

Särskild rapport

# Ändamålsenligheten i EU:s bistånd till prioriterade sektorer i Honduras



EUROPEISKA  
REVISIONSRÄTTEN

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxemburg  
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: [eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx)

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

Twitter: @EJAuditors

En stor mängd övrig information om Europeiska unionen är tillgänglig på internet via Europa-servern (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå, 2016

Print	ISBN 978-92-872-6281-3	ISSN 1831-0990	doi:10.2865/36075	QJ-AB-16-030-SV-C
PDF	ISBN 978-92-872-6278-3	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/136617	QJ-AB-16-030-SV-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6289-9	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/66937	QJ-AB-16-030-SV-E

© Europeiska unionen, 2016  
Kopiering tillåten med angivande av källan.

*Printed in Luxembourg*

Särskild rapport

## Ändamålsenligheten i EU:s bistånd till prioriterade sektorer i Honduras

(i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget)

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra effektivitets- och regelefterlevnadsrevisioner av särskilda budgetområden eller förvaltningsteman. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller resultat eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella inkomster eller utgifterna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsavdelning III – under ledning av revisionsrättens ledamot Karel Pinxten – som är specialiserad på utgiftsområdena yttre åtgärder, säkerhet och rättvisa. Revisionsarbetet leddes av ledamoten Bettina Jakobsen med stöd av Katja Mattfolk (kanslichef), Kim Storup (attaché), Alejandro Ballester-Gallardo (förstechef) och Werner Vlasselaer (uppgiftsansvarig). Granskningsteamet bestod av Thomas Arntz, Aurelia Petliza och Ainhoa Pérez-Infante.



*Från vänster till höger: A. Pérez-Infante, W. Vlasselaer, B. Jakobsen, T. Arntz och A. Petliza.*

## Punkt

### Ordförklaringar och förkortningar

### I–VIII Sammanfattning

### 1–9 Inledning

1–4 Honduras måste hantera stora utvecklingsutmaningar

5–9 Honduras är det land i Centralamerika som får mest utvecklingsbistånd från EU

### 10–11 Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

### 12–62 Iakttagelser

12–20 EU:s tillvägagångssätt var i allmänhet relevant och väl samordnat men inte tillräckligt fokuserat

13–16 EU:s strategier riktades mot viktiga behov men finansieringen spreds över för många områden

17–20 Trots en bra struktur för givarsamordning är arbetsfördelningen ännu inte ändamålsenlig

21–31 Budgetstödet gavs oftast till relevant nationell politik men kommissionens förvaltning hade vissa brister

22–23 Budgetstödet gick generellt till relevanta och trovärdiga nationella strategier

24–30 Tillhandahållandet av budgetstöd innebar stora risker som kommissionen i viss mån har minskat

31 EU-delegationen hade inte de expertkunskaper som krävs för att förvalta budgetstödtransaktioner på fältet

32–38 EU:s åtgärder levererade i allmänhet den förväntade outputen men brister i övervakningsverktygen hindrade bedömningen av uppnådda resultat

33–35 Den förväntade outputen förverkligades i allmänhet, med viss försening som främst berodde på svåra förutsättningar

36–38 Trots att olika verktyg användes hade resultatövervakningen vissa brister

- 39–45 **Kommissionen gjorde stora ansträngningar för att få till stånd en konstruktiv politisk dialog som bidrog till positiva förändringar**
- 40–42 Kommissionen har utarbetat relevanta strategier för den politiska dialogen om de flesta prioriterade sektorerna
- 43–45 Kommissionens politiska dialog underlättade genomförandet av EU:s åtgärder och ledde till några konkreta förbättringar
- 46–62 **Med de svåra omständigheter som råder i landet har EU:s åtgärder bidragit till en positiv utveckling men den allmänna situationen i Honduras är fortfarande bekymmersam**
- 47–56 Fattigdomen ökade
- 57–59 EU-stödet ledde till reformer av skogsförvaltningen men det är för tidigt att se en samlad effekt
- 60–62 EU-stödet har bidragit till ett närmare samarbete mellan rättsväsendet och institutionerna för offentlig säkerhet men situationen i landet är fortfarande kritisk
- 63–67 **Slutsatser och rekommendationer**
- Bilaga I — Karta över Honduras**
- Bilaga II — Vägledande anslag till prioriterade sektorer i Honduras för 2007–2013 och 2014–2020**
- Bilaga III — Bilateralt bistånd till Honduras: beslut under perioden 2007–2015**
- Bilaga IV — Villkor i finansieringsöverenskommelser om EU-åtgärder**

## **Kommissionens svar**

# Ordförklaringar och förkortningar

**APN:** stöd till den nationella planen (*Apoyo al Plan Nacional*)

**BNP:** bruttonationalprodukt

**CSP:** landstrategidokument (flerårigt programplaneringsinstrument)

**EuroFor:** EU:s stödprogram till skogsbrukssektorn (*Programa de apoyo europeo al sector forestal*)

**Eurojusticia:** främjande av ett snabbt och tillgängligt rättsväsende i Honduras (*Promoviendo una Justicia Rápida y Accesible en Honduras*)

**Eurosan:** livsmedelssäkerhet, nutrition och motståndskraft i den så kallade torrkorridoren (*Seguridad Alimentaria, Nutrición y Resiliencia en el Corredor Seco*)

**Madigep:** stödåtgärder för institutionsuppbyggnad och förvaltning av den offentliga politiken (*Medidas de Apoyo al Desarrollo Institucional y la Gestión de Políticas Públicas*)

**MIP:** flerårigt vägledande program (strategiska mål för EU:s relationer med Honduras för perioden 2007–2013)

**Mosef:** projekt för att modernisera skogssektorn i Honduras (*Proyecto Modernización del Sector Forestal de Honduras*)

**NIP:** nationellt vägledande program (landstrategidokumentet för 2007–2013 delades upp i två på varandra följande nationella vägledande program för perioderna 2007–2010 och 2011–2013)

**Paapir:** stödprogram för den offentliga förvaltningen och den regionala integrationen (*Programa de Apoyo a la Administración Pública y a la Integración Regional*)

**Papsac:** sektoriellt stödprogram för vatten och kvalitet (*Programa de Apoyo Sectorial Agua y Calidad*)

**PASS:** stödprogram för säkerhetssektorn i Honduras (*Programa de Apoyo al Sector Seguridad en Honduras*)

**Unicef:** FN:s barnfond

**WHO:** Världshälsoorganisationen

**I** Honduras är ett land i Centralamerika där fattigdomen är stor och våldet utbrett. På senare år har EU och dess medlemsstater fördjupat sitt samarbete med Honduras och 2012 undertecknades ett associeringsavtal. EU:s finansiering av utvecklingssamarbetet med Honduras har skett i form av både projekt och budgetstöd.

**II** Vi bedömde ändamålsenligheten i EU:s bilaterala utvecklingsbistånd till prioriterade sektorer i Honduras. Vi granskade därför kommissionens förvaltning och i vilken utsträckning EU:s mål för utvecklingsbiståndet har uppnåtts. Granskningen inriktades på perioden 2007–2015 när EU betalade ut 119 miljoner euro. De prioriterade sektorer som vi granskade var fattigdomsminskning, skogsbruk samt säkerhet och rättvisa.

**III** Vi drog slutsatsen att EU:s utvecklingsbistånd till prioriterade sektorer i Honduras under den granskade perioden var delvis ändamålsenligt. Det bidrog till ett antal positiva utvecklingstendenser inom sektorerna, men svåra omständigheter i landet och ett antal förvaltningsbrister begränsade effekterna av utvecklingsbiståndet. Den allmänna situationen i landet är fortfarande bekymmersam. Fattigdomen har ökat, skogsarealen har minskat och våldet är fortfarande utbrett och mordfrekvensen mycket hög.

**IV** EU:s åtgärder var relevanta och ledde i allmänhet till den förväntade outputen även om det skedde med stora förseningar som till största delen berodde på yttre faktorer. Kommissionens tillvägagångssätt var inte tillräckligt fokuserat eftersom det ekonomiska biståndet spreds över många områden, vilket ökar risken för att effekterna av det sätts på spel. Vi fann brister i de verktyg som kommissionen använde för att övervaka resultatet av EU:s åtgärder.

**V** Även om det finns en bra struktur för givarsamordning i Honduras var det faktiska samarbetet relativt begränsat, vilket i några specifika fall ledde till överlappande stöd. Kommissionen försöker trots det få till stånd en gemensam programplanering med EU-medlemsstater från 2018.

**VI** Kommissionen har utarbetat dialogstrategier för att strukturera sin politiska dialog med Honduras regering om olika områden. Det är god praxis, men den har inte gjort skriftliga bedömningar av i vilken utsträckning de mål som sattes upp i dialogstrategierna har uppnåtts. Generellt sett har kommissionen genomfört en konstruktiv politisk dialog, vilket bidrog till att målen för EU-åtgärderna uppnåddes.



### VII

EU-delegationen i Honduras hade inte de expertkunskaper om makroekonomi och förvaltning av offentliga finanser som krävs för att förvalta budgetstödtransaktioner. Vidare fanns det stora risker med att tillhandahålla budgetstöd i Honduras på grund av den instabila makroekonomiska ramen och den svaga förvaltningen av de offentliga finanserna. Kommissionen lyckades delvis minska dessa risker. Dock bedömde den inte berättigandet till budgetstöd på ett tillräckligt strukturerat sätt för att se om de framsteg som landet gjorde överensstämde med tydligt definierade riktvärden och mål. Vidare reagerade kommissionen inte alltid konsekvent när partnerlandet inte respekterade villkoren för berättigande till budgetstöd. Härigenom sändes dubbla budskap, vilket skulle kunna inverka negativt på biståndseffektiviteten.

### VIII

Vi lämnar ett antal rekommendationer till kommissionen om att förbättra EU:s tillvägagångssätt, förvaltningen av budgetstödtransaktioner, resultatmätningen av EU-åtgärder och den politiska dialogen inom de prioriterade sektorerna.

## Honduras måste hantera stora utvecklingsutmaningar

### 01

Honduras är ett lägre medelinkomstland i Centralamerika (se kartan i **bilaga I**) med en befolkning på över åtta miljoner. Sedan de allmänna val som hölls i november 2009 efter en statskupp har landet hela tiden styrts av samma politiska parti.

### 02

Honduras hamnade på plats 131 av 188 länder på FN:s index för mänsklig utveckling 2015<sup>1</sup> och anses därför vara ett land med medelhög mänsklig utveckling. Fattigdomen ligger på en av de högsta nivåerna i Latinamerika och berör 68,2 % av befolkningen, och 39,7 % av befolkningen lever i extrem fattigdom<sup>2</sup>. Honduras är också ett av de länder i Latinamerika där orättvisorna är som störst.

### 03

Under åren har Honduras tillämpat flera strategier för att möta sina utvecklingsutmaningar (se **ruta 1**).

1 FN:s utvecklingsrapport 2015 (*Human Development report*), FN:s utvecklingsprogram.

2 Enligt uppgifter för 2014 från det nationella statistikinstitutet (*Instituto Nacional de Estadística*).

## Ruta 1

### Regeringens utvecklingsstrategier

Regeringen antog 2001 ett strategidokument om fattigdomsminskning som ram för att kanalisera utvecklingsbistånd. Det var det enda landet i Latinamerika som gjorde det. Det krävdes för att landet skulle få skuldlettning inom initiativet för kraftigt skuldtungda fattiga länder. Regeringen ändrade strategin för fattigdomsminskning under perioden 2006–2008 för att bättre rikta in den på de allra fattigaste men godkände aldrig officiellt den ändrade strategin.

Efter statskuppen 2009 kom de politiska partierna överens om en långsiktig plan (en vision för landet 2010–2038)<sup>3</sup> och en plan på medellång sikt (nationell plan 2010–2022)<sup>4</sup>. Den långsiktiga planen innehåller fyra ambitiösa allmänna mål av social, politisk och ekonomisk karaktär som ska uppnås till 2038. Den ska genomföras med hjälp av två nationella planer och sju regeringsplaner. Den nationella planen för 2010–2022 är inriktad på elva strategiska områden.

3 *Visión de País 2010–2038*.

4 *Plan de Nación 2010–2022*.

