

Osobitná správa

Účinnosť podpory EÚ pre prioritné odvetvia v Hondurase



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV

EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Otázky: eca.europa.eu/sk/Pages/ContactForm.aspx

Webová stránka: eca.europa.eu

Twitter: @EJAuditors

Viac doplňujúcich informácií o Európskej únii je k dispozícii na internete.
Sú dostupné cez server Európa (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie, 2016

| | | | | |
|-------|------------------------|----------------|--------------------|-------------------|
| Print | ISBN 978-92-872-6303-2 | ISSN 1831-0931 | doi:10.2865/322662 | QJ-AB-16-030-SK-C |
| PDF | ISBN 978-92-872-6298-1 | ISSN 1977-5776 | doi:10.2865/075705 | QJ-AB-16-030-SK-N |
| EPUB | ISBN 978-92-872-6287-5 | ISSN 1977-5776 | doi:10.2865/262125 | QJ-AB-16-030-SK-E |

© Európska únia, 2016

Rozmnožovanie je povolené len so súhlasom autora.

Printed in Luxembourg

Osobitná správa

Účinnosť podpory EÚ pre prioritné odvetvia v Hondurase

(podľa článku 287 ods. 4 druhého pododseku ZFEÚ)

V osobitných správach Dvora audítorov sa predkladajú výsledky vybraných auditov výkonnosti a auditov zhody, ktoré sa týkajú konkrétnych rozpočtových oblastí alebo tematických oblastí riadenia. Dvor audítorov vyberá a navrhuje tieto auditorské úlohy tak, aby mali maximálny dosah, pričom sa zohľadňujú riziká pre výkonnosť či zhodu, výška súvisiacich príjmov alebo výdavkov, budúci vývoj a politický a verejný záujem.

Tento audit výkonnosti uskutočnila auditorská komora III, ktorej predsedá člen Dvora audítorov Karel Pinxten a ktorá sa špecializuje na oblasť vonkajších opatrení, bezpečnosti a spravodlivosti. Audit viedla členka Dvora audítorov Bettina Jakobsen a podporu jej poskytla vedúca kabinetu Katja Mattfolk, atašé kabinetu Kim Storup, hlavný manažér Alejandro Ballester-Gallardo a vedúci úlohy Werner Vlasselaer. Auditorský tím tvorili Thomas Arntz, Aurelia Petliza a Ainhoa Pérez-Infante.



Zľava doprava: A. Pérez-Infante, W. Vlasselaer, B. Jakobsen, T. Arntz, A. Petliza.

Body

Skratky a akronymy

I – VIII Zhrnutie

1 – 9 Úvod

1 – 4 Honduras čelí značným výzvam v oblasti rozvoja

5 – 9 V Strednej Amerike sa Hondurasu dostáva najviac rozvojovej podpory EÚ

10 – 11 Rozsah auditu a audítorský prístup

12 – 62 Pripomienky

12 – 20 Prístup EÚ bol vo všeobecnosti relevantný a dobre koordinovaný, no chýbalo mu dostatočné zameranie

13 – 16 V stratégiách EÚ sa riešili dôležité potreby, no financovanie bolo rozdrobené v príliš mnohých oblastiach

17 – 20 Napriek dobrej štruktúre koordinácie darcov zatiaľ neexistuje účinné rozdelenie činností

21 – 31 Rozpočtová podpora sa zväčša poskytovala na relevantné národné politiky, riadenie zo strany Komisie však bolo poznačené istými nedostatkami

22 – 23 Rozpočtová podpora bola vo všeobecnosti poskytnutá v prospech relevantných a vierohodných národných stratégií

24 – 30 S poskytovaním rozpočtovej podpory sa spájali významné riziká, ktoré Komisia do istej miery zmiernila

31 Delegácii EÚ chýbali odborné znalosti na riadenie operácie rozpočtovej podpory v teréne

32 – 38 Opatrenia EÚ vo všeobecnosti zabezpečili očakávané výstupy, no nedostatky v monitorovacích nástrojoch sťažovali posudzovanie dosiahnutých výsledkov

33 – 35 Očakávané výstupy sa spravidla zabezpečili, aj keď s oneskorením hlavne v dôsledku zložitých okolností

36 – 38 Napriek využitiu rôznorodých nástrojov sa v monitorovaní výkonnosti vyskytli nedostatky

- 39 – 45 **Komisia vyvinula dobrú snahu o vedenie politického dialógu prispievajúceho k pozitívnym zmenám**
- 40 – 42 Komisia vytvorila relevantné stratégie pre politický dialóg vo väčšine prioritných odvetví
- 43 – 45 Politický dialóg Komisie uľahčil vykonávanie opatrení EÚ a viedol k určitým konkrétnym zlepšeniam
- 46 – 62 **V zložitých podmienkach v krajine prispeli opatrenia EÚ k pozitívnemu vývoju, no celková situácia v Hondurase je stále znepokojivá**
- 47 – 56 Zvýšila sa miera chudoby
- 57 – 59 Podpora EÚ podnietila reformy v správe lesov, no na zaznamenanie celkového vplyvu je priskoro
- 60 – 62 Podpora EÚ umožnila inštitúciám v oblasti súdnictva a verejnej bezpečnosti užšie spolupracovať, situácia v krajine je však naďalej kritická

63 – 67 **Záver a odporúčania**

Príloha I — Mapa Hondurasu

Príloha II — Orientačné sumy prostriedkov pridelených na prioritné odvetvia v Hondurase na obdobia 2007 – 2013 a 2014 – 2020

Príloha III — Dvojstranná podpora pre Honduras: rozhodnutia v období 2007 – 2015

Príloha IV — Podmienky stanovené v dohodách o financovaní opatrení EÚ

Odpoveď Komisie

APN: Podpora pre národný plán (*Apoyo al Plan Nacional*)

CSP: Dokument o stratégii krajiny (nástroj na viacročné programovanie)

EuroFor: Program európskej podpory pre odvetvie lesného hospodárstva (*Programa de apoyo europeo al sector forestal*)

EuroJusticia: Presadzovanie rýchlej a dostupnej spravodlivosti v Hondurase (*Promoviendo una Justicia Rápida y Accesible en Honduras*)

EUROSAN: Bezpečnosť potravín, výživa a odolnosť v suchom koridore (*Seguridad Alimentaria, Nutrición y Resiliencia en el Corredor Seco*)

HDP: Hrubý domáci produkt

MADIGEP: Opatrenia na podporu budovania inštitúcií a riadenie verejnej politiky (*Medidas de Apoyo al Desarrollo Institucional y la Gestión de Políticas Públicas*)

MIP: Viacročný orientačný program (strategické ciele vzťahu medzi EÚ a Hondurasom na obdobie 2007 – 2013)

MOSEF: Projekt modernizácie odvetvia lesného hospodárstva v Hondurase (*Proyecto Modernización del Sector Forestal de Honduras*)

NIP: Národný indikatívny program (časové rozpätie CSP na obdobie 2007 – 2013 bolo rozdelené na dva po sebe nasledujúce národné indikatívne programy na obdobie 2007 – 2010 a 2011 – 2013)

PAAPIR: Program na podporu verejnej správy a regionálnej integrácie (*Programa de Apoyo a la Administración Pública y a la Integración Regional*)

PAPSAC: Program odvetvovej podpory pre vodu a kvalitu (*Programa de Apoyo Sectorial Agua y Calidad*)

PASS: Program na podporu odvetvia bezpečnosti v Hondurase (*Programa de Apoyo al Sector Seguridad en Honduras*)

UNICEF: Detský fond OSN

WHO: Svetová zdravotnícka organizácia (*World Health Organisation*)

I Honduras je krajina v Strednej Amerike trpiaca vysokou mierou chudoby a rozšíreným násilím. V posledných rokoch EÚ a jej členské štáty posilnili svoju spoluprácu s Hondurasom, najmä po podpise dohody o pridružení v roku 2012. EÚ prideluje finančné prostriedky na rozvojovú spoluprácu v Hondurase prostredníctvom projektov i v podobe rozpočtovej podpory.

II Posudzovali sme účinnosť dvojstrannej rozvojovej podpory EÚ pre prioritné odvetvia v Hondurase. V tejto súvislosti sme preskúmali riadenie Komisie, ako aj to, do akej miery boli dosiahnuté ciele rozvojovej podpory EÚ. Audit bol zameraný na obdobie 2007 – 2015, v ktorom platby EÚ dosiahli 119 mil. EUR. Preskúmanými prioritnými odvetviami boli znižovanie chudoby, lesné hospodárstvo a bezpečnosť a spravodlivosť.

III Dospeli sme k záveru, že rozvojová podpora EÚ pre prioritné odvetvia v Hondurase bola v kontrolovanom období čiastočne účinná. Prispela k určitému pozitívnemu vývoju v týchto odvetviach, no zložité okolnosti, v ktorých sa krajina nachádza, a niekoľko nedostatkov v riadení oslabili jej vplyv. Celková situácia v krajine je stále znepokojivá. Zvýšila sa miera chudoby, rozloha lesov sa zmenšila, stále je rozšírené násilie a počet vražd je veľmi vysoký.

IV Opatrenia EÚ boli relevantné a spravidla zabezpečili očakávané výstupy, aj keď s výrazným oneskorením spôsobeným najmä vonkajšími faktormi. Prístup Komisie nebol dostatočne zacielený, keďže finančná pomoc bola roztrúsená medzi mnohé oblasti, a tým sa jej vplyv vystavil riziku ohrozenia. Nedostatky sme zistili v súvislosti s nástrojmi, ktoré používa Komisia na monitorovanie výkonnosti opatrení EÚ.

V Hoci je štruktúra koordinácie darcov v Hondurase dobre nastavená, spolupráca samotná bola pomerne obmedzená, čo v niektorých konkrétnych prípadoch spôsobilo prekryvanie podpory. Komisia napriek tomu vyvíja úsilie o zavedenie spoločného programovania s členskými štátmi EÚ od roku 2018.

VI Komisia rozvinula stratégie dialógu na vytvorenie štruktúry politického dialógu s honduraskou vládou v rôznych oblastiach. Ide o dobrý postup, hoci Komisia nevypracovala písomné hodnotenie toho, do akej miery boli dosiahnuté ciele stanovené v stratégiách dialógu. Komisia nadviazala celkovo konštruktívny politický dialóg, ktorý prispel k dosiahnutiu cieľov opatrení EÚ.

VII

Delegácii EÚ v Hondurase chýbali potrebné odborné znalosti v oblastiach makroekonomiky a riadenia verejných financií na to, aby bola schopná riadiť operácie rozpočtovej podpory. S poskytovaním rozpočtovej podpory Hondurasu sa navyše spájali značné riziká vyplývajúce z nestabilného makroekonomického rámca a slabého riadenia verejných financií. Komisia dokázala tieto riziká čiastočne zmierniť. Oprávnenosť na rozpočtovú podporu však neposudzovala dostatočne štruktúrovaným spôsobom, aby tým preukázala, že pokrok, ktorý krajina dosiahla, zodpovedal jasne definovaným kritériám a cieľom. Komisia okrem toho nie vždy postupovala dôsledne, keď partnerská krajina nedodržala podmienky oprávnenosti na rozpočtovú podporu. Tým vyslala rozporuplné signály, ktoré môžu mať nepriaznivý vplyv na účinnosť pomoci.

VIII

Komisii predkladáme niekoľko odporúčaní v súvislosti s posilnením prístupu EÚ, riadenia operácií rozpočtovej podpory, merania výkonnosti opatrení EÚ a politického dialógu v prioritných odvetviach.

Honduras čelí značným výzvam v oblasti rozvoja

01

Honduras je krajinou s nižšími strednými príjmami, ktorá sa nachádza v Strednej Amerike (pozri mapu v **prilohe I**), a počet jeho obyvateľov prekračuje 8 miliónov. Od parlamentných volieb v novembri 2009, ktoré nasledovali po štátnom prevrate, krajinu nepretržite spravuje tá istá politická strana.

02

Na indexe ľudského rozvoja OSN¹ sa Honduras v roku 2015 nachádzal na 131. mieste zo 188 a hodnotí sa preto ako krajina so stredným ľudským rozvojom. Krajina má jednu z najvyšších mier chudoby v Latinskej Amerike. Chudoba postihuje 68,2 % obyvateľov, pričom 39,7 % populácie trpí extrémnou chudobou². Honduras je tiež spoločnosťou, v ktorej je nerovnosť jedna z najväčších v Latinskej Amerike.

03

V priebehu rokov Honduras prijal niekoľko stratégií na riešenie výziev v oblasti rozvoja (pozri **rámček 1**).

- 1 Správa o ľudskom rozvoji za rok 2015, Rozvojový program Organizácie Spojených národov.
- 2 Podľa údajov Národného štatistického inštitútu (*Instituto Nacional de Estadística*) za rok 2014.

Rámček 1

Rozvojové stratégie vlády

V roku 2001 vláda prijala dokument o stratégii znižovania chudoby, ktorý mal slúžiť ako rámec pre rozdeľovanie rozvojovej pomoci. Honduras bol jedinou krajinou v Latinskej Amerike, čo tak urobila. Táto stratégia bola tiež podmienkou odpustenia dlhu v rámci iniciatívy v prospech veľmi zadlžených chudobných krajín. Vláda prehodnotila stratégiu znižovania chudoby v období 2006 – 2008 s cieľom zlepšiť jej zameranie na veľmi chudobných, no upravenú stratégiu nikdy oficiálne neodsúhlasila.

Po štátnom prevrate v roku 2009 politické strany schválili dlhodobý plán pod názvom „Vízia pre krajinu na obdobie 2010 – 2038“³ a strednodobý plán nazvaný „Národný plán na obdobie 2010 – 2022“⁴. V dlhodobom pláne sú načrtnuté štyri ambiciózne všeobecné ciele, ktoré sa týkajú sociálnych, politických a ekonomických politík a majú sa dosiahnuť do roku 2038. Vykonávať sa má prostredníctvom dvoch národných plánov a siedmich vládnych plánov. Národný plán na obdobie 2010 – 2022 je zameraný na 11 strategických oblastí.

³ *Visión de País 2010–2038*.

⁴ *Plan de Nación 2010–2022*.

04

Makroekonomická nestabilita bola identifikovaná ako jedna z príčin pomalého rastu a nepostačujúceho zníženia chudoby. Honduras je známy aj ako krajina s veľmi rozšíreným násilím, pričom počet vrážd na obyvateľa patrí medzi najvyššie na svete. Spolu s beztrestnosťou a korupciou to predstavuje zásadnú prekážku pre rozvoj v Hondurase.

V Strednej Amerike sa Hondurasu dostáva najviac rozvojovej podpory EÚ

05

EÚ je po Spojených štátoch amerických druhým najväčším obchodným partnerom Hondurasu. V júni 2012 EÚ a jej členské štáty podpísali dohodu o pridružení s krajinami Strednej Ameriky. Dohoda je postavená na troch pilieroch: politický dialóg, spolupráca a obchod. Piliere týkajúci sa obchodu vstúpil do predbežnej platnosti v júli 2013, zatiaľ čo piliere politického dialógu a spolupráce budú aktívované po tom, ako všetky členské štáty EÚ dohodu ratifikujú.

06

EÚ a jej členské štáty podpísali aj dohodu o politickom dialógu a spolupráci s krajinami Strednej Ameriky, ktorá nadobudla účinnosť 1. mája 2014. V dohode sa ustanovuje politický dialóg na niekoľkých úrovniach a zahŕňa možnosť spolupráce v oblasti zahraničnej a bezpečnostnej politiky.

07

Spomedzi dvanástich hlavných darcov v Hondurase je EÚ na štvrtom mieste a jej podiel na celkovej oficiálnej rozvojovej pomoci určenej tejto krajine tvorí 11 %. Komisia plánuje dvojstrannú podporu EÚ na obdobia trvajúce sedem rokov. Celkové finančné krytie sa zvýšilo z 223 mil. EUR vyčlenených na obdobie 2007 – 2013 na 235 mil. EUR na obdobie 2014 – 2020 (pozri **prílohu II**). Hlavnými prioritami stanovenými na obdobie 2007 – 2013 boli zníženie chudoby, prírodné zdroje a bezpečnosť a spravodlivosť. Hlavnými prioritami na obdobie 2014 – 2020 sú potravinová bezpečnosť so zameraním na rodinné poľnohospodárstvo, zamestnanosť a dôstojná práca a právny štát.

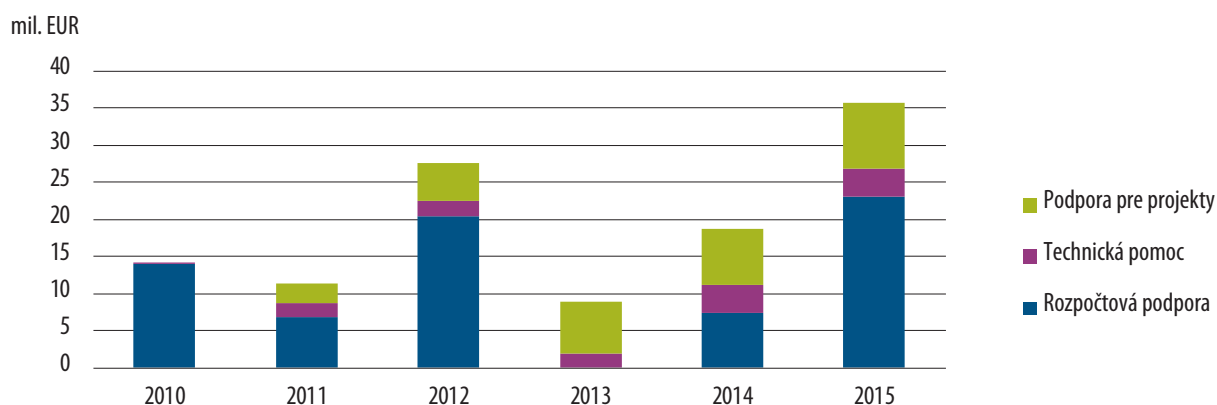
08

V období 2007 – 2015 sa z pridelených prostriedkov uzatvorili zmluvy v celkovej hodnote 194 mil. EUR a uhradili platby v celkovej výške 119 mil. EUR (pozri **graf 1** a **prílohu III**). Približne polovica hodnoty dvojstrannej podpory sa poskytuje prostredníctvom rozpočtovej podpory⁵, a to ako v podobe všeobecnej tak i odvetvovej rozpočtovej podpory. Druhá polovica sa realizuje v podobe projektov. Komisia dopĺňa opatrenia EÚ o politický dialóg.

