymi w celu omówienia istotnych trudności w realizacji celów w dziedzinie edukacji²⁶. Dialog z pozostałymi darczyńcami w tym obszarze obejmował ogólne kwestie, takie jak systemy zarządzania oraz nowa ustawa o edukacji, jednak nie obejmował problemu częstego powtarzania klas i porzucania nauki. Ponadto nie ma dowodów na to, że dialog polityczny prowadzony przez Komisję obejmował realizację krajowej strategii w dziedzinie statystyki na lata 2011–2015 czy reformę służby cywilnej, mimo że były to w założeniu elementy tego działania.
- b) Władze Hondurasu nie zawsze reagowały na wyniki dialogu politycznego z Komisją. Na przykład mimo wysiłków podejmowanych przez UE rząd Hondurasu nie przyjął krajowej polityki bezpieczeństwa i wymiaru sprawiedliwości. Ponadto Komisja nie promowała skutecznie koncepcji Obserwatorium Wymiaru Sprawiedliwości ustanowionego przy wsparciu UE. Widoczność i skuteczność tego projektu jest zagrożona w wyniku wsparcia udzielanego przez rząd na rzecz utworzenia innego obserwatorium²⁷.

- 25 Obszar ten wiąże się ściśle z bezpieczeństwem i wymiarem sprawiedliwości.
- 26 Dwa spotkania w 2011 r., jedno w 2012 r. i jedno w 2013 r.
- 27 Obserwatorium to planowała misja zwalczania korupcji i bezkarności w Hondurasie – międzynarodowa komisja ustanowiona do celów badania przypadków korupcji. Organizacja Państw Amerykańskich zaproponowała utworzenie obserwatorium w celu zapewnienia organom krajowym przez cztery lata wsparcia w zakresie prowadzenia dochodzeń i ścigania przestępstw oraz przeprowadzania reform systemu wymiaru sprawiedliwości.

Działania UE przyczyniły się do pozytywnych zmian mimo trudnych warunków panujących w kraju, jednak ogólna sytuacja w Hondurasie jest nadal niepokojąca

46

Trybunał zbadał, czy działania UE miały pozytywne oddziaływanie. W tym celu kontrolerzy ocenili zmiany w sektorze priorytetowym, jak również wszelkie powiązania między tymi zmianami a wsparciem unijnym.

Wzrósł poziom ubóstwa

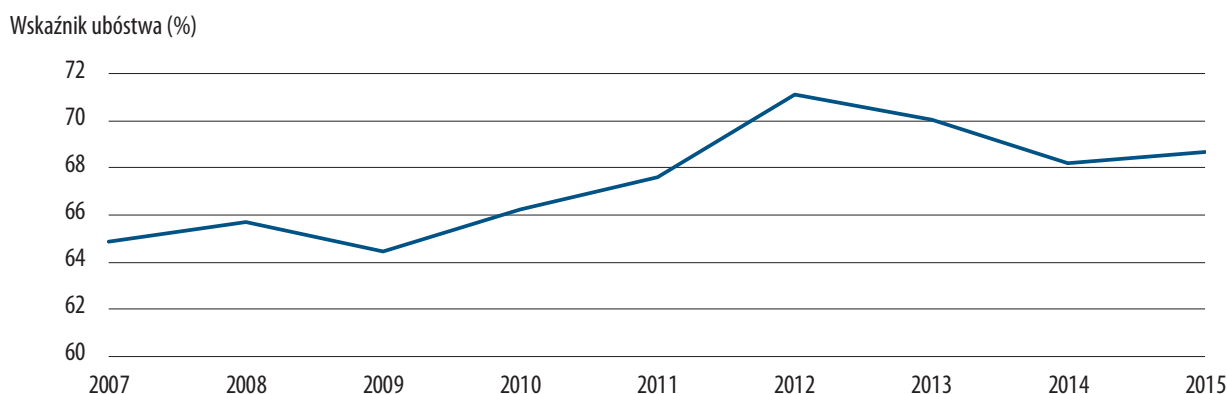
47

Mimo zwiększonych wydatków na cele społeczne w latach 2007–2015 wzrósł poziom ubóstwa, obliczany na podstawie dochodów i podstawowych potrzeb (zob. **wykres 3**). Ubóstwo przeważa co prawda na obszarach wiejskich, jednak na obszarach miejskich znacznie wzrosła liczba osób żyjących w skrajnym ubóstwie. Honduras pozostaje jednym z krajów o największym poziomie ubóstwa i nierówności społecznych²⁸ w całej Ameryce Łacińskiej.

28 W 2014 r. współczynnik Giniego dla Hondurasu wyniósł 0,58%.

Wykres 3

Poziom ubóstwa w Hondurasie (w %)



Źródło: Krajowy Instytut Statystyczny.

Edukacja

48

W dziedzinie edukacji osiągnięto szereg pozytywnych rezultatów. Ministerstwo Edukacji przyjęło nową ustawę o edukacji²⁹ oraz kilka rozporządzeń. Główny obszar postępów w opinii społeczności międzynarodowej to spełnienie wymogu zapewnienia uczniom szkół publicznych minimum 200 dni lekcyjnych w roku. Ponadto co roku otwierano około 400 ośrodków edukacji przedszkolnej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, a usprawnienia w systemie zarządzania zasobami ludzkimi doprowadziły do wyeliminowania blisko 15 000 fasadowych stanowisk nauczycielskich.

49

Nie osiągnięto jednak określonej w ramach milenijnych celów rozwoju docelowej wartości na 2015 r. dotyczącej liczby dzieci, które ukończyły szkołę podstawową. Udało się osiągnąć tylko trzy z siedmiu celów na 2013 r. ujętych w planie krajowym na lata 2010–2022³⁰ (zob. **ramka 1**). Siedmiu spośród wskaźników dotyczących edukacji określonych w planie rządowym na lata 2010–2014 nie dało się zmierzyć, w odniesieniu do dziesięciu poczyniono solidne postępy, a poziom jedenastu był poniżej oczekiwań³¹. Nie udało się zrealizować żadnego z ośmiu celów, które miały być osiągnięte do 2014 r. w ramach APN, a sześć z odnośnych wskaźników spadło nawet poniżej wartości początkowej³².

50

Brakuje dowodów na to, że APN miał znaczący wpływ na sektor edukacji. Wprawdzie w latach 2007–2010 budżet Ministerstwa Edukacji znacznie wzrósł, jednak w trakcie realizacji APN uległ stagnacji. Wzrosła jednak jego skuteczność ze względu na lepsze przydzielanie środków na edukację przedszkolną oraz na spadek kosztów wynagrodzeń z 55% wydatków w 2007 r. do 49% w 2014 r.

Zdrowie

51

Osiągnięto cztery z pięciu celów APN dotyczących zdrowia. Wzrosła liczba porodów szpitalnych, podobnie jak wskaźnik opieki prenatalnej i poporodowej. Zwiększyła się również liczba konsultacji medycznych w ośrodkach wiejskich. Ogólny cel APN dotyczący zdrowia został osiągnięty, gdyż w okresie objętym kontrolą wskaźniki śmiertelności matek i dzieci nieznacznie spadły. Wartości docelowe ustanowione w krajowym planie w zakresie zdrowia i w milenijnych celach rozwoju nie zostały jednak osiągnięte (zob. **tabela 1**).

29 Ustawa ogólna o edukacji (*Ley Fundamental de Educación*).

30 Liczba dni w szkole, wskaźniki dotyczące kształcenia średniego pierwszego stopnia oraz średnia liczba lat spędzonych w szkole.

31 Zgodnie z wnioskami Trybunału Obrachunkowego Hondurasu.

32 Zasięg netto edukacji przedszkolnej, zasięg netto trzeciego poziomu edukacji podstawowej, umiejętności matematyczne w trzeciej klasie cyklu edukacji podstawowej, odsetek dzieci porzucających system edukacji, umiejętności w zakresie posługiwania się językiem hiszpańskim na pierwszym i drugim poziomie edukacji podstawowej.

Wskaźniki śmiertelności matek i dzieci

		Wskaźnik śmiertelności dzieci (na 1000 żywych urodzeń)	Wskaźnik śmiertelności matek (na 100 000 żywych urodzeń)
Sytuacja w 2009 r.		26	108
Wartości docelowe	Krajowy plan w dziedzinie zdrowia na lata 2010–2014 (cele na 2014 r.)	15	60
	Milenijne cele rozwoju (cele na 2015 r.)	16	45
Sytuacja w 2014 r.		24	73

Źródło: Krajowy Instytut Statystyczny, Krajowy plan w dziedzinie zdrowia, milenijne cele rozwoju.

52

Niemniej istniała niezbędna wola polityczna, wyrażająca się w znacznym zwiększeniu budżetu Ministerstwa Zdrowia w latach 2007–2015 oraz wysiłkach na rzecz skutecznego wydatkowania środków. Wydatki rządowe spadły, a koszty wynagrodzeń zmniejszyły się z 18% do 15,4% wydatków. Łącznie z pozostałymi darczyńcami UE odegrała pewną rolę w tych zmianach. Uchybienia strukturalne, powracające wystąpienia chorób³³ i częste zmiany na poziomie ministerialnym utrudniały osiągnięcie dalszych postępów.

Infrastruktura wodno-sanitarna

53

Honduras ma stosunkowo wysoki poziom dostępu do wody (86% gospodarstw domowych w 2012 r.) i infrastruktury sanitarnej (80% gospodarstw domowych w 2012 r.)³⁴. Wartości te są zbliżone do określonych w milenijnych celach rozwoju na 2015 r. lub nawet je przekraczają (odpowiednio 88% i 75%). Występują jednak znaczne rozbieżności między obszarami wiejskimi i miejskimi. Dostęp do wody pitnej również stanowi wyzwanie. Szacuje się, że do wody chlorowanej ma dostęp tylko 10% mieszkańców terenów wiejskich i aż 70% na terenach miejskich³⁵.

54

Ze względu na niewystarczający poziom inwestycji³⁶ od początku realizacji PAPSAC w 2012 r. nie nastąpiła żadna poprawa w dostępie do wody wodociągowej (zob. **wykres 4**) i infrastruktury sanitarnej³⁷. W latach 2007–2014 wzrosły co prawda środki budżetowe przydzielone na rzecz państwowego przedsiębiorstwa wodociągowego³⁸, jednak dodatkowe środki, jakie otrzymał usługodawca, zostały pochłonięte przede wszystkim przez wydatki nieuznaniowe, takie jak wynagrodzenia i spłaty długów.

33 Takich jak gorączka chikungunya, denga, malaria i wirus Zika.

34 Narodowe Badanie Dotyczące Demografii i Zdrowia 2011–2012, sprawozdanie rządowe w sprawie planu krajowego na lata 2010–2014 oraz dane *Foro Nacional de Convergencia*, organizacji społeczeństwa obywatelskiego monitorującej realizację krajowych strategii rozwoju.