## Inledning

### 04

Makroekonomisk instabilitet har identifierats som en av orsakerna till låg tillväxt och otillräcklig fattigdomsminskning. Honduras är också känt som ett mycket våldsamt land och har bland det högsta antalet mord per capita i världen. Tillammans med straffrihet och korruption är detta ett grundläggande hinder för utvecklingen i Honduras.

### Honduras är det land i Centralamerika som får mest utvecklingsbistånd från EU

### 05

EU är Honduras näst största handelspartner efter Förenta staterna. I juni 2012 undertecknade EU och dess medlemsstater ett associeringsavtal med länderna i Centralamerika. Avtalet vilar på tre pelare: politisk dialog, samarbete och handel. Handelspelaren trädde provisoriskt i kraft för Honduras i juli 2013, och pelarna om politisk dialog och samarbete kommer att aktiveras när alla EU:s medlemsstater har ratificerat avtalet.

### 06

EU och dess medlemsstater har också undertecknat ett avtal om politisk dialog och samarbete med länderna i Centralamerika som trädde i kraft den 1 maj 2014. Avtalet öppnar för en politisk dialog på flera nivåer och ger möjlighet till samarbete på det utrikes- och säkerhetspolitiska området.

### 07

Bland det dussintal större givare som finns i Honduras är EU den fjärde största och står för 11 % av allt officiellt utvecklingsbistånd i landet. Kommissionen planerar EU:s bilaterala bistånd i sjuårsperioder. De samlade anslagen höjdes från 223 miljoner euro för perioden 2007–2013 till 235 miljoner euro för 2014–2020 (se **bilaga II**). De största prioriteringar som identifierades för 2007–2013 var fattigdomsminskning, naturresurser samt säkerhet och rättvisa. De största prioriteringarna för 2014–2020 är livsmedelstrygghet – inriktad på familjejordbruk – sysselsättning och anständiga arbetsförhållanden samt rättsstatsprincipen.

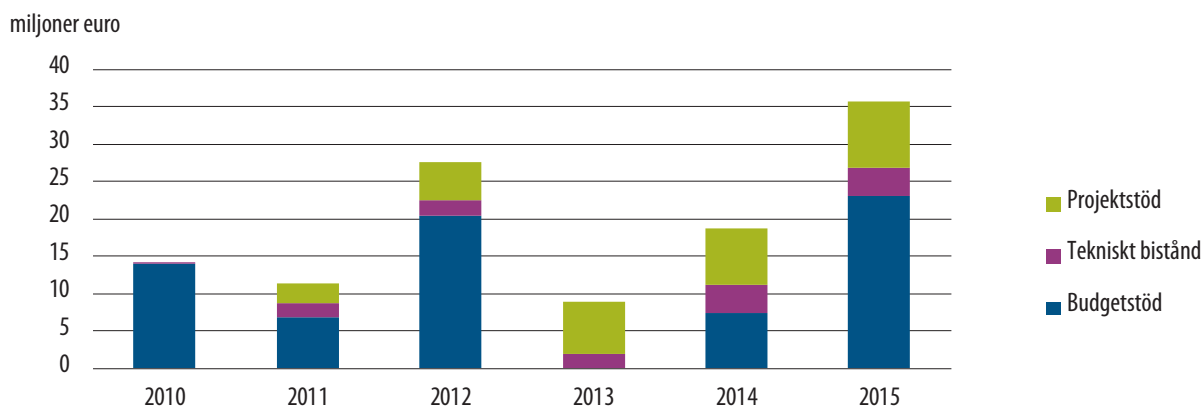
### 08

Mellan 2007 och 2015 ledde anslagen till kontrakt på totalt 194 miljoner euro och betalningar på totalt 119 miljoner euro (se **figur 1** och **bilaga III**). Omkring halva värdet av det bilaterala biståndet tillhandahålls i form av budgetstöd<sup>5</sup>, både allmänt budgetstöd och sektorsuppdelat budgetstöd. Den andra halvan genomförs i form av projekt. Parallellt med EU:s åtgärder genomför kommissionen en policydialog.

5 Budgetstöd är en stödform som innebär att kommissionen för över medel till ett partnerlands statskassa för att tillhandahålla extra budgetmedel i syfte att stödja en nationell utvecklingsstrategi eller en sektorstrategi. Det åtföljs av policydialog, resultatbedömning och kapacitetsuppbyggnad.

Figur 1

## Betalingar för beslutade EU-åtgärder under perioden 2007–2015



Källa: Europeiska kommissionen.

## 09

Utöver programplanerat bilateralt samarbete har Honduras även dragit nytta av följande:

- a) Regionala samarbetsprogram för Latinamerika. De handlar om social sammanhållning, goda styrformer, lokal stadsutveckling, kunskap om vattensektorn, energi till isolerade samhällen och klimatförändring. Det totala regionala anslaget har ökat betydligt: från 556 miljoner euro för 2007–2013 till 805 miljoner euro för 2014–2020.
- b) Det centralamerikanska subregionala programmet är inriktat på säkerhet och rättvisa, klimatförändring och utveckling av den privata sektorn för att skapa sysselsättning. Det totala anslaget har också ökat betydligt: från 75 miljoner euro för 2007–2013 till 120 miljoner euro för 2014–2020.
- c) 47 projekt som finansieras från tematiska budgetrubriker som utbildning, decentralisering, livsmedelstrygghet och mänskliga rättigheter. De aktuella utgifterna uppgår till 24 miljoner euro.
- d) Investeringsinstrumentet för Latinamerika som har gjort ett åtagande för Honduras räkning på sju miljoner euro till ett vägprojekt och som planerar ett elektricitetsprojekt.
- e) Ett projekt på 1,1 miljoner euro som finansierades inom stabilitetsinstrumentet för att stödja sannings- och försoningskommissionen efter statskuppen 2009 (se punkt 1).

# Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

## 10

Vi bedömde ändamålsenligheten i EU:s utvecklingsbistånd till prioriterade sektorer i Honduras. Vi granskade därför kommissionens förvaltning och i vilken utsträckning EU:s mål för utvecklingsbistånd har uppnåtts. Granskningen inriktades på perioden 2007–2015 och genomfördes mellan november 2015 och april 2016. De prioriterade sektorer som vi granskade var fattigdomsminskning, naturresurser samt säkerhet och rättvisa. Dessa sektorer tog emot 89 % av utgifterna för bilateralt bistånd under perioden 2007–2015 (se *bilaga III*).

## 11

Vårt granskningsarbete bestod av en skrivbordsgranskning, intervjuer med personal från kommissionens huvudkontor och Europeiska utrikestjänsten och ett besök i Honduras. Syftet med besöket var att samla in ytterligare information och intervjua personal vid EU-delegationen, företrädare för nationella myndigheter, stödmottagare, andra givare och organisationer i det civila samhället.

## EU:s tillvägagångssätt var i allmänhet relevant och väl samordnat men inte tillräckligt fokuserat

### 12

Vi granskade om kommissionen, i samarbete med Europeiska utrikestjänsten, systematiskt prioriterade sektorer med störst stödbehov. Vi granskade också om kommissionen på ett lämpligt sätt hade samordnat sitt tillvägagångssätt med andra givare som är verksamma i Honduras.

## EU:s strategier riktades mot viktiga behov men finansieringen spreds över för många områden

### 13

När kommissionen planerade sitt bilaterala bistånd till Honduras riktade den in sig på många prioriterade områden<sup>6</sup>. Kommissionens programplaneringsdokument innehöll i allmänhet övertygande argument för att medverka på nya områden eftersom de motsvarade stora behov som omfattades av relevanta och trovärdiga nationella strategier. I några fall innehöll dock kommissionens strategi för 2011–2013 bistånd till områden (t.ex. förnybar energi, energieffektivitet och kvalitetssystem för bättre konkurrenskraft) som Honduras regering inte hade antagit någon sektorstrategi för. Det är därför inte styrkt att kommissionens bistånd till dessa områden också var en prioritet för regeringen.

### 14

Kommissionen genomförde sina strategier genom åtgärder som innebar att man tillhandahöll ekonomiskt bistånd (se *bilaga III*). Målen för åtgärderna (se *ruta 2*) definierades i allmänna ordalag, i synnerhet när det gällde fattigdomsminskning som var en prioriterad sektor för perioden 2007–2013. De rörde många områden, bland annat utbildning, hälso- och sjukvård, vatten och sanitet, kvalitetssystem, statistiksystem och förvaltning av offentliga finanser. Att det saknades en tydlig inriktning innebar att ansträngningarna och det ekonomiska biståndet spreds över många områden, vilket satte deras potentiella effekter på spel. Dessutom ledde kommissionens strategiska val till frekventa ändringar eftersom den reagerade flexibelt på ändringar av de nationella strategierna. Det ledde till att en del av områdena bara fick bistånd under en relativt kort tid. De främsta exemplen på det är bistånd till grundläggande utbildning, hälso- och sjukvård, kvalitetssystem och vatten och sanitet som var prioriterade områden under tre till fyra år.

6 Kommissionen identifierade sex prioriterade sektorer för perioderna 2007–2013 och 2014–2020. De omfattade många olika områden som utbildning, hälso- och sjukvård, vatten och sanitet, skogsbruk, förnybar energi, säkerhet och rättvisa m.m. Närmare uppgifter finns i *bilaga II*.

## Målen för EU:s åtgärder inom de prioriterade sektorer som granskades

### Fattigdomsminskning

APN (2009)	Stödja genomförandet av de nationella planerna och strategierna med inriktning på kvalitet i grundläggande utbildning och hälso- och sjukvårdsstrategier för att sänka mödra- och barnadödligheten. I mindre utsträckning tillhandahålla stöd till reformen av den offentliga förvaltningen och det nationella statistikinstitutet <sup>7</sup> .
Papsac (2012)	Förbättra villkoren för vatten och sanitet samt konkurrenskraften hos jordbrukets livsmedelsindustri med inriktning på kvalitet.

### Naturresurser

Mosef (2011)	Stärka institutet för skogsskydd <sup>8</sup> och skogsvården på lokal nivå.
EuroFor (2013)	Stödja genomförandet av det nationella skogsbruksprogrammet och lokalt förankrad skogsvård.

### Säkerhet och rättvisa

PASS (2008)	Stödja säkerhetssektorn genom att anta den nationella policyn för säkerhet och rättvisa, utveckla den institutionella kapaciteten, anta en förebyggande policy och en rehabiliteringspolicy och förbättra interneringsförhållandena.
Eurojusticia (2013)	Främst inriktat på rättsväsendet: förbättra den institutionella kapaciteten att lagföra och bestraffa korruption och våldsbrott, utveckla interna och externa kontroller för sektorn och förbättra tillgången till rättsväsendet.

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

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

## 15

De insatser som genomfördes inom de åtgärder som vidtogs för att genomföra kommissionens strategier kompletterade och var väl samordnade med annat EU-bistånd i form av bilaterala, regionala och tematiska program. Vidare överensstämde oftast målen och insatserna med behoven i den sektor som fick stöd. Vid granskningen identifierade vi trots det följande två undantag:

- En del av stödet från Mosef till kommuner var inte inriktat på skogssektorns behov. Stödet gick till exempel till utbildning om principerna för allmän hygien, byggande av vattenreservoarer för allmän tillgång till vatten, uppsättning av papperskorgar på primärskolor, anläggning av stigar och uppförande av paviljonger i en stadspark och installation av solpaneler. EU:s åtgärder var dock inte tillräckligt inriktade på osäkra besittningsrättsliga förhållanden, vilket är ett av skogssektorns största problem. Osäkerheten har uppkommit på grund av att besittningsrätt till skogsmark har beviljats av tre institutioner utan någon samordning. Detta inverkar negativt på kampen mot avskogning, skogsbränder och olaglig avverkning.

- b) Liksom andra givare fokuserade EU-biståndet i första hand på förskolan och låg- och mellanstadiet (första till sjätte klass) i stället för på högstadiet (sjunde till nionde klass) trots att den senare kategorin behövde mer uppmärksamhet enligt de nationella myndigheterna<sup>9</sup>.