5 Rozpočtová podpora je spôsob poskytovania pomoci, pri ktorom Komisia prevedie finančné prostriedky do štátnej pokladnice partnerskej krajiny s cieľom poskytnúť dodatočné rozpočtové zdroje na podporu národnej stratégie rozvoja alebo odvetvovej stratégie. Dopĺňa ju politický dialóg, posúdenie výkonnosti a rozvoj kapacít.

Graf 1

Platby na opatrenia EÚ schválené v období 2007 – 2015



Zdroj: Európska komisia.

09

Okrem plánovanej dvojstrannej spolupráce boli pre Honduras prínosom aj:

- programy regionálnej spolupráce pre Latinskú Ameriku v oblasti sociálnej súdržnosti, dobrej správy vecí verejných, miestneho rozvoja miest, poznatkov o odvetví vodného hospodárstva, energie pre izolované komunity a zmeny klímy. Celkové regionálne pridelené prostriedky výrazne vzrástli: z 556 mil. EUR na obdobie 2007 – 2013 na 805 mil. EUR na obdobie 2014 – 2020;
- subregionálny program pre Strednú Ameriku, zameraný na bezpečnosť a spravodlivosť, zmenu klímy a rozvoj súkromného sektora s cieľom vytvárania pracovných miest. Celkové pridelené prostriedky sa tiež výrazne zvýšili: zo 75 mil. EUR na obdobie 2007 – 2013 na 120 mil. EUR na obdobie 2014 – 2020;
- 47 projektov financovaných z tematických rozpočtových riadkov určených na vzdelávanie, decentralizáciu, potravinovú bezpečnosť a ľudské práva. Súvisiace výdavky dosiahli 24 mil. EUR;
- investičný nástroj pre Latinskú Ameriku, z ktorého bolo pre Honduras vyčlenených 7 mil. EUR v súvislosti s cestným projektom a ďalší projekt týkajúci sa elektrickej energie sa pripravuje;
- projekt v hodnote 1,1 mil. EUR financovaný v rámci nástroja stability na podporu Komisie pravdy a zmierenia po štátnom prevrate v roku 2009 (pozri bod 1).

Rozsah auditu a audítorský prístup

10

Posudzovali sme účinnosť rozvojovej podpory EÚ pre prioritné odvetvia v Hondurase. V tejto súvislosti sme preskúmali riadenie Komisie, ako aj to, do akej miery boli dosiahnuté ciele rozvojovej podpory EÚ. Audit sa zameriaval na obdobie 2007 – 2015 a vykonával sa od novembra 2015 do apríla 2016. Preskúmanými prioritnými odvetviami boli znižovanie chudoby, prírodné zdroje a bezpečnosť a spravodlivosť. V týchto odvetviach vzniklo 89 % výdavkov v rámci dvojstrannej podpory v období 2007 – 2015 (pozri **prílohu III**).

11

Naša audítorská práca pozostávala z administratívnej kontroly, rozhovorov so zamestnancami ústredia Komisie a Európskej služby pre vonkajšiu činnosť a návštevy v Hondurase. Cieľom tejto návštevy bolo zozbierať ďalšie informácie a urobiť rozhovory so zamestnancami delegácie EÚ, zástupcami vnútroštátnych orgánov, s príjemcami, ostatnými darcami a organizáciami občianskej spoločnosti.

Prístup EÚ bol vo všeobecnosti relevantný a dobre koordinovaný, no chýbalo mu dostatočné zameranie

12

Skúmali sme, či Komisia v spolupráci s Európskou službou pre vonkajšiu činnosť stanovila prioritné odvetvia, ktorým sa mala poskytnúť podpora, a to tým že sa systematicky zameriavala na hlavné potreby krajiny. Kontrolovali sme tiež, či Komisia primerane koordinovala svoj prístup s ostatnými darcami, ktorí pôsobia v Hondurase.

V stratégiách EÚ sa riešili dôležité potreby, no financovanie bolo rozdrobené v príliš mnohých oblastiach

13

Pri plánovaní dvojstrannej podpory pre Honduras sa Komisia zamerala na mnohé prioritné oblasti⁶. V plánovacích dokumentoch Komisie sa vo všeobecnosti uvádzali presvedčivé argumenty za angažovanie sa v nových oblastiach, pretože sa tým reagovalo na silné potreby, ktoré boli identifikované v relevantných a vierohodných národných stratégiách. V niektorých prípadoch sa v stratégii Komisie na obdobie 2011 – 2013 stanovovala podpora pre také oblasti (t. j. energia z obnoviteľných zdrojov, energetická efektívnosť a systémy kvality na zlepšenie konkurencieschopnosti), ku ktorým honduraská vláda neprijala odvetvovú stratégiu. Nie je teda preukázané, že podpora Komisie v týchto oblastiach bola prioritou aj z pohľadu honduraskej vlády.

14

Komisia vykonávala svoje stratégie prostredníctvom opatrení, v rámci ktorých sa poskytovala finančná pomoc (pozri **prílohu III**). Ciele týchto opatrení (pozri **rámček 2**) boli definované všeobecne, najmä v prípade znižovania chudoby, ktoré bolo v období 2007 – 2013 prioritným odvetvím. Týkali sa mnohých oblastí vrátane vzdelávania, zdravotníctva, vody a sanitácie, systémov kvality, štatistických systémov a riadenia verejných financií. Obmedzené zameranie malo za následok, že snahy a finančná pomoc boli rozdrobené v príliš mnohých oblastiach, čo ohrozovalo ich potenciálny vplyv. Strategické voľby Komisie sa navyše často menili, pretože Komisia tým pružne reagovala na zmeny v národných stratégiách. V dôsledku toho dostávali niektoré z týchto oblastí podporu len pomerne krátku dobu. Hlavnými príkladmi boli podpora pre základné vzdelávanie, zdravotníctvo, systémy kvality a vodu a sanitáciu, pričom tieto oblasti boli prioritnými tri alebo štyri roky.

6 Komisia identifikovala šesť „prioritných odvetví“ na obdobie 2007 – 2013 a 2014 – 2020. Tieto prioritné odvetvia sa vzťahovali na mnohé rôzne oblasti, ako je vzdelávanie, zdravotníctvo, voda a sanitácia, lesné hospodárstvo, energia z obnoviteľných zdrojov, bezpečnosť a spravodlivosť a iné. Podrobnosti sa uvádzajú v **prílohe II**.

Ciele opatrení EÚ v preskúmaných prioritných odvetviach

Znižovanie chudoby

| | |
|---------------|--|
| APN (2009) | Podporiť vykonávanie národných plánov a stratégií so zameraním na stratégie v oblasti kvality základného vzdelávania a zdravotníctva s cieľom znížiť úmrtnosť matiek a detí. V menšej miere poskytovať podporu na reformu štátnej služby a pre Národný štatistický inštitút ⁷ . |
| PAPSAC (2012) | Zlepšiť podmienky v súvislosti s vodou a hygienou a konkurencieschopnosť agropotravinárskeho odvetvia so zameraním na kvalitu. |

Prírodné zdroje

| | |
|----------------|--|
| MOSEF (2011) | Posilniť Inštitút pre ochranu lesov ⁸ a správu lesov na miestnej úrovni. |
| EuroFor (2013) | Podporiť vykonávanie národného programu v oblasti lesného hospodárstva a komunitnú správu lesov. |

Bezpečnosť a spravodlivosť

| | |
|---------------------|--|
| PASS (2008) | Podporiť odvetvie bezpečnosti prijatím národnej politiky v oblasti bezpečnosti a spravodlivosti, prostredníctvom rozvoja inštitucionálnych kapacít, politik prevencie a rehabilitácie a zlepšením väzenských podmienok. |
| Eurojusticia (2013) | Zameraná hlavne na oblasť spravodlivosti; posilniť inštitucionálne kapacity na stíhanie a potrestanie korupcie a násilnej trestnej činnosti, vytvorenie vnútorných a vonkajších kontrol v odvetví a zlepšenie prístupu k spravodlivosti. |

⁷ Instituto Nacional de Estadística.

⁸ Instituto de Conservación Forestal.

15

Činnosti v rámci opatrení na vykonávanie stratégií Komisie sa navzájom dopĺňali a boli dobre koordinované s inou podporou EÚ v podobe dvojstranných, regionálnych a tematických programov. Vo väčšine prípadov okrem toho cieľa a činnosti zodpovedali potrebám podporeného odvetvia. Pri audite boli však napriek tomu zistené tieto dve výnimky:

- Časť podpory poskytnutej obciam v rámci projektu MOSEF nebola zameraná na potreby v odvetví lesného hospodárstva. Príkladom je napríklad školenie o zásadách všeobecnej hygieny, budovanie vodnej nádrže na účely všeobecného zásobovania vodou, inštalovanie kontajnerov na smeti v základných školách, budovanie chodníkov a stánkov v mestskom parku a inštalácia solárnych panelov. Prostredníctvom opatrení EÚ sa však v nedostatočnej miere riešila neistá situácia v súvislosti s držbou pôdy, čo je jedným z hlavných problémov v odvetví lesného hospodárstva. Neistota vyplýva zo skutočnosti, že vlastnícke právo na les udeľovali tri inštitúcie bez vzájomnej koordinácie. To má nepriaznivý vplyv na boj proti odlesňovaniu, lesným požiarom a nezákonnej ťažbe dreva.

- b) Rovnako ako ostatní darcovia aj EÚ podporovala odvetvie vzdelávania a zamerala sa na predprimárne a základné vzdelávanie (1. až 6. trieda) namiesto tretieho cyklu (7. až 9. trieda), hoci podľa vnútroštátnych orgánov si tretí cyklus vyžadoval viac pozornosti⁹.

16

Technická pomoc sa poskytovala ako súčasť opatrení a v prípade znižovania chudoby prostredníctvom osobitných opatrení¹⁰. Technickú pomoc stanovili vnútroštátne orgány za prioritu. To umožnilo riešiť relevantné potreby a zároveň sa vyhnúť duplicité. Keďže sa však Komisia zaoberala mnohými oblasťami (pozri body 13 a 14), dostupné financovanie nepostačovalo na pokrytie dôležitých potrieb v prioritných odvetviach, a to napriek konkrétnym žiadostiam zo strany príslušných zodpovedných ministerstiev. Tieto žiadosti sa týkali relevantných potrieb, ktoré neriešili ani ostatní darcovia.

- a) Niekoľko žiadostí ministerstva zdravotníctva o technickú pomoc nebolo akceptovaných vrátane žiadosti o vypracovanie štúdie o nedostatku vitamínov a minerálov u obyvateľov a vytvorenie integrovaného zdravotníckeho systému a súvisiacich informačných systémov.
- b) Len niekoľko miestnych orgánov, ktoré získali oprávnenie na správu vody a sanitácie, bolo schopných využiť podporu na rozvoj kapacít a niektoré všeobecné žiadosti o technickú pomoc v odvetví vody a sanitácie neboli splnené. Nezohľadnené potreby sa týkali pomoci pri vypracúvaní právnych predpisov, formulovaní miestnych projektov a tvorbe informačného systému na hospodárenie s vodou.
- c) Technická pomoc poskytnutá na zlepšenie systémov kvality v súvislosti so zvyšovaním konkurencieschopnosti nebola zameraná na niektoré hlavné potreby identifikované vládou, napríklad vypracovanie vykonávacieho nariadenia k zákonu na podporu kvality, schválenie metód na zisťovanie toxických zvyškov v potravinách, konsolidácia rôznych národných stratégií a vypracovanie strategického plánu pre honduraský akreditačný úrad.

Napriek dobrej štruktúre koordinácie darcov zatiaľ neexistuje účinné rozdelenie činností

17

Hlavný koordinačný mechanizmus spája najdôležitejších darcov¹¹ a je usporiadaný do troch úrovní (pozri **graf 2**) vrátane úrovne odvetví, na ktorej si darcovia vymieňajú informácie a názory. Komisia sa aktívne zapája do niekoľkých z týchto pracovných skupín.

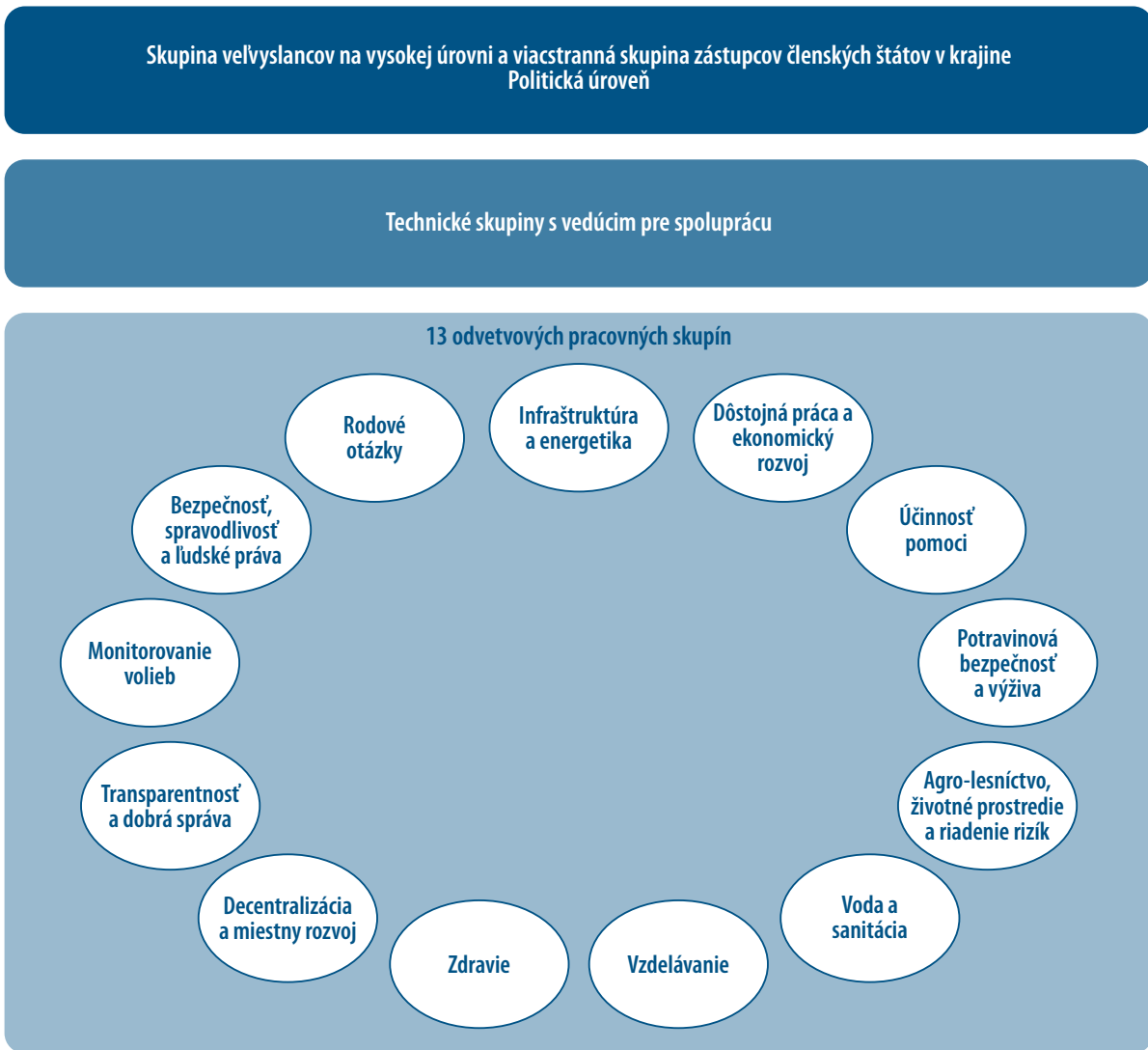
9 Ako sa uvádza v národnom pláne vzdelávania (*Plan de educación 2010 – 2014! Para el cambio ya!*).

10 PAAPIR a MADIGEP.

11 Kanada, Francúzsko, Nemecko, Taliansko, Japonsko, Holandsko, Španielsko, Spojené kráľovstvo, USA, Švédsko, Švajčiarsko, Stredoamerická banka pre hospodársku integráciu, Medziamerická rozvojová banka, Svetová banka, Medzinárodný menový fond a Európska komisia.

Graf 2

Koordinácia darcov v Hondurase



Zdroj: Európsky dvor audítorov.

18

Komisia úzko spolupracuje s členskými štátmi EÚ, konkrétne podpísaním dohôd o delegovaní s Nemeckom v odvetví lesného hospodárstva a so Španielskom v odvetví spravodlivosti. Činnosti zatiaľ neboli účinne rozdelené, no Komisia vyvíja úsilie o spoločné programovanie od roku 2018¹².

12 V roku 2013 EÚ a členské štáty pôsobiace v Hondurase schválili plán spoločného programovania.

19

Spolupráca s inými darcami je menej intenzívna. V čase auditu neexistovalo skutočné rozdelenie činností, v dôsledku čoho pôsobilo v prioritných odvetviach niekoľko darcov s rozdielnymi prístupmi, hlavne v odvetví vzdelávania¹³, zdravotníctva a vody a sanitácie. V niektorých prípadoch to dokonca viedlo k prekrývaniu financovania (pozri **rámček 3**). Hlavnými prekážkami lepšej koordinácii darcov bola nespolupráca honduraskej vlády a nesúhlas niektorých darcov.

13 Darcovia sa zamerali na prvé dva cykly primárneho vzdelávania a na tretí cyklus primárneho vzdelávania a sekundárne vzdelávanie sa poskytla len malá podpora.

Rámček 3

Prekrývanie financovania

V odvetví bezpečnosti a spravodlivosti došlo do určitej miery k prekrývaniu financovania na úrovni ministerstva bezpečnosti, kde školenie pre štátnu políciu v oblasti vyšetrovania trestných činov poskytli rôzni darcovia, pričom uplatňovali odlišné prístupy a doktríny.