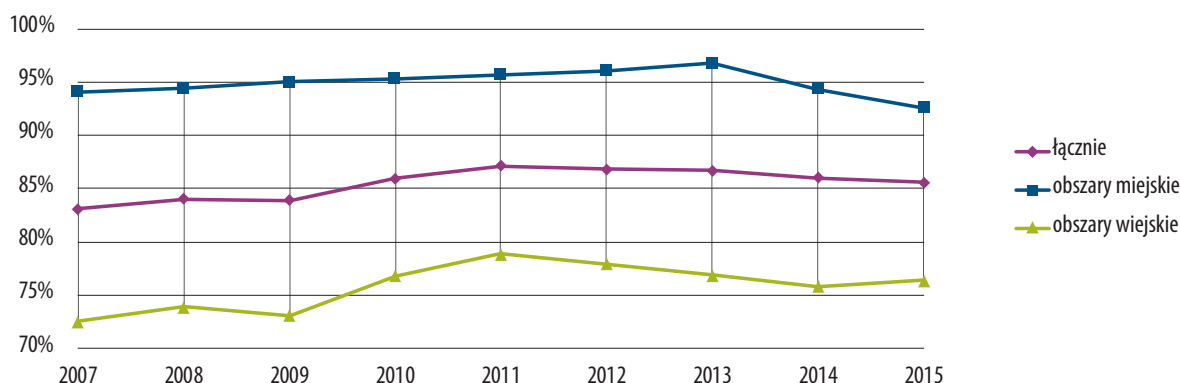
35 Krajowy program na rzecz poprawy jakości wody pitnej, będący częścią krajowego planu w dziedzinie wody pitnej i infrastruktury sanitarnej.

36 Bank Światowy, 2013. Honduras – A Public Expenditure Review: Decentralisation of water and sanitation services [Honduras – Przegląd wydatków publicznych: Decentralizacja usług wodno-sanitarnych].

37 WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation [Wspólny program monitorowania WHO/UNICEF w dziedzinie infrastruktury wodociągowej i sanitarnej], Honduras, ostatnia aktualizacja w czerwcu 2015 r., jak również dane przekazane przez Krajowy Instytut Statystyczny.

38 *Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados*.

Gospodarstwa domowe w Hondurasie z dostępem do wody wodociągowej



Źródło: Krajowy Instytut Statystyczny.

55

W tym kontekście wkład UE w ten sektor były stosunkowo ograniczony. Organy krajowe wykorzystały środki finansowe od kilku darczyńców, aby zapewnić dostęp do wody i infrastruktury sanitarnej 13 957 mieszkańcom, jednocześnie usprawniając działalność 20 gminnych rad ds. wody oraz lokalnych jednostek kontroli i nadzoru, ustanawiając trzy rady odpowiedzialne za obszary dorzecza i zatwierdzając krajowy plan w dziedzinie wody pitnej i infrastruktury sanitarnej oraz związany z nim regulamin finansowy.

39 2 800 mln kilogramów o łącznej wartości 2 100 mln dolarów (Źródło: Bank Centralny Hondurasu).

Systemy jakości na rzecz poprawy konkurencyjności

56

Cele PAPSAC zostały osiągnięte. Były to cele dotyczące produktów związanych z liczbą akredytowanych procesów, certyfikowanych producentów i przeprowadzonych kampanii informacyjnych. Nie da się jednak zmierzyć ostatecznego wpływu tego wsparcia na konkurencyjność honduraskich produktów. Wiele wskazuje na to, że oddziaływanie to było raczej ograniczone. W latach 2012–2015 wielkość wywozu nieznacznie wzrosła, ale jego łączna wartość spadła. Wielkość wywozu do UE była zmienna, jednak po 2011 r.³⁹, kiedy osiągnęła wartość szczytową, nie udało się ponownie osiągnąć podobnej wartości, mimo zawarcia w 2012 r. układu o stowarzyszeniu (zob. pkt 5).

Wsparcie unijne dało początek reformom w dziedzinie zarządzania lasami, jednak na razie jest zbyt wcześnie na ocenę ogólnego oddziaływania

57

Wsparcie unijne na rzecz sektora leśnictwa stanowiło bodziec do dodatkowych reform. Połączenie wsparcia w formie projektów z możliwością otrzymywania sektorowego wsparcia budżetowego od UE przyspieszyło sformułowanie i przyjęcie w 2013 r. jednolitej polityki sektorowej dającej więcej uprawnień Instytutowi Ochrony Lasów. Wsparcie unijne przyczyniło się również do reform mających na celu poprawę zarządzania w tym sektorze, wzmocnienie gospodarki leśnej na poziomie gmin oraz uproszczenie procedur administracyjnych.

58

Reformy nie doprowadziły na razie do osiągnięcia znacznego ogólnego oddziaływania. Odsetek gruntów leśnych w Hondurasie w rzeczywistości nawet spadł z 59% w 2011 r. do 48% w 2014 r.⁴⁰. Doprowadziło to nie tylko do zmniejszenia stopnia zalesienia kraju, ale również wpłynęło negatywnie na różnorodność biologiczną. Głównym czynnikiem, który doprowadził do tego stanu rzeczy, było zmniejszenie obszarów podlegających gospodarce leśnej, czego dowodem jest spadek liczby planów zagospodarowania lasu⁴¹. W rezultacie co drugi hektar przestał podlegać jakimkolwiek planowi zagospodarowania, w wyniku czego rozwiązywanie problemów przekrojowych, takich jak pożary lasów, stało się trudniejsze. Od 2012 r. liczba pożarów oraz powierzchnia obszarów nimi dotkniętych stopniowo się zwiększała.

59

Dotychczasowy brak wyraźnego oddziaływania wynika z tego, że:

- a) wystąpiły opóźnienia w procesie ustawodawczym związanym ze wzmocnieniem Instytutu Ochrony Lasów, w wyniku czego w momencie rozpoczęcia realizacji EuroFor instytut nie był w pełni sił operacyjnych. Stanowiło to straconą szansę na osiągnięcie przyrostu wydajności w realizacji ogólnej polityki leśnictwa, a w szczególności EuroFor;
- b) władze krajowe w niewielkim stopniu wykorzystały dodatkowe środki budżetowe pochodzące z unijnego wsparcia do realizacji celów sektora leśnictwa⁴²;
- c) sektor dotknęły inne poważne problemy, takie jak plaga kornika (zob. pkt 44 lit. a)).

40 Roczniki statystyczne leśnictwa Hondurasu za lata 2011 i 2014 r.

41 Plan zagospodarowania lasu to dokument techniczno-prawno-operacyjny, który wyznacza sposób zrównoważonego gospodarowania konkretnym lasem na okres co najmniej pięciu lat. Dokument ten obejmuje cele, plan inwestycyjny i program działań.

42 Środki przekazywane co roku przez honduraski skarb państwa na rzecz Instytutu Ochrony Lasów nie wzrosły w 2013 ani w 2014 r. Niewielki wzrost wystąpił w 2015 r. (1,3 mln euro), jednak kwota ta nadal była wyraźnie mniejsza niż kwota wypłaconego do tego momentu unijnego wsparcia budżetowego (1,8 mln euro);

Wsparcie unijne pomogło instytucjom bezpieczeństwa publicznego i wymiaru sprawiedliwości w bliższej współpracy, jednak sytuacja w kraju wciąż jest krytyczna

60

Od 2011 r. walka z przemocą, bezkarnością i korupcją w Hondurasie wyraźnie nabrała tempa. Przy wsparciu UE udało się poczynić pewne postępy. Komitety sterujące PASS i Eurojusticia usprawniły wymianę informacji między instytucjami bezpieczeństwa publicznego i wymiaru sprawiedliwości, czego pozytywnym wynikiem było powstanie porozumień międzyinstytucjonalnych, na przykład w sprawie wspólnych szkoleń. Koordynacja między instytucjami jest jednak nadal ograniczona ze względu na fakt, że każda instytucja realizuje własną strategię. Ponadto działania w kierunku przyjęcia jednolitej sektorowej polityki bezpieczeństwa i wymiaru sprawiedliwości i harmonizacji ram prawnych były nieskuteczne ze względu na uchybienia instytucjonalne i trudną sytuację po zamachu stanu w 2009 r.

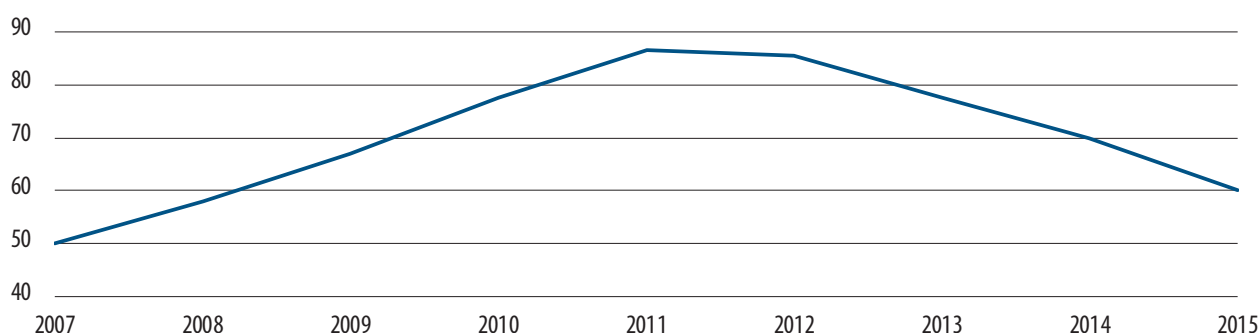
61

Problemem pozostaje powszechna przemoc. Wskaźnik zabójstw nie odzwierciedla wprawdzie idealnie ogólnej sytuacji w dziedzinie bezpieczeństwa, stanowi jednak jeden z jej ważnych wyznaczników (zob. **wykres 5**). Wskaźnik zabójstw spada co prawda od 2012 r., jednak nadal pozostaje bardzo wysoki, zarówno w skali regionu (poniżej 30 zabójstw na 100 000 mieszkańców w Ameryce Środkowej), jak i w skali świata (poniżej 10 zabójstw na 100 000 mieszkańców⁴³).

43 Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przemoczości, Globalne badanie na temat zabójstw za rok 2013, dostępne pod adresem: <https://www.unodc.org/gsh/>

Wykres 5

Roczny wskaźnik zabójstw na 100 000 mieszkańców w Hondurasie



Źródło: Honduraska policja.