## 16

Tekniskt bistånd tillhandahölls som en del av åtgärderna eller, när det gällde fattigdomsminskning, genom särskilda åtgärder<sup>10</sup>. De nationella myndigheterna prioriterade tekniskt bistånd. På så sätt kunde man tillgodose relevanta behov och samtidigt undvika dubblering. Men eftersom kommissionen riktade sig till många områden (se punkterna 13 och 14) räckte inte de tillgängliga medlen för att tillgodose stora behov inom de prioriterade sektorerna – trots att de ansvariga fackministerierna särskilt begärde det. Framställningarna gällde relevanta behov som inte heller tillgodosågs av andra givare.

- a) Ett antal framställningar om tekniskt bistånd från hälsovårdsministeriet tillmötesgicks inte, däribland framställningar om en studie av vitamin- och mineralbrist hos befolkningen och om utveckling av ett integrerat hälsovårdssystem med tillhörande informationssystem.
- b) Endast ett fåtal lokala myndigheter som fick befogenhet att förvalta vatten och sanitet kunde utnyttja biståndet till kapacitetsutveckling, och vissa allmänna framställningar inom sektorn vatten och sanitet tillmötesgicks inte. De behov som inte tillgodosågs gällde hjälp med att utforma lagstiftning, formulera lokala projekt och utveckla ett informationssystem för vattenförvaltning.
- c) Det tekniska bistånd som tillhandahölls för att förbättra kvalitetssystemen för bättre konkurrenskraft tillgodosåg inte några av de viktigaste behov som regeringen hade identifierat, som utformning av en förordning för att genomföra lagen om kvalitetsfrämjande, godkännande av metoder för att upptäcka toxiska rester i livsmedel, konsolidering av olika nationella strategier och utarbetande av en strategisk plan för Honduras ackrediteringskontor.

## Trots en bra struktur för givarsamordning är arbetsfördelningen ännu inte ändamålsenlig

## 17

Den viktigaste samordningsmekanismen samlar de största givarna<sup>11</sup> och är organiserad i tre nivåer (se **figur 2**), bland annat på sektornivå där givarna delar information och utbyter åsikter. Kommissionen deltar aktivt i flera av arbetsgrupperna.

9 Enligt den nationella utbildningsplanen (*Plan de educación 2010–2014! Para el cambio ya!*).

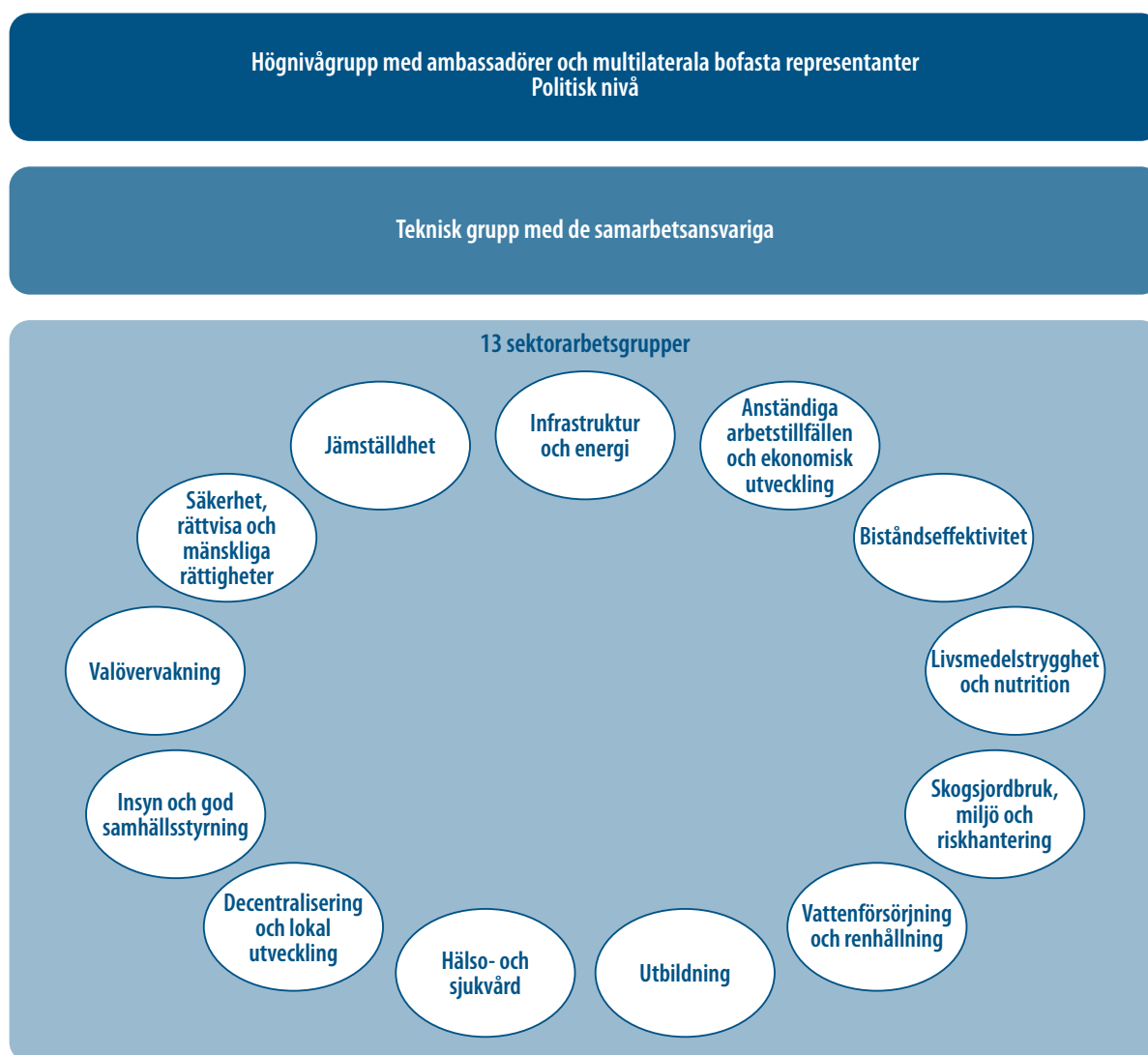
10 Paapir och Madigep.

11 Kanada, Frankrike, Tyskland, Italien, Japan, Nederländerna, Spanien, Storbritannien, USA, Sverige, Schweiz, Centralamerikanska banken för ekonomisk integration, Interamerikanska utvecklingsbanken, Världsbanken, Internationella valutafonden och Europeiska kommissionen.



Figur 2

## Givarsamordning i Honduras



Källa: Europeiska revisionsrätten.

## 18

Kommissionen har haft ett nära samarbete med EU:s medlemsstater, särskilt genom att ingå delegeringsöverenskommelser med Tyskland och Spanien inom sektorerna skogsbruk respektive rättvisa. Det har ännu inte gjorts någon reell arbetsfördelning men kommissionen försöker få till stånd en gemensam programplanering från 2018<sup>12</sup>.

12 EU och de medlemsstater som är aktiva i Honduras kom 2013 överens om en gemensam färdplan för programplanering.

## 19

Samarbetet med andra givare har inte varit lika intensivt. När granskningen utfördes hade det inte gjorts någon faktisk arbetsfördelning, vilket innebar att många givare med olika tillvägagångssätt var aktiva inom de prioriterade sektorerna, i synnerhet inom utbildning<sup>13</sup>, hälso- och sjukvård samt vatten och sanitet. I några fall ledde det till och med till att finansieringen överlappade (se **ruta 3**). De största hindren för en bättre givarsamordning var det bristande samarbetet från Honduras regerings sida och motstånd från några givare.

13 Givarna inriktade sig på förskolan och låg- och mellanstadiet, men högstadiet och gymnasiet fick inte mycket stöd.

### Ruta 3

#### Överlappande finansiering

Inom sektorn säkerhet och rättvisa förekom i viss mån överlappande finansiering till säkerhetsministeriet där flera givare utbildade den nationella polisen i brottsutredning och tillämpade olika metoder och principer. Inom sektorn vatten och sanitet fick hälften av kommunerna inget stöd alls medan många andra fick stöd från flera givare samtidigt.

## 20

Ett annat hinder var att det saknades en bra överblick över det stöd som givarna tillhandahöll. Den nödvändiga kartläggningen gjordes inte av alla sektorer (t.ex. kvalitetssystem för bättre konkurrenskraft) eller så var den ofullständig och/eller ofta inte uppdaterad.

#### Budgetstöd gavs oftast till relevant nationell politik men kommissionens förvaltning hade vissa brister

## 21

Vi granskade om budgetstödet gick till relevanta och trovärdiga nationella strategier. Vi granskade också om responsen på risker förenade med tillhandahållandet av budgetstöd var lämplig och om kommissionen hade tillräckligt med personal med lämpliga kvalifikationer på EU-delegationen för att förvalta budgetstödtransaktionerna.

## Budgetstödet gick generellt till relevanta och trovärdiga nationella strategier

### 22

Kommissionen tillhandahöll en stor del av sitt ekonomiska bistånd i form av budgetstöd (se punkt 8). Den gjorde det sedan 2010 när det gällde fattigdomsminskning (APN och Papsac) och kombinerat med projektstöd till skogssektorn sedan 2013 (EuroFor). Nyligen hade man också gjort ett åtagande om att använda denna stödform för att stödja livsmedelstrygghet (Eurosac) från 2016. Genom att tillhandahålla budgetstöd stöder kommissionen i de flesta fall de nationella utvecklingsstrategierna (se **ruta 1**), som hade mål för de berörda områdena, och relevanta och trovärdiga sektorstrategier:

- a) Inom sektorn fattigdomsminskning hade regeringen för perioden 2010–2014 en utbildningsstrategi (*Plan de educación! Para el cambio ya!*) och en hälso- och sjukvårdsstrategi (*Plan nacional salud*) som båda var inriktade på millennieutvecklingsmålen. Landet hade också en strategisk plan för modernisering av sektorn vatten och sanitet.
- b) Skogssektorn reglerades av det nationella skogsbruksprogrammet 2014–2021<sup>14</sup> vars mål är att minska den miljömässiga sårbarheten och utveckla sektorns förmåga att bidra till ekonomin.
- c) När det gäller livsmedelstrygghet uppdaterades den nationella strategin för livsmedelstrygghet och nutrition 2010 vars mål är att öka livsmedelstryggheten och tillgången på livsmedel och höja nutitionsnivån. Honduras president förklarade 2014 att den viktigaste prioriteringen var den så kallade torrkorridoren, en region<sup>15</sup> där det råder kronisk undernäring. Regeringen genomför sin strategi genom ett nationellt program kallat Alliansen för torrkorridoren.

### 23

Regeringen hade dock ingen tydlig strategi<sup>16</sup> för Papsac-målet att förbättra kvalitetssystem för bättre konkurrenskraft<sup>17</sup>. Trots att den nationella planen hänvisar till behovet av att öka landets konkurrenskraft och produktivitet identifieras inte behovet av att förbättra kvalitetssystemen. Den nationella strategin för konkurrens<sup>18</sup> anger inte heller att bättre kvalitetssystem är en prioritering. Dessutom var de nationella ansträngningarna att förbättra kvalitetssystem splittrade och hade ingen egen budget, och de berörda institutionerna<sup>19</sup> hade inte behörighet att ta fram strategier och reformer.

14 *Programa Nacional Forestal 2004–2021*.

15 Regionen omfattar den centrala, västra och södra delen av Honduras.

16 Enligt Europeiska kommissionens riktlinjer för budgetstöd förutsätter program för sektorsuppdelat budgetstöd att det finns relevanta och trovärdiga sektorstrategier.

17 Kvalitetssystem handlar om normalisering, metrologi (läran om mätning), ackreditering och om att garantera överensstämmelse.

18 *Estrategia nacional de competitividad*.

19 Det nationella kvalitetssystemet och ministeriet för planering och externt samarbete.

## Tillhandahållandet av budgetstöd innebar stora risker som kommissionen i viss mån har minskat

### 24

Det finns stora risker med att tillhandahålla budgetstöd i Honduras, i synnerhet med tanke på den makroekonomiska instabiliteten och brister i förvaltningen av de offentliga finanserna, som bedrägeri och korruption. I enlighet med sin ram för riskbedömning<sup>20</sup> beskrev kommissionen riskerna och försökte minska dem.