V odvetví vody a sanitácie nedostala polovica z obcí žiadnu podporu, no mnohé iné získali podporu od viacerých darcov súčasne.

20

Ďalšou prekážkou bola absencia dobrého prehľadu podpory poskytnutej darcami. Potrebné mapovanie sa nevykonalo pre všetky odvetvia (napr. systémy kvality na zlepšenie konkurencieschopnosti), prípadne bolo neúplné a/alebo sa často neaktualizovalo.

Rozpočtová podpora sa zväčša poskytovala na relevantné národné politiky, riadenie zo strany Komisie však bolo poznačené istými nedostatkami

21

Preskúmali sme, či bola rozpočtová podpora poskytnutá v prospech relevantných a vierohodných národných stratégií. Kontrolovali sme tiež, či sa primerane reagovalo na riziká súvisiace s poskytovaním rozpočtovej podpory a či Komisia zamestnávala v delegácii EÚ dostatočný počet zamestnancov s náležitou kvalifikáciou na riadenie operácií rozpočtovej podpory.

Rozpočtová podpora bola vo všeobecnosti poskytnutá v prospech relevantných a vierohodných národných stratégií

22

Komisia poskytla významnú časť finančnej pomoci vo forme rozpočtovej podpory (pozri bod 8). Urobila tak v prípade znižovania chudoby od roku 2010 (APN a PAPSAC) a v kombinácii s podporou projektov v odvetví lesného hospodárstva od roku 2013 (EuroFor). Prednedávnom bol vyjadrený záväzok použiť tento spôsob poskytovania pomoci aj na podporu potravinovej bezpečnosti (EUROSAN) od roku 2016. Poskytovaním rozpočtovej podpory Komisia vo väčšine prípadov podporuje národné stratégie rozvoja (pozri **rámček 1**), ktoré obsahujú ciele v príslušných oblastiach, ako aj relevantné a vierohodné odvetvové stratégie:

- a) V odvetví znižovania chudoby mala vláda na obdobie 2010 – 2014 vypracovanú stratégiu pre vzdelávanie (*Plan de educación! Para el cambio ya!*) a stratégiu pre zdravotníctvo (*Plan nacional salud*), pričom obe boli zamerané na miléniové rozvojové ciele. Krajina mala tiež strategický plán modernizácie odvetvia vody a sanitácie.
- b) Na odvetvie lesného hospodárstva sa v období 2004 – 2012 vzťahoval národný program v oblasti lesného hospodárstva¹⁴, ktorého cieľom je znížiť environmentálnu zraniteľnosť a rozvinúť schopnosť odvetvia prispievať k hospodárstvu.
- c) V odvetví potravinovej bezpečnosti bola v roku 2010 aktualizovaná národná stratégia v oblasti potravinovej bezpečnosti a výživy a jej cieľom je zvýšiť potravinovú bezpečnosť, dostupnosť potravín a úroveň výživy. Honduraský prezident v roku 2014 vyhlásil za hlavnú prioritu tzv. suchý koridor, región¹⁵ postihnutý chronickou podvýživou. Vláda vykonáva svoju stratégiu pomocou národného programu pod názvom Aliancia suchého koridoru.

23

Vláda však nemala jasnú stratégiu¹⁶ na dosiahnutie cieľa programu PAPSAC, ktorým je zvýšenie kvality systémov na zlepšenie konkurencieschopnosti¹⁷. Hoci sa v národnom pláne spomína potreba zvýšiť konkurencieschopnosť a produktivitu krajiny, neidentifikuje sa v ňom potreba zlepšiť systémy kvality. Ani v národnej stratégii pre konkurencieschopnosť¹⁸ sa zlepšenie systémov kvality nepovažuje za prioritu. Úsilie krajiny o zlepšenie systémov kvality bolo navyše fragmentované, nebol naň vyčlenený osobitný rozpočet a zainteresované inštitúcie¹⁹ neboli spôsobilé na vytvorenie politik a reforiem.

- 14 *Programa Nacional Forestal 2004 – 2021.*
- 15 Tento región sa nachádza v strednej, západnej a južnej časti Hondurasu.
- 16 Podľa usmernení Európskej komisie k rozpočtovej podpore je podmienkou programov odvetvovej rozpočtovej podpory existencia relevantných a vierohodných odvetvových stratégií.
- 17 Systémy kvality súvisia s normalizáciou, metrológiou, akreditáciou a zabezpečením súladu.
- 18 *Estrategia nacional de competitividad.*
- 19 Národný systém kvality a ministerstvo plánovania a vonkajšej spolupráce.

S poskytovaním rozpočtovej podpory sa spájali významné riziká, ktoré Komisia do istej miery zmiernila

24

S poskytovaním rozpočtovej podpory v Hondurasu sa spájajú významné riziká, najmä vo vzťahu k makroekonomickej nestabilite a nedostatkom v riadení verejných financií, ako je podvod a korupcia. Komisia v súlade so svojím rámcom pre posúdenie rizika²⁰ opísala tieto riziká a snažila sa ich zmierniť.

Makroekonomická stabilita

25

Makroekonomická stabilita prijímateľskej krajiny je kľúčovou podmienkou na zabezpečenie účinnosti rozpočtovej podpory EÚ. Makroekonomická politika Hondurasu nebola stabilná. V roku 2008 Medzinárodný menový fond nedokázal dospieť k dohode s Hondurasom po tom, ako vyhodnotil, že vláda nedodrжала jeho odporúčania týkajúce sa menovej a devízovej politiky, kontroly nákladov a dohľadu na bankovom systéme. Nová dohoda s Medzinárodným menovým fondom bola uzatvorená až v októbri 2010, no v marci 2012 bola znovu pozastavená po spore vo veci potrebnej makroekonomickej politiky, a najmä potreby liberalizácie devízového trhu. V decembri 2014 Medzinárodný menový fond napokon dospel k novej dohode s honduraskou vládou o makroekonomickej politike, ktorá sa odvtedy úspešne vykonáva. Krajina však naďalej ľahko podlieha vonkajším šokom, najmä vo vzťahu k rastu ekonomiky Spojených štátov amerických a ceny ropy.

26

Opatrenia na zmiernenie zavedené Komisiou zahŕňajú dialóg, ktorý je obzvlášť intenzívny s ministerstvom financií, čím sa posilňujú aj jeho kompetencie. Využíva sa aj technická pomoc, ktorá má napomôcť najmä pri analýze situácie, posúdení rizík a vypracúvaní ekonomických prognóz. Podmienky Komisie na vyplatenie finančných prostriedkov (pozri **prílohu IV**) zahŕňali požiadavku vypracovať vierohodnú a relevantnú makroekonomickú politiku orientovanú na stabilitu. Presné očakávania však neboli podrobne opísané. Spomenulo sa niekoľko ukazovateľov, no nevymedzili sa žiadne ciele ani prahové hodnoty. Rozhodnutia Komisie viazať a vyplatiť rozpočtovú podporu teda neboli založené na dostatočne štruktúrovanom vyhodnotení, že pokrok bol uspokojivý. Tento prístup je obzvlášť znepokojivý v súvislosti s rozhodnutiami v rokoch, keď Honduras nemal uzavretú dohodu s Medzinárodným menovým fondom, pretože riziko nestabilného makroekonomického rámca bolo pravdepodobnejšie (pozri bod 25).

20 Rámec pre posúdenie rizika bol zavedený v súlade s odporúčaním v osobitnej správe Dvora audítora č. 11/2010 „Riadenie podpory všeobecného rozpočtu Komisiou v krajinách AKT, Latinskej Ameriky a Ázie“ (<http://eca.europa.eu>) a v dokumente COM(2011) 638 final z 13. októbra 2011 „Budúci prístup k rozpočtovej podpore EÚ pre tretie krajiny“.

27

Vzhľadom na makroekonomickú situáciu v roku 2012 a chýbajúcu dohodu medzi Hondurasom a Medzinárodným menovým fondom Komisia pri niekoľkých príležitostiach neuhradila platby rozpočtovej podpory, až kým sa nezlepšili vyhliadky na makroekonomickú stabilitu a Medzinárodný menový fond nezačal rokovať o novej dohode. Toto bol dobrý postup, ktorý vyslal silný signál honduraskej vláde a pomohol situáciu napraviť. V čase, keď Komisia pozastavila rozpočtovú podporu²¹, zároveň podpísala dohodu o financovaní programu EuroFor, v rámci ktorého poskytla dodatočnú rozpočtovú podporu. Domnievame sa, že tým vyslala rozporuplné signály, ktoré môžu mať nepriaznivý vplyv na účinnosť pomoci.

Riadenie verejných financií

28

Náležité systémy riadenia verejných financií sú kriticky dôležité pre vykonávanie politiky a poskytovanie verejných služieb, a sú preto ďalšou kľúčovou podmienkou účinnej rozpočtovej podpory. Riadenie verejných financií v Hondurase je poznačené značnými nedostatkami, vláda však prijala plány, ktoré na seba navzájom nadväzujú a majú za cieľ zlepšiť situáciu. Plán reformy²² prijatý v júni 2011 nesplnil očakávania Komisie, pretože nebol dostatočne podrobný a neobsahoval vyčísľiteľné ukazovatele a ciele. Komisia považovala skvalitnený plán reformy z mája 2012 za spoľahlivý, no stále pomerne všeobecný.

29

Riadenie verejných financií sa zlepšilo, aj keď nie tak rýchlo, ako sa očakávalo. Celkovo ostáva slabé. Pretrvávajúcimi problémami sú podľa Komisie skutočnosti, že:

- a) vládne výdavky prekračujú schválený rozpočet a dostupné príjmy;
- b) úroveň neuhradených platieb stále nie je známa;
- c) rozpočet sa v plnej miere neplní prostredníctvom jednotného účtu štátnej pokladnice;
- d) účinnosť honduraského najvyššieho kontrolného úradu²³ je obmedzená;
- e) elektronická platforma pre verejné obstarávanie nie je transparentná;
- f) miera korupcie je stále problematická.

21 Celkovo bola rozpočtová podpora pre plán APN pozastavená 17 mesiacov a pre program PAPSAC 23 mesiacov.

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

23 *Tribunal Superior de Cuentas.*

30

Komisia vyvíja snahy o zmiernenie rizík vo vzťahu k riadeniu verejných financií.

- a) Komisia prispieva k hodnoteniam programu verejných výdavkov a finančnej zodpovednosti a opatrenie technickej pomoci v rámci programu PAAPIR poskytlo expertízu, na základe ktorej bol vypracovaný návrh viacerých efektívnych a potrebných opatrení. Kapacity boli vytvorené na úrade prezidenta, na ministerstve financií a v útvaroch pre vnútornú kontrolu. Poskytla sa tiež pomoc pri analýze reforiem a dodržiavania podmienok rozpočtovej podpory. A napokon na zlepšenie plánu reformy, prepracovanie osvedčení o dostupnosti rozpočtových prostriedkov s cieľom vyhnúť sa dodatočným výdavkom z rozpočtu a oboznámenie zamestnancov s rozpočtovou podporou sa použila krátkodobá pomoc.
- b) Od roku 2012, po vypracovaní stratégie politického dialógu (pozri bod 42), začala Komisia viesť aktívnejší politický dialóg o riadení verejných financií. Hlavným zameraním tohto dialógu boli zlepšenia rozpočtového hospodárenia, pričom sa dialóg venoval témam ako fiškálne príjmy, rozpočtová transparentnosť a kontroly deficitu a výdavkov vo verejnom sektore (napr. mzdy). Dialóg pozitívne ovplyvnil napríklad schválenie prvého viacročného rozpočtu (na obdobie 2016 – 2018) a zavedenie osvedčení o výdavkoch na obmedzenie mimorozpočtových výdavkov. Systém osvedčení od ministerstiev vyžaduje, aby bolo pred prijatím záväzkov dostupné financovanie.
- c) V podmienkach Komisie bola zahrnutá požiadavka²⁴ na program zlepšení, ktorý pokrýva politické priority, programy a projekty, reformy, ukazovatele, ciele a referenčné hodnoty. Táto požiadavka prispela k prijatiu plánu reformy v roku 2011 (pozri bod 29). Pokiaľ ide o vykonávanie plánu reformy, Komisia od roku 2012 vypracúva štruktúrované posudky riadenia verejných financií, aby bolo možné porovnať očakávania od reformy s dosiahnutým pokrokom. Ide o dobrý postup, no keďže očakávania neboli presne definované, nie je jasné, do akej miery a dokedy sa reformy očakávajú (pozri **rámček 4**).

²⁴ Podmienka bola súčasťou dohody o financovaní APN.

Rámček 4

Príklady bližšie neurčených očakávaní

- Značné zníženie mimorozpočtových výdavkov, no neuvádza sa kedy a o koľko.
- Zavedenie systému účtovania na základe časového rozlíšenia, no nebol stanovený konečný termín.
- Používanie jednotného účtu štátnej pokladnice, no nebol stanovený konečný termín.
- Rozšírenie záberu auditov, no neboli vymedzené ciele.

Delegácii EÚ chýbali odborné znalosti na riadenie operácie rozpočtovej podpory v teréne

31

Riadenie rozpočtovej podpory si vyžaduje iné zručnosti ako projektové riadenie. Delegácii EÚ v Hondurase chýbali potrebné odborné znalosti v oblastiach makroekonomiky a riadenia verejných financií na to, aby bola schopná riadiť operácie rozpočtovej podpory v teréne. Do roku 2013 sa delegácia EÚ spoliehala na pomoc od regionálnej delegácie v Nikaragve pri riešení otázok súvisiacich s rozpočtovou podporou a makroekonomickou analýzou. Hoci sa delegácia v Hondurase môže do istej miery spoliehať na ústredie, chýbajúca expertíza na mieste stále ovplyvňuje riadenie rozpočtovej podpory. To je obzvlášť dôležité v Hondurase, kde bola rozpočtová podpora poskytnutá aj napriek chronickej makroekonomickej nestabilite (pozri body 25 a 26).

Opatrenia EÚ vo všeobecnosti zabezpečili očakávané výstupy, no nedostatky v monitorovacích nástrojoch sťažovali posudzovanie dosiahnutých výsledkov

32

Preskúmali sme, či boli opatrenia vykonané a výstupy dosiahnuté tak, ako sa plánovalo. Takisto sme kontrolovali, či Komisia primerane monitoruje vykonávanie a výkonnosť opatrení.

Očakávané výstupy sa spravidla zabezpečili, aj keď s oneskorením hlavne v dôsledku zložitých okolností

33

Činnosti, ktoré boli naplánované v rámci opatrení Komisie v preskúmaných prioritných odvetviach, sa vo všeobecnosti zrealizovali a výstupy sa zväčša dosiahli. V odvetví bezpečnosti a spravodlivosti boli však výstupy dosiahnuté len čiastočne. Dôvodom bola zložitá situácia po štátnom prevrate v roku 2009 a tiež skutočnosť, že vnútroštátne orgány v dostatočnej miere nespôlupracovali na realizácii projektov. V dôsledku toho sa harmonizácia právneho rámca, ktorá bola jedným z hlavných cieľov programu PASS, nezrealizovala.

34

Hoci sa výstupy spravidla zabezpečili, vykonávanie čelilo oneskoreniam vo všetkých prioritných odvetviach, a to v dôsledku štátneho prevratu v roku 2009, chýbajúcej dohody medzi Hondurasom a Medzinárodným menovým fondom v období 2012 – 2014 (pozri bod 35) a kapacitným obmedzeniam, ktoré zasahovali vnútroštátne orgány.

35

Oneskorenia, zapríčinené najmä štátnym prevratom v roku 2009, boli najzreteľnejšie v odvetví lesného hospodárstva. Po zrušení pôvodných programov v oblasti lesného hospodárstva v roku 2009 Komisia nebola schopná podpísať dohody o financovaní projektu MOSEF a programu EuroFor až do druhej polovice programového obdobia (2011 pri MOSEF a 2013 pri EuroFor) a realizácia začala až koncom obdobia (2012 a 2014). Projekt MOSEF následne zasiahli aj omeškania súvisiace s podpisovaním zmlúv a realizáciou. Ku všetkým miestnym grantom a k väčšine projektov zameraných na Inštitút pre ochranu lesov boli dohody podpísané posledný mesiac pred konečným termínom pre uzatvorenie zmlúv. V dôsledku všetkých týchto uvedených skutočností sa pomoc EÚ pre odvetvie lesného hospodárstva bude pravdepodobne poskytovať až do roku 2019, hoci pôvodne sa jej ukončenie plánovalo na rok 2014.

Napriek využitiu rôznorodých nástrojov sa v monitorovaní výkonnosti vyskytli nedostatky

36

Komisia použila na monitorovanie podpory EÚ niekoľko nástrojov, napríklad ukazovatele, kontroly na mieste, monitorovanie zamerané na výsledky a hodnotenia. Pri výbere a používaní ukazovateľov sa vyskytli nedostatky.

- a) Takmer polovica ukazovateľov pre program PASS nebola dostatočne relevantná, lebo sa nevzťahovala na ciele opatrenia.
- b) Napredovanie dosahovania niektorých cieľov opatrení sa nemonitorovalo prostredníctvom ukazovateľov. Príkladom bolo zlepšenie kvality služieb v odvetví vody a sanitácie, znižovanie úmrtnosti matiek a detí a vytváranie dobrých pracovných miest v odvetví lesného hospodárstva.
- c) V odvetví vody a sanitácie sa ukazovatele vzťahovali len na činnosti a nie na účinky a neboli v plnom súlade s národnými stratégiami. Týkali sa napríklad počtu ľudí, ktorí získali nový alebo skvalitnený prístup k vode a hygienickým zariadeniam, namiesto podielu domácností v krajine, ktoré majú prístup k pitnej vode vo vidieckych oblastiach.
- d) K ukazovateľom často neboli stanovené referenčné hodnoty. Na meranie pokroku a posudzovanie toho, či sú ciele reálne, ale zároveň dostatočne ambiciózne, je dôležité mať presný východiskový bod. Aj keď boli referenčné hodnoty stanovené, neboli vždy spoľahlivé, a to pre nedostatky v zbere údajov honduraskými orgánmi.
- e) Počas našich rozhovorov honduraská vláda a rôzne ministerstvá spochybnili kvalitu a relevantnosť monitorovacích údajov zozbieraných Národným štatistickým inštitútom, ktoré sa niekedy líšili od monitorovacích údajov zhromaždených príslušnými ministerstvami.
- f) V niektorých prípadoch neboli ukazovatele vierohodné (napr. nulová nezákonná ťažba dreva) alebo sa definovali až po vyčlenení finančných prostriedkov. Ukazovatele a ciele pre APN neboli až do podpisu dohody o financovaní vybrané.