62

Istnieją różne interpretacje przyczyn, dla których nastąpił spadek wartości tego wskaźnika. Rząd preferuje stosowanie rządów twardej ręki. Wykorzystuje na przykład siły żandarmerii wojskowej zamiast skupiać się na prewencji. Możliwe jest wprawdzie, że działania prewencyjne i wzmocnienie instytucji bezpieczeństwa publicznego przyczyniły się do spadku wartości wskaźnika zabójstw, jednak nie ma na to twardych dowodów. W związku z tym, że wkład finansowy UE był stosunkowo niewielki i nie osiągnięto części głównych celów PASS, możliwe, że oddziaływanie unijnego finansowania było dość ograniczone.

63

W ramach kontroli zbadano skuteczność unijnej pomocy rozwojowej dla sektorów priorytetowych w Hondurasie. Trybunał ustalił, że w obliczu trudnej sytuacji panującej w tym kraju działania UE były odpowiednie, co do zasady doprowadziły do uzyskania zakładanych produktów i przyczyniły się do szeregu pozytywnych zmian w tych sektorach. Jednocześnie ogólna sytuacja w kraju jest wciąż niepokojąca. Wzrósł poziom ubóstwa, zmniejszyła się powierzchnia terenów zalesionych, przemoc jest wciąż bardzo rozpowszechniona, a wskaźnik zabójstw wysoki. Trybunał wykrył również uchybienia w zarządzaniu pomocą unijną przez Komisję. W oparciu o powyższe ustalenia Trybunał doszedł do wniosku, że unijna pomoc rozwojowa w priorytetowych sektorach w Hondurasie była jedynie częściowo skuteczna.

64

Podejście Komisji do zapewniania pomocy rozwojowej na rzecz Hondurasu było właściwie ukierunkowane na obszary o najwyższych potrzebach, ujętych w większości przypadków w odpowiednich i wiarygodnych strategiach krajowych. Elastyczność podejścia stosowanego przez Komisję oznaczała jednak, że różne obszary otrzymywały wsparcie jedynie przez stosunkowo krótki czas, co zwiększało zagrożenie dotyczące jego potencjalnego oddziaływania. Ponadto Trybunał ustalił, że cele działań UE służących realizacji pomocy były nakreślone bardzo szeroko, stąd pomoc finansowa była rozdrobniona na wiele obszarów lub nie uwzględniała niektórych priorytetowych potrzeb. Mimo że w Hondurasie funkcjonuje dobra struktura koordynacji darczyńców, rzeczywista współpraca była stosunkowo ograniczona, co w niektórych konkretnych przypadkach prowadziło do nakładania się wsparcia. Komisja podejmuje jednak wysiłki mające na celu sporządzanie programów wspólnie z państwami członkowskimi UE, poczynwszy od 2018 r. (zob. pkt 12–20).

Zalecenie 1 – Usprawnienie unijnego podejścia przez zwiększenie jego spójności i zorientowania na konkretne kwestie

Przy kolejnej zmianie w strategii wsparcia sektorów priorytetowych w Hondurasie Komisja powinna wzmocnić stosowane podejście:

- a) zapewniając wystarczająco długi okres wsparcia na rzecz sektorów priorytetowych, by osiągnięcie wyznaczonych celów było możliwe;
- b) zawężając zakres swoich działań do mniejszej liczby obszarów, w ramach których będzie wspierać ograniczoną liczbę instytucji, a jednocześnie lepiej definiując te obszary;
- c) podejmując działania w kierunku wspólnego programowania z państwami członkowskimi UE oraz zapewniając lepszą koordynację własnego podejścia z tym stosowanym przez innych darczyńców.

65

Znaczna część pomocy finansowej udzielanej przez Komisję miała formę wsparcia budżetowego, co zasadniczo oznaczało wspieranie odpowiednich i wiarygodnych strategii krajowych. Delegatura UE nie dysponowała jednak wiedzą fachową z zakresu makroekonomii ani zarządzania finansami publicznymi niezbędną do zarządzania operacjami wsparcia budżetowego w terenie. Ponadto wsparcie budżetowe w Hondurasie wiąże się z istotnymi zagrożeniami związanymi z niestabilną sytuacją makroekonomiczną i niezadowalającym zarządzaniem finansami publicznymi. Komisji udało się częściowo ograniczyć te zagrożenia poprzez dialog i pomoc techniczną oraz dzięki ustalaniu warunków, które musiały być spełnione przed wypłatą wsparcia budżetowego. Komisja nie przeprowadziła wystarczająco ustrukturyzowanej oceny kwalifikowalności wsparcia budżetowego, aby sprawdzić, czy poczyniono oczekiwane postępy zgodnie z zakładanymi i jasno określonymi poziomami odniesienia. W jednym przypadku Komisja zobowiązała się do świadczenia wsparcia budżetowego, a jednocześnie wstrzymała wypłaty z powodu niespełnienia przez Honduras ogólnych warunków kwalifikowalności. Spowodowało to wysyłanie sprzecznych sygnałów do kraju partnerskiego, co zagraziło skuteczności pomocy (zob. pkt 21–31).

Zalecenie 2 – Usprawnienie zarządzania operacjami wsparcia budżetowego

Komisja powinna kontynuować wzmocnianie zarządzania operacjami wsparcia budżetowego. W tym celu powinna:

- a) zapewnić spójny przekaz przy podejmowaniu decyzji w sprawie nowych umów dotyczących wsparcia budżetowego. W szczególności Komisja powinna unikać podejmowania zobowiązań dotyczących wsparcia budżetowego przy jednoczesnym wstrzymywaniu wypłat środków z powodu niespełnienia przez kraj warunków kwalifikowalności odnoszących się do sytuacji makroekonomicznej lub zarządzania finansami publicznymi;
- b) lepiej ustrukturyzować przyszłe oceny kwalifikowalności wsparcia budżetowego, aby sprawdzić, czy poczyniono oczekiwane postępy zgodnie z zakładanymi i jasno określonymi poziomami odniesienia;
- c) przy kolejnej rotacyjnej wymianie personelu delegatury dopilnować, by pracownicy delegatury UE w Hondurasie dysponowali większą wiedzą fachową w zakresie makroekonomii i zarządzania finansami publicznymi.

66

Zrealizowano wprawdzie większość działań i produktów zakładanych w ramach działań Komisji, jednak wystąpiły znaczne opóźnienia, spowodowane głównie czynnikami zewnętrznymi. W odniesieniu do monitorowania wykonania zadań przez Komisję wystąpiły uchybienia w wyborze i stosowaniu wskaźników, planowaniu wizyt w terenie, terminowości monitorowania zorientowanego na rezultaty oraz w kontrolowaniu realizacji wynikających z niego zaleceń (zob. pkt 32–38).

Zalecenie 3 – Usprawnienie pomiaru wyników działań UE

Komisja powinna nadal usprawniać pomiar wyników przyszłych działań UE, terminowo wybierając wystarczające, odpowiednie i mierzalne wskaźniki i ustalając dla nich wartości początkowe. W związku z tym Komisja powinna rozważyć ulepszenie krajowych systemów pozyskiwania wiarygodnych danych na temat trendów demograficznych i innych, w szczególności Krajowego Instytutu Statystycznego. Powinna również poprawić terminowość monitorowania zorientowanego na rezultaty i systematycznie kontrolować realizację wynikających z niego zaleceń.

67

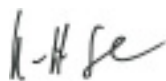
Komisja opracowała strategie dialogu w celu ustrukturyzowania dialogu politycznego z rządem Hondurasu w różnych obszarach. Stanowi to przykład dobrych praktyk, choć w strategiach tych jest widoczna tendencja do nadmiernej ogólności, a niektóre obszary, które powinny być nimi objęte, jak na przykład ograniczenie ubóstwa oraz bezpieczeństwo i wymiar sprawiedliwości, nie zostały w nich uwzględnione. Ponadto Komisja nie dokonała pisemnej oceny tego, w jakim stopniu udało się osiągnąć cele wyznaczone w ramach tych strategii. Ogólnie Komisja podjęła znaczne wysiłki na wszystkich poziomach na rzecz realizacji konstruktywnego dialogu politycznego, które przyczyniły się do osiągnięcia celów unijnych działań (zob. pkt 39–45).

Zalecenie 4 – Usprawnienie dialogu politycznego w sektorach priorytetowych

Komisja powinna nadal usprawniać dialog polityczny w sektorach priorytetowych do 2018 r., uogólniając stosowanie strategii dialogu we wszystkich obszarach nim objętych. Może to zrobić na przykład jasno określając oczekiwane rezultaty/wyniki tego dialogu. Następnie Komisja powinna dokonać pisemnej oceny tego, w jakim stopniu udało się osiągnąć cele wyznaczone w ramach tych strategii.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę III której przewodniczył Karel PINXTEN, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 25 października 2016 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego



Klaus-Heiner LEHNE
Prezes

Mapa Hondurasu



Opracowanie mapy: Eurostat – Gisco, 06.2016

Granice administracyjne: © EuroGeographics © FAO © Geonames

Orientacyjne przydziały środków na poszczególne sektory priorytetowe w Hondurasie na lata 2007–2013 i 2014–2020

Okres	2007–2013		2014–2020
Sektor priorytetowy	Ograniczanie ubóstwa		Bezpieczeństwo żywnościowe
Obszary	NIP 1 (2007–2010)	NIP 2 (2011–2013)	
	Edukacja	Infrastruktura wodno-sanitarna	Rolnictwo rodzinne
	Zdrowie	Wzmacnianie systemów jakości	
Kwota na sektor priorytetowy (w mln)	65,5	45,5	
	111		100
Sektor priorytetowy	Zasoby naturalne		
Obszary	NIP 1 (2007–2010)	NIP 2 (2011–2013)	
	Leśnictwo	Leśnictwo	
		Odnawialne źródła energii	
		Efektywność energetyczna	
Kwota na sektor priorytetowy (w mln)	21	47	
	68		
Sektor priorytetowy	Wymiar sprawiedliwości i bezpieczeństwo publiczne		Praworządność
Obszary	NIP 1 (2007–2010)	NIP 2 (2011–2013)	
	Bezpieczeństwo	Faktyczna zmiana z bezpieczeństwa (PASS) na wymiar sprawiedliwości (Eurojusticia)	Zwalczanie korupcji Zwiększanie zaangażowania obywateli
Kwota na sektor priorytetowy (w mln)	41	3	
	44		40
Sektor priorytetowy			Zatrudnienie
Obszary			Godziwe zatrudnienie i ochrona socjalna
Kwota na sektor priorytetowy (w mln)			85
			Środki wsparcia
			10
Łączna kwota (w mln)	223		235

Źródło: Komisja Europejska.