## Makroekonomisk stabilitet

### 25

Makroekonomisk stabilitet i mottagarlandet är en central förutsättning för att säkerställa att EU:s budgetstöd är ändamålsenligt. Honduras makroekonomiska politik var inte stabil. År 2008 kunde Internationella valutafonden inte nå en överenskommelse med Honduras efter att ha gjort bedömningen att regeringen inte följde fondens rekommendationer om penning- och valutapolitiken, kontrollen av kostnader och tillsynen över banksystemet. Det dröjde till oktober 2010 innan en ny överenskommelse med Internationella valutafonden kunde ingås, men den lades på is igen i mars 2012 efter oenighet om den nödvändiga makroekonomiska politiken, i synnerhet behovet av att avreglera valutamarknaden. I december 2014 nådde Internationella valutafonden slutligen en ny uppgörelse med Honduras regering om en makroekonomisk politik som har genomförts med gott resultat sedan dess. Landet är trots det fortfarande sårbart för externa chocker, särskilt i förhållande till tillväxten i Förenta staternas ekonomi och oljepriset.

### 26

Dialog är en av de riskreducerande åtgärder som kommissionen har genomfört, och den har varit särskilt intensiv med finansministeriet och därigenom stärkt dess kompetens. Tekniskt bistånd används också, framför allt som hjälp för att analysera situationen, bedöma riskerna och göra ekonomiska prognoser. I kommissionens villkor för att betala ut medel (se **bilaga IV**) ingick kravet på en trovärdig och relevant stabilitetsinriktad makroekonomisk politik. De innehöll dock få detaljer om exakt vad som förväntades. Det hänvisades till ett antal indikatorer, men inga mål eller tröskelvärden angavs. Kommissionens beslut om att anslå och betala ut budgetstöd byggde därför inte på en tillräckligt strukturerad bedömning av att framstegen var tillfredsställande. Detta tillvägagångssätt är särskilt bekymmersamt när det gäller de beslut som fattades under de år när Honduras inte hade en överenskommelse med Internationella valutafonden eftersom risken för en instabil makroekonomisk ram då var större (se punkt 25).

20 Ramen för riskbedömning infördes i enlighet med rekommendationen i revisionsrättens särskilda rapport nr 11/2010 *Kommissionens förvaltning av allmänt budgetstöd i AVS-länder och länder i Latinamerika och Asien* (<http://eca.europa.eu>) och KOM(2011) 638 final, 13.10.2011, *Det framtida upplägget för budgetstödet från EU till tredjeländer*.

## 27

På grund av den makroekonomiska situationen 2012 och att landet saknade avtal med Internationella valutafonden höll kommissionen vid flera tillfällen inne sina betalningar av budgetstöd till dess att utsikterna för makroekonomisk stabilitet hade förbättrats och Internationella valutafonden förhandlade om ett nytt avtal. Denna goda praxis skickade en stark signal till Honduras regering, vilket hjälpte till att återställa situationen. Under den period när kommissionen höll inne budgetstödet<sup>21</sup> undertecknade den trots det finansieringsöverenskommelsen med EuroFor om ytterligare budgetstöd. Vi anser att detta sände dubbla budskap, vilket skulle kunna inverka negativt på biståndseffektiviteten.

### Förvaltning av de offentliga finanserna

## 28

System som medger en sund förvaltning av de offentliga finanserna är avgörande för genomförandet av politik och tillhandahållandet av offentliga tjänster och är därför en annan central förutsättning för ändamålsenligt budgetstöd. Förvaltningen av de offentliga finanserna i Honduras har stora brister, men regeringen har antagit en rad planer för att förbättra situationen. En reformplan<sup>22</sup> som antogs i juni 2011 motsvarade inte kommissionens förväntningar eftersom den inte var tillräckligt detaljerad och saknade kvantifierbara indikatorer och mål. Kommissionen ansåg att den förbättrade reformplanen från maj 2012 var trovärdig även om den fortfarande var ganska allmän.

## 29

Förvaltningen av de offentliga finanserna har blivit bättre även om det har gått långsammare än förväntat. Generellt sett är den fortfarande svag. I hållande problem enligt kommissionen är följande:

- a) De offentliga utgifterna överstiger den godkända budgeten och de tillgängliga inkomsterna.
- b) De eftersläpande betalningarnas storlek är inte känd.
- c) Budgeten förvaltas inte i sin helhet via det enda kontot för statskassan.
- d) Ändamålsenligheten hos Honduras revisionsorgan<sup>23</sup> är begränsad.
- e) E-plattformen för offentlig upphandling medger ingen insyn.
- f) Graden av korruptionen är fortfarande ett problem.

21 Sammantaget hölls budgetstödet till APN och Papsac inne under 17 respektive 23 månader.

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

23 *Tribunal Superior de Cuentas.*

## 30

Kommissionen har ansträngt sig för att minska riskerna i samband med förvaltningen av de offentliga finanserna.

- a) Kommissionen har bidragit till bedömningarna av offentliga utgifter och ekonomisk ansvarighet, och den tekniska biståndsåtgärden Paapir bidrog med expertkunskaper som utmynnade i förslaget om effektivare och nödvändiga åtgärder. Kapaciteten höjdes inom presidentens kansli, finansministeriet och enheterna för internkontroll. Bistånd gavs också för analys av reformer och efterlevnaden av villkor för budgetstöd. Slutligen användes kortsiktigt bistånd för att förbättra reformplanen och utarbeta intyg om tillgängliga budgetmedel för att undvika extra budgetutgifter och lära personalen hantera budgetstöd.
- b) Sedan kommissionen utarbetade sin strategi för politisk dialog 2012 (se punkt 42) har den blivit aktivare i den politiska dialogen om förvaltning av de offentliga finanserna. Det viktigaste ämnet för dialogen har varit förbättringar av budgetförvaltningen då ämnen som skatteinkomster, budgetinsyn och kontroller av underskott och utgifter i den offentliga sektorn (t.ex. löner) har diskuterats. Dialogen hade en positiv effekt på till exempel godkännandet av den första fleråriga budgeten (för 2016–2018) och införandet av utgiftsintyg för att begränsa utgifterna utanför budgeten. Systemet med intyg innebär att ministerierna måste se till att det finns medel innan de kan göra åtaganden.
- c) Kommissionen har haft som krav<sup>24</sup> att det ska finnas ett förbättringsprogram som innefattar politiska prioriteringar, program och projekt, reformer, indikatorer, mål och utgångsvärden. Kravet bidrog till att reformplanen 2011 antogs (se punkt 29). När det gäller genomförandet av reformplanen gör kommissionen sedan 2012 strukturerade bedömningar av förvaltningen av de offentliga finanserna så att reformförväntningarna kan jämföras med gjorda framsteg. Detta är god praxis – men eftersom förväntningarna inte var tydligt definierade är reformernas omfattning och det datum då de ska vara genomförda oklara (se **ruta 4**).

24 Villkoret fanns med i finansieringsöverenskommelsen för APN.

## Ruta 4

## Exempel på ospecificerade reformförväntningar

- Utgifterna utanför budgeten ska minska betydligt, men det sägs inte när eller med hur mycket.
- Ett system för periodiserad redovisning ska införas, men ingen tidfrist anges.
- Ett enda konto för statskassan ska användas, men ingen tidsfrist anges.
- Revisionernas omfattning ska öka, men inga mål specificeras.

### **EU-delegationen hade inte de expertkunskaper som krävs för att förvalta budgetstödtransaktioner på fältet**

#### **31**

Förvaltningen av budgetstöd kräver annan kompetens än projektförvaltning. EU-delegationen i Honduras hade inte de expertkunskaper om makroekonomi och förvaltning av offentliga finanser som krävs för att förvalta budgetstödtransaktioner på fältet. Fram till 2013 var EU-delegationen beroende av hjälp från den regionala delegationen i Nicaragua för att hantera frågor som gällde budgetstöd och makroekonomisk analys. Även om delegationen i Honduras till viss del kan förlita sig på huvudkontoret påverkas ändå förvaltningen av budgetstödet av bristen på expertkunskaper på plats. Detta är speciellt viktigt i Honduras där budgetstödet tillhålls trots ihållande makroekonomisk instabilitet (se punkterna 25 och 26).

### **EU:s åtgärder levererade i allmänhet den förväntade outputen men brister i övervakningsverktygen hindrade bedömningen av uppnådda resultat**

#### **32**

Vi granskade om åtgärderna genomfördes som planerat och outputen levererades som det var tänkt. Vi granskade också om kommissionen övervakar genomförandet och resultatet av sina åtgärder på ett lämpligt sätt.

### **Den förväntade outputen förverkligades i allmänhet, med viss försening som främst berodde på svåra förutsättningar**

#### **33**

De insatser som planerades inom kommissionens åtgärder i de prioriterade sektorer som granskades utfördes i allmänhet och outputen förverkligades till största delen. Inom sektorn säkerhet och rättvisa förverkligades dock outputen endast delvis. Det berodde på de svåra förutsättningarna efter statskuppen 2009 och också på att de nationella myndigheterna inte samarbetade tillräckligt när projekten skulle genomföras. Harmoniseringen av den rättsliga ramen, vilket var ett av PASS-programmets främsta mål, blev därför inte verklighet.

#### **34**

Även om outputen i allmänhet förverkligades försenades genomförandet i alla prioriterade sektorer på grund av statskuppen 2009, avsaknaden av ett avtal mellan landet och Internationella valutafonden under perioden 2012–2014 (se punkt 35) och kapacitetsbegränsningar hos de nationella myndigheterna.

### 35

Förseningarna var påtagligast inom skogssektorn och orsakades till största delen av statskuppen 2009. Efter det att de första programmen för skogssektorn hade ställts in 2009 kunde kommissionen inte underteckna finansieringsöverenskommelserna för Mosef och EuroFor förrän under andra halvan av programperioden (2011 respektive 2013), och genomförandet påbörjades inte förrän i slutet av perioden (2012 och 2014). Mosef försenades därefter också vid kontraktsingåendet och under genomförandet. Alla lokala bidrag och merparten av de projekt som gällde institutet för skogsskydd undertecknades den sista månaden innan tidsfristen för kontraktsingående gick ut. EU:s stöd till skogssektorn kommer därför troligen att pågå fram till 2019 trots att det ursprungligen planerades att vara avslutat till 2014.

### Trots att olika verktyg användes hade resultatövervakningen vissa brister

### 36

Kommissionen använde flera verktyg för att övervaka EU-stödet, som indikatorer, fältbesök, resultatriktad övervakning och utvärderingar. Valet och användningen av indikatorer hade följande brister:

- a) Närmare hälften av PASS-indikatorerna var inte tillräckligt relevanta eftersom de inte gällde åtgärdernas mål.
- b) Framstegen för några åtgärds mål övervakades inte med hjälp av indikatorer. Exempel är förbättringen av servicekvaliteten i sektorn vatten och sanitet, sänkningen av mödra- och barnadödligheten och skapandet av anständiga jobb inom skogssektorn.
- c) Inom sektorn vatten och sanitet handlade indikatorerna enbart om insatser och inte om utfall, och de överensstämde inte helt med de nationella strategierna. Till exempel nämndes antalet personer som fick ny eller bättre tillgång till vatten och sanitet i stället för den nationella andelen hushåll med tillgång till dricksvatten på landsbygden.
- d) Indikatorerna saknade ofta utgångsvärden. Det måste finnas en exakt utgångspunkt för att man ska kunna mäta framsteg och bedöma om mål är realistiska men även tillräckligt ambitiösa. När utgångsvärden hade angetts var de inte alltid tillförlitliga på grund av brister i de honduranska myndigheternas uppgiftsinsamling.
- e) Under våra intervjuer ifrågasatte Honduras regering och flera ministerier kvaliteten och relevansen hos de övervakningsuppgifter som det nationella statistikinstitutet hade samlat in, som ibland avvek från de övervakningsuppgifter som de berörda ministerierna tog fram.
- f) I några fall var indikatorerna inte trovärdiga (t.ex. ingen olaglig avverkning) eller så hade de inte definierats förrän efter det att medel hade anslagits. Indikatorerna och målen för APN fastställdes inte förrän finansieringsöverenskommelsen hade undertecknats.



## lakttagelser

### 37

Kommissionen använde också fältbesök som ett övervakningsinstrument. Även om kommissionen dokumenterade sina fältbesök hade de inte planerats utifrån en riskanalys.