Pripomienky

37

Komisia využívala ako monitorovací nástroj aj kontroly na mieste. Hoci ich Komisia zdokumentovala, neplánovali sa na základe analýzy rizika.

38

Monitorovanie zamerané na výsledky vykonávali externí konzultanti počas realizácie opatrení alebo po nej. V preskúvanom období sa monitorovanie vykonávalo pri všetkých prioritných odvetviach a všetkých opatreniach, ktorých realizácia už podstatne pokročila. Konzultanti vyjadrili odporúčania, na základe ktorých sa nie vždy dôsledne prijímali následné opatrenia. V niektorých prípadoch (APN) bolo dôvodom to, že odporúčania boli predložené až koncom obdobia realizácie, v iných prípadoch vnútroštátne orgány jednoducho neprijali potrebné opatrenia na zavedenie odporúčaní.

Komisia vyvinula dobrú snahu o vedenie politického dialógu prispievajúceho k pozitívnym zmenám

39

Preskúmali sme, či Komisia uplatňovala štruktúrovaný prístup k politickému dialógu, ktorého súčasťou sú jasné ciele, častá komunikácia, vedenie záznamov o napredovaní a posúdenie výsledkov. Skúmali sme tiež, či bol politický dialóg v súlade s cieľmi opatrení EÚ a či bol aktívny, konštruktívny a dostatočný na to, aby mal skutočný vplyv.

Komisia vytvorila relevantné stratégie pre politický dialóg vo väčšine prioritných odvetví

40

Podmienky politického dialógu EÚ s Hondurasom boli stanovené v dohode o politickom dialógu a spolupráci (pozri bod 6) a v budúcnosti sa na ne bude vzťahovať dohoda o pridružení (pozri bod 5). Celkový rámec pre politický dialóg je primeraný. Delegácia EÚ v Hondurase vypracovala od roku 2012 osem stratégií pre politický dialóg, ktoré sa týkajú makroekonomickej politiky, riadenia verejných financií, rozvojovej politiky, dôstojnej práce, potravinovej bezpečnosti, lesného hospodárstva, vody a sanitácie a systémov kvality na zlepšenie konkurencieschopnosti.

41

Tieto stratégie, ktoré boli aktualizované v rokoch 2013 a 2015, obsahujú ciele pre politický dialóg. Ide o osvedčený postup, aj keď majú tendenciu zaoberať sa všeobecnými záležitosťami a nie je dostatočne jasné, koľko kontaktov je potrebných a na akej úrovni. Navyše nezabezpečujú úplné pokrytie: osobitný politický dialóg ešte neexistuje pre oblasť znižovania chudoby ani bezpečnosť a spravodlivosť.

42

Dôležité aspekty politického dialógu sú zdokumentované v správach o krajine, ktoré vypracúva delegácia pre ústredie Komisie. Dialóg čiastočne dokumentujú aj projektoví manažéri, ktorí podávajú správy (*back-to-office*) Komisii o dôležitých stretnutiach. Správy tohto druhu boli predložené napríklad v súvislosti s odvetvami zdravotníctva, lesného hospodárstva a systémov kvality na zlepšenie konkurencieschopnosti. Vykonávanie stratégií pre politický dialóg sa však podrobne nedokladá. Komisia okrem toho neposudzuje dosahovanie cieľov vymedzených v stratégiách pre politický dialóg.

Politický dialóg Komisie uľahčil vykonávanie opatrení EÚ a viedol k určitým konkrétnym zlepšeniam

43

Politický dialóg vedú darcovia, a nie vnútroštátne orgány, pričom je to druhý najlepší prístup. Komisia vyvinula značné úsilie o to, aby na všetkých úrovniach iniciovala relevantný a konštruktívny politický dialóg. Keď je dialóg koordinovaný s inými darcami, Komisia je zapojená do väčšiny iniciatív. Komisia vedie dialóg aj dvojstranne, prípadne v riadiacich výboroch vykonávajúcich dohľad nad opatreniami, ktoré Komisia financuje, napríklad v oblastiach lesného hospodárstva či bezpečnosti a spravodlivosti. Celkovo bol dialóg Komisie v súlade s cieľmi opatrení a prispel k ich vykonávaniu.

44

Hoci je EÚ v Hondurase jedným z hlavných darcov, jej finančný príspevok za preskúmané obdobie predstavoval v priemere len 0,2 % HDP krajiny. Môže teda očakávať, že pri politickom dialógu bude mať len obmedzený vplyv – omnoho menší ako napríklad USA, ktoré sú najväčším obchodným partnerom Hondurasu. Dialóg Komisie mal však aj napriek tomu dosah a prekročil ciele opatrení. Napríklad:

- a) Okrem opatrení sa dialóg Komisie v odvetví lesného hospodárstva venoval aj iným relevantným záležitostiam, napríklad zamoreniu lesov lykožrútkami a rokovaniu o dobrovoľnej dohode o partnerstve medzi EÚ a Hondurasom o otázkach presadzovania zákona o lesoch, správy a obchodu. Tieto rokovania boli úspešné a dohoda, ktorá sa pravdepodobne podpíše v roku 2016, Honduras zaviazal obchodovať len s výrobkami zo zákonne vyťaženého dreva a vytvoriť systém na overovanie zákonnosti dreva. Rokovania tiež pomohli zlepšiť kapacity v odvetví lesného hospodárstva.
- b) V oblasti ľudských práv²⁵ zohrával politický dialóg Komisie kľúčovú úlohu pri otvorení Úradu vysokého komisára OSN pre ľudské práva v Hondurase. Honduraská vláda vyjadrila súhlas a otvorenie úradu sa očakáva v najbližšej dobe. Komisia úspešne presadila legislatívne reformy, napríklad zákon o ochrane obhajcov ľudských práv. Takisto pomohla vytvoriť platformu pre dialóg s občianskou spoločnosťou o ľudských právach a pre výmenu názorov s vládou.

45

Potenciálny vplyv dialógu Komisie oslabili niektoré faktory:

- a) Našli sme len málo dôkazov o tom, že Komisia prostredníctvom svojho dialógu riešila niektoré oblasti podporované v rámci APN. Konalo sa napríklad len niekoľko dvojstranných technických zasadnutí s vnútroštátnymi orgánmi, aby prerokovala hlavné ťažkosti pri dosahovaní cieľov v oblasti vzdelávania²⁶. Dialóg s ostatnými darcami v tejto oblasti sa týkal všeobecných aspektov, ako sú systémy riadenia a nový zákon o vzdelávaní. Nezaoberal sa vysokou mierou opakovania tried a predčasným ukončením vzdelávania. Okrem toho neexistujú dôkazy o tom, že by sa politický dialóg Komisie venoval vykonávaniu stratégie národnej štatistiky na obdobie 2011 – 2005 alebo reforme štátnej služby, hoci tieto oblasti mali byť súčasťou opatrení.
- b) Honduraské orgány neboli vždy prístupné politickému dialógu Komisie. Napriek úsiliu EÚ napríklad vláda neprijala národnú politiku pre odvetvie bezpečnosti a spravodlivosti. Komisia ďalej nedokázala úspešne spropagovať stredisko na monitorovanie súdnictva, ktoré bolo zriadené s podporou EÚ. Jej zviditeľnenie a účinnosť ohrozuje podpora vlády pre vytvorenie iného monitorovacieho strediska²⁷.

25 Táto oblasť úzko súvisí s bezpečnosťou a spravodlivosťou.

26 Dve zasadnutia v roku 2011, jedno v roku 2012 a jedno v roku 2013.

27 Druhé monitorovacie stredisko plánovala Misia proti korupcii a beztrebnosti v Hondurase, medzinárodná komisia zostavená na vyšetrovanie korupcie. Organizácia amerických štátov navrhla stredisko s cieľom poskytovať orgánom počas štyroch rokov podporu pri vyšetrovaní a stíhaní trestných činov a pri reforme súdneho systému.

V zložitých podmienkach v krajine prispeli opatrenia EÚ k pozitívnemu vývoju, no celková situácia v Hondurase je stále znepokojivá

46

Skúmali sme, či mali opatrenia EÚ pozitívny vplyv. Na tento účel sme posudzovali vývoj v prioritnom odvetví, ako aj vzťah medzi týmto vývojom a podporou EÚ.

Zvýšila sa miera chudoby

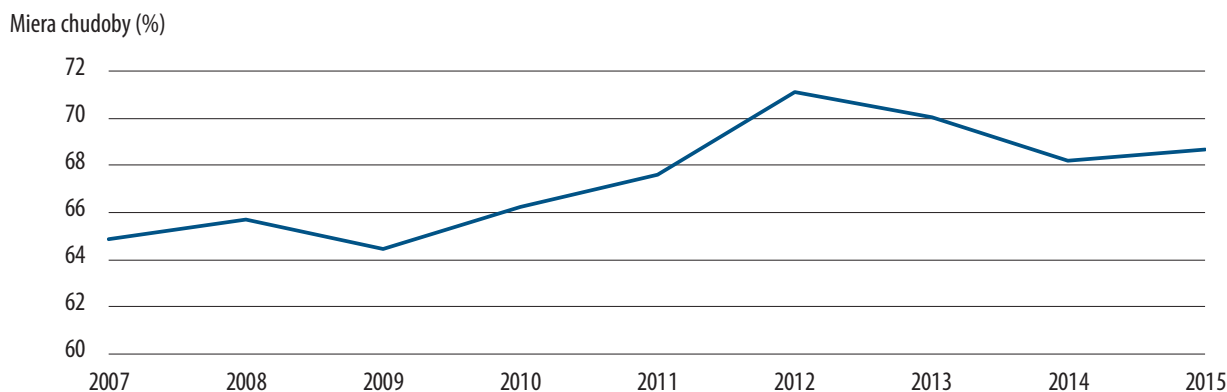
47

Napriek nárastu výdavkov na sociálnu oblasť, sa miera chudoby, počítaná na základe príjmov a základných potrieb, v období 2007 – 2015 zvýšila (pozri **graf 3**). Hoci chudoba prevláda vo vidieckych oblastiach, extrémna chudoba prudko vzrástla v mestských oblastiach. Honduras je stále jednou z najchudobnejších a najnerovnejších²⁸ krajín v Latinskej Amerike.

28 Giniho koeficient 0,58 % v roku 2014.

Graf 3

Miera chudoby v Hondurase (%)



Zdroj: Národný štatistický inštitút.

Vzdelávanie

48

V oblasti vzdelávania sa dosiahlo niekoľko pozitívnych výsledkov. Ministerstvo školstva prijalo nový zákon o vzdelávaní²⁹ a niekoľko nariadení. Hlavnou oblasťou, v ktorej nastal pokrok uznaný medzinárodnou komunitou, je dodržanie požiadavky poskytovať v rámci verejného systému školstva vyučovanie minimálne 200 dní/rok. Ďalej sa v znevýhodnených oblastiach každý rok otvorilo približne 400 predškolských zariadení a zlepšenia systému správy ľudských zdrojov viedli k eliminácii asi 15 000 neexistujúcich učiteľských pracovných miest.

49

Nedosiahol sa však plán na rok 2015 definovaný v miléniových cieľoch a týkajúci sa počtu detí, ktoré ukončili základnú školu. Splnili sa len tri ciele zo siedmich, ktoré boli na rok 2013 stanovené v národnom pláne na obdobie 2010 – 2022 (pozri **rámček 1**)³⁰. Spomedzi ukazovateľov v oblasti vzdelávania vymedzených vo vládnom pláne na obdobie 2010 – 2014 sedem nebolo merateľných, pri desiatich sa uskutočnil dobrý pokrok a 11 nespĺnilo očakávania³¹. Do roku 2014 nebol splnený žiadny z ôsmich cieľov stanovených pre APN. Výsledky za šesť z nich nedosiahli dokonca ani referenčnú hodnotu³².

50

Neexistuje dôkaz, že APN by mal veľký dosah v odvetví vzdelávania. Hoci sa rozpočet ministerstva školstva podstatne zvýšil v období 2007 – 2010, následne počas vykonávania APN stagnoval. Efektívnosť sa zvýšila, na predškolské vzdelávanie však bola pridelená vyššia suma a poklesli náklady na platy z 55 % výdavkov v roku 2007 na 49 % v roku 2014.

Zdravotníctvo

51

Dosiahli sa štyri z piatich cieľov APN týkajúcich sa zdravotníctva. Zvýšil sa počet inštitucionálnych pôrodov, ako aj miera starostlivosti pred pôrodom a po ňom. Takisto vzrástol počet lekárskeho konzultácií vo vidieckych centrách. Celkový cieľ APN v oblasti zdravotníctva bol splnený, keďže úmrtnosť detí a matiek sa za skúmané obdobie mierne znížila. Avšak ciele stanovené v národnom pláne zdravia na obdobie 2010 – 2014 a miléniových rozvojových cieľoch sa nespĺnili (pozri **tabuľku 1**).

- 29 Všeobecný zákon o vzdelávaní (*Ley Fundamental de Educación*).
- 30 Počet dní v škole, miera nižšieho stredného vzdelávania a priemerný počet rokov v škole.
- 31 Závety honduraského kontrolného úradu.
- 32 Čisté pokrytie predškolského vzdelávania, čisté pokrytie tretieho cyklu základného vzdelávania, spôsobilosť v matematike v tretej triede základného vzdelávania, podiel detí opúšťajúcich systém, spôsobilosť v španielčine v prvom a druhom cykle základného vzdelávania.

Úmrtnosť detí a matiek

| | | Úmrtnosť detí (na 1 000 narodených živých detí) | Úmrtnosť matiek (na 100 000 pôrodov živého dieťaťa) |
|------------------|---|--|--|
| Stav v roku 2009 | | 26 | 108 |
| Ciele | Národný plán zdravia na obdobie 2010 – 2014 (ciele na rok 2014) | 15 | 60 |
| | Miléniové rozvojové ciele (ciele na rok 2015) | 16 | 45 |
| Stav v roku 2014 | | 24 | 73 |

Zdroj: Národný štatistický inštitút, národný plán zdravia, miléniové rozvojové ciele.

52

Dôkazom existujúcej politickej vôle, ktorá bola potrebná, je výrazné zvýšenie rozpočtu ministerstva zdravotníctva v období 2007 – 2015 a úsilie o zefektívnenie výdavkov. V tejto súvislosti klesli centrálné výdavky, pričom náklady na platy sa znížili z 18 % na 15,4 % výdavkov. EÚ zohrávala spolu s ostatnými darcami úlohu v týchto zlepšeniach. Štrukturálne nedostatky, opakujúce sa prepuknutia chorôb³³ a časté zmeny na ministerstvách tento pokrok spomaľovali.

Voda a sanitácia

53

Honduras má pomerne vysoký prístup k vode (86 % domácností v roku 2012) a hygienickým zariadeniam (80 % domácností v roku 2012)³⁴. Prístup k vode sa približuje miléniovým rozvojovým cieľom na rok 2015 (88 %) a miera hygienických zariadení ich prekračuje (75 %). Medzi vidieckymi a mestskými oblasťami však napriek tomu existujú značné rozdiely. Pitná voda je tiež veľkou výzvou. Odhaduje sa, že len 10 % vidieckeho obyvateľstva má prístup k vode oštrenej chlóróm, na rozdiel od 70 % v mestských oblastiach³⁵.

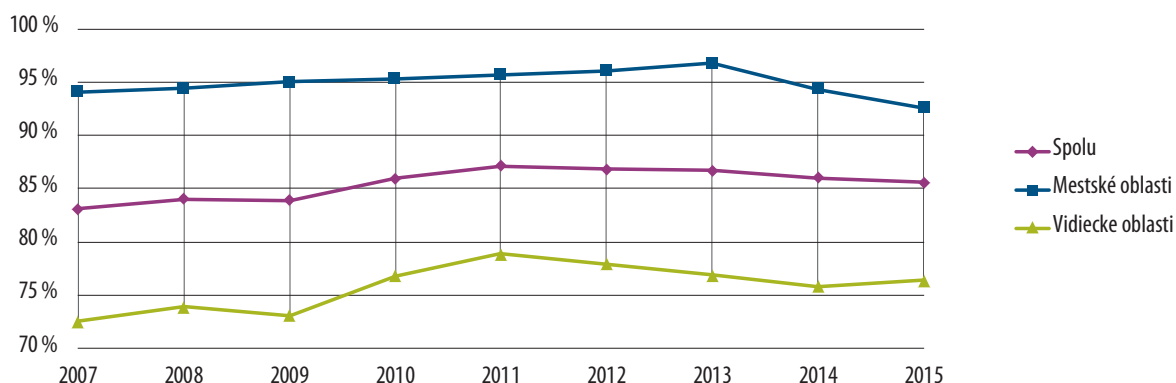
54

Odkedy sa v roku 2012 začal vykonávať program PAPSAC, nedošlo k zlepšeniu prístupu k vode z vodovodu (pozri **graf 4**) ani zvýšeniu počtu hygienických zariadení³⁶, pričom dôvodom bola nedostatočná miera investícií³⁷. Rozpočet pridelený národnému poskytovateľovi vody³⁸ sa v období 2007 – 2014 zvýšil, no dodatočné finančné prostriedky, ktoré poskytovateľ služby dostal, pohltili hlavne predpísané výdavky ako platy a úhrady dlhov.

- 33 Napríklad Chikungunya, dengue, malária a vírus Zika.
- 34 Národný demografický a zdravotnícky prieskum v období 2011 – 2012, správa vlády o národnom pláne na obdobie 2010 – 2014 a *Foro Nacional de Convergencia*, organizácia občianskej spoločnosti, ktorá monitoruje vykonávanie národných stratégií rozvoja.
- 35 Národný program na zlepšenie kvality pitnej vody, časť národného plánu týkajúceho sa pitnej vody a sanitácie.
- 36 Spoločný monitorovací program WHO/UNICEF v oblasti zásobovania vodou a sanitácie. Honduras. Aktualizovaný v júni 2015. Údaje získané aj od Národného štatistického inštitútu.
- 37 Svetová banka, 2013. Honduras – Prehľad verejných výdavkov: decentralizácia vodohospodárskych a sanitačných služieb (*Honduras - A Public Expenditure Review: Decentralisation of water and sanitation services*).
- 38 *Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados*.