Pomoc dwustronna dla Hondurasu – decyzje podjęte w latach 2007–2015 (w EUR)

Rok podjęcia decyzji	Nazwa programu	Początkowo przyznana kwota	Kwota według umów na dzień 31.12.2015 r.	Kwota wypłacona na dzień 31.12.2015 r.
Programy na lata 2007–2013		219 100 000,00	180 704 286,95	116 339 650,22
Ograniczanie ubóstwa		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
Zasoby naturalne		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
Bezpieczeństwo i wymiar sprawiedliwości		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
Pozostałe programy na lata 2007–2013		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
Programy na lata 2014–2020		53 200 000,00	13 395 500,00	2 479 100,00
Bezpieczeństwo żywnościowe		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
Zatrudnienie		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
Praworządność		–	–	–
Pozostałe programy na lata 2014–2020 (Pomoc techniczna)		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
OGÓŁEM		272 300 000,00	194 099 786,95	118 818 750,22

Źródło: Komisja Europejska.

Załącznik IV

Warunki wyznaczone w odniesieniu do działań UE w umowach w sprawie finansowania

Działanie	Zarządzanie finansami publicznymi	Przejrzystość budżetu i nadzór nad nim	Stabilność makroekonomiczna	Ograniczanie ubóstwa	Leśnictwo
<p>APN</p>	<p>Zadawalające postępy w realizacji programu zarządzania finansami publicznymi. Przedstawienie i wdrożenie, w oparciu o wnioski z oceny wydatków publicznych i rozliczalności finansowej, wieloletniego programu zarządzania finansami publicznymi, obejmującego:</p> <ul style="list-style-type: none"> • priorytety polityczne, programy i projekty, • działania polityczne (reformy), • skonkretyzowane, mierzalne, osiągalne, odpowiednie i określone w czasie cele w formie wskaźników, wartości wyjściowych i docelowych, • wieloletni budżet. <p>W roku trzecim i czwartym: realizacja i publikacja oceny wydatków publicznych i rozliczalności finansowej.</p>		<p>Zadawalający wynik oceny istnienia polityki makroekonomicznej zapewniającej stabilność ekonomiczną, dokonanej przez Komisję w oparciu o: coroczną prezentację zaktualizowanej strategii makroekonomicznej wskazującej główne działania makroekonomiczne i walutowe oraz rezultaty i ewolucję głównych zmiennej makroekonomicznych; zadawalającą realizację polityki makroekonomicznej i walutowej, ze szczególnym uwzględnieniem:</p> <ul style="list-style-type: none"> • inflacji, • wielkości rezerw brutto, • salda zewnętrznego rachunku obrotów bieżących, • dochodów podatkowych, • długu publicznego. 	<p>Zadawalający wynik oceny postępów we wdrażaniu planu rządowego, dokonanej przez Komisję w oparciu o: w roku pierwszym: przedstawienie i publikację planu rządowego; publikację i coroczne przedstawienie sprawozdania z realizacji planu rządowego zawierającego następujące informacje:</p> <ul style="list-style-type: none"> • stopień realizacji wyznaczonych celów i wskaźników, • stopień realizacji polityk, • wykonanie budżetu. 	

Załącznik IV

Działanie	Zarządzanie finansami publicznymi	Przejrzystość budżetu i nadzór nad nim	Stabilność makroekonomiczna	Ograniczanie ubóstwa	Leśnictwo
PAPSAC	<p>Zadawalające postępy we wdrażaniu planu zarządzania finansami publicznymi lub re-formy zarządzania finansami publicznymi, ze szczególnym uwzględnieniem:</p> <ul style="list-style-type: none"> • polityki i administracji podatkowej, • zintegrowanego systemu zarządzania finansami, • wiarygodności, przejrzystości, kontroli i audytu budżetu, • realizacji kompleksowej polityki antykorupcyjnej, • systemów zakupu, • odpowiedniego planowania transzy budżetowych. 	<p>Zadawalające postępy w utrzymaniu stabilnej polityki makroekonomicznej, ze szczególnym uwzględnieniem:</p> <ul style="list-style-type: none"> • kontroli wydatków na wynagrodzenia, • kontroli długu krótkoterminowego, • deficytu sektora instytucji rządowych, • obsługi długu, • postępów we wdrażaniu ustawy o służbie cywilnej, • wielkości rezerw międzynarodowych. 	<p>W sektorze wodno-sanitarnym – przedstawianie sprawozdań pokazujących postępy:</p> <ul style="list-style-type: none"> • we wzmocnieniu kierownictwa Krajowej Rady ds. Wody Pitnej i Infrastruktury Sanitarnej, • w zatwierdzeniu i wdrażaniu polityki sektorowej, • w reaktywacji i funkcjonowaniu trójstronnego komitetu sektorowego, • w opracowywaniu i zatwierdzeniu krajowego planu w dziedzinie wody pitnej i infrastruktury sanitarnej, • we wdrażaniu nowej ustawy ogólnej w sprawie wody, • we wdrażaniu ustawy ramowej w sprawie wody pitnej i infrastruktury sanitarnej, <p>W systemach jakości na rzecz poprawy konkurencyjności – przedstawianie sprawozdań pokazujących postępy:</p> <ul style="list-style-type: none"> • we wdrażaniu ustawy w sprawie jakości i wzmocnienia działań w ramach krajowego systemu jakości, • w realizacji strategii konkurencyjności, • we wzmocnieniu działań w ramach planu strategicznego w dziedzinie zdrowia opracowanego przez Krajowe Służby ds. Sektora Rolno-Spożywczego. 		

Działanie	Zarządzanie finansami publicznymi	Przejrzystość budżetu i nadzór nad nim	Stabilność makroekonomiczna	Ograniczanie ubóstwa	Leśnictwo
<p>EuroFor</p> <p>Zadawalające postępy w wi- doczynym wdrażaniu programu na rzecz poprawy i reformy zarządzania finansami publicznymi, ze szczególnym uwzględnieniem:</p> <ul style="list-style-type: none"> • polityki i administracji podatkowej, • zintegrowanego systemu zarządzania finansami, • wiarygodności, przejrzysz- tości, kontroli i audytu budżetu, • realizacji kompleksowej polityki antykorupcyjnej, • systemów zakupu, • odpowiedniego planowania transzy budżetowych. 	<p>Regularne udostęp- nianie spójnych i kom- pleksowych informacji budżetowych.</p>	<p>Zadawalające postępy w utrzymywaniu wyraźnej stabilnej polityki makroeko- nomicznej, ze szczególnym uwzględnieniem:</p> <ul style="list-style-type: none"> • kontroli wydatków na wynagrodzenia, • kontroli długu krótkoterminowego, • deficytu sektora instytu- cji rządowych, • obsługi długu, • postępow we wdraża- niu ustawy o służbie cywilnej, • reform systemu emerytalno-rentowego i systemu zabezpieczeń społecznych, • reform przedsiębiorstw publicznych. 		<p>Zadawalające postępy w realizacji strategii i polityk sektorowych, wykazane między innymi w sprawozdaniach opisujących postępy:</p> <ul style="list-style-type: none"> • we wzmocnieniu kierownictwa Instytutu Ochrony Lasów, • w poprawie struktury organizacyjnej Instytutu Ochrony Lasów. • we wdrażaniu Krajowego Programu Leśnictwa, • w funkcjonowaniu krajowej Rady Do- radczej ds. Leśnictwa we współpracy z regionami i gminami, • we wdrażaniu ustawy o lasach, • w ograniczaniu średnich kosztów zatwierdzenia formalności na metr sześcienny drewna, • we wdrażaniu krajowej strategii zwalczania nielegalnego pozyskiwa- nia drewna, zwłaszcza informatycz- nego systemu rejestracji, administra- cji i kontroli lasów, • w zawieraniu dobrowolnej umowy partnerstwa między UE a Hondu- rasem w sprawie egzekwowania prawa, zarządzania i handlu w dzie- dzinie leśnictwa, • w zwiększaniu jakości i ilości informacji na temat tego sektora i publicznie dostępnych informacji na temat zarządzania Instytutem Ochrony Lasów. 	

Streszczenie

III

Komisja dokłada wszelkich starań, aby pomóc Hondurasowi poprawić jego poziom rozwoju. Uważa ona, że w trudnych okolicznościach unijne wsparcie rozwoju pokazało realny wpływ na obszary objęte interwencją.

Komisja nadal będzie eliminowała stwierdzone uchybienia w zarządzaniu swoją pomocą, stosując się do sugestii Trybunału. Pragnie jednak podkreślić, że niemożliwe jest ustalenie, w jakim stopniu „uchybienia w zarządzaniu” hamowały wpływ UE na rozwój, zwłaszcza w kontekście szerokiej gamy czynników zewnętrznych.

W odniesieniu do terenów zalesionych Komisja podkreśla fakt, że czynniki zewnętrzne były główną przyczyną zmniejszenia się powierzchni terenów zalesionych. Na przykład chrząszcz z rodzaju *Dendroctonus* jest przyczyną utraty 11% powierzchni lasów w tym państwie.

IV

Kluczowe obszary Hondurasu musiały zmienić się w elastyczny sposób, aby reagować na zmieniające się potrzeby tego państwa.

Wieloletnie programy indykatywne UE gwarantują spójność, a jednocześnie zapewniają elastyczność umożliwiającą uwzględnianie nowych kierunków rozwoju i wariantów polityki krajowej. Stąd potrzeba znalezienia właściwej równowagi między sztywnym programem współpracy, który nie reaguje na priorytety krajowe, oraz takim programem, w którym dąży się do reagowania na zmieniające się okoliczności w państwach prowadzenia działań, przy jednoczesnym zachowaniu zrównoważenia celów długoterminowych.

Z czasem Komisja skupiła się na ściślej zdefiniowanych sektorach, co potwierdziła zmiana priorytetów uwidocznioma w porównaniu krajowego dokumentu strategicznego na lata 2007–2013 z wieloletnim programem indykatywnym na lata 2014–2020. W związku z powyższym w trakcie negocjowania wieloletniego programu indykatywnego na lata 2014–2020 Komisja i rząd porozumiały się co do zapewnienia ciągłości w stosunku do krajowego dokumentu strategicznego na lata 2007–2013, a honduraskie zainteresowane strony bardzo doceniły poziom dostosowania do priorytetów krajowych.

Ponadto Komisja uważa, że posiada wiele różnych odpowiednich narzędzi monitorowania, w tym dialog polityczny, misje obserwacyjne oraz ROM (monitorowanie zorientowane na rezultaty).

V

Grupa koordynacji darczyńców G16 w Hondurasie jest bardzo przydatnym narzędziem koordynowania działań pomiędzy darczyńcami. Działała ona stale od swojego powstania w 1998 r., przez cały ten czas wdrażając zasady skuteczności pomocy.

Zasługą G16 jest umożliwienie prowadzenia długoterminowego dialogu politycznego między rządem Hondurasu a głównymi darczyńcami. Koordynacja darczyńców w Hondurasie była zatem właściwie sformułowana i zorganizowana, co zminimalizowało powielanie się działań w zakresie współpracy.

Wspólne programowanie, które ma rozpocząć się w 2018 r., spowoduje dalsze nasilenie działań w zakresie współpracy, wprowadzając je na jeszcze wyższy poziom.