### 38

Den resultatnriktade övervakningen utfördes av externa konsulter under eller efter det att åtgärderna hade genomförts. Under den granskade perioden konstaterades en betydande förstärkning av övervakningen inom varje prioriterad sektor och av alla åtgärder. Konsulterna lämnade rekommendationer som inte följdes upp konsekvent. I några fall (APN) berodde det på att rekommendationerna inte lämnades förrän mot slutet av genomförandeperioden, medan det i andra fall helt enkelt berodde på att de nationella myndigheterna inte vidtog de åtgärder som krävdes för att rekommendationerna skulle genomföras.

### **Kommissionen gjorde stora ansträngningar för att få till stånd en konstruktiv politisk dialog som bidrog till positiva förändringar**

### 39

Vi granskade om kommissionen hade ett strukturerat tillvägagångssätt för den politiska dialogen med tydliga mål, tät samverkan, registrering av framsteg och bedömning av resultat. Vi granskade också om den politiska dialogen följde målen för EU:s insatser och om den var aktiv, konstruktiv och tillräcklig för att få verkliga effekter.

### **Kommissionen har utarbetat relevanta strategier för den politiska dialogen om de flesta prioriterade sektorerna**

### 40

Villkoren för EU:s politiska dialog med Honduras fastställdes i avtalet om politisk dialog och samarbete (se punkt 6) och kommer i framtiden att omfattas av associeringsavtalet (se punkt 5). Den övergripande ramen för politisk dialog är lämplig. Sedan 2012 har EU-delegationen i Honduras utarbetat strategier för åtta politiska dialoger som omfattar makroekonomisk politik, förvaltning av de offentliga finanserna, utvecklingspolitik, anständigt arbete, livsmedelstrygghet, skogsbruk, vatten och sanitet samt kvalitetssystem för bättre konkurrenskraft.

### 41

Strategierna, som uppdaterades 2013 och 2015, innehåller målen för den politiska dialogen. De utgör god praxis, även om de tenderar att bestå av allmänna formuleringar och är otydliga i fråga om det antal kontakter som ska tas och på vilken nivå det ska ske. De är inte heller heltäckande – det finns ännu inte en specifik strategi för dialogerna om fattigdomsminskning eller säkerhet och rättvisa.

### 42

Viktiga aspekter av den politiska dialogen dokumenteras i landrapporter som utarbetas av delegationen och överlämnas till kommissionens huvudkontor. Dialogen dokumenteras också delvis av projektförvaltare som skickar interna rapporter till kommissionen från viktiga sammanträden. Rapporter av denna typ har lämnats om till exempel hälso- och sjukvård, utbildning, skogsbruk och kvalitetssystem för bättre konkurrenskraft. Genomförandet av strategierna för de politiska dialogerna har dock inte dokumenterats i sin helhet. Kommissionen har inte heller bedömt om de mål som har satts upp för strategierna för den politiska dialogen har uppnåtts.

### **Kommissionens politiska dialog underlättade genomförandet av EU:s åtgärder och ledde till några konkreta förbättringar**

### 43

Den politiska dialogen leds av givarna och inte av de nationella myndigheterna, vilket inte är optimalt. Kommissionen har gjort stora ansträngningar för att få till stånd en relevant och konstruktiv politisk dialog på alla nivåer. När dialogen samordnas med andra givare deltar kommissionen i de flesta initiativen. Kommissionen för även dialoger bilateralt eller i styrkommittéer som utövar tillsyn över de åtgärder som den finansierar, till exempel på områdena skogsbruk eller säkerhet och rättvisa. Kommissionens dialog har i allmänhet varit i linje med målen för åtgärderna och bidragit till deras genomförande.

### 44

Trots att EU är en av de största givarna i Honduras uppgick dess finansiella bidrag under den granskade perioden i genomsnitt till endast 0,2 % av landets BNP. Det inflytande som EU kan förvänta sig att utöva genom politisk dialog är därför begränsat – mycket mindre än till exempel Förenta staternas inflytande som är Honduras största handelspartner. Trots det hade kommissionens dialog också effekter som gick utöver åtgärdernas mål. Här följer några exempel:

- a) Utöver åtgärderna handlade kommissionens dialog om skogssektorn även om andra relevanta frågor, som bekämpning av barkborreangrepp och förhandlingar om ett frivilligt partnerskapsavtal mellan EU och Honduras om skogslagstiftningens efterlevnad samt förvaltning av och handel med skog. Förhandlingarna var framgångsrika, och det avtal som sannolikt kommer att undertecknas 2016 innebär att Honduras förbinder sig att endast handla med trävaruprodukter från lagligen avverkat timmer och att ta fram ett system för att kontrollera att timret är lagligt. Förhandlingarna hjälpte även till att förbättra kapaciteten inom skogssektorn.
- b) På området mänskliga rättigheter<sup>25</sup> var kommissionens politiska dialog en bidragande orsak till att FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter öppnar ett kontor i Honduras. Honduras regering har gett sitt godkännande och kontoret förväntas öppna snart. Kommissionen har framgångsrikt arbetat för rättsliga reformer, som en lag om skydd för människorättsförsvarare. Den har också hjälpt till att skapa en plattform för dialog med civilsamhället om mänskliga rättigheter och för utbyte med regeringen.

## 45

Vissa faktorer försvagade den potentiella effekten av kommissionens dialog.

- a) Vi fann få belegg för att kommissionen genom sin dialog behandlade några av de områden som stöddes i APN. Det anordnades till exempel endast ett fåtal bilaterala tekniska möten med de nationella myndigheterna om de stora svårigheterna att uppnå utbildningsmålen<sup>26</sup>. Dialogen med andra givare på detta område handlade om allmänna aspekter som förvaltningssystem och den nya utbildningslagen. Man tog sig inte an frågan om varför så många går om eller hoppar av skolan. Det finns inte heller några belegg för att kommissionens politiska dialog tog upp genomförandet av strategin för nationell statistik för 2011–2015 eller reformen av den offentliga förvaltningen, trots att detta skulle vara en del av åtgärden.
- b) De honduranska myndigheterna var inte alltid mottagliga för kommissionens politiska dialog. Trots EU:s ansträngningar till exempel antog regeringen inte en nationell policy för sektorn säkerhet och rättvisa. Kommissionen har inte heller lyckats lyfta fram det rättsliga observatorium som inrättades med stöd från EU. Det riskerar att bli mindre synligt och ändamålsenligt på grund av att regeringen stöder inrättandet av ett annat observatorium<sup>27</sup>.

25 Detta område är nära knutet till säkerhet och rättvisa.

26 Två möten 2011, ett 2012 och ett 2013.

27 Det andra observatoriet planerades av insatsen mot korruption och straffrihet i Honduras, som är en internationell kommission som inrättats för att utreda korruption. Amerikanska samarbetsorganisationen föreslog ett observatorium för att i fyra år ge myndigheterna stöd vid utredning och åtal av brott och med reformer av rättsväsendet.

Med de svåra omständigheter som råder i landet har EU:s åtgärder bidragit till en positiv utveckling men den allmänna situationen i Honduras är fortfarande bekymmersam

## 46

Vi granskade om EU:s åtgärder hade haft positiva effekter. Vi bedömde därför utvecklingen i den prioriterade sektorn liksom eventuella kopplingar mellan denna utveckling och EU-biståndet.

### Fattigdomen ökade

## 47

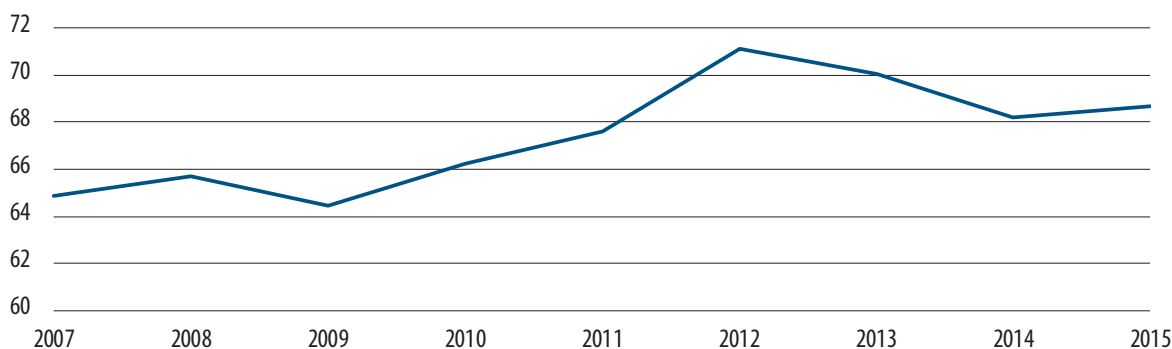
Trots ökade sociala utgifter ökade fattigdomen, beräknad utifrån inkomst och grundläggande behov, under perioden 2007–2015 (se **figur 3**). Fattigdomen är störst på landsbygden, men den extrema fattigdomen har ökat kraftigt i stadsområdena. Honduras är fortfarande ett av de fattigaste länderna med störst orättvisor<sup>28</sup> i Latinamerika.

28 Ginikoefficient på 0,58 % för 2014.

Figur 3

### Fattigdomen i Honduras (%)

Andelen fattiga (%)



Källa: Nationella statistikinstitutet.

## Utbildning

### 48

Ett antal positiva resultat har uppnåtts när det gäller utbildning. Utbildningsministeriet har antagit en ny utbildningslag<sup>29</sup> och flera förordningar. De största framgångarna som konstaterats av det internationella samfundet är att målet om minst 200 skoldagar per år i det offentliga skolsystemet har uppnåtts. Dessutom har omkring 400 förskolor öppnats varje år i missgynnade områden, och förbättringar av personalförvaltningssystemet har lett till att omkring 15 000 fiktiva lärartjänster har dragits in.

### 49

Dock uppnåddes inte det mål för 2015 som antagits i enlighet med millenniemålen om antalet barn som slutför låg- och mellanstadiet. Endast tre av de sju målen för 2013 i den nationella planen för 2010–2022 (se **ruta 1**) uppnåddes<sup>30</sup>. Av de utbildningsindikatorer som fastslogs i regeringens plan för 2010–2014 kunde sju inte mätas, tio visade på goda framsteg och elva låg under förväntan<sup>31</sup>. Inget av de åtta mål som skulle nås senast 2014 enligt APN uppnåddes. Resultatet för sex av dem låg till och med under utgångsvärdet<sup>32</sup>.

### 50

Det finns inga belägg för att APN hade några större effekter i utbildningssektorn. Trots att utbildningsministeriets budget ökade betydligt 2007–2010 stagnerade den sedan medan APN genomfördes. Effektiviteten höjdes emellertid, anslagen till förskolan ökade och lönekostnaderna minskade från 55 % av utgifterna 2007 till 49 % 2014.

## Hälso- och sjukvård

### 51

Fyra av de fem APN-målen som gällde hälso- och sjukvård uppnåddes. Antalet födselar på sjukhus ökade liksom andelen kvinnor som fick vård under graviditeten och efter förlossningen. Antalet besök på sjukvårdsmottagningar på landsbygden ökade också. Det övergripande hälso- och sjukvårdsmålet i APN uppnåddes eftersom barn- och mödradödligheten sjönk något under den granskade perioden. Men målen i den nationella hälso- och sjukvårdsplanen 2010–2014 och millennieutvecklingsmålen uppnåddes inte (se **tabell 1**).

29 Allmän utbildningslag (*Ley Fundamental de Educación*).

30 Antalet dagar i skolan, andelen ungdomar med högstadiet utbildning och det genomsnittliga antalet skolår.

31 Enligt Honduras revisionsorgan.

32 Reell tillgång till förskola, reell tillgång till högstadiet utbildning, matematik-kunskaper i tredje klass på lågstadiet, andelen barn som lämnar systemet och spanskakunskaper i förskolan och på låg- och mellanstadiet.

Barn- och mödradödlighet

		Barnadödlighet (per 1 000 levande födda)	Mödradödlighet (per 100 000 levande födda)
Situationen 2009		26	108
Mål	Nationella hälso- och sjukvårdsplanen 2010–2014 (mål för 2014)	15	60
	Millennieutvecklingsmålen (mål för 2015)	16	45
Situationen 2014		24	73

Källa: Nationella statistikinstitutet, nationella hälso- och sjukvårdsplanen och millennieutvecklingsmålen.