Graf 4

Domácnosti s prístupom k vode z vodovodu v Hondurase



Zdroj: Národný štatistický inštitút.

55

V tomto kontexte bol príspevok EÚ v tomto odvetví pomerne obmedzený. Vnútroštátne orgány použili finančné prostriedky od niekoľkých darcov na to, aby 13 957 osobám zabezpečili prístup k vode a hygienickým zariadeniam, a zároveň posilnili 20 komunálnych rád pre vodu a miestnych jednotiek dohľadu a kontroly, zriadili tri rady pre povodia a schválili národný plán týkajúci sa pitnej vody a sanitácie a súvisiace finančné pravidlá.

39 2 800 miliónov kilogramov v celkovej hodnote 2 100 mil. dolárov (zdroj: Centrálna banka Hondurasu).

Systémy kvality na zlepšenie konkurencieschopnosti

56

Ciele programu PAPSAC boli splnené. Išlo o ciele týkajúce sa výstupov, ktoré sa týkali počtu akreditovaných procesov, osvedčených výrobcov a kampaní na zvýšenie povedomia. Avšak konečný vplyv tejto podpory na konkurencieschopnosť honduraských produktov nie je možné zmerať. Existujú náznaky, že vplyv bol pomerne obmedzený. V rokoch 2012 až 2015 sa mierne zvýšil objem vývozu, no celkovo klesla jeho hodnota. Objem vývozu do EÚ kolísal, pričom vrchol z roku 2011³⁹ sa už znovu nezopakoval, a to ani napriek podpísaniu dohody o pridružení v roku 2012 (pozri bod 5).

Podpora EÚ podnietila reformy v správe lesov, no na zaznamenanie celkového vplyvu je priskoro

57

Podpora EÚ pre odvetvie lesného hospodárstva podnietila zavedenie dodatočných reforiem. Skombinovanie podpory pre projekty s možnosťou získania odvetvovej rozpočtovej podpory z EÚ urýchlilo formuláciu a prijatie jednotnej odvetvovej politiky v roku 2013, na základe ktorej získal právomoci Inštitút pre ochranu lesov. Podpora EÚ tiež prispela k reformám zameraným na zlepšenie správy v odvetví, posilnenie komunálnej správy lesov a zjednodušenie administratívnych postupov.

58

Reformy zatiaľ nemajú celkovo veľký vplyv. Percentuálny podiel zalesnených plôch sa v Hondurase v skutočnosti znížil z 59 % v roku 2011 na 48 % v roku 2014⁴⁰. Tým sa nielen zmenšila plocha lesov, ale zasiahnutá bola aj biodiverzita. Hlavným faktorom, ktorým k tomu prispel, bola menšia plocha v správe lesov, čo dokazuje aj pokles počtu plánov správy lesov⁴¹. V dôsledku toho sa na každý druhý hektár už nevzťahoval plán správy. Prierezové problémy, ako sú lesné požiare, sa preto ťažšie riešia. Počet požiarov a zasiahnutá oblasť sa od roku 2012 neustále zväčšujú.

59

Príčinami doterajšej absencie zreteľného vplyvu sú tieto skutočnosti:

- Na posilnenie Inštitútu na ochranu lesov vplývali legislatívne omeškania. V dôsledku toho nebol inštitút v plnej prevádzkovej kapacite v čase začiatku programu EuroFor. Premeškala sa tak príležitosť zabezpečiť zvýšenie efektivity vykonávania politiky v oblasti lesného hospodárstva vo všeobecnosti a programu EuroFor konkrétne.
- Vnútroštátne orgány veľmi málo využili dodatočné rozpočtové zdroje poskytnuté v rámci podpory EÚ na dosiahnutie cieľov v odvetví lesného hospodárstva⁴².
- Odvetvie čelilo ďalším významným výzvam, ako zamorenie lesov lykožrútkami [pozri bod 44 písm. a)].

40 Honduraské štatistické ročenky v oblasti lesného hospodárstva za roky 2011 a 2014.

41 Plán správy lesov je technický, právny a operačný dokument, v ktorom sa stanovuje, ako sa má udržateľným spôsobom spravovať konkrétny les v priebehu minimálne piatich rokov. Jeho súčasťou sú ciele, investičný plán a akčný program.

42 Finančné prostriedky prevedené každý rok z honduraskej štátnej pokladnice Inštitútu pre ochranu lesov sa v rokoch 2013 a 2014 nezvýšili. K zvýšeniu došlo v roku 2015 (1,3 mil. EUR), no to predstavovalo výrazne menšiu sumu ako dovtedy vyplatená rozpočtová podpora EÚ (1,8 mil. EUR).

Podpora EÚ umožnila inštitúciám v oblasti súdnictva a verejnej bezpečnosti užšie spolupracovať, situácia v krajine je však naďalej kritická

60

Od roku 2011 začal boj proti násiliu, beztrestnosti a korupcii v Hondurase nabrať na obrátkach. S podporou EÚ to viedlo k určitému pokroku. Riadiace výbory v rámci programu PASS a Eurojusticia zlepšili výmenu informácií medzi inštitúciami v oblasti súdnictva a verejnej bezpečnosti a jedným z pozitívnych výsledkov bolo uzavretie medziinštitucionálnych dohôd napríklad o spoločnom odbornom vzdelávaní. Koordináciu medzi inštitúciami však naďalej obmedzuje skutočnosť, že každá inštitúcia postupuje podľa vlastnej stratégie. Iniciatívy na prijatie jedinej národnej politiky pre odvetvie bezpečnosti a spravodlivosti a harmonizáciu právneho rámca boli neúspešné z dôvodu inštitucionálnych nedostatkov a zložitého kontextu po štátnom prevrate v roku 2009.

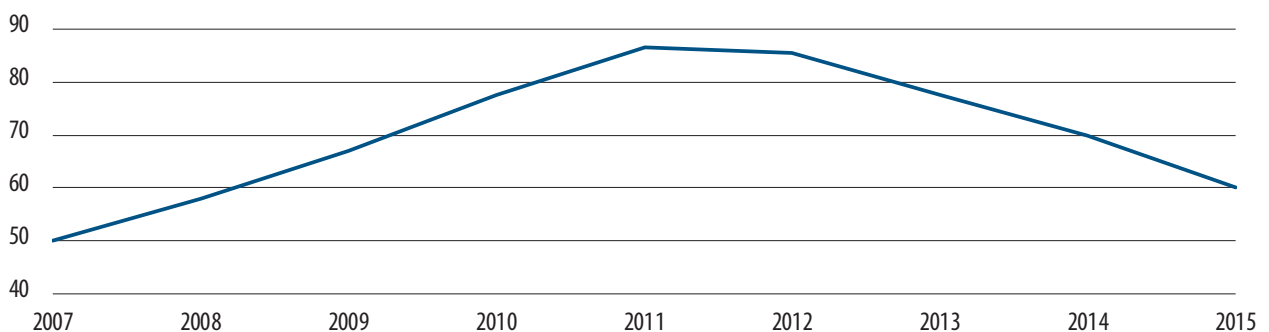
61

Problémom ostáva rozšírené násilie. Hoci počet vražd neodráža dokonale celkovú bezpečnostnú situáciu, je jej dôležitým indikátorom (pozri **graf 5**). Napriek poklesu počtu vražd od roku 2012 stále ostáva tento počet veľmi vysoký vzhľadom na región (menej než 30 úmrtí na 100 000 obyvateľov v Strednej Amerike) aj z celosvetového hľadiska (menej než desať úmrtí na 100 000 obyvateľov⁴³).

43 Úrad OSN pre drogy a kriminalitu, Globálna štúdia o vraždách za rok 2013, dostupná na webovej stránke <https://www.unodc.org/gsh/>.

Graf 5

Počet vražd za rok na 100 000 obyvateľov v Hondurase



Zdroj: Honduraská polícia.

62

Príčiny poklesu počtu vražd sa interpretujú rôzne. Vláda sa spolieha na silový prístup, ktorý spočíva napríklad v nasadení vojenskej polície namiesto toho, aby sa zamerala na prevenciu. Hoci je možné, že preventívne opatrenia a posilnenie inštitúcií verejnej bezpečnosti prispeli k tomu zníženiu počtu, pre toto tvrdenie neexistuje nezvratný dôkaz. Keďže finančný príspevok EÚ bol pomerne malý a niektoré z hlavných cieľov programu PASS neboli dosiahnuté, je pravdepodobné, že vplyv financovania EÚ bol dosť obmedzený.

63

Pri audite sa posudzovala účinnosť rozvojovej podpory EÚ pre prioritné odvetvia v Hondurase. Zistili sme, že v zložitých podmienkach krajiny boli opatrenia EÚ relevantné, vo všeobecnosti sa prostredníctvom nich dosiahli očakávané výstupy a prispeli k určitému pozitívnemu vývoju v týchto odvetviach. Celková situácia v krajine je však zároveň stále znepokojivá. Zvýšila sa miera chudoby, rozloha lesov sa zmenšila, stále je rozšírené násilie a počet vrážd je veľmi vysoký. Takisto sme zistili nedostatky v riadení pomoci EÚ Komisiou. Na základe týchto prvkov sme dospeli k záveru, že rozvojová podpora EÚ pre prioritné odvetvia v Hondurase bola čiastočne účinná.

64

Prístup Komisie k poskytovaniu rozvojovej podpory v Hondurase sa správne zameriaval na oblasti, ktoré mali veľké potreby a na ktoré sa vo väčšine prípadov vzťahovali relevantné a vierohodné národné stratégie. Flexibilita tohto prístupu však znamenala, že niektoré oblasti dostávali podporu EÚ len pomerne krátky čas, čím sa zvýšilo riziko ohrozenia jej potenciálneho vplyvu. Okrem toho sme zistili, že opatrenia EÚ na poskytovanie podpory mali veľmi všeobecné ciele a finančná pomoc bola preto rozdrobená v mnohých oblastiach a neriešila niektoré prioritné potreby. Hoci je štruktúra koordinácie darcov v Hondurase dobre nastavená, spolupráca samotná bola pomerne obmedzená, čo v niektorých konkrétnych prípadoch spôsobilo prekryvanie podpory. Komisia napriek tomu vyvíja úsilie o zavedenie spoločného programovania s členskými štátmi EÚ od roku 2018 (pozri body 12 až 20).

Odporúčanie 1 – Posilniť prístup EÚ zlepšením jednotnosti a zamerania

Pri najbližšej zmene stratégie na podporu prioritných odvetví v Hondurase by Komisia mala posilniť svoj prístup:

- a) zabezpečením, aby sa podpora pre prioritné odvetvia poskytovala dostatočne dlho na to, aby sa ňou dali dosiahnuť stanovené ciele;
- b) zúžením zamerania opatrení na menší počet dobre vymedzených oblastí, v ktorých sa pomoc poskytne obmedzenému počtu inštitúcií;
- c) pokračovaním snáh o spoločné programovanie s členskými štátmi EÚ a lepšou koordináciou svojho prístupu s ostatnými darcami.

65

Komisia poskytla významnú časť finančnej pomoci vo forme rozpočtovej podpory (a tým vo všeobecnosti podporila relevantné a vierohodné národné stratégie). Delegácii EÚ v Hondurase však chýbali potrebné odborné znalosti v oblastiach makroekonomiky a riadenia verejných financií na to, aby bola schopná riadiť operácie rozpočtovej podpory v teréne. S poskytovaním rozpočtovej podpory Hondurasu sa navyše spájajú značné riziká vyplývajúce z makroekonomického rámca a riadenia verejných financií. Komisia bola schopná čiastočne zmierniť tieto riziká prostredníctvom dialógu a technickej pomoci a stanovením podmienok, ktoré sa museli splniť pred vyplatením rozpočtovej podpory. Komisia neposudzovala oprávnenosť na rozpočtovú podporu dostatočne štruktúrovaným spôsobom, aby tým preukázala, že dosiahnutý pokrok zodpovedal zacieleným a jasne definovaným referenčným hodnotám. V jednom prípade prijala záväzok poskytnúť rozpočtovú podporu, kým zároveň pozastavila vyplácanie podpory za nedodržanie celkových podmienok oprávnenosti. Tým vyslala partnerskej krajine nejednoznačné signály, čo ohrozilo účinnosť pomoci (pozri body 21 až 31).

Odporúčanie 2 – Posilniť riadenie operácií rozpočtovej podpory

Komisia by mala ďalej posilniť riadenie operácií rozpočtovej podpory:

- a) zabezpečením jednotnosti signálov, ktoré vysiela prijímaním rozhodnutí o nových zmluvách o rozpočtovej podpore. Konkrétne by sa Komisia mala vyhnúť situácii, keď prijíma záväzok poskytnúť rozpočtovú podporu a súčasne pozastavuje uhrádzanie z dôvodu nesplnenia podmienok oprávnenosti týkajúcich sa makroekonomického rámca a/alebo riadenia verejných financií;
- b) lepším štruktúrovaním svojich budúcich posudkov oprávnenosti rozpočtovej podpory s cieľom preukázať, či sa dosahuje očakávaný pokrok v súlade so zacielenými a jasne definovanými referenčnými hodnotami;
- c) zabezpečením, aby pri ďalšej rotácii zamestnancov delegácia EÚ v Hondurase získala dodatočnú expertízu v oblasti makroekonómie a riadenia verejných financií.

66

Väčšina činností a výstupov naplánovaných v rámci opatrení Komisie bola dosiahnutá, aj keď s výrazným oneskorením spôsobeným najmä vonkajšími faktormi. Monitorovanie výkonnosti zo strany Komisie bolo poznačené nedostatkami pri výbere a používaní ukazovateľov, plánovaní kontrol na mieste, načasovaní monitorovania zameraného na výsledky a následnej kontrole výsledných odporúčaní (pozri body 32 až 38).

Odporúčanie 3 – Posilniť meranie výkonnosti opatrení EÚ

Komisia by mala ďalej posilniť meranie výkonnosti budúcich opatrení EÚ prostredníctvom včasného výberu primeraných, relevantných a vyčísliteľných ukazovateľov výkonnosti a vymedzením súvisiacich referenčných hodnôt. V tejto súvislosti by mala zvážiť posilnenie národných systémov na získanie spoľahlivých údajov o demografických a iných trendoch, najmä Národný štatistický inštitút. Mala by zlepšiť načasovanie monitorovania zameraného na výsledky a systematicky kontrolovať prijímanie opatrení na základe odporúčaní, ktoré z monitorovania vyplynuli.

67

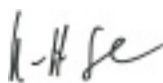
Komisia rozvinula stratégie dialógu na vytvorenie štruktúry politického dialógu s honduraskou vládou v rôznych oblastiach. Ide o dobrý postup, no tieto stratégie sú spravidla pomerne všeobecné a nevzťahujú sa na všetky relevantné oblasti, ako je znižovanie chudoby a bezpečnosť a spravodlivosť. Komisia okrem toho nevypracovala písomné hodnotenie toho, do akej miery boli dosiahnuté ciele stanovené v stratégiách dialógu. Komisia vo všeobecnosti vyvinula značné úsilie, aby na všetkých úrovniach viedla relevantný a konštruktívny politický dialóg, ktorý prispel k dosiahnutiu cieľov opatrení EÚ (pozri body 39 až 45).

Odporúčanie 4 – Posilniť politický dialóg v prioritných odvetviach

Komisia by mala do roku 2018 ďalej posilniť svoj politický dialóg v prioritných odvetviach tým, že vo všetkých relevantných oblastiach zavedie všeobecné používanie stratégií dialógu. Súčasťou toho by malo byť jasné vymedzenie očakávaných výsledkov/účinkov dialógu. Komisia by mala následne vypracovať písomné hodnotenie toho, do akej miery boli dosiahnuté ciele v stratégiách dialógu.

Túto správu prijala komora III, ktorej predsedá Karel PINXTEN, člen Dvora audítorov, v Luxemburgu na svojom zasadnutí dňa 25. októbra 2016.

Za Dvor audítorov



Klaus-Heiner LEHNE
predseda

Mapa Hondurasu



Kartografia: Eurostat — GISCO, 6/2016

Administratívne hranice: © EuroGeographics © UN-FAO © Geonames

Orientačné sumy prostriedkov pridelených na prioritné odvetvia v Hondurase na obdobia 2007 – 2013 a 2014 – 2020

| Obdobie | 2007 – 2013 | | 2014 – 2020 |
|--|---|--|---|
| Prioritné odvetvie | Znižovanie chudoby | | Potravinová bezpečnosť |
| Pokryté oblasti | NIP 1 (2007 – 2010) | NIP 2 (2011 – 2013) | |
| | Vzdelávanie | Voda a sanitácia | Rodinné poľnohospodárstvo |
| | Zdravotníctvo | Posilnenie systémov kvality | |
| Suma za prioritné odvetvie (mil.) | 65,5 | 45,5 | |
| | 111 | | 100 |
| Prioritné odvetvie | Prírodné zdroje | | |
| Pokryté oblasti | NIP 1 (2007 – 2010) | NIP 2 (2011 – 2013) | |
| | Lesné hospodárstvo | Lesné hospodárstvo | |
| | | Obnoviteľné zdroje energie | |
| | | Energetická efektívnosť | |
| Suma za prioritné odvetvie (mil.) | 21 | 47 | |
| | 68 | | |
| Prioritné odvetvie | Spravodlivosť a verejná bezpečnosť | | Právny štát |
| Pokryté oblasti | NIP 1 (2007 – 2010) | NIP 2 (2011 – 2013) | |
| | Bezpečnosť | <i>De facto</i> zmena z bezpečnosti (PASS) na spravodlivosť (Eurojusticia) | Boj proti korupcii Zvýšenie účasti občanov |
| Suma za prioritné odvetvie (mil.) | 41 | 3 | |
| | 44 | | 40 |
| Prioritné odvetvie | | | Zamestnanosť |
| Pokryté oblasti | | | Dôstojná práca a sociálna ochrana |
| Suma za prioritné odvetvie (mil.) | | | 85 |
| | | | Podporné opatrenia |
| | | | 10 |
| Celková suma (mil.) | 223 | | 235 |

Zdroj: Európska komisia.