VI

W odniesieniu do sektorów objętych wsparciem budżetowym określono strategię dialogu politycznego, w których to sektorach strategię tę stanowią jeden z wielu innych instrumentów (wsparcie finansowe, pomoc techniczna, monitorowanie itp.).

Poziom osiągnięcia celów sektorowych oceniono pisemnie w każdej dokumentacji wypłat wsparcia budżetowego. Uzyskany wpływ stanowi łączny rezultat wszystkich rodzajów instrumentów, nie tylko dialogu politycznego.

Niemniej jednak Komisja będzie dalej wzmocniała swoje mechanizmy dialogu politycznego, w szczególności ocenę i monitorowanie postępów w zakresie dialogu politycznego oraz jego prawidłową dokumentację.

VII

Komisja zapewnia wiedzę fachową z zakresu makroekonomii w każdej chwili i we wszystkich swoich delegaturach na podstawie analizy kosztów i korzyści. Pomimo faktu, że delegatura nie posiadała na miejscu eksperta w zakresie makroekonomii i zarządzania finansami publicznymi, do niedawna otrzymywała ona wsparcie techniczne od delegatury w Nikaragui.

Ponadto delegatura UE w Hondurasie korzystała z szerokiej wiedzy fachowej w dziedzinie zarządzania finansami publicznymi i makroekonomii: od centrali, poprzez misje w terenie, pomoc techniczną (PAAPIR – program wsparcia administracji publicznej i integracji regionalnej), po codzienne kontakty z centralą w konkretnych kwestiach.

Ponadto Komisja zorganizowała misje centrali w Hondurasie i Waszyngtonie na potrzeby monitorowania sytuacji, współpracując nie tylko z rządem Hondurasu, lecz także z MFW.

Ogólnie rzecz biorąc, Komisja przykłada ogromną wagę do zatrudniania odpowiednich kandydatów w delegaturach, a ich pracownicy uczestniczą w programach regularnych szkoleń i kursów przypominających w tym zakresie.

Przy ocenie kryteriów kwalifikowalności delegatury zawsze ściśle stosują się również do wytycznych dotyczących wsparcia budżetowego.

Udzielone wsparcie budżetowe było spójne i konsekwentne oraz oparte na ścisłym dialogu z krajem partnerskim, a jednocześnie zapewniało stały dialog polityczny i przystosowanie się do trudnych okoliczności.

Ponadto cała dokumentacja wypłat wsparcia poddawana jest dokładnej analizie, a decyzje ostateczne podejmuje Komitet Sterujący ds. Wsparcia Budżetowego. Komitet ten jest organem decyzyjnym, który zawsze dokumentuje decyzje podejmowane przez swoich członków.

W wytycznych dotyczących wsparcia budżetowego uwzględnia się poszanowanie dynamicznego podejścia wprowadzonego w komunikacie w sprawie wsparcia budżetowego COM(2011) 638 final i w stosownych konkluzjach Rady: „We wszystkich formach wsparcia budżetowego UE będzie stosować zindywidualizowane i dynamiczne podejście do kwalifikowalności, koncentrując się na postępach w realizacji wiarygodnych i istotnych strategii reform sektorowych, aby maksymalnie zwiększać skutki wsparcia w poszczególnych krajach” (konkluzje Rady nr 9371/12).

Uwagi

13

Jeżeli chodzi o wsparcie w obszarze energii ze źródeł odnawialnych i efektywności energetycznej, w latach 2011–2013 nie prowadzono żadnych działań w zakresie współpracy. Działania przewidziane w krajowym programie orientacyjnym na lata 2007–2013 w tych obszarach zaproponowano jako działania następcze względem wcześniejszych działań podejmowanych w sektorze energii elektrycznej, tj. projektów GAUREE i GAUREE 2 (zarządzanie autonomiczne oraz racjonalne korzystanie z energii elektrycznej).

W przeglądzie śródkresowym (2009 r.) rząd stwierdził, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw sektora energii elektrycznej, że wsparcie dotyczące energii ze źródeł odnawialnych i efektywności energetycznej nie jest potrzebne. Organy krajowe odpowiedzialne za sektor energetyczny zwróciły uwagę, że przepisy zachęcające do korzystania z energii ze źródeł odnawialnych doprowadziły do powstania nowych źródeł takiej energii w wyniku inwestycji sektora prywatnego.

Z tego właśnie powodu delegatura UE uwzględniła działania związane z energią ze źródeł odnawialnych i efektywnością energetyczną w swoich programach dotyczących leśnictwa (MOSEF i CLIFOR). Działania te realizowane były jako mechanizmy przystosowania się do zmiany klimatu oraz zachęty do zarządzania zasobami leśnymi (nie jako interwencje w sektorze energetycznym).

Jeżeli chodzi o systemy jakości na rzecz poprawy konkurencyjności, sektor ten stanowił uzupełniający element strategii Komisji na rzecz wsparcia wdrażania umowy stowarzyszeniowej UE–Ameryka Środkowa.

Podpisanie umowy stowarzyszeniowej UE–Ameryka Środkowa w dniu 29 czerwca 2012 r. oraz tymczasowe stosowanie części IV umowy stowarzyszeniowej z dnia 1 sierpnia 2013 r. również uzasadnia interwencję UE w tej kwestii.

14

Pomoc UE wdrożono w tych sektorach, ponieważ w rządowej strategii ograniczania ubóstwa uznano je za priorytetowe.

Ponadto w 2006 r. delegatura uczestniczyła we wspólnych dyskusjach prowadzonych przez darczyńców z rządem w ramach rady konsultacyjnej ds. strategii ograniczania ubóstwa (*Consejo Consultivo de la ERP*) w celu dokonania przeglądu tej strategii. Inwestycje budżetowe (w zakresie środków krajowych i zagranicznych) skupione były na następujących sektorach: edukacja, zdrowie i odżywianie, ochrona socjalna, infrastruktura, produkcja i dostęp do zasobów oraz zarządzanie. Obszary te stały się zatem również sektorami priorytetowymi dla działań UE w zakresie współpracy.

Jeżeli chodzi o krótki czas zapewniania wsparcia, w programach UE niezbędny był pewien stopień elastyczności umożliwiający reagowanie i dostosowywanie działań do zmieniającej się sytuacji po kryzysie politycznym spowodowanym zamachem stanu w 2009 r. (zob. odpowiedź Komisji do pkt IV).

15

a)

Komisja podkreśla, że sektor leśnictwa jest również powiązany z zarządzaniem infrastrukturą wodno-sanitarną oraz ochroną gleb. W tym świetle wsparcie udzielone gminom w ramach MOSEF delegatura oceniła jako spójne z celami tego projektu.

MOSEF jest głównym projektem w międzynarodowej społeczności darczyńców, który wzmacnia koordynację między trzema instytucjami przyznającymi tytuły własności gruntów leśnych.

Własność gruntów jest kwestią o charakterze politycznym i stanowi istotny problem w Ameryce Łacińskiej. Chociaż problemu tego nie można rozwiązać wyłącznie w ramach projektów współpracy, zajmowano się nim za pośrednictwem szeregu innych kanałów i instrumentów: (i) kierowanej przez UE inicjatywy FLEGT (egzekwowanie prawa, zarządzanie i handel w dziedzinie leśnictwa), która jest najskuteczniejszym instrumentem sprzyjającym reformom; (ii) dialogu politycznego w kontekście negocjacji dwustronnej umowy z UE o dobrowolnym partnerstwie dotyczącej egzekwowania prawa, zarządzania i handlu w dziedzinie leśnictwa; oraz (iii) umów szczegółowych dotyczących udzielania pomocy (np. projekt PROCORREDOR – *Gestión Sostenible de Recursos Naturales y Cuencas del Corredor Biológico Mesoamericano en el Atlántico Hondureño*).

Ponadto Komisja zauważa, że konflikty dotyczące gruntów w państwie o bogatej różnorodności kulturowej i silnych wartościach związanych z dziedziczeniem można rozwiązać na dwa sposoby: poprzez uregulowanie własności gruntów i mechanizmy konsultacji ze społecznościami rdzennymi. Wsparcie UE na rzecz uregulowania własności gruntów udzielane jest zatem zgodnie z podejściem stopniowym.

b)

To właśnie w okresie objętym audytem Honduras zmienił swoje przepisy dotyczące kształcenia, aby wydłużyć edukację podstawową do dziewięciu klas. Darczyńcy odpowiednio dostosowali swoje wsparcie.

16

Zapotrzebowanie na pomoc techniczną zawsze było większe niż jej dostępność. Mechanizm hierarchizowania pomocy technicznej pod względem ważności wdrożono za pośrednictwem komitetów technicznych z udziałem UE, rządu Hondurasu i właściwych instytucji (do spraw zdrowia, jakości i infrastruktury wodno-sanitarnej).

Koordinacja darczyńców była dobrze zorganizowana. Dlatego też istotne potrzeby, których nie zaspokojono, poddano tej samej analizie kosztów i wyników.

Stosowne obszary, które nie otrzymały środków finansowych, zostaną poddane szczegółowej analizie w celu zbadania, jakie inne działania/środki można zastosować, aby je wesprzeć.

Wspólna odpowiedź do pkt 16 lit. a)–c):

W ramach kierowanego zapotrzebowaniem programu PAAPIR Komisja była w stanie zapewnić pomoc techniczną najbardziej potrzebującym sektorom po przeprowadzeniu dokładnej oceny potrzeb i zhierarchizowaniu ich pod względem ważności.

Komisja zwraca uwagę, że niemożliwe było zaspokojenie wszystkich potrzeb.

a)

W charakterze uzupełnienia powyższej wspólnej odpowiedzi: w konkretnym przypadku sektora zdrowia Komitet Techniczny PAAPIR w 2013 r. zatwierdził badanie nad niedoborem witamin i minerałów, jednak nie zostało ono później przeprowadzone.

18

Komisja uważa, że osiągnięto znaczne postępy w kierunku osiągnięcia efektywnego podziału obowiązków między darczyńcami. Na przykład Agencja Współpracy Międzynarodowej zajęła się kwestiami zmiany klimatu i leśnictwem, a Hiszpania – zarządzaniem i reformami wymiaru sprawiedliwości.

Na poziomie delegatury opracowano plan działania na rzecz wspólnego programowania po 2018 r. W 2016 r. w Hondurasie przeprowadzona zostanie analiza kontekstu krajowego w tej kwestii.

19

Komisja stale dąży do zacieśniania współpracy z rządem Hondurasu i z wszystkimi darczyńcami. Zasadnicza część koordynacji odbywa się wspólnie z państwami członkowskimi UE. Delegatura UE bardzo aktywnie działa również w G16, dążąc do osiągnięcia jak najlepszej koordynacji z głównymi darczyńcami obecnymi w Hondurasie.