52

Att den nödvändiga politiska viljan fanns visade dock den betydande ökningen av hälsovårdsministeriets budget under perioden 2007–2015 och ansträngningarna att använda anslagen mer effektivt. Det framgår av att de centrala utgifterna sjönk och lönekostnaderna minskade från 18 till 15,4 % av utgifterna. Tillsammans med andra givare spelade EU en roll när det gällde dessa förbättringar. Dock hindrades ytterligare framsteg av strukturella brister, återkommande sjukdomsutbrott<sup>33</sup> och frekventa regeringsombildningar.

Vatten och sanitet

53

I Honduras har en relativt hög andel av befolkningen tillgång till vatten (86 % av hushållen 2012) och sanitet (80 % av hushållen 2012)<sup>34</sup>. Detta ligger nära, eller över, millennieutvecklingsmålen för 2015 (88 respektive 75 %). Skillnaderna mellan landsbygd och stadsområden är dock stora. Dricksvatten är också ett stort problem. Det uppskattas att endast 10 % av befolkningen på landsbygden har tillgång till klorbehandlat vatten jämfört med 70 % i stadsområdena<sup>35</sup>.

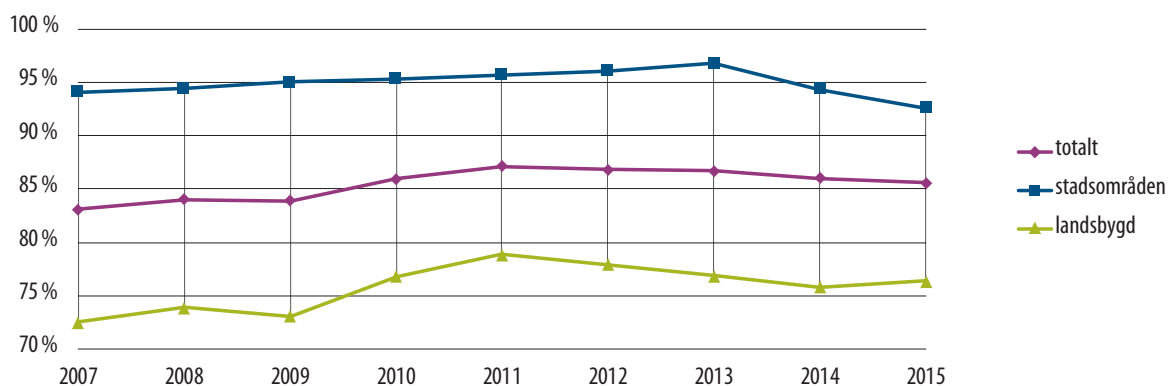
54

Sedan Papsac började genomföras 2012 hade tillgången till kranvatten (se **figur 4**) eller sanitet<sup>36</sup> inte blivit bättre eftersom investeringarna var för låga<sup>37</sup>. Den nationella vattenleverantörens budget<sup>38</sup> ökade under perioden 2007–2014, men de ytterligare anslag som tjänsteleverantören fick användes främst till icke-dis-kretionära utgifter som löner och betalning av skulder.

- 33 Som chikungunya, denguefeber, malaria och zikafeber.
- 34 Nationell demografi- och hälsoundersökning 2011–2012, regeringens rapport om den nationella planen 2010–2014 och *Foro Nacional de Convergencia*, en organisation i civilsamhället som övervakar genomförandet av nationella utvecklingsstrategier.
- 35 Nationellt program för att förbättra dricksvattenkvaliteten, en del av den nationella planen för dricksvatten och sanitet.
- 36 WHO/UNICEF, gemensamt övervakningsprogram för vattenförsörjning och sanitet, Honduras. Uppdaterades i juni 2015. Uppgifter även från nationella statistikinstitutet.
- 37 Världsbanken, 2013. *Honduras - A Public Expenditure Review: Decentralisation of water and sanitation services* (Honduras – en genomgång av offentliga utgifter: decentralisering av tjänster för vatten och sanitära tjänster).
- 38 *Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados*.

Figur 4

## Hushåll med tillgång till kranvatten i Honduras



Källa: Nationella statistikinstitutet.

## 55

I det här sammanhanget var EU:s bidrag till sektorn relativt begränsat. De nationella myndigheterna använde medel från flera givare för att ge 13 957 personer tillgång till vatten och sanitet, och förstärkte samtidigt 20 kommunala vattenmyndigheter och lokala tillsyns- och kontrollenheter, inrättade tre råd för avrinningsområden och godkände den nationella planen för dricksvatten och sanitet med tillhörande finansiella regler.

## Kvalitetssystem för bättre konkurrenskraft

## 56

Papsac-målen uppnåddes. De var outputmål och gällde antalet ackrediterade processer, godkända producenter och medvetandekampanjer. Sluteffekten av stödet på de honduranska produkternas konkurrenskraft kan dock inte mätas. Det finns tecken som tyder på att effekten var ganska begränsad. Från 2012 till 2015 ökade exporten något i volym, men det samlade värdet sjönk. Volymen på exporten till EU varierade, men toppnoteringen från 2011<sup>39</sup> uppnåddes inte igen trots det associeringsavtal som slöts 2012 (se punkt 5).

39 2 800 miljoner kilo till ett värde av totalt 2 100 miljoner dollar (källa: Honduras centralbank).

## EU-stödet ledde till reformer av skogsförvaltningen men det är för tidigt att se en samlad effekt

### 57

EU:s stöd till skogssektorn ledde till ytterligare reformer. Kombinationen av projektstöd och möjligheten att få sektorspecifikt budgetstöd från EU gjorde att det 2013 gick snabbare att utforma och anta en enda politik för sektorn som gav institutet för skogsskydd starkare befogenheter. EU-stödet bidrog även till reformer som syftade till att förbättra styrningen inom sektorn, stärka den kommunala skogsförvaltningen och förenkla administrativa rutiner.

### 58

Reformerna har ännu inte lett till någon större samlad effekt. Andelen skogsmark i Honduras sjönk faktiskt från 59 % 2011 till 48 % 2014<sup>40</sup>. Detta minskade inte bara landets skogstäcke utan påverkade även den biologiska mångfalden. En viktig bidragande orsak var att den areal som var föremål för skogsförvaltning minskade, vilket framgår av att antalet skogsförvaltningsplaner minskade<sup>41</sup>. Varannan hektar omfattades därför inte längre av en förvaltningsplan. Övergripande frågor som skogsbränder har därför blivit svårare att hantera. Antalet skogsbränder och den areal som påverkas har ökat stadigt sedan 2012.

### 59

Orsakerna till att de synliga effekterna hittills har varit få är bland annat följande:

- a) Förstärkningen av institutet för skogsskydd försenades av juridiska orsaker. Institutet hade därför inte uppnått sin fulla operativa styrka när EuroFor startade. Det innebär att man inte kunde utnyttja möjligheten att göra effektivitetsvinster i genomförandet av skogspolitik i allmänhet och EuroFor i synnerhet.
- b) De nationella myndigheterna utnyttjade endast i liten utsträckning de ytterligare budgetresurserna från EU-stödet för att uppnå mål inom skogsbrukssektorn<sup>42</sup>.
- c) Sektorn ställdes inför stora ytterligare utmaningar, som barkborreangreppet (se punkt 44 a).

40 Honduras statistiska årsbok om skogsbruk för 2011 och 2014.

41 En skogsförvaltningsplan är ett tekniskt, juridiskt och operativt dokument som anger hur en specifik skog ska förvaltas på ett hållbart sätt under en period av minst fem år. Den innehåller mål, en investeringsplan och ett åtgärdsprogram.

42 De medel som varje år fördes över från Honduras statskassa till institutet för skogsskydd ökade inte 2013 och 2014. Det skedde en ökning 2015 (1,3 miljoner euro) men den var betydligt mindre än det budgetstöd från EU som dittills hade betalats ut (1,8 miljoner euro).



## EU-stödet har bidragit till ett närmare samarbete mellan rättsväsendet och institutionerna för offentlig säkerhet men situationen i landet är fortfarande kritisk

### 60

Sedan 2011 har kampen mot våld, straffrihet och korruption intensifierats betydligt i Honduras. Med stödet från EU har detta lett till vissa framsteg. Styrkommittéerna för PASS och Eurojusticia förbättrade informationsutbytet mellan rättsväsendet och institutionerna för offentlig säkerhet, vilket gav det positiva resultatet att man började ingå interinstitutionella överenskommelser om bland annat gemensam utbildning. Den interinstitutionella samordningen begränsas dock fortfarande av att varje institution följer sin egen strategi. Försöken att anta en enda nationell politik för sektorn säkerhet och rättvisa och harmonisera den rättsliga ramen lyckades inte på grund av institutionella brister och den besvärliga situationen efter statskuppen 2009.

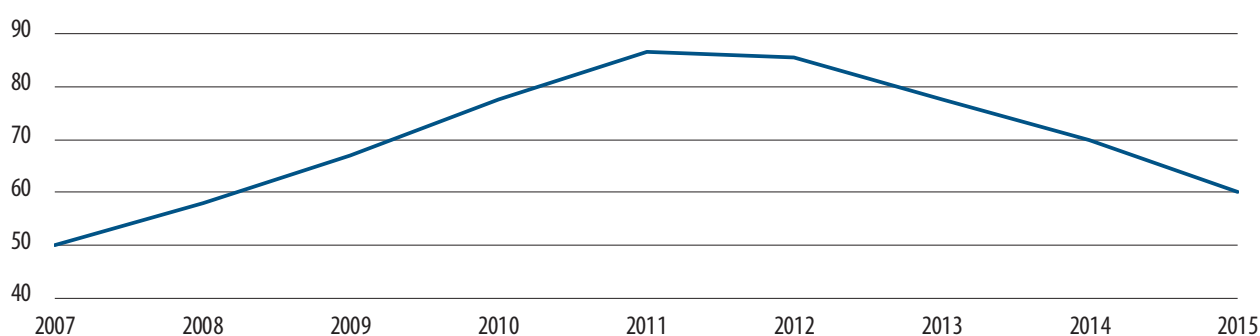
### 61

Det utbredda våldet är fortfarande ett problem. Även om mordfrekvensen inte exakt återspeglar det övergripande säkerhetsläget är det en viktig indikator (se **figur 5**). Trots att mordfrekvensen har sjunkit sedan 2012 är den fortfarande mycket hög för regionen (färre än 30 döda per 100 000 invånare i Centralamerika) och vid en internationell jämförelse (färre än tio döda per 100 000 invånare<sup>43</sup>).

43 FN:s drog- och brottsbekämpningsbyrå, *Global Study on Homicide 2013* (global studie om mord 2013), finns på <https://www.unodc.org/gsh/>

Figur 5

### Årlig mordfrekvens per 100 000 invånare i Honduras



Källa: Honduras polis.

### 62

När det gäller skälen till att mordfrekvensen har sjunkit görs det olika tolkningar. Regeringen förlitar sig på hårdhänta metoder och använder till exempel militärpolis i stället för att satsa på förebyggande åtgärder. Även om förebyggande insatser och förstärkningen av offentliga säkerhetsinstitutioner kan ha bidragit till minskningen finns det inga konkreta bevis för det. Eftersom EU:s finansiella bidrag var relativt litet och några av de främsta målen för PASS inte uppnåddes är det sannolikt att effekten av EU-finansieringen var ganska begränsad.

## 63

Vid granskningen bedömde vi ändamålsenligheten i EU:s utvecklingsbistånd till prioriterade sektorer i Honduras. Vi fann att EU:s åtgärder, med de svåra omständigheter som råder i landet, var relevanta, i allmänhet levererade den förväntade outputen och bidrog till ett antal positiva utvecklingstendenser i sektorerna. Samtidigt är den allmänna situationen i landet fortfarande bekymmersam. Fattigdomen har ökat, skogsarealen har minskat och fortfarande är våldet utbrett och mordfrekvensen mycket hög. Vi fann också brister i kommissionens förvaltning av EU-biståndet. Baserat på detta underlag drar vi slutsatsen att EU:s utvecklingsbistånd till prioriterade sektorer i Honduras var delvis ändamålsenligt.