Dvojstranná podpora pre Honduras: rozhodnutia v období 2007 – 2015 (v eurách)

| Rok rozhodnutia | Názov programu | Pôvodne pridelená suma | Zmluvne dohodnutá suma k 31. 12. 2015 | Vyplatená suma k 31. 12. 2015 |
|--|---|------------------------|---------------------------------------|-------------------------------|
| Programy v období 2007 – 2013 | | 219 100 000,00 | 180 704 286,95 | 116 339 650,22 |
| Znižovanie chudoby | | 102 600 000,00 | 81 004 660,17 | 68 906 315,17 |
| 2008 | <i>Apoyo Presupuestario al Plan de Nación (APN)</i> | 60 500 000,00 | 38 921 310,17 | 38 921 310,17 |
| 2011 | <i>Programa de Apoyo Presupuestario Sectorial Agua y Calidad (PAPSAC)</i> | 42 100 000,00 | 42 083 350,00 | 29 985 005,00 |
| Prírodné zdroje | | 68 000 000,00 | 66 387 310,95 | 26 655 622,36 |
| 2010 | <i>Modernización del sector forestal (MOSEF)</i> | 47 000 000,00 | 46 420 000,00 | 11 781 637,00 |
| 2012 | <i>Programa de Apoyo Europeo al Sector Forestal – EuroFor</i> | 21 000 000,00 | 19 967 310,95 | 14 873 985,36 |
| Bezpečnosť a spravodlivosť | | 36 500 000,00 | 19 148 940,82 | 10 306 872,92 |
| 2007 | <i>Programa de Apoyo al Sector Seguridad en Honduras (PASS) – prvá fáza</i> | 9 000 000,00 | 6 811 509,16 | 6 588 572,38 |
| 2013 | <i>Promoviendo una Justicia Rápida y Accesible en Honduras (Eurojusticia)</i> | 27 500 000,00 | 12 337 431,66 | 3 718 300,54 |
| Ostatné programy v období 2007 – 2013 | | 12 000 000,00 | 14 163 375,01 | 10 470 839,77 |
| 2008 | <i>Proyecto de Apoyo a la Modernización de la Administración Pública y a la Integración Regional (PAAPIR)</i> | 5 000 000,00 | 7 548 932,69 | 6 264 996,94 |
| 2009 | <i>Postupné ukončovanie – Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria en Honduras (PASAH)</i> | 2 000 000,00 | 1 978 008,79 | 1 978 008,79 |
| 2011 | <i>Programa de Apoyo a los Derechos Humanos (PADH)</i> | 5 000 000,00 | 4 636 433,53 | 2 227 834,04 |
| Programy v období 2014 – 2020 | | 53 200 000,00 | 13 395 500,00 | 2 479 100,00 |
| Potravinová bezpečnosť | | 30 000 000,00 | 3 997 700,00 | 799 540,00 |
| 2014 | <i>Seguridad Alimentaria, Nutrición y Resiliencia en el Corredor Seco (EUROSAN)</i> | 30 000 000,00 | 3 997 700,00 | 799 540,00 |
| Zamestnanosť | | 11 600 000,00 | 4 698 900,00 | 839 780,00 |
| 2014 | <i>Fortalecimiento Institucional del Empleo Decente y la Seguridad Social en Honduras (EURO +LABOR)</i> | 11 600 000,00 | 4 698 900,00 | 839 780,00 |
| Právny štát | | – | – | – |
| – | | – | – | – |
| Ostatné programy v období 2014 – 2020 (Technická pomoc) | | 10 000 000,00 | 5 952 150,00 | 1 187 830,00 |
| 2014 | <i>Medidas de Apoyo al Desarrollo Institucional y a la Gestión de Políticas (MADIGEP)</i> | 10 000 000,00 | 5 952 150,00 | 1 187 830,00 |
| SPOLU | | 272 300 000,00 | 194 099 786,95 | 118 818 750,22 |

Zdroj: Európska komisia.

Príloha IV

Podmienky stanovené v dohodách o financovaní opatrení EÚ

| Opatrenie | Riadenie verejných financií | Rozpočtová transparentnosť a dohľad nad rozpočtom | Makroekonomická stabilita | Znižovanie chudoby | Lesné hospodárstvo |
|-----------|---|---|---|--------------------|--------------------|
| APN | <p>Uspokojivý pokrok pri vykonávaní programu riadenia verejných financií. Na základe záverov hodnotenia programu verejných výdavkov a finančnej zodpovednosti predloženie a vykonanie viacročného programu riadenia verejných financií, ktorý zahŕňa:</p> <ul style="list-style-type: none"> • politické priority; • programy a projekty; • politické opatrenia (reformy); • konkrétne, merateľné, dosiahnuteľné, relevantné a časovo ohraničené ukazovatele, ciele, referenčné hodnoty; • viacročný rozpočet. <p>V roku 3 a 4: Vypracovanie a zverejnenie hodnotenia programu verejných výdavkov a finančnej zodpovednosti.</p> | <p>Positívne hodnotenie predložené Komisiou k existencii makroekonomickej politiky na ochranu hospodárskej stability. Založené na: ročnej prezentácii aktualizovanej makroekonomickej stratégie, v ktorej sú uvedené hlavné makroekonomicke a menové opatrenia a výsledky a vývoj hlavných makroekonomických premenných.</p> <p>Uspokojivé vykonávanie makroekonomickej a menovej politiky s osobitným zameraním na:</p> <ul style="list-style-type: none"> • infláciu; • výšku hrubých rezerv; • saldo zahraničného bežného účtu; • daňové príjmy; • verejný dlh. | <p>Uspokojivé hodnotenie predložené Komisiou k pokroku vykonávania vládneho plánu. Založené na:</p> <p>V roku 1: vypracovanie a zverejnenie vládneho plánu. Zverejnenie a ročné predloženie správy o vykonávaní vládneho plánu vrátane týchto informácií:</p> <ul style="list-style-type: none"> • miera plnenia cieľov a ukazovateľov; • miera plnenia politik; • plnenie rozpočtu. | | |

Príloha IV

| Opatrenie | Riadenie verejných financií | Rozpočtová transparentnosť a dohľad nad rozpočtom | Makroekonomická stabilita | Znižovanie chudoby | Lesné hospodárstvo |
|---------------|--|---|---|--|--------------------|
| PAPSAC | <p>Uspokojivý pokrok pri vykonávaní plánu riadenia verejných financií a/alebo reformy riadenia verejných financií, s osobitným zameraním na:</p> <ul style="list-style-type: none"> • daňovú politiku a daňovú správu; • integrovaný systém finančného hospodárenia; • vierohodnosť, transparentnosť, kontrolu a audit rozpočtu; • vykonávanie komplexnej politiky v oblasti boja proti korupcii; • primerané rozpočtovanie tranží. | | <p>Uspokojivý pokrok pri udržiavaní stabilnej makroekonomickej politiky s osobitným zameraním na:</p> <ul style="list-style-type: none"> • kontrolu výdavkov v súvislosti s platmi a mzdami; • kontrolu pohyblivého dlhu; • deficit centrálnej vlády; • dlhovú službu; • napredovanie vykonávania zákona o štátnej službe; • výšku medzinárodných rezerv. | <p>V odvetví vody a sanitácie predloženie správ o pokroku pri:</p> <ul style="list-style-type: none"> • posilňovaní vedúceho postavenia národnej rady pre pitnú vodu a sanitáciu; • schvaľovaní a vykonávaní odvetvovej politiky; • reaktívacií a fungovaní trojstranného odvetvového výboru; • vypracovaní a schvaľovaní národného plánu pre pitnú vodu a sanitáciu; • vykonávaní nového všeobecného zákona o vode; • vykonávaní rámcového zákona o pitnej vode a sanitácii. <p>V oblasti systémov kvality na zlepšenie konkurencieschopnosti predloženie správ o pokroku pri:</p> <ul style="list-style-type: none"> • vykonávaní zákona o kvalite a konsolidácii činností v rámci národného systému kvality; • vykonávaní stratégie pre konkurencieschopnosť; • konsolidácii činností strategického plánu pre zdravie vypracovaného Národným agropotravinárskych úradom. | |

| Opatrenie | Riadenie verejných financií | Rozpočtová transparentnosť a dohľad nad rozpočtom | Makroekonomická stabilita | Znižovanie chudoby | Lesné hospodárstvo |
|----------------|---|--|---|--------------------|--|
| EuroFor | <p>Uspokojivý pokrok pri preukázaní vykonávaní programu na zlepšenie a reformu riadenia verejných financií, s osobitným zameraním na:</p> <ul style="list-style-type: none"> • daňovú politiku a daňovú správu; • integrovaný systém finančného hospodárenia; • vierohodnosť, transparentnosť, kontrolu a audit rozpočtu; • vykonávanie komplexnej politiky v oblasti boja proti korupcii; • nákupné systémy; • primerané rozpočtovanie tranží. | <p>Pravidelne dostupné jednotné a vyčerpávajúce informácie o rozpočte.</p> | <p>Uspokojivý pokrok pri udržiavaní preukázateľne stabilnej makroekonomickej politiky s osobitným zameraním na:</p> <ul style="list-style-type: none"> • kontrolu výdavkov v súvislosti s platmi a mzdami; • kontrolu pohyblivého dlhu; • deficit centrálnej vlády; • dlhovú službu; • napredovanie vykonávania zákona o štátnej službe; • reformy penzijných systémov a sociálneho zabezpečenia; • reformy verejných spoločností. | | <p>Uspokojivý pokrok pri vykonávaní stratégie a odvetvových politík, okrem iného prostredníctvom správ o pokroku pri:</p> <ul style="list-style-type: none"> • posilňovaní vedúceho postavenia Inštitútu pre ochranu lesov; • zlepšovaní organizačnej štruktúry Inštitútu pre ochranu lesov; • vykonávaní národného programu v oblasti lesného hospodárstva; • fungovaní národnej rady pre konzultácie v oblasti lesného hospodárstva v spolupráci s regiónmi a obcami; • vykonávaní zákona o lesoch; • znižovaní priemerných nákladov na schvalovanie formalit vypočítaných na kubický meter vyťaženého dreva; • vykonávaní národnej stratégie proti nezákonnej ťažbe dreva, a najmä IT systém pre register, správu a kontrolu v oblasti lesného hospodárstva; • dobrovoľnej dohode o partnerstve medzi EÚ a Hondurasom o presadzovaní zákona o lesoch, správe a obchode; • zvyšovaní kvality a množstva informácií o tomto odvetví a verejne dostupných údajov o riadení Inštitútu pre ochranu lesov. |

Zhrnutie

III

Komisia vynakladá maximálne úsilie, aby krajine pomohla k zlepšeniu jej úrovne rozvoja. Domnieva sa, že za zložitých okolností sa preukázal skutočný vplyv rozvojovej pomoci EÚ v oblastiach intervencie.

Komisia bude naďalej odstraňovať identifikované nedostatky v riadení svojej pomoci na základe návrhov, ktoré predložil Dvor audítorov. Rada by však upozornila, že nie je možné stanoviť, do akej miery tzv. nedostatky v riadení bránili vplyvu EÚ na rozvoj, najmä v súvislosti so širokou škálou vonkajších faktorov.

Pokiaľ ide o rozlohu lesov, Komisia zdôrazňuje, že hlavnou príčinou úbytku lesov boli vonkajšie faktory. Napríklad lykožrút druhu *dendroctonus frontalis* je príčinou úbytku lesov v krajine o 11 %.

IV

Cieľové oblasti v krajine sa museli flexibilným spôsobom zmeniť, aby zodpovedali meniacim sa potrebám krajiny.

Viacročné orientačné programy EÚ zaručujú koherentnosť a zároveň umožňujú pružné zohľadnenie nového vývoja a možností vnútroštátnej politiky. Existuje teda potreba dosiahnuť citlivú rovnováhu medzi prísny programom spolupráce, ktorý nereaguje na vnútroštátne priority, a programom, ktorý sa snaží riešiť meniace sa okolnosti v krajinách pôsobenia, a to všetko pri zachovávaní udržateľnosti dlhodobých cieľov.

Komisia sa v priebehu času zameriavala na užšie vymedzené odvetvia, čo bolo preukázané v zmenách určovania priorít medzi dokumentom o stratégii krajiny na obdobie 2007 – 2013 a viacročným orientačným programom na obdobie 2014 – 2020. V tejto súvislosti existovala v rámci rokovaní o viacročnom orientačnom programe na obdobie 2014 – 2020 dohoda s vládou o tom, že nedôjde k zrušeniu dokumentu o stratégii krajiny na obdobie 2007 – 2013, a honduraské zainteresované strany veľmi ocenili úroveň prepojenia s vnútroštátnymi prioritami.

Okrem toho sa Komisia domnieva, že má širokú škálu vhodných nástrojov na monitorovanie výkonnosti vrátane politického dialógu, pozorovateľských misií a monitorovania zameraného na výsledky (ROM).

V

Koordináčna skupina darcov G16 v Hondurase je veľmi užitočným nástrojom na koordináciu medzi darcami. Funguje neustále od svojho založenia v roku 1998 a pri všetkom uplatňuje zásady účinnosti pomoci.

G16 má zásluhu na umožnení dlhodobého politického dialógu medzi vládou Hondurasu a hlavnými darcami. Koordinácia darcov v Hondurase bola preto dobre formulovaná a štruktúrovaná, s minimalizovaním prekrývania úsilia v oblasti spolupráce.

Spoločným programovaním, ktoré sa má začať v roku 2018, sa ešte zlepší úsilie v oblasti spolupráce, vďaka čomu sa dostane na ešte vyššiu úroveň.

VI

Stratégie politického dialógu sa prejavujú v odvetviach, na ktoré sa vzťahuje rozpočtová podpora a tvoria v nich jeden z mnohých nástrojov spolu s ďalšími (finančná podpora, technická pomoc, monitorovanie atď.).

Miera, do ktorej sa dosiahli odvetvové ciele, sa posudzuje písomne v každej zložke o vyplatení rozpočtovej podpory. Dosiahnutý vplyv je kombinovaným výsledkom všetkých typov nástrojov, nielen politického dialógu.

Komisia však bude naďalej posilňovať svoje mechanizmy politického dialógu, najmä hodnotenie a monitorovanie napredovania politického dialógu a jeho riadneho zaznamenávania.

VII

Komisia vždy zabezpečuje odborné znalosti v oblasti makroekonomiky vo všetkých svojich delegáciách, a to na základe prístupu porovnávania nákladov a prínosov. Napriek tomu, že delegácia nemala na mieste odborníka v oblasti makroekonomiky a riadenia verejných financií, donedávna dostávala technickú podporu od delegácie v Nikaragve.

Okrem toho, delegácia EÚ v Hondurase využívala širokú škálu odborných znalostí v oblasti riadenia verejných financií a makroekonomiky: od ústredia, cez návštevy na mieste, odbornú pomoc (PAAPIR – Program na podporu verejnej správy a regionálnej integrácie) a každodenné kontakty s ústredím vo veci osobitných otázok.

Okrem toho, Komisia uskutočnila návštevy ústredia do Hondurasu a Washingtonu na monitorovanie situácie a pracovala pritom nielen s vládou Hondurasu, ale aj s MMF.

Komisia všeobecne poznamenáva, že pokladá za maximálne dôležité prijať správnych uchádzačov do delegácií a aby sa jej zamestnanci zúčastňovali pravidelných programov odbornej prípravy a doškolovacích kurzov v tomto smere.

Delegácia takisto vždy prísne uplatňuje usmernenia o rozpočtovej podpore vo svojom hodnotení kritérií oprávnenosti.

Poskytnutá rozpočtová podpora bola koherentná a jednotná, založená na úzkom dialógu s partnerskou krajinou a so zabezpečením stáleho politického dialógu a prispôsobenia sa zložitým okolnostiam.

Okrem toho, všetky podklady k vyplácaniu boli dôkladne analyzované a konečné rozhodnutia prijal Riadiaci výbor pre rozpočtovú podporu (BSSC). BSSC je rozhodovací orgán, ktorý vždy zaznamenáva rozhodnutia prijaté jeho členmi.

Usmernenia o rozpočtovej podpore umožňujú rešpektovať dynamický prístup zavedený v oznámení o rozpočtovej podpore KOM(2011) 638 v konečnom znení a príslušné závery Rady: „Na dosiahnutie čo najväčšieho účinku na mieste bude EÚ vo všetkých formách rozpočtovej podpory uplatňovať dynamický prístup k oprávnenosti, ktorý bude prispôbostený konkrétnym potrebám, pričom sa bude zameriavať na dosahovanie pokroku pri vykonávaní dôveryhodných a relevantných stratégií reformy sektorov“ (závery Rady 9371/12).

Pripomienky

13

Pokiaľ ide o podporu v oblasti energie z obnoviteľných zdrojov a energetickej efektívnosti, v rokoch 2011 až 2013 sa neuskutočnili činnosti v oblasti spolupráce. Opatrenia predpokladané v národnom indikatívnom programe (NIP) na obdobie 2007 – 2013 v týchto oblastiach boli navrhnuté v nadväznosti na predchádzajúce opatrenia v odvetví elektrickej energie, t. j. na projekty GAUREE a GAUREE 2 (Autonómne riadenie a racionálne používanie elektrickej energie).

V preskúmaní v polovici trvania (2009) však vláda prostredníctvom ministra zodpovedného za odvetvie elektrickej energie uviedla, že podpora týkajúca sa energie z obnoviteľných zdrojov a energetickej efektívnosti nie je potrebná. Vnútroštátne orgány zodpovedné za odvetvie energetiky zaznamenali, že zákonom, ktorým sa stimulovali energie z obnoviteľných zdrojov, sa vytvorili nové zdroje energie z obnoviteľných zdrojov prostredníctvom súkromných investícií.

To je dôvod, prečo delegácia EÚ zaradila opatrenia súvisiace s energiou z obnoviteľných zdrojov a energetickou efektívnosťou do svojich programov v odvetví lesného hospodárstva (MOSEF a CLIFOR). Tieto činnosti sa vykonávali ako mechanizmy na prispôsobenie sa zmene klímy a stimuly pre riadenie lesných zdrojov (a nie ako intervencie v odvetví energetiky).