Ramka 3 – Nakładanie się finansowania

Komisja uważa, że nawet jeżeli darczyńcy stosowali różne podejścia, mogą się one uzupełniać.

W sektorze wodno-sanitarnym wszystkie gminy zaangażowane w projekt uzyskały wsparcie, ale nie wszystkie otrzymały inwestycje w infrastrukturę. Ponadto ustanowiono COMAS (komisję gminną ds. infrastruktury wodno-sanitarnej) i USCL (jednostkę ds. monitorowania i kontroli lokalnej), które to podmioty obejmują wszystkie gminy. Wsparcie gmin opierało się na budowaniu zdolności za pośrednictwem tych dwóch podmiotów.

20

Delegatura rozważa prowadzenie bardzo aktywnych działań w koordynacji z innymi darczyńcami, co ogranicza ryzyko nakładania się finansowania. Identyfikacja darczyńców jest czasochłonna i nie zawsze jest najefektywniejszym narzędziem. Koordynacja prowadzona przez beneficjenta oparta na uprzedmiotowieniu i dialogu politycznym przynosi, jak się wydaje, lepsze wyniki.

23

Kwalifikowalność sektora została w pełni oceniona zgodnie z wytycznymi dotyczącymi wsparcia budżetowego. Na tej podstawie stwierdzono, że polityka sektorowa była wystarczająco wiarygodna i istotna, aby umożliwić zadowalające działanie programu wsparcia budżetowego.

Dopóki istnieją elementy wystarczającej wiarygodności i istotności, dopóty polityka sektorowa może być ulepszana i rozszerzana. Jest to część programu stałego wsparcia budżetowego oraz wynik dialogu politycznego i pomocy technicznej.

Ponadto Komisja zauważa, że wsparcie systemów jakości wdrożono w kontekście umowy stowarzyszeniowej UE–Ameryka Środkowa i zostało ono zatwierdzone przez rząd.

26

Komisja uważa, że ustrukturyzowana analiza kryterium kwalifikowalności dotyczącego stabilności makroekonomicznej jest ważna i że jest ona prowadzona na podstawie wytycznych dotyczących wsparcia budżetowego.

W przypadkach wymienionych przez Trybunał postępy opierały się na szeregu konkretnych wskaźników. Zmiany wartości tych wskaźników stanowiły dowód pozytywnych postępów i niepogarszania się bardzo złożonej sytuacji.

Jeżeli chodzi o brak umowy między rządem Hondurasu a MFW, do sytuacji takiej odniesiono się w wytycznych dotyczących wsparcia budżetowego. Punkt 5.1.2 wspomnianych wytycznych stanowi, co następuje: „Z drugiej strony brak programu MFW nie musi automatycznie oznaczać, że kryterium kwalifikowalności makroekonomicznej nie jest spełnione (...). W przypadku gdy realizacja jest niezadowolająca lub gdy programu MFW nie ma z powodu trudności w uzgodnieniu takiego instrumentu z MFW, państwo może mimo to kwalifikować się, jeżeli cele programu wsparcia budżetowego nie są zagrożone, w szczególności w odniesieniu do umów dotyczących reform sektorowych”.

Komisja stwierdziła, że nawet przy uwzględnieniu decyzji MFW, ten brak porozumienia w bardzo technicznej, pomniejszej kwestii nie wykluczał ogólnej pozytywnej oceny i dalszego wspierania wysiłków rządu na rzecz przywrócenia stabilności makroekonomicznej.

27

Przygotowanie programu wsparcia budżetowego dla konkretnego sektora może odbywać się wtedy, gdy nie dokonuje się wypłat w ramach innych programów. Jest to część stałego dialogu politycznego i wsparcia rządu Hondurasu w różnych sektorach/obszarach polityki. Ogólnym sygnałem jest wspieranie kraju partnerskiego poprzez wsparcie budżetowe pomimo trudności w więcej niż jednym sektorze.

Ponadto delegatura prowadziła dialog polityczny w okresach wspomnianych w przypisie, czego nie należy uznawać za spreczny sygnał wstrzymania wsparcia budżetowego.

Podpisanie umowy finansowej w sprawie wsparcia budżetowego również stanowi dla UE dodatkową okazję do negocjacji.

Komisja nie widzi sprzeczności w podpisaniu umowy w sprawie finansowania EuroFor. Należy zauważyć, że program ten zawierał bardzo solidny element pomocy technicznej, którą zarządzano w ramach delegowanej współpracy. Jego wdrażanie musiało rozpocząć się natychmiast, a z dialogu politycznego jasno wynikało, że do czasu rozwiązania problemu sytuacji makroekonomicznej wypłaty nie będą realizowane.

28

Komisja zdecydowanie popiera reformę zarządzania finansami publicznymi w Hondurasie i utrzymuje bardzo ścisły i stały dialog, aby wspierać usprawnienia i postępy w tym obszarze.

Usprawnienie zarządzania finansami publicznymi jest monitorowane w ramach kolejnych ocen rozliczalności finansowej wydatków publicznych, stanowiących kompleksowe wspólne przedsięwzięcie darczyńców i rządu.

29

Chociaż Komisja dostrzega niedociągnięcia, postępy są godne uwagi i następuje stopniowa poprawa.

Sytuacja makroekonomiczna i polityczna w państwie spowolniła wysiłki w dziedzinie reform. Niemniej jednak odnotowano postępy. Ta pozytywna zmiana jest jeszcze istotniejsza, ważniejsza i trudniejsza do osiągnięcia w tak złożonym środowisku, jakim jest Honduras.

Ponadto Komisja uważa, że oczekiwania dotyczące tempa reform są bardzo trudne do spełnienia. Pomimo istniejących wyzwań osiągnięto ważne etapy, w szczególności dzięki wsparciu UE, np. opracowano certyfikaty dostępności środków budżetowych w celu unikania dopuszczania przez ministerstwa do odstępstw od zaplanowanych wydatków. Innowację tę wprowadzono w następstwie misji przeprowadzonych przez centralę oraz dialogu z lokalną administracją podatkową i MFW.

Wspólna odpowiedź do pkt 29 lit. a)–c):

Komisja zgadza się z ustaleniami Trybunału i dokłada wszelkich starań, aby monitorować zarówno politykę, jak i wyniki w tym obszarze.

Jak Trybunał zauważył w pkt 30, ta dokładna ocena posłużyła Komisji do prawidłowego ukierunkowania dialogu politycznego i inicjatyw na rzecz budowania zdolności w tych obszarach zarządzania finansami publicznymi, które wymagają największej uwagi, w ramach koordynacji z innymi darczyńcami.

W ten sposób Komisja stale i spójnie wspiera wysiłki rządu na rzecz poprawienia wyników w zakresie zarządzania finansami publicznymi.

d)

W najnowszej dostępnej ocenie rozliczalności finansowej wydatków publicznych uwzględniono ustanowienie szeregu działań poprawiających tę sytuację. Kwestia ta jest przedmiotem dialogu politycznego Komisji z rządem Hondurasu.

e)

Kwestia ta jest przedmiotem dialogu politycznego Komisji z rządem Hondurasu.

f)

Korupcja stanowi wyzwanie dla demokratycznych rządów i państwa prawa.

Jednocześnie jednak mimo trudnej sytuacji prowadzony jest obecnie przegląd kodeksu karnego (*Código Penal*) przy wsparciu ze strony Hiszpanii i programu Eurojusticia (za pomocą procesu rozpowszechniania nowego projektu kodeksu karnego w społeczeństwie). Ponadto w ramach wieloletniego programu indykatywnego na lata 2014–2020 powstaje projekt dotyczący zwalczania korupcji.

Komisja wspiera też inicjatywę na rzecz poszerzenia wiedzy młodzieży o przysługujących jej prawach oraz odrzucania praktyk korupcyjnych (*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*, nr ref. EIDHR/2015/369-295).

30

c)

Komisja będzie kontynuowała swoje działania w zakresie dalszego wyznaczania poziomów odniesienia na potrzeby mierzenia postępów.

W przypadku niektórych kryteriów (zwłaszcza dotyczących zarządzania finansami publicznymi) postępy w odniesieniu do pierwotnie określonych etapów reform są szczególnie istotne, natomiast w przypadku innych (np. makroekonomicznych) do potwierdzenia kwalifikowalności wystarczy utrzymanie strategii ukierunkowanych na stabilność.

Ponadto trwający dialog polityczny będzie towarzyszył procesowi reform i umożliwi sprecyzowanie oczekiwań.

Ramka 4 – Przykłady niesprecyzowanych oczekiwań dotyczących reform

Zob. odpowiedź Komisji do pkt 27.

31

Kierownik ds. współpracy i kierownicy projektów zaangażowani w operacje wsparcia budżetowego przeszli szkolenie techniczne dotyczące wsparcia budżetowego i korzystają ze swojego doświadczenia zawodowego w celu zapewniania niezbędnej wiedzy fachowej w zakresie zarządzania finansami publicznymi.

Ponadto na miejscu zapewniono silną pomoc techniczną (PAAPIR), aby wesprzeć działania w zakresie wsparcia budżetowego (zob. również odpowiedź Komisji do pkt VII).

Delegatura korzysta również z wielu różnych źródeł wiedzy fachowej z zakresu zarządzania finansami publicznymi i makroekonomii: od centrali, poprzez misje w terenie, pomoc techniczną, po codzienne kontakty z centralą w kwestiach budżetowych zastrzeżenia.

33

Jeżeli chodzi o sektor bezpieczeństwa i wymiaru sprawiedliwości, osiągnięto pewne bardzo pozytywne rezultaty pomimo szczególnych trudności istniejących w tym sektorze.

Na przykład rozpoczęcie międzyinstytucjonalnych szkoleń dla funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości (sędziów, policjantów i prokuratorów) było bardzo udane. Szkolenia te rozpoczęto i przeprowadzono po raz pierwszy jako formalne kursy szkoleniowe prowadzące do uzyskania akredytacji akademickiej.

Z powodzeniem wdrożono również wsparcie dla organizacji pozarządowych finansowane poprzez program PASS, a także element dotyczący wyposażenia beneficjenta.

35

Wskutek zamachu stanu w 2009 r. dalsze prace delegatury nad tym projektem były niemożliwe, zwłaszcza że do połowy 2010 r. rząd nie był oficjalnie uznany.

Opóźnienie w realizacji projektu MOSEF częściowo wynikało z pożaru w biurach Instytutu Ochrony Lasów, gdzie znajdował się MOSEF.

36

a)

Komisja jest zdania, że konieczne jest uwzględnienie kontekstu opracowywania i zatwierdzania programu PASS. W momencie zatwierdzenia programu PASS w 2008 r. jego cele były bez wątpienia ambitne, ale realistyczne. Działania uznano zatem za odpowiednie w tym kontekście.