## 64

Kommissionens tillvägagångssätt för att tillhandahålla utvecklingsbistånd i Honduras riktades korrekt mot områden med stora behov som i de flesta fall omfattades av relevanta och trovärdiga nationella strategier. Det flexibla tillvägagångssättet innebar dock att flera områden bara fick EU-bistånd under en relativt kort tid, vilket ökade risken för att dess potentiella effekter sattes på spel. Vi fann vidare att EU:s åtgärder för att tillhandahålla bistånd hade mycket allmänna mål. Det ekonomiska biståndet var därför spritt över många områden eller tillgodosåg inte vissa prioriterade behov. Även om det finns en bra struktur för givarsamordning i Honduras var det faktiska samarbetet relativt begränsat, vilket i några specifika fall ledde till överlappande stöd. Kommissionen försöker trots det få till stånd en gemensam programplanering med EU-medlemsstater från 2018 (se punkterna 12–20).

### **Rekommendation 1 – Förbättra EU:s tillvägagångssätt genom att göra det mer enhetligt och fokuserat**

När kommissionen nästa gång ändrar sin strategi för bistånd till prioriterade sektorer i Honduras bör den förbättra sitt tillvägagångssätt genom att

- a) säkerställa att biståndet till prioriterade sektorer ges tillräckligt länge för att de uppsatta målen ska kunna nås,
- b) snäva in fokus för sina åtgärder mot färre väl definierade områden för att hjälpa ett begränsat antal institutioner,
- c) fortsätta att försöka få till stånd en gemensam programplanering med EU-medlemsstater och bättre samordna sitt tillvägagångssätt med andra givare.

## Slutsatser och rekommendationer

### 65

Kommissionen tillhandahöll en stor del av sitt ekonomiska bistånd i form av budgetstöd och stödde därmed generellt relevanta och trovärdiga nationella strategier. Emellertid saknade EU-delegationen de expertkunskaper om makroekonomi och förvaltning av offentliga finanser som krävs för att förvalta budgetstödtransaktioner på fältet. Vidare finns det stora risker med att tillhandahålla budgetstöd i Honduras som gäller den makroekonomiska ramen och förvaltningen av de offentliga finanserna. Kommissionen kunde delvis minska riskerna med hjälp av dialog och tekniskt bistånd och genom att fastställa villkor som skulle uppfyllas innan budgetstödet betalades ut. Kommissionen bedömde inte berättigandet till budgetstöd på ett tillräckligt strukturerat sätt för att se om de förväntade resultaten uppnåddes i enlighet med målinriktade och tydligt definierade riktvärden. I ett fall gjorde kommissionen ett åtagande om att tillhandahålla budgetstöd samtidigt som den höll inne utbetalningar för bristande efterlevnad av de övergripande stödvillkoren. Detta sände dubbla budskap till partnerlandet, vilket satte biståndseffektiviteten på spel (se punkterna 21–31).

### Rekommendation 2 – Förbättra förvaltningen av budgetstödtransaktioner

Kommissionen bör ytterligare förbättra förvaltningen av sina budgetstödtransaktioner genom att

- a) säkerställa att man sänder konsekventa budskap när man fattar beslut om nya budgetstödkontrakt; kommissionen bör i synnerhet undvika att göra åtaganden om budgetstöd och samtidigt hålla inne utbetalningar eftersom stödvillkor som gäller den makroekonomiska ramen och/eller förvaltningen av offentliga finanser inte har uppfyllts,
- b) bättre strukturera sina framtida bedömningar av berättigandet till budgetstöd för att se om de förväntade resultaten uppnås i enlighet med målinriktade och tydligt definierade riktvärden,
- c) säkerställa att EU-delegationen i Honduras vid nästa rotation av personal får fler anställda med expertkunskaper om makroekonomi och förvaltning av offentliga finanser.

### 66

Större delen av de verksamheter och den output som planerades för kommissionens åtgärder har förverkligats även om det skedde med stora förseningar som till största delen berodde på yttre faktorer. Kommissionens resultatövervakning påverkades av brister vid valet och användningen av indikatorer, planeringen av fältbesök, valet av tidpunkt för resultatriktad övervakning och uppföljningen av de rekommendationer som detta utmynnade i (se punkterna 32–38).

### Rekommendation 3 – Förbättra mätningen av EU-åtgärdernas resultat

---

Kommissionen bör ytterligare förbättra resultatmätningen av framtida EU-åtgärder genom att vid rätt tidpunkt välja tillräckliga, relevanta och kvantifierbara resultatindikatorer och fastställa utgångsvärden för dem. Den bör då överväga att förbättra de nationella systemen för att få tillgång till tillförlitliga uppgifter om demografiska och andra trender, särskilt det nationella statistikinstitutet. Kommissionen bör förbättra valet av tidpunkt för sin resultatriktade övervakning och systematiskt följa upp de rekommendationer som den utmynnar i.

## 67

Kommissionen har utarbetat dialogstrategier för att strukturera sin politiska dialog om olika områden med Honduras regering. Det är god praxis även om strategierna tenderar att vara ganska allmänna och inte omfattar alla relevanta områden, som fattigdomsminskning och säkerhet och rättvisa. Vidare har kommissionen inte gjort skriftliga bedömningar av i vilken utsträckning de mål som sattes upp i dialogstrategierna har uppnåtts. Kommissionen har generellt gjort stora ansträngningar på alla nivåer för att få till stånd en relevant och konstruktiv politisk dialog, vilket bidrog till att målen för EU-åtgärderna uppnåddes (se punkterna 39–45).


### Rekommendation 4 – Förbättra den politiska dialogen inom de prioriterade sektorerna

---

Kommissionen bör ytterligare förbättra sin politiska dialog inom de prioriterade sektorerna före 2018 genom att genomgående använda dialogstrategier för alla relevanta områden. I det bör en tydlig definition av de förväntade resultaten/det förväntade utfallet av dialogen ingå. Kommissionen bör därefter göra skriftliga bedömningar av i vilken utsträckning målen i dialogstrategierna har uppnåtts.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning III, med ledamoten Karel Pinxten som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 25 oktober 2016.

*För revisionsrätten*



Klaus-Heiner LEHNE  
ordförande

## Karta över Honduras



Kartframställning: Eurostat — GISCO, 06/2016

Administrativa gränser: © EuroGeographics © UN-FAO © Geonames

## Vägledande anslag till prioriterade sektorer i Honduras för 2007–2013 och 2014–2020

Period	2007–2013		2014–2020
<b>Prioriterad sektor</b>	<b>Fattigdomsminskning</b>		<b>Livsmedelstrygghet</b>
<b>Områden som omfattades</b>	NIP 1 (2007–2010)	NIP 2 (2011–2013)	
	Utbildning	Vatten och sanitet	Familj jordbruk
	Hälsa- och sjukvård	Förbättra kvalitetssystem	
<b>Belopp prioriterad sektor (miljoner euro)</b>	65,5	45,5	
	<b>111</b>		<b>100</b>
<b>Prioriterad sektor</b>	<b>Naturresurser</b>		
<b>Områden som omfattades</b>	NIP 1 (2007–2010)	NIP 2 (2011–2013)	
	Skogsbruk	Skogsbruk	
		Förnybara energikällor	
		Energieffektivitet	
<b>Belopp prioriterad sektor (miljoner euro)</b>	21	47	
	<b>68</b>		
<b>Prioriterad sektor</b>	<b>Rättvisa och offentlig säkerhet</b>		<b>Rättsstatsprincipen</b>
<b>Områden som omfattades</b>	NIP 1 (2007–2010)	NIP 2 (2011–2013)	
	Säkerhet	Ändrat från Säkerhet (PASS) till Rättvisa (Eurojusticia)	Korruptionsbekämpning Ökat medborgardeltagande
<b>Belopp prioriterad sektor (miljoner euro)</b>	41	3	
	<b>44</b>		<b>40</b>
<b>Prioriterad sektor</b>			<b>Sysselsättning</b>
<b>Områden som omfattades</b>			Anständiga jobb och socialt skydd
<b>Belopp prioriterad sektor (miljoner euro)</b>			<b>85</b>
			<b>Stödåtgärder</b>
			<b>10</b>
<b>Totalt belopp (miljoner euro)</b>	<b>223</b>		<b>235</b>

Källa: Europeiska kommissionen.

## Bilateralt bistånd till Honduras: beslut under perioden 2007–2015 (i euro)

Beslutsår	Programmets namn	Ursprungligt anslag	Kontraktbelopp per 31.12.2015	Betalt per 31.12.2015
<b>Program 2007–2013</b>		<b>219 100 000,00</b>	<b>180 704 286,95</b>	<b>116 339 650,22</b>
<b>Fattigdomsminskning</b>		<b>102 600 000,00</b>	<b>81 004 660,17</b>	<b>68 906 315,17</b>
2008	Apoyo Presupuestario al Plan de Nación (APN)	60 500 000,00	38 921 310,17	38 921 310,17
2011	Programa de Apoyo Presupuestario Sectorial Agua y Calidad (PAPSAC)	42 100 000,00	42 083 350,00	29 985 005,00
<b>Naturresurser</b>		<b>68 000 000,00</b>	<b>66 387 310,95</b>	<b>26 655 622,36</b>
2010	Modernización del sector forestal (MOSEF)	47 000 000,00	46 420 000,00	11 781 637,00
2012	Programa de Apoyo Europeo al Sector Forestal - EuroFor	21 000 000,00	19 967 310,95	14 873 985,36
<b>Säkerhet och rättvisa</b>		<b>36 500 000,00</b>	<b>19 148 940,82</b>	<b>10 306 872,92</b>
2007	Programa de Apoyo al Sector Seguridad en Honduras (PASS) Fase 1	9 000 000,00	6 811 509,16	6 588 572,38
2013	Promoviendo una Justicia Rápida y Accesible en Honduras (Eurojusticia)	27 500 000,00	12 337 431,66	3 718 300,54
<b>Övriga program 2007–2013</b>		<b>12 000 000,00</b>	<b>14 163 375,01</b>	<b>10 470 839,77</b>
2008	Proyecto de Apoyo a la Modernización de la Administración Pública y a la Integración Regional (PAAPIR)	5 000 000,00	7 548 932,69	6 264 996,94
2009	Phasing Out - Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria en Honduras (PASAH)	2 000 000,00	1 978 008,79	1 978 008,79
2011	Programa de Apoyo a los Derechos Humanos (PADH)	5 000 000,00	4 636 433,53	2 227 834,04
<b>Program 2014–2020</b>		<b>53 200 000,00</b>	<b>13 395 500,00</b>	<b>2 479 100,00</b>
<b>Livsmedelstrygghet</b>		<b>30 000 000,00</b>	<b>3 997 700,00</b>	<b>799 540,00</b>
2014	Seguridad Alimentaria, Nutrición y Resiliencia en el Corredor Seco (EUROSAN)	30 000 000,00	3 997 700,00	799 540,00
<b>Sysselsättning</b>		<b>11 600 000,00</b>	<b>4 698 900,00</b>	<b>839 780,00</b>
2014	Fortalecimiento Institucional del Empleo Decente y la Seguridad Social en Honduras (EURO +LABOR)	11 600 000,00	4 698 900,00	839 780,00
<b>Rättsstatsprincipen</b>		–	–	–
–		–	–	–
<b>Övriga program 2014–2020 (tekniskt bistånd)</b>		<b>10 000 000,00</b>	<b>5 952 150,00</b>	<b>1 187 830,00</b>
2014	Medidas de Apoyo al Desarrollo Institucional y a la Gestión de Políticas (MADIGEP)	10 000 000,00	5 952 150,00	1 187 830,00
<b>TOTALT</b>		<b>272 300 000,00</b>	<b>194 099 786,95</b>	<b>118 818 750,22</b>

Källa: Europeiska kommissionen.