Pokiaľ ide o systémy kvality na zlepšenie konkurencieschopnosti, tento sektor bol doplňujúcou zložkou stratégie Komisie na podporu vykonávania Dohody EÚ o pridružení so Strednou Amerikou.

Podpis Dohody EÚ o pridružení so Strednou Amerikou 29. júna 2012 a predbežné uplatňovanie časti IV dohody o pridružení od 1. augusta 2013 takisto opodstatňujú intervenciu EÚ v tomto smere.

14

Pomoc EÚ v týchto odvetviach sa uplatňovala, pretože sa považovali za prioritné v stratégii vlády na znižovanie chudoby (PRS).

Okrem toho sa delegácia v roku 2006 zúčastnila spoločných rokovaní, ktoré viedli darcovia s vládou v rámci Konzultačného poradného výboru pre PRS (*Consejo Consultivo de la ERP*) s cieľom revidovať PRS. Rozpočtové investície (domáce a zahraničné finančné prostriedky) boli sústredené do týchto odvetví: vzdelávanie, zdravie a výživa, sociálna ochrana, infraštruktúra, výroba a prístup k prostriedkom a správa. Z toho dôvodu sa tieto oblasti stali aj prioritnými odvetviami pre opatrenia spolupráce EÚ.

Pokiaľ ide o krátke obdobie poskytnutej pomoci, miera pružnosti v programoch EÚ bola potrebná na to, aby sa dalo reagovať na meniacu sa situáciu po politickej kríze zapríčinennej štátnym prevratom v roku 2009 a prispôbiť jej činnosti (pozri odpoveď Komisie na bod IV.).

15

a)

Komisia zdôrazňuje, že odvetvie lesného hospodárstva takisto súvisí s hospodárením s vodami a riadením sanície a s ochranou pôdy. V tejto súvislosti delegácia usúdila, že podpora poskytnutá projektom MOSEF samosprávam je v súlade s cieľmi projektu.

MOSEF je hlavný projekt v medzinárodnom spoločenstve darcov, ktorý posilňuje koordináciu medzi tromi inštitúciami udeľujúcimi vlastnícke práva k lesnej pôde.

Držba pôdy je vo svojej povahe politickou otázkou a v Latinskej Amerike je predmetom zásadných obáv. Keďže sa nedá vyriešiť len projektmi spolupráce, bola riešená pomocou mixu iných kanálov a nástrojov: i) iniciatívy FLEGT (vynútiteľnosť práva, správa a obchod v lesnom hospodárstve) vedenej EÚ, ktorá je najúčinnnejším nástrojom na posilnenie reformy, ii) politickým dialógom v kontexte rokovaní pre bilaterálnu (dobrovoľnú dohodu o partnerstve) DDP – FLEGT s EÚ a iii) osobitnými zmluvami o poskytovaní pomoci (napr. projekt PROCORREDOR – „*Gestión Sostenible de Recursos Naturales y Cuencas del Corredor Biológico Mesoamericano en el Atlántico Hondureño*“).

Okrem toho, Komisia konštatuje, že konflikty týkajúce sa pôdy v krajine s bohatou kultúrnou rozmanitosťou so silnými hodnotami partnerského dedičstva sa dajú riešiť dvomi spôsobmi: regularizáciou pôdy a konzultačnými mechanizmami spoločenstiev pôvodných obyvateľov. Podpora EÚ na regularizáciu pôdy je preto postupný prístup.

b)

Práve počas kontrolovaného obdobia Honduras zmenil svoje právo o vzdelávaní tak, že sa základné vzdelanie predĺžilo po deviaty ročník. Darcovia nastavili svoju podporu zodpovedajúcim spôsobom.

16

Vždy je väčší dopyt po technickej pomoci než dostupných ponúk tejto pomoci. Mechanizmus určovania priorít bol uplatnený prostredníctvom technických výborov s účasťou EÚ, vlády Hondurasu a príslušných inštitúcií (v oblasti zdravotníctva, kvality, vody a sanitácie).

Koordinácia darcov bola dobre štruktúrovaná. Z toho dôvodu boli príslušné potreby, ktoré neboli riešené, podrobené rovnakej analýze efektívnosti nákladov.

Relevantné oblasti, ktoré nezískali financovanie, budú dôkladne analyzované s cieľom zistiť, aké alternatívne akcie/opatrenia sa môžu prijať na ich podporu.

Spoločná odpoveď na body 16 písm. a) až c):

Prostredníctvom programu PAAPIR stimulovaným dopytom Komisia dokázala po dôkladnom posúdení a určení priorít poskytnúť technickú pomoc odvetviam s pálčivými potrebami.

Komisia upozorňuje, že nebolo možné splniť všetky dopyty.

a)

Okrem už uvedenej spoločnej odpovede, v konkrétnom prípade v odvetví zdravotníctva schválil technický výbor PAAPIR v roku 2013 štúdiu o nedostatku vitamínov a minerálov, ale následne sa nevykonala.

18

Komisia sa domnieva, že dobrý pokrok sa dosiahol v procese smerujúcom k dosiahnutiu účinného rozdelenia práce medzi darcami. Napríklad GIZ prevzalo otázky zmeny klímy a lesného hospodárstva a Španielsko správu a reformy v odvetví spravodlivosti.

Na úrovni delegácie bol vypracovaný podrobný plán pre spoločné programovanie po roku 2018. Počas roka 2016 sa vykoná analýza vnútroštátneho kontextu v Hondurase v tomto smere.

19

Komisia sa neustále snaží zlepšovať spoluprácu s honduraskou vládou a všetkými darcami. Hlavná koordinácia sa uskutočňuje s členskými štátmi EÚ. Delegácia EÚ je takisto veľmi aktívna v skupine G16, ktorej cieľom je dosiahnuť čo najlepšiu koordináciu s hlavnými darcami prítomnými v Hondurase.

Rámček 3 – Prekrývanie financovania

Komisia sa domnieva, že aj keď boli prístupy darcov odlišné, môžu sa vzájomne dopĺňať.

V odvetví vody a sanitácie dostali všetky obce zapojené do projektu podporu, ale nie všetky získali investície do infraštruktúry. Okrem toho boli vytvorené COMAS (Obecná komisia pre vodu a sanitáciu) a USCL (Monitorovací útvar a miestna kontrola), ktoré pokrývajú všetky obce. Podpora pre obce bola založená na budovaní kapacít prostredníctvom týchto dvoch subjektov.

20

Delegácia sa domnieva, že je veľmi aktívna v koordinácii s inými darcami, čím sa znižuje riziko prekrývania. Mapovanie darcov, hoci je časovo náročné, nepredstavuje vždy najúčinnější nástroj. Zdá sa, že koordinácia podľa príjemcu, na základe splnomocnenia a politického dialógu, prináša lepšie výsledky.

23

Oprávnenosť odvetvia bola plne riešená podľa usmernení o rozpočtovej podpore. Na základe nich sa dospelo k záveru, že odvetvová politika bola dostatočne dôveryhodná a relevantná, aby umožnila uspokojivý program rozpočtovej podpory.

Pokiaľ existujú prvky dostatočnej dôveryhodnosti a relevantnosti, odvetvová politika sa v priebehu času môže zlepšiť a posilniť. Ide o súčasť programu priebežnej rozpočtovej podpory a výsledok politického dialógu a technickej pomoci.

Okrem toho, Komisia konštatuje, že podpora systémov kvality sa realizovala v súvislosti s Dohodou EÚ o pridružení so Strednou Amerikou a bola potvrdená vládou.

26

Komisia sa domnieva, že štruktúrovaná analýza, pokiaľ ide o kritérium oprávnenosti makroekonomickej stability, je dôležitá a vykonávaná na základe usmernení o rozpočtovej podpore.

V prípadoch, ktoré uviedol Dvor audítorov, bol pokrok založený na niekoľkých osobitných ukazovateľoch. Vývoj týchto ukazovateľov poskytol dôkaz o dobrom pokroku a nezhoršovaní vo veľmi zložitej situácii.

Pokiaľ ide o chýbajúcu dohodu medzi vládou Hondurasu a MMF, na takúto situáciu sa odkazuje v usmerneniach o rozpočtovej podpore. V bode 5.1.2 usmernení sa uvádza: „*Na druhej strane, neexistencia programu MMF nemusí automaticky znamenať, že nie je splnené kritérium makroekonomickej oprávnenosti (...). Ak je vykonávanie neuspokojivé alebo nie je zavedený program MMF z dôvodu ťažkostí s dohodnutým programom s MMF, krajina aj tak môže byť oprávnená, ak nie sú ohrozené ciele programu rozpočtovej podpory, najmä v prípade zmlúv o odvetvových reformách.*“

Aj so zohľadnením rozhodnutia MMF Komisia dospela k záveru, že táto nezhoda vo veľmi technickom, nie podstatnom bode nebránila v celkovo kladnom hodnotení a ďalšej podpore úsilia vlády o opätovné nastolenie makroekonomickej stability.

27

Príprava programu rozpočtovej podpory v konkrétnom odvetví sa môže uskutočňovať, zatiaľ čo v iných programoch sa nevyplácajú platby. Ide o súčasť stáleho politického dialógu a podporu honduraskej vlády v rôznych odvetviach/politikách. Celkovým signálom je podpora partnerskej krajiny napriek ťažkostiam vo viac ako jednom sektore prostredníctvom rozpočtovej podpory.

Okrem toho, delegácia presadzovala politický dialóg počas období uvedených v poznámke pod čiarou, čo by nemalo byť vnímané ako rozporuplný signál zamietnutia rozpočtovej podpory.

Okrem toho, podpísanie finančnej dohody o rozpočtovej podpore takisto poskytuje ďalšiu príležitosť na rokovanie pre EÚ.

Komisia nevidí žiadnu rozporuplnosť v podpísaní programu EuroFor. Treba uviesť, že tento program obsahoval veľmi odolný prvok technickej pomoci riadenej prostredníctvom delegovanej spolupráce. Bolo treba začať ihneď a prostredníctvom politického dialógu sa objasnilo, že do vyriešenia makroekonomickej situácie sa neuskutoční žiadna platba.

28

Komisia výrazne podporovala reformu riadenia verejných financií v Hondurase a udržiavala veľmi úzky a stály dialóg s cieľom podporiť zlepšenia a napredovanie v tejto oblasti.

Zlepšenie verejných financií je monitorované následnými analýzami verejných výdavkov a finančnej zodpovednosti (PEFA), ktoré sú komplexným spoločným podnikom darcov a vlády.

29

Aj keď Komisia uznáva nedostatky, pokrok je evidentný a uskutočňujú sa postupné zlepšenia.

Reformné úsilie sa spomalilo z dôvodu makroekonomickej a politickej situácie. Zaznamenal sa však pokrok. Tento pozitívny vývoj je ešte relevantnejší, dôležitejší a ťažšie dosiahnuteľný v zložitom prostredí, aké je v Hondurase.

Okrem toho sa Komisia domnieva, že je veľmi zložité splniť očakávania týkajúce sa tempa reformy. Aj keď existujú výzvy, dosiahli sa dôležité mílniky, najmä prostredníctvom podpory EÚ, napr.: vytvorenie osvedčenia o dostupných rozpočtových prostriedkoch, aby sa zabránilo odchýlkam od plánovaných výdavkov zo strany príslušných ministerstiev. Táto inovácia bola zavedená po návštevách z ústredia a dialógu s miestnou technickou pomocou a MMF.

Spoločná odpoveď na body 29 písm. a) až c):

Komisia súhlasí so zisteniami Dvora audítorov a vynakladá maximálne úsilie na monitorovanie politik, ako aj výkonnosti v tejto oblasti.

Ako uviedol Dvor audítorov v bode 30, toto presné hodnotenie slúžilo Komisii na správne zacielenie politického dialógu a iniciatív rozvoja kapacít v oblastiach riadenia verejných financií, ktoré si vyžadujú najviac pozornosti a koordináciu s inými darcami.

Komisia pritom stále a jednotne podporuje snahy vlády o zlepšenie vykonávania riadenia verejných financií.

d)

Najnovšie dostupné hodnotenie verejných výdavkov a finančnej zodpovednosti umožňuje stanoviť niekoľko opatrení na zlepšenie tejto situácie. Táto problematika sa rieši prostredníctvom politického dialógu Komisie s vládou Hondurasu.

e)

Táto problematika sa rieši prostredníctvom politického dialógu Komisie s vládou Hondurasu.

f)

Korupcia predstavuje výzvu pre demokratickú správu vecí verejných a právny štát.

Zároveň však napriek náročnému pozadiu prebieha revízia nového trestného zákonníka (*Código Penal*) s podporou Španielska a programu Eurojusticia (prostredníctvom procesu socializácie nového návrhu trestného zákonníka). Okrem toho sa v rámci viacročného orientačného programu na obdobie 2014 – 2020 formuluje projekt riešiaci korupciu.

Komisia takisto podporuje iniciatívu s mládežou, ktorej cieľom je, aby poznali svoje práva a odmietali korupčné praktiky („*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*“, referencia EIDHR/2015/369-295).

30

c)

Komisia bude pokračovať v úsilí o podrobnejšie vymedzenie referenčných hodnôt, podľa ktorých sa má merať pokrok.

V prípade niektorých kritérií (najmä týkajúcich sa riadenia verejných financií) je osobitne dôležitý pokrok v porovnaní s pôvodnými mílnikmi reformy, v prípade iných (napríklad makroekonomických) je na potvrdenie oprávnenosti dostatočné udržanie politik orientovaných na stabilitu.

Okrem toho, reformný proces bude sprevádzať priebežný politický dialóg a poskytne príležitosť na objasnenie očakávaní.

Rámček 4 – Príklady bližšie neurčených očakávaní

Pozri odpoveď Komisie na bod 27.

31

Vedúci manažérov pre spoluprácu a projektových manažérov zapojených do operácií rozpočtovej podpory absolvovali odbornú prípravu o rozpočtovej podpore a používajú svoje odborné skúsenosti na zistenie potrebných odborných znalostí o riadení verejných financií.

Okrem toho bola zavedená značná technická pomoc (PAAPIR) podporujúca činnosti rozpočtovej podpory (pozri aj odpoveď Komisie na bod VII).

Ďalej, delegácia využíva širokú škálu odborných znalostí o riadení verejných financií a z oblasti makroekonomiky: z ústredia, prostredníctvom návštev na mieste, technickej pomoci a pravidelnými kontaktmi s ústredím o otázkach, ktoré sú predmetom obáv.

33

Pokiaľ ide o odvetvie bezpečnosti a spravodlivosti, dosiahli sa niektoré veľmi pozitívne výstupy napriek osobitným ťažkostiam v tomto odvetví.

Napríklad začiatok medziinštitucionálnych školení pre pracovníkov justície (sudcov, policajných a štátnych zástupcov) bol veľmi úspešný. Iniciovali sa a uskutočnili sa po prvý raz ako formálne kurzy odbornej prípravy vedúce k akreditácii akademickou obcou.

Úspešne sa vykonala aj podpora pre MVO financovaná prostredníctvom programu PASS, ako aj zložka na vybavenie príjemcu.

35

Z dôvodu štátneho prevratu v roku 2009 nebolo pre delegáciu realizovateľné ďalej formovať tento projekt, najmä preto, že vláda nebola oficiálne uznaná do polovice roka 2010.

Oneskorenie realizácie projektu MOSEF bolo čiastočne zapríčinené požiarom v kanceláriách ICF (Inštitút ochrany lesa), v ktorom sa MOSEF nachádzal.

36

a)

Komisia sa domnieva, že treba vziať do úvahy kontext navrhovania a schvaľovania programu PASS. Keď bol v roku 2008 program PASS schválený, jeho ciele boli bez pochyby skutočne ambiciózne, ale realistické. Opatrenia sa v danom kontexte považovali za primerané.

Inštitucionálna kríza v roku 2009, ktorá viedla k štátnemu prevratu, dramaticky zmenila perspektívu, a všetko úsilie novej administratívy pohltila obnova tzv. inštitucionality honduraského štátu. Okrem toho, organizovaný zločin využil štátny prevrat a obdobie po ňom na získanie vplyvu. Vládne inštitúcie boli značne oslabené, najmä ministerstvo bezpečnosti preukazovalo nízku schopnosť a politickú vôľu.

So zreteľom na všetky tieto výzvy by bolo primerané povedať, že bez ohľadu na nepriaznivé okolnosti spôsobené politickou nestabilitou v roku 2009 dosiahol program PASS významné výstupy napriek nesplneniu pôvodných očakávaní.

b)

Nie všetky oblasti odvetvovej politiky sa musia previesť do osobitných ukazovateľov. Len obmedzený počet môže byť meraný osobitnými ukazovateľmi. Okrem toho, celkový pokrok odvetvia a teda všetky ciele opatrení sa monitorujú v hodnotení pokroku odvetvovej politiky.

V prípade APN sa pokrok opatrení monitoroval, ale ukazovatele národného plánu Hondurasu boli použité na vykazovanie výsledkov programu rozpočtovej podpory.

c)

Vzhľadom na čas návrhu boli ukazovatele národných stratégií v procese potvrdzovania a neboli dosť podrobné na to, aby sa merali. Bolo potrebné navrhnuť ukazovateľ *ad hoc* v odvetví vody a sanitácie.

d)

Komisia poskytla osobitnú podporu na zlepšenie štatistických údajov.

e)

Komisia pracuje s vládou na náprave uvedenej situácie.

f)

V prípade APN nebola politická situácia krajiny priaznivá pre výber a prispôbenie ukazovateľov pre program v čase podpisu dohody o financovaní.

Toto delegácia oznámila aj v štandardnej vysvetľujúcej poznámke k prijatiu prílohy 1 k dohode o financovaní APN, v ktorej sa uvádza, že počas rokov 2008 a 2009 bolo z dôvodu politickej a hospodárskej krízy v krajine nemožné rokovať o prevádzkovej dohode o financovaní vzhľadom na to, že predpoklady pre program rozpočtovej podpory zanikli krátko potom, ako Komisia prijala rozhodnutie o financovaní dohody.