Kryzys instytucjonalny z 2009 r., który doprowadził do zamachu stanu, drastycznie zmienił sytuację, a wszystkie wysiłki nowej administracji były związane z przywracaniem „instytucjonalności” Hondurasu. Ponadto przestępczość zorganizowana wykorzystwała zamach stanu i jego następstwa do zwiększenia swoich wpływów. Instytucje rządowe były znacznie osłabione, zwłaszcza Ministerstwo Bezpieczeństwa wykazywało niewiele zdolności i woli politycznej.

Biorąc pod uwagę wszystkie te wyzwania, należy stwierdzić, że niezależnie od niekorzystnych okoliczności spowodowanych niestabilnością polityczną z 2009 r. program PASS przyniósł znaczące wyniki, mimo że nie spełnił pierwotnych oczekiwań.

b)

Nie wszystkie obszary polityki sektorowej muszą być przekładane na wskaźniki szczegółowe. Na potrzeby wskaźników szczegółowych można wykorzystać wyłącznie ograniczoną ich liczbę. Ponadto ogólne postępy w sektorach, a tym samym wszystkie cele działań, są monitorowane w ramach oceny postępów w polityce sektorowej.

W przypadku APN monitorowano postępy w realizacji działań, lecz wskaźniki określone w honduraskim planie krajowym wykorzystano w sprawozdawczości w zakresie osiągnięć programu wsparcia budżetowego.

c)

Biorąc pod uwagę fakt, że w czasie opracowywania wskaźniki określone w strategiach krajowych były dopiero zatwierdzane i nie charakteryzowały się wystarczającym stopniem szczegółowości, aby można było je zmierzyć, konieczne było zaproponowanie doraźnego wskaźnika dla sektora wodno-sanitarnego.

d)

Komisja udzieliła wsparcia specjalnego na rzecz poprawy jakości danych statystycznych.

e)

Komisja współpracuje z rządem nad naprawą tej sytuacji.

f)

W przypadku APN sytuacja polityczna państwa nie sprzyjała wyborowi i przyjęciu wskaźników na potrzeby programu w chwili podpisania umowy w sprawie finansowania.

Delegatura poinformowała o tym również w standardowej nocie objaśniającej dotyczącej przyjęcia aneksu 1 do umowy w sprawie finansowania APN, w której to nocie stwierdzono, że w latach 2008–2009 kryzys polityczny i gospodarczy w państwie uniemożliwił negocjowanie umowy w sprawie finansowania, biorąc pod uwagę, że warunki wstępne programu wsparcia budżetowego przestały być spełniane wkrótce po podjęciu przez Komisję decyzji o finansowaniu umowy.

Dlatego po przywróceniu praworządności w państwie odbyły się negocjacje, których celem było ustalenie wskaźników opartych wyłącznie na strategiach nowego rządu.

37

Wizyty w terenie są planowane na podstawie różnych kryteriów, w tym szeregowania pod względem ważności wizyt dotyczących projektów/programów sprawiających trudności, aby zapewnić ścisłe monitorowanie w celu zmniejszenia ryzyka.

Tablica KPI za 2015 r. wskazuje na to, że odsetek problematycznych projektów, które objęto monitorowaniem lub oceną w przedmiotowym roku, wynosił 100%.

Komisja będzie uważnie monitorowała wszystkie projekty, w przypadku których stwierdzono niedociągnięcia lub ryzyko, między innymi poprzez ukierunkowane wizyty w terenie.

38

W ostatnich latach Komisja opracowała metodykę monitorowania wsparcia budżetowego w ramach monitorowania zorientowanego na rezultaty (ROM), a po raz pierwszy przetestowano ją w Hondurasie.

Chociaż w wyniku ROM przeprowadzonego w odniesieniu do APN we wrześniu 2013 r. nie sformułowano szczególnych zaleceń dotyczących APN, delegatura uznała uwagi zgłoszone przez ekspertów za przydatne do celów identyfikacji i określania interwencji w zakresie wsparcia budżetowego w ramach wieloletniego programu indykatywnego na lata 2014–2020.

Komisja będzie dążyła do systematycznego uwzględniania zaleceń z ROM w trwających programach.

41

Wszystkie opracowane przez delegaturę UE strategie dialogu związane są z ograniczaniem ubóstwa.

Delegatura w przyszłości będzie w dalszym stopniu doskonaliła swój dialog polityczny.

42

W odniesieniu do sektorów objętych wsparciem budżetowym zdefiniowano strategie dialogu politycznego, które są regularnie aktualizowane przez delegaturę UE. Są one również brane pod uwagę przed każdą wypłatą wsparcia budżetowego.

Ponadto same w sobie stanowią one część szerokiego spektrum innych instrumentów (np. pomocy technicznej lub wsparcia finansowego). Dlatego ich wpływ stanowi łączny rezultat wszystkich rodzajów narzędzi, stąd nie należy rozpatrywać ich osobno.

Niemniej jednak Komisja nadal będzie dążyła do ulepszenia dokumentacji swojego dialogu politycznego i jego oceny.

44

Wykorzystanie dźwigni finansowej zależy od wielu czynników, w tym od wkładu finansowego oraz od aspektów politycznych, społecznych, kulturowych i handlowych. Nie można zatem porównywać działania dźwigni w tym przypadku z sytuacją w innych państwach w kategoriach wyłącznie finansowych i handlowych.

Chociaż środki finansowe UE stanowią niewielki odsetek budżetu rządowego, Komisja dostrzega rzeczywisty efekt dźwigni finansowej uzyskany za pomocą zdolności technicznych, którą UE była w stanie zapewnić.

W przypadku na przykład zarządzania finansami publicznymi i stabilności makroekonomicznej wsparcie to było zarówno ważne, jak również korzystne dla Hondurasu oraz umożliwiło UE wywarcie nacisku politycznego na szeroką skalę.

45

a)

Spotkania dwustronne organizowano, aby w drodze dialogu politycznego rozwiązywać problemy w obszarach wspieranych przez APN. Dialog polityczny UE w sprawie edukacji odbywał się w ramach grupy roboczej darczyńców ds. edukacji, zwanej MERECE. Spotkań było wiele i odbywały się one regularnie w całym przedmiotowym okresie. Liczbę spotkań uznano za wystarczającą i dostosowaną do dostępnych zasobów.

Krajowa strategia w dziedzinie statystyki oraz reforma służby cywilnej zaliczały się do wskaźników w ramach programu APN. Z tego względu musiały zostać uwzględnione w dialogu politycznym z władzami Hondurasu.

b)

Utworzenie innego obserwatorium było ryzykowne w momencie powstania misji na rzecz wsparcia walki z korupcją i bezkarnością w Hondurasie (MACCIH). Silne zaangażowanie delegatury UE w koordynację działań z innymi darczyńcami ogranicza ryzyko powielania działań.

Obecnie UE jest jednym z darczyńców MACCIH i zajmuje wiodącą pozycję pod względem zapewniania kompletności w sektorze.

47

Rozwój sytuacji w zakresie ubóstwa należy ocenić również z uwzględnieniem czynników zewnętrznych.

Należałoby ocenić, jak poziom ubóstwa zmieniałby się bez wpływu programów współpracy UE.

Komisja uważa, że bez interwencji UE wpływ światowego kryzysu finansowego z 2008 r. na poziom ubóstwa byłby znacznie gorszy.

49

Wskaźniki wynegocjowano z rządem na podstawie krajowej strategii reform sektorowych.

Aby rozwiązać te problemy, Komisja wykorzystuje wsparcie w postaci pomocy technicznej oraz dialog polityczny.

50

Komisja uważa, że sukcesem samym w sobie jest fakt, iż koszty wynagrodzeń w sektorze edukacji zmniejszyły się z 55% do 49% w państwie o tak trudnej sytuacji, jak Honduras.

Ponieważ nie istnieje systemowa ocena APN ani jego wpływu na edukację, raczej trudno obiektywnie ocenić wpływ wsparcia budżetowego.

51

Komisja uważa, że APN był jedną z najbardziej udanych interwencji w sektorze zdrowia. W odniesieniu do okresu 2010–2014 r. osiągnięto wartości docelowe określone w umowie w sprawie finansowania, które są takie same jak w przypadku krajowego planu rozwoju (*Plan de Nación*). Wyniki były następujące:

- 66% porodów w 2013 r. odbyło się w placówkach opieki zdrowotnej (wzrost z 53% w 2009 r.). Wzrost ten stanowi 20 555 urodzeń;
- w 2013 r. 61% matek, które niedawno rodziły, miało dostęp do opieki poporodowej przez sześć tygodni po porodzie (wzrost z 51% w 2009 r.);
- współczynnik występowania biegunki (na tysiąc) wśród dzieci w wieku poniżej pięciu lat zmniejszył się ze 148 w 2009 r. do 126 w 2013 r.;
- współczynnik występowania (na tysiąc) ostrych infekcji układu oddechowego (zapalenie płuc/zapalenie oskrzeli) wśród dzieci w wieku poniżej pięciu lat zmniejszył się z 49 w 2009 r. do 45 w 2013 r.

52

Komisja uważa, że wskaźniki wykazujące postępy w sektorze są bardzo zachęcające pomimo wspomnianych utrzymujących się niedociągnięć.

54

UE działała w sektorze, w którym nastąpił wzrost dostępu do wody na obszarach wiejskich o 24% i poprawa dostępu do infrastruktury sanitarnej na obszarach wiejskich o 45%, jak wynika ze Wspólnego Programu Monitoringu (kierowanego przez ONZ i realizowanego co dwa lata). Ta znacząca poprawa dostępu do wody pitnej i infrastruktury sanitarnej na obszarach wiejskich nastąpiła w latach 1990–2015.

55

Wskaźniki te związane są z oficjalnymi sprawozdaniami z działań dotyczącymi wskaźników szczegółowych PAPSAC. Nie odzwierciedlają one wszystkich rezultatów wkładu UE w dany sektor.

Należy podkreślić osiągnięcia będące skutkiem interwencji UE w ramach polityki sektorowej, takie jak zatwierdzenie krajowej polityki wodno-sanitarnej i planów operacyjnych w tej dziedzinie.

Ponadto pomoc techniczna UE przyczyniła się do przeprowadzenia szeregu badań służących wsparciu instytucji w tym sektorze.

56

Wywieranie wpływu na wielkość wywozu z Hondurasu do UE jest bardzo ambitnym celem, ponieważ zależy od czynników zewnętrznych. Skutki umowy stowarzyszeniowej będzie można w pełni dostrzec dopiero w dłuższym okresie.

58

Przedmiotowy przegląd sektora dobrze odzwierciedla rozmiar wyzwań, którym należy sprostać, aby poprawić sytuację sektora leśnictwa w państwie o dużej podatności na zmianę klimatu. Oprócz analizowania sytuacji przed rozpoczęciem realizacji projektu i po jej zakończeniu nie ma wątpliwości, że poprawa zarządzania tym sektorem ma kluczowe znaczenie, biorąc pod uwagę scenariusz i ryzyko braku interwencji.