Bilaga IV

Villkor i finansieringsöverenskommelser om EU-åtgärder

Åtgärd	Förvaltning av de offentliga finanserna	Insyn i budgeten och övervakning av den	Makroekonomisk stabilitet	Fattigdomsminskning	Skogsbruk
<p><b>APN</b></p>	<p>Tillfredsställande framsteg i genomförandet av programmet för förvaltning av de offentliga finanserna. Baserat på slutsatserna efter bedömningen av offentliga utgifter och ekonomisk ansvarighet; presentation och genomförande av ett flerårigt program för förvaltning av de offentliga finanserna som innehåller</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• politiska prioriteringar, program och projekt,</li> <li>• politiska åtgärder (reformer),</li> <li>• specifika, mätbara, uppnåbara, relevanta och tidsbundna målikatorer, målsättningar och utgångsvärden, en flerårig budget.</li> </ul> <p>Under år 3 och 4: en bedömning av offentliga utgifter och ekonomisk ansvarighet ska utföras och offentliggöras.</p>	<p>Insyn i budgeten och övervakning av den</p>	<p>Makroekonomisk stabilitet</p> <p>Kommissionens positiva bedömning av förekomsten av en makroekonomisk politik för att säkra ekonomisk stabilitet. Bygger på: årlig presentation av en uppdaterad makroekonomisk strategi som visar de viktigaste makroekonomiska och monetära måtten och resultaten och utvecklingen av de viktigaste makroekonomiska variablerna. Tillfredsställande genomförande av den makroekonomiska och monetära politiken, med särskild inriktning på</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• inflation,</li> <li>• storleken på guld- och valutareserven,</li> <li>• den externa bytesbalansen,</li> <li>• skatteintäkter,</li> <li>• statskskuld.</li> </ul>	<p>Fattigdomsminskning</p> <p>Kommissionens tillfredsställande bedömning av framstegen i genomförandet av regeringens plan. Bygger på: Under år 1: Presentation och offentliggörande av regeringens plan. Offentliggörande och årlig presentation av en rapport om genomförandet av regeringens plan med följande information:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• I vilken utsträckning mål och indikatorer har uppnåtts.</li> <li>• I vilken utsträckning politiken har genomförts.</li> <li>• Budgetgenomförandet.</li> </ul>	<p>Skogsbruk</p>

Bilaga IV

Åtgärd	Förvaltning av de offentliga finanserna	Insyn i budgeten och övervakning av den	Makroekonomisk stabilitet	Fattigdomsminskning	Skogsbruk
<p><b>PAPSAC</b></p>	<p>Tillfredsställande framsteg i genomförandet av planen för förvaltning av de offentliga finanserna och/eller en reform av förvaltningen av de offentliga finanserna, med särskild betoning av</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• skattepolitiken och skatteförvaltningen,</li> <li>• det integrerade systemet för ekonomisk förvaltning,</li> <li>• trovärdighet, insyn, kontroll och revision när det gäller budgeten,</li> <li>• genomförande av en heltäckande anti-korruptionspolitik, inköpsystem,</li> <li>• lämplig budgetering av delbetalningar.</li> </ul>		<p>Tillfredsställande framsteg vid upprätthållandet av en stabil makroekonomisk politik med särskild inriktning på</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• kontroll över utgifterna för löner,</li> <li>• kontroll över den kortfristiga och medellånga statskulden,</li> <li>• det offentliga underskottet,</li> <li>• låneskuldrisken,</li> <li>• framsteg i genomförandet av lagen om offentlig förvaltning,</li> <li>• valutaservens storlek.</li> </ul>	<p>På området vatten och sanitet, framläggande av rapporter om framstegen när det gäller</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• förstärkningen av ledarskapet för det nationella rådet för dricksvatten och sanitet,</li> <li>• godkännande av och framsteg i genomförandet av sektorpolitiken,</li> <li>• nystart och funktionsätt när det gäller sektorns trepartskommitté,</li> <li>• utarbetande och godkännande av den nationella planen för dricksvatten och sanitet,</li> <li>• framsteg i genomförandet av den nya allmänna lagen om vattenförsörjning,</li> <li>• framsteg i genomförandet av ramiagen om dricksvatten och sanitet.</li> </ul> <p>När det gäller kvalitetssystemen för ökad konkurrenskraft, framläggande av rapporter om framstegen när det gäller</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• genomförande av lagen om kvaliteten och konsolidering av verksamheterna inom det nationella kvalitetssystemet,</li> <li>• genomförande av strategin för konkurrenskraft,</li> <li>• konsolidering av verksamheterna inom avdelningen för den nationella livsmedelsindustrins strategiska plan för hälsa.</li> </ul>	

Bilaga IV

Åtgärd	Förvaltning av de offentliga finanserna	Insyn i budgeten och övervakning av den	Makroekonomisk stabilitet	Fattigdomsminskning	Skogsbruk
<p><b>EuroFor</b></p> <p>Tillfredsställande framsteg i det påvisbara genomförandet av programmet för förbättring och reform av förvaltningen av offentliga medel, med särskild betoning av</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• skattepolitiken och skatteförvaltningen,</li> <li>• det integrerade systemet för ekonomisk förvaltning,</li> <li>• trovärdighet, insyn, kontroll och revision när det gäller budgeten,</li> <li>• genomförande av en heltäckande anti-korruptionspolitik, inkomssystem, lämplig budgetering av delbetalningar.</li> </ul>	<p>Regelbunden tillgång till enhetlig och heltäckande budgetinformation.</p>	<p>Tillfredsställande framsteg vid upprätthållandet av en påvisbar stabil makroekonomisk politik med särskild inriktning på</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• kontroll över utgifterna för löner,</li> <li>• kontroll över den kortfristiga och medellånga statskulden,</li> <li>• det offentliga underskottet,</li> <li>• låneskuldrisken,</li> <li>• framsteg i genomförandet av lagen om offentlig förvaltning, reformer av pensionssystem och socialförsäkringar, reformer av offentliga bolag.</li> </ul>		<p>Tillfredsställande framsteg i genomförandet av strategin och politiken för sektorn, bland annat genom rapporter med belägg för framsteg när det gäller</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• förstärkning av ledarskapet för institutet för skogsskydd,</li> <li>• förbättring av organisationsstrukturen för institutet för skogsskydd,</li> <li>• framsteg i genomförandet av det nationella skogsbruksprogrammet, funktionsättet för det nationella konsultativa rådet för skogsbruk i samarbetet med regioner och kommuner,</li> <li>• framsteg i genomförandet av skogsbrukslagen,</li> <li>• sänkning av den genomsnittliga kostnaden för godkännande av förmaliteter beräknad per kubikmeter virke,</li> <li>• framsteg i genomförandet av den nationella strategin mot illegal avverkning, särskilt it-systemet för registrering, förvaltning och kontroll av skog,</li> <li>• framsteg inom det frivilliga partnerskapsavtalet mellan EU och Honduras om skogslagstiftningens efterlevnad samt förvaltning av och handel med skog,</li> <li>• mer och bättre information om sektorn och offentligt tillgänglig information om förvaltningen av institutet för skogsskydd.</li> </ul>	

## Sammanfattning

### III

Kommissionen gör sitt yttersta för att hjälpa landet att förbättra sin utvecklingsnivå. Kommissionen anser att EU:s utvecklingsbistånd, under svåra omständigheter, har haft verkliga effekter i insatsområdena.

Kommissionen kommer att fortsätta att förbättra de brister som identifierats i förvaltningen av stödet i enlighet med revisionsrättens förslag, men skulle dock vilja påpeka att det inte går att fastställa i vilken utsträckning "förvaltningsbrister" hindrat EU:s effekt på utvecklingen, särskilt med tanke på det stora antalet externa faktorer i sammanhanget.

När det gäller skogsarealen betonar kommissionen att yttre faktorer varit den främsta orsaken till att skogsmark gått förlorad. Exempelvis är barkborrar orsaken till att 11 % av landets skogar har försvunnit.

### IV

Fokusområdena i landet behövde ändras på ett flexibelt sätt för att möta förändrade behov i landet.

EU:s fleråriga vägledande program (Multiannual Indicative Programme, nedan kallat *MIP*) garanterar samstämmighet samtidigt som de möjliggör flexibilitet för att beakta ny utveckling och nationella politiska alternativ. Därför måste en noggrann avvägning göras mellan en fast samarbetsdagordning som inte är anpassad till nationella prioriteringar, och en dagordning som strävar efter att beakta förändrade omständigheter i verksamhetsländerna, samtidigt som de långsiktiga målen bibehålls.

Med tiden har kommissionen inriktat sig på mer snävt definierade sektorer, vilket framgår av förändringar som gjorts i prioriteringarna från landstrategidokumentet (Country Strategy Paper, nedan kallat *CSP*) 2007/2013 till *MIP* 2014/2020. I detta sammanhang fanns vid förhandlingen av *MIP* 2014–2020 en samsyn med regeringen om att någon brytning inte skulle ske med *CSP* 2007–2013 och graden av anpassning till nationella prioriteringar var mycket uppskattad av honduranska intressenter.

Dessutom anser kommissionen sig ha ett brett urval lämpliga verktyg för att övervaka resultaten, som omfattar politisk dialog, kontrollbesök och resultatriktad övervakning.

### V

Biståndsgivarnas samordningsgrupp för G16 i Honduras är ett mycket användbart verktyg för samordning mellan givare. Gruppen har arbetat kontinuerligt sedan starten år 1998, och hela tiden tillämpat principer för biståndseffektivitet.

Fördelen med G16 är möjligheten till långsiktig politisk dialog mellan regeringen i Honduras och större givare. Samordningen mellan givare i Honduras har därför varit tydligt formulerad och strukturerad, vilket gjort överlappningarna i samarbetet mindre.

Den gemensamma programplanering, som ska inledas år 2018, kommer att förbättra samarbetet ytterligare och höja nivån för samarbetsinsatserna.

### VI

Strategier för den politiska dialogen fastställs i sektorer som omfattas av budgetstöd, där de utgör ett av flera instrument (ekonomiskt stöd, tekniskt bistånd, övervakning och så vidare).

I vilken utsträckning målen för sektorn har uppnåtts bedöms skriftligen för varje utbetalning av budgetstöd. Det uppnådda resultatet är en kombinerad effekt av alla typer av instrument, inte bara av den politiska dialogen.

Kommissionen kommer oavsett detta att fortsätta att stärka sina mekanismer för politisk dialog, särskilt bedömningen och övervakningen av den politiska dialogens framsteg och en lämplig dokumentation av dessa.

### VII

Kommissionen säkerställer att det alltid finns expertkunskaper om makroekonomi i samtliga delegationer, baserat på ett nyttokostnadsperspektiv. Trots att delegationen fram tills nyligen inte hade någon expert på makroekonomi och förvaltning av offentliga finanser på plats, fick den tekniskt stöd från delegationen i Nicaragua.

Dessutom har EU:s delegation i Honduras kunnat utnyttja ett stort antal sakkunniga inom offentliga finanser och makroekonomiska frågor: från huvudkontoret, genom kontrollbesök på fältet, genom tekniskt bistånd (Paapir, stödprogram för den offentliga förvaltningen och den regionala integrationen) och dagliga kontakter med huvudkontoret i särskilda frågor.

Dessutom genomförde kommissionen uppdrag för huvudkontoret i Honduras och Washington för att övervaka situationen och samarbetade inte bara med den honduranska staten, utan även med IMF.

Som en allmän kommentar vill kommissionen understryka att den gör sitt absolut yttersta för att anställa rätt personal till delegationerna, och dess anställda deltar i regelbundna utbildningsprogram och fortbildningskurser i det här avseendet.

Delegationerna tillämpar också strikt riktlinjerna för budgetstöd i alla sina bedömningar av stödberättigande.

Det budgetstöd som delats ut har varit enhetligt och konsekvent, baserats på en nära dialog med partnerlandet och har säkerställt kontinuerlig politisk dialog och anpassning till svåra omständigheter.

Dessutom analyseras alla handlingar om utbetalning noggrant, och slutliga beslut fattas av styrkommittén för budgetstöd. Styrkommittén för budgetstöd är ett beslutsorgan som alltid dokumenterar de beslut som fattas av dess ledamöter.

Riktlinjerna för budgetstöd möjliggör det dynamiska tillvägagångssätt som infördes genom meddelandet om budgetstödet KOM(2011) 638 slutlig och rådets tillhörande slutsatser: "EU kommer vid alla former av budgetstöd att tillämpa ett skräddarsytt och dynamiskt upplägg för stödberättigande, som fokuserar på framsteg i genomförandet av trovärdiga och relevanta sektorsreformstrategier, för största möjliga effekt ute på fältet" (rådets slutsatser 9371/12).

## Iakttagelser

### 13

När det gäller stödet på området förnybar energi och energieffektivitet, skedde inget samarbete under perioden 2011–2013. De åtgärder som föreskrivs i det nationella vägledande programmet för 2007–2013 i dessa områden hade föreslagits som en uppföljning av tidigare åtgärder inom elektricitetssektorn