Z toho dôvodu potom, čo bol v krajine obnovený právny štát, uskutočnili sa rokovania s cieľom vymedziť ukazovatele úplne založené na stratégiách novej vlády.

37

Kontroly na mieste sa plánujú na základe rôznych kritérií vrátane určovania priorít kontrol projektov/programov s ťažkosťami, aby sa zabezpečilo dôkladné monitorovanie s cieľom zmierniť riziká.

Prehľad kľúčových ukazovateľov výkonnosti na rok 2015 naznačuje, že percento problematických projektov, ktoré boli predmetom monitorovania alebo hodnotiacej činnosti, bol počas daného roka 100 %.

Komisia bude dôkladne monitorovať všetky projekty so zistenými nedostatkami alebo rizikami, okrem iného prostredníctvom cielených kontrol na mieste.

38

Metodikum na monitorovanie rozpočtovej podpory v rámci monitorovania zameraného na výsledky (ROM) navrhla Komisia v nedávnych rokoch a po prvý raz ju testovala v Hondurase.

Aj keď ROM vykonané pre APN v septembri 2013 neprinieslo osobitné odporúčania pre APN, zistenia oznámené odborníkmi považovala delegácia za užitočné v identifikácii a formulovaní intervencií rozpočtovej podpory v rámci viacročného orientačného programu na obdobie 2014 – 2020.

Komisia bude presadzovať systematické začlenenie odporúčaní ROM do ich prebiehajúcich programov.

41

Všetky stratégie týkajúce sa dialógu, ktoré vyvinula delegácia EÚ, sú v kontexte znižovania chudoby.

Delegácia bude doladovať svoj politický dialóg v budúcnosti.

42

Stratégie týkajúce sa politického dialógu sú vymedzené pre odvetvia, na ktoré sa vzťahuje rozpočtová podpora, a delegácia EÚ ich pravidelne aktualizuje. Posudzujú sa aj pred každou platbou rozpočtovej podpory.

Okrem toho, ako také tvoria súčasť širokého spektra iných nástrojov (napr. technickej pomoci a finančnej podpory). Ich vplyv je teda spojeným výsledkom všetkých typov nástrojov a stratégie by sa nemali vnímať samostatne.

Komisia však bude pokračovať vo svojom úsilí o zlepšenie zaznamenávania svojho politického dialógu a jeho hodnotenia.

44

Pákový efekt závisí od mnohých faktorov vrátane politických, sociálnych, kultúrnych a obchodných aspektov finančných príspevkov. Pákový efekt nemožno porovnávať s inými krajinami len na základe finančných a obchodných podmienok.

Aj keď finančné prostriedky EÚ predstavujú malý podiel rozpočtu vlády, Komisia vníma skutočný pákový efekt dosiahnutý v súvislosti s technickou kapacitou, ktorú EÚ dokázala dosiahnuť.

Napríklad v prípade riadenia verejných financií a makroekonomickej stability bola táto podpora pre Honduras dôležitá, ako aj prospešná a umožnila EÚ mať politický pákový efekt dôležitého rozsahu.

45.

a)

Uskutočnili sa bilaterálne zasadnutia, aby sa oblasti podporované APN riešili prostredníctvom politického dialógu. Politický dialóg EÚ o vzdelávaní sa uskutočnil v kontexte pracovnej skupiny darcov pre vzdelávanie s názvom MERECE. Zasadnutia boli početné a konštantné počas celého obdobia. Počet zasadnutí sa považoval za dostatočný a prispôsobený dostupným zdrojom.

Stratégia národnej štatistiky aj reforma štátnej služby boli súčasťou ukazovateľov v rámci programu APN. Museli byť preto zahrnuté do politického dialógu s honduraskými orgánmi.

b)

Vytvorenie odlišného strediska na monitorovanie bolo rizikové s príchodom misie na podporu boja proti korupcii a beztretnosti v Hondurase (MACCIH). Výrazné zapojenie delegácie EÚ do koordinácie s inými darcami zmiernilo riziko zdvojenia úsilia.

EÚ je teraz jedným z darcov MACCIH a má vedúce postavenie pre zabezpečenie komplementárnosti v odvetví.

47

Vývoj chudoby treba hodnotiť aj so zohľadnením vonkajších faktorov.

Bolo by potrebné posúdiť, ako by sa vyvíjala miera chudoby bez vplyvu programov EÚ pre spoluprácu.

Komisia sa domnieva, že bez intervencie EÚ by bol vplyv celosvetovej finančnej krízy v roku 2008 na mieru chudoby oveľa horší.

49

O ukazovateľoch sa rokovalo s vládou na základe národnej stratégie odvetvových reforiem.

Komisia používa podporu technickej pomoci a politický dialóg na riešenie týchto problémov.

50

Komisia považuje za úspech už samotný fakt, že náklady na mzdy klesli v odvetví vzdelávania z 55 % na 49 % v takej náročnej krajine, akou je Honduras.

Kedže neexistuje systematické hodnotenie APN a jeho vplyvu na vzdelávanie, je dosť zložitá objektívne posúdiť vplyv rozpočtovej podpory.

51

Komisia sa domnieva, že APN predstavoval jednu z najúspešnejších intervencií v odvetví zdravotníctva. Ciele dohody o financovaní, ktoré sú rovnaké v národnom pláne rozvoja (*Plan de Nación*), boli na obdobie 2010 – 2014 splnené. Toto boli výsledky:

- 66 % pôrodov sa v roku 2013 uskutočnilo v zdravotníckych inštitúciách (nárast z 53 % v roku 2009). Tento nárast predstavuje 20 555 pôrodov.
- V roku 2013 malo 61 % matiek novorodenciat prístup k popôrodnej starostlivosti počas prvých šiestich týždňov po pôrode (nárast z 51 % v roku 2009).
- Miera výskytu (na tisíc) hnačky u detí do päť rokov veku klesla zo 148 v roku 2009 na 126 v roku 2013.
- Miera výskytu (na tisíc) akútnych respiračných infekcií (zápal pľúc/bronchopneumónia) u detí do päť rokov veku klesla zo 49 v roku 2009 na 45 v roku 2013.

52

Komisia sa domnieva, že ukazovatele preukazujúce pokrok v odvetví sú veľmi povzbudivé bez ohľadu na uvedené pretrvávajúce nedostatky.

54

EÚ pracuje v odvetví, ktoré zaznamenalo nárast vody na vidieku o 24 % a zlepšenie sanitácie na vidieku o 45 % na základe spoločného programu monitorovania (vedeného OSN a vykonávaného každé dva roky). V období od roku 1990 do roku 2015 došlo k značným zlepšeniam, pokiaľ ide o prístup k pitnej vode a sanitáciu na vidieku.

55

Tieto ukazovatele sa týkajú oficiálnych správ o činnosti v prípade osobitných ukazovateľov programu PAPSAC. Nepredstavujú všetky výsledky príspevku EÚ v odvetví.

Je dôležité upozorniť na výsledky intervencie EÚ v rámci odvetvovej politiky, ako je schválenie národných politík vody a sanitácie a operačných plánov.

Okrem toho, technická pomoc EÚ prispela k niekoľkým štúdiám na podporu inštitúcií v rámci odvetvia.

56

Ovplyvniť objem vývozu z Hondurasu do EÚ je veľmi ambiciózny cieľ a závisí od vonkajších faktorov. Účinky dohody o pridružení budú plne viditeľné až v dlhodobejšom horizonte.

58

Tento prehľad odvetvia dobre naznačuje veľkosť výziev, ktorým treba čeliť na zlepšenie odvetvia lesného hospodárstva v krajine s vysokou zraniteľnosťou voči zmene klímy. Nie sú pochybnosti o tom, že zlepšenie správy odvetvia je kľúčovou problematikou a okrem analyzovania situácie pred dokončením projektu a po ňom sa zohľadňuje scenár a riziko nezasahovania.

Situáciu ešte sťažuje kríza zapríčinená lykožrútom, ktorá brzdí úsilie vynaložené v tomto odvetví.

59

a)

Skutočnosť, že inštitút nebol plne funkčný, bola zapríčinená legislatívnymi omeškami, ktoré sú mimo kontroly Komisie. Okrem toho, EÚ prispieva k inštitucionálnemu posilneniu v odvetví, ktorým sa zlepšuje vykonávanie politiky lesného hospodárstva.

b)

Zmyslom rozpočtovej podpory je monitorovať súlad s ukazovateľmi a nie nevyhnutne zvyšovať pridelené rozpočtové prostriedky inštitúcii. Na vykonávanie odvetvovej stratégie vlády sa nevyžaduje mať vyšší rozpočet príslušnej inštitúcie.

60

Násilie, beztrestnosť a korupcia patria k najťažšie riešiteľným problémom v akejkoľvek krajine. Komisia sa domnieva, že programy PASS a Eurojusticia pomohli k podnieteniu koordinovanejšej inštitucionálnej reakcie. Komisia súhlasí s tým, že jediná národná politika pre odvetvie bezpečnosti a spravodlivosti ešte nebola dosiahnutá a robí maximum prostredníctvom programov, ktoré sa vykonávajú, a všeobecnej snahy v odvetví, aby sa dopracovala k uvedenému cieľu.

Okrem toho, aj keď je medziinštitucionálna koordinácia naďalej obmedzená, EÚ je jediným darcom, ktorý napomáha koordináciu medzi týmito tromi inštitúciami v odvetví: ministerstvom pre ľudské práva, spravodlivosť, správu a decentralizáciu (Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización), súdnictvom (Poder Judicial) a prokuratúrou (*Ministerio Público*).

62

Program PASS bol vyvinutý v osobitných politických podmienkach. Po štátnom prevrate v roku 2009 bola spolupráca na rok pozastavená. Keď sa obnovila, politické podmienky a priority sa významne zmenili. Ďalej sa menili počas programu z dôvodu nárastu počtu vražd. Projekt bol značne prispôsobený praktickým spôsobom zjednotením logického rámca.

Závery a odporúčania

63

Komisia uznáva kladné hodnotenie svojich intervencií zo strany Dvora audítorov.

Výstupy a vplyv intervencií Komisie ovplyvňujú vonkajšie faktory nad rámec kontroly EÚ. Politická kríza v roku 2009 zasiahla všetky činnosti v krajine. Ak by EÚ nepodporila prioritné odvetvia, podmienky v týchto odvetviach by boli ešte zložitejšie.

Pokiaľ ide o miery odlesňovania v rokoch 2000 až 2014, do konca roka 2016 bude uverejnené nové hodnotenie. Okrem toho je pokles rozlohy lesov zväčša zapríčinený vonkajšími faktormi (ako je kríza lykožrúta), ktoré sú nad rámec kontroly Komisie.

64

Komisia sa domnieva, že spolupráca bola povzbudivá.

Súčasný programovanie so strednodobými a dlhodobými intervenciami v každom odvetví, prostredníctvom rovnakých vedúcich inštitúcií, zabezpečuje jednotnosť v spolupráci EÚ a znižuje riziko ohrozenia jej vplyvu. Silná zložka delegovanej spolupráce a spoločného programovania s členskými štátmi (Nemeckom a Španielskom) prispieva k minimalizovaniu týchto rizík.

Odporúčanie 1 – Posilniť prístup EÚ zlepšením jednotnosti a zamerania

a)

Komisia toto odporúčanie prijíma.

b)

Komisia toto odporúčanie prijíma a bude sa naďalej snažiť nájsť správnu rovnováhu a zamerať sa na oblasti, ktoré garantujú najvyšší vplyv.

c)

Komisia toto odporúčanie prijíma.

Delegácia už pracuje na spoločnom programovaní a svoje úsilie zdvojnásobí, aby ho dosiahla do roku 2018.

Spoločné programovanie prebieha, a to podľa podrobného plánu. Prostredníctvom delegovanej spolupráce v rámci rovnakých vedúcich inštitúcií sa vykonávajú rôzne opatrenia, napr.: UTSAN (Technický útvar pre bezpečnosť potravín a výživu) v odvetví bezpečnosti potravín (EÚ a FAO), ministerstvo práce v odvetví zamestnanosti (EÚ a Španielsko), ministerstvo životného prostredia a lesného hospodárstva (EÚ a Nemecko).

65

Usmernenia o rozpočtovej podpore poskytujú veľmi podrobné pokyny o riadení rizík a súvisiacich nástrojoch. Hlavným používaným nástrojom je rámec pre riadenie rizík, ktorý sa postupne zavádzal do riadenia programov rozpočtovej podpory v Hondurase.

Pri posudzovaní oprávnenosti sú pravidlá rozpočtovej podpory pre vyplácanie prísne a jasné. Aby mohlo dôjsť k platbe, musia byť splnené štyri kritériá oprávnenosti. Zahŕňajú pokrok a vývoj v politikách orientovaných na makroekonomickú stabilitu.

Na základe komplexnej analýzy vykonanej delegáciou vláda preukázala úsilie a pokrok v snahe o udržanie a podporu politik orientovaných na makroekonomickú stabilitu. Táto skutočnosť je zaznamenaná v poskytnutých správach o oprávnenosti.

Odporúčanie 2 – Posilniť riadenie operácií rozpočtovej podpory

a)

Komisia prijíma odporúčanie, pretože sa domnieva, že signály vláde Hondurasu už sú jednotné. V súčasnosti Riadiaci výbor pre rozpočtovú podporu potvrdzuje strategické možnosti a umožňuje delegácii vykonávať programy rozpočtovej podpory týkajúce sa krátkodobého, strednodobého a dlhodobého horizontu jednotným spôsobom.

Komisia má širokosiahly prístup k politickému dialógu s Hondurasom. Závazky vlády týkajúce sa reforiem sú kľúčovým prvkom politického dialógu a oprávnenosti rozpočtovej podpory.

b)

Komisia toto odporúčanie prijíma.

Komisia sa domnieva, že toto odporúčanie sa už vykonáva.

Usmernenia o rozpočtovej podpore zahŕňajú pokyny na štruktúrované posúdenie a podrobné vzory a úplne a jednotne sa uplatňujú.

Usmernenia takisto umožňujú rešpektovanie dynamického prístupu, ktorý bol zavedený v oznámení o rozpočtovej podpore KOM(2011) 638 v konečnom znení a v príslušných záveroch Rady: „*Na dosiahnutie čo najväčšieho účinku na mieste bude EÚ vo všetkých formách rozpočtovej podpory uplatňovať dynamický prístup k oprávnenosti, ktorý bude prispôsobený konkrétnym potrebám, pričom sa bude zameriavať na dosahovanie pokroku pri vykonávaní dôveryhodných a relevantných stratégií reformy sektorov*“ (závery Rady 9371/12).

c)

Komisia toto odporúčanie prijíma.

Odborné znalosti v oblastiach makroekonomiky a riadenia verejných financií sú prvkom vo výbere zamestnancov, ktorý sa zohľadňuje v procese rotácie.

Od 1. septembra 2016 bol delegácii v Hondurase pridelený expert s odbornými znalosťami v oblasti rozpočtovej podpory.

Okrem toho bude Komisia naďalej zabezpečovať odborné znalosti v oblastiach makroekonomiky a riadenia verejných financií alternatívnymi spôsobmi.

Odporúčanie 3 – Posilniť meranie výkonnosti opatrení EÚ

Komisia prijíma odporúčanie a bude ho naďalej zohľadňovať vo svojich nových programoch na posilnenie odvetvového monitorovania a systémov hodnotenia. Napríklad rozpočet EUROSAN podporí národný poľnohospodársky cenzus. Takto sa posilní kapacita Národného štatistického úradu (INE).

67

Odvetvové stratégie vyvinuté delegáciou sa používajú ako nástroje na podporu politického dialógu EÚ v kľúčových odvetviach. Každý politický dialóg je zaznamenaný v písomnej správe. Hodnotenia, do akej miery boli dosiahnuté ciele, sa vykonávajú počas odvetvovej analýzy na uvoľnenie platieb.

Odporúčanie 4 – Posilniť politický dialóg v prioritných odvetviach

Komisia toto odporúčanie prijíma.

AKO ZÍSKAŤ PUBLIKÁCIE EÚ

Bezplatné publikácie:

- jeden kus:
prostredníctvom webovej stránky EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- viac kusov alebo plagátov/máp:
na zastúpeniach Európskej únie (http://ec.europa.eu/represent_sk.htm); v delegáciách,
ktoré sídlia v nečlenských krajinách EÚ (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sk.htm);
kontaktovaním služby Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_sk.htm);
na bezplatnom telefónnom čísle 00 800 6 7 8 9 10 11 (v rámci EÚ) (*).

(*) Za poskytnutie informácií sa neplatí, podobne ako za väčšinu hovorov (niektorí mobilní operátori, verejné telefónne automaty alebo hotely si však môžu účtovať poplatok).

Platené publikácie:

- prostredníctvom webovej stránky EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

| Udalosť | Dátum |
|--|------------|
| Schválenie memoranda o plánovaní auditu/začiatok auditu | 17.11.2015 |
| Oficiálne zaslanie návrhu správy Komisii (alebo inému kontrolovanému subjektu) | 20.7.2016 |
| Schválenie konečnej správy po námietkovom konaní | 25.10.2016 |
| Prijatie oficiálnych odpovedí Komisie (alebo iného kontrolovaného subjektu) vo všetkých jazykoch | 3.11.2016 |

Posudzovali sme účinnosť dvojstrannej rozvojovej podpory EÚ pre prioritné odvetvia v Hondurase. V tejto súvislosti sme preskúmali riadenie Komisie, ako aj dosahovanie cieľov rozvojovej podpory EÚ. Audit bol zameraný na obdobie rokov 2007 – 2015. Prioritnými odvetviami, ktoré boli predmetom nášho skúmania, boli znižovanie chudoby, lesné hospodárstvo a bezpečnosť a spravodlivosť.

Dospeli sme k záveru, že rozvojová podpora EÚ pre prioritné odvetvia v Hondurase bola v kontrolovanom období čiastočne účinná. Prispela k určitému pozitívnemu vývoju v týchto odvetviach, no zložité okolnosti, v ktorých sa krajina nachádza, ako aj niekoľko nedostatkov v riadení oslabili jej vplyv. Celková situácia v krajine je stále znepokojivá. Zvýšila sa miera chudoby, rozloha lesov sa zmenšila, stále je rozšírené násilie a počet vražd je veľmi vysoký.



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV



Úrad pre publikácie