Sytuację dodatkowo pogarsza plaga kornika, która utrudnia działania podejmowane w tym sektorze.

59

a)

Fakt, że instytut nie był w pełni sił operacyjnych, wynikał z opóźnień legislacyjnych, na które Komisja nie miała wpływu. Ponadto UE wnosi wkład we wzmacnianie zdolności instytucjonalnej w sektorze, wspomagając wdrażanie polityki leśnej.

b)

Wsparcie budżetowe służy monitorowaniu zgodności ze wskaźnikami, a niekoniecznie zwiększeniu środków budżetowych przydzielonych instytucji. Realizacja strategii sektorowej przez rząd nie wymaga zwiększenia budżetu właściwej instytucji.

60

Przemoc, bezkarność i korupcja należą do najtrudniejszych do rozwiązania problemów w każdym państwie. Komisja uważa, że programy PASS i Eurojusticia pomogły ukształtować bardziej skoordynowaną reakcję instytucjonalną. Komisja zgadza się, że nie istnieje jeszcze jednolita sektorowa polityka bezpieczeństwa i wymiaru sprawiedliwości, w związku z czym dokłada wszelkich starań, by zrealizować ten cel w ramach wdrażanych programów i ogólnych działań w tym sektorze.

Ponadto, chociaż koordynacja międzyinstytucjonalna wciąż jest ograniczona, UE jest jedynym darczyńcą promującym koordynację między trzema instytucjami w tym sektorze: Ministerstwem Praw Człowieka, Sprawiedliwości, Spraw Wewnętrznych i Decentralizacji (Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización), sądownictwem (Poder Judicial) i prokuraturą (*Ministerio Público*).

62

PASS opracowano w konkretnych warunkach politycznych. Po zamachu stanu w 2009 r. współpracę zawieszono na rok. Po jej wznowieniu warunki i priorytety polityczne uległy istotnej zmianie. Zmieniały się one także w trakcie realizacji programu wskutek wzrostu liczby zabójstw. Projekt dostosowano w znacznym stopniu pod względem praktycznym poprzez uproszczenie jego planu poglądowego.

Wnioski i zalecenia

63

Komisja przyjmuje do wiadomości pozytywną ocenę jej interwencji przez Trybunał.

Istnieją czynniki zewnętrzne będące poza kontrolą UE, które oddziałują na wyniki i wpływ interwencji Komisji. Kryzys polityczny z 2009 r. wpłynął na wszystkie działania w tym państwie. Gdyby UE nie wsparła sektorów priorytetowych, warunki w tych sektorach byłyby jeszcze trudniejsze.

Jeżeli chodzi o wskaźniki wylesiania w latach 2000–2014, do końca 2016 r. zostanie opublikowana nowa ocena. Ponadto zmniejszenie się powierzchni terenów zalesionych w dużym stopniu wynika z czynników zewnętrznych (takich jak plaga kornika), na które Komisja nie ma wpływu.

64

Komisja jest zdania, że współpraca była zachęcająca.

Obecne programowanie, obejmujące interwencje średnio- i długookresowe w każdym sektorze, realizowane za pośrednictwem tych samych wiodących instytucji, zapewnia spójność współpracy UE i ogranicza ryzyko zagrożeń dla jej wpływu. Silny element delegowanej współpracy i wspólnego programowania z państwami członkowskimi (Niemcami i Hiszpanią) przyczynia się do minimalizowania tego ryzyka.

Zalecenie 1 – Usprawnienie unijnego podejścia przez zwiększenie jego spójności i zorientowania na konkretne kwestie

a)

Komisja przyjmuje to zalecenie.

b)

Komisja przyjmuje to zalecenie i nadal będzie dążyła do osiągnięcia odpowiedniej równowagi i koncentrowała się na obszarach, które gwarantują największy wpływ.

c)

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Delegatura już pracuje nad wspólnym programowaniem i podwoi swoje wysiłki, aby osiągnąć ten cel do 2018 r.

Trwa wspólne programowanie prowadzone zgodnie z planem działania. Różne działania są realizowane w ramach delegowanej współpracy przez te same instytucje wiodące, np.: UTSAN (jednostka techniczna ds. bezpieczeństwa żywnościowego i żywienia) w sektorze bezpieczeństwa żywnościowego (UE i FAO); Ministerstwo Pracy w sektorze zatrudnienia (UE i Hiszpania); Ministerstwo Środowiska w sektorze leśnictwa (UE i Niemcy).

65

Wytyczne dotyczące wsparcia budżetowego zawierają bardzo szczegółowe instrukcje na temat zarządzania ryzykiem i powiązanych narzędzi. Głównym wykorzystywanym narzędziem są ramy zarządzania ryzykiem, które były stopniowo wprowadzane w zarządzaniu programami wsparcia budżetowego w Hondurasie.

W kwestii oceny kwalifikowalności zasady wsparcia budżetowego dotyczące wypłat są ściśle i jasne. Żeby wypłata była możliwa, spełnione muszą być cztery kryteria kwalifikowalności. Obejmuje to postępy i rozwój w zakresie realizacji strategii ukierunkowanych na stabilność makroekonomiczną.

Jak wynika z kompleksowej analizy przeprowadzonej przez delegaturę, rząd wykazał, że poczynił wysiłki i postępy, jeżeli chodzi o próby utrzymania i wspierania strategii ukierunkowanych na stabilność makroekonomiczną. Zostało to dokładnie udokumentowane w przekazanych sprawozdaniach dotyczących kwalifikowalności.

Zalecenie 2 – Usprawnienie zarządzania operacjami wsparcia budżetowego**a)**

Komisja przyjmuje to zalecenie, ponieważ jest zdania, że przekaz wysłany rządowi Hondurasu już jest konsekwentny. Obecnie Komitet Sterujący ds. Wsparcia Budżetowego zatwierdza warianty strategiczne i konsekwentnie pozwala delegaturze realizować programy wsparcia budżetowego wyłącznie z uwzględnieniem perspektywy krótko-, średnio- i długoterminowej.

Komisja ma kompleksowe podejście do dialogu politycznego z Hondurasem. Zaangażowanie rządu w reformy jest kluczowym elementem dialogu politycznego i kwalifikowalności do otrzymywania wsparcia budżetowego.

b)

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja uważa, że zalecenie to jest już wdrażane.

Wytyczne dotyczące wsparcia budżetowego zawierają instrukcje dotyczące ustrukturyzowanej oceny i szczegółowe szablony oraz są stosowane wyczerpująco i spójnie.

W wytycznych tych uwzględnia się również poszanowanie dynamicznego podejścia wprowadzonego w komunikacji w sprawie wsparcia budżetowego COM(2011) 638 final i w odpowiednich konkluzjach Rady: „We wszystkich formach wsparcia budżetowego UE będzie stosować zindywidualizowane i dynamiczne podejście do kwalifikowalności, koncentrując się na postępach w realizacji wiarygodnych i istotnych strategii reform sektorowych, aby maksymalnie zwiększać skutki wsparcia w poszczególnych krajach” (konkluzje Rady nr 9371/12).

c)

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Wiedza fachowa w zakresie makroekonomii i zarządzania finansami publicznymi jest czynnikiem przy wyborze personelu uwzględnianym w procesie rotacji.

Od dnia 1 września 2016 r. do delegatury w Hondurasie skierowano eksperta posiadającego wiedzę fachową w dziedzinie wsparcia budżetowego.

Ponadto Komisja będzie również nadal na różne sposoby zapewniała dodatkową wiedzę fachową w zakresie makroekonomii i zarządzania finansami publicznymi.

Zalecenie 3 – Usprawnienie pomiaru wyników działań UE

Komisja przyjmuje to zalecenie i będzie je w dalszym ciągu uwzględniać w swoich nowych programach służących wzmocnieniu sektorowych systemów monitorowania i oceny. Na przykład z budżetu Eurosan udzielone zostanie wsparcie na rzecz krajowego spisu rolnego. Zwiększy to zdolność Krajowego Instytutu Statystycznego (INE).

67

Strategie sektorowe opracowane przez delegaturę są wykorzystywane jako instrumenty wspomagające dialog polityczny UE w głównych sektorach. Każdy dialog polityczny jest dokumentowany w sprawozdaniu pisemnym. Oceny tego, w jakim stopniu udało się osiągnąć cele, dokonuje się w trakcie analizy sektora prowadzonej na potrzeby uruchomienia płatności.

Zalecenie 4 – Usprawnienie dialogu politycznego w sektorach priorytetowych

Komisja przyjmuje to zalecenie.

JAK OTRZYMAĆ PUBLIKACJE UE

Publikacje bezpłatne:

- jeden egzemplarz:
w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- kilka egzemplarzy (lub mapy, plakaty):
w przedstawicielstwach Unii Europejskiej (http://ec.europa.eu/represent_pl.htm)
w delegaturach Unii Europejskiej w krajach poza UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_pl.htm)
kontaktując się z Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_pl.htm)
lub dzwoniąc pod numer 00 800 6 7 8 9 10 11 (numer bezpłatny w całej UE) (*)

(*) Informacje są udzielane nieodpłatnie, większość połączeń również jest bezpłatna (niektórzy operatorzy, hotele lub telefony publiczne mogą naliczać opłaty).

Publikacje płatne:

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

Wydarzenie	Data
Przyjęcie ramowego programu kontroli / rozpoczęcie kontroli	17.11.2015
Oficjalne przesłanie projektu sprawozdania do Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej)	20.7.2016
Przyjęcie sprawozdania końcowego po przeprowadzeniu postępowania kontradyktoryjnego	25.10.2016
Otrzymanie oficjalnych odpowiedzi Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej) we wszystkich językach	3.11.2016

Trybunał ocenił skuteczność dwustronnej pomocy rozwojowej UE rzecz priorytetowych sektorów w Hondurasie. W tym celu zbadał zarządzanie tą pomocą przez Komisję oraz zweryfikował, czy osiągnięto unijne cele pomocy. Kontrola dotyczyła głównie lat 2007–2015. Zbadano następujące sektory priorytetowe: ograniczanie ubóstwa, leśnictwo oraz bezpieczeństwo i wymiar sprawiedliwości.

Trybunał doszedł do wniosku, że unijna pomoc rozwojowa w priorytetowych sektorach w Hondurasie w okresie objętym kontrolą była częściowo skuteczna. Przyczyniła się ona do pozytywnych zmian w tych sektorach, jednak trudne warunki w kraju oraz pewne uchybienia w zarządzaniu ograniczały jej oddziaływanie. Ogólna sytuacja w kraju jest nadal niepokojąca. Wzrósł poziom ubóstwa, zmniejszyła się powierzchnia terenów zalesionych, wciąż rozpowszechniona jest przemoc, a wskaźnik zabójstw jest bardzo wysoki.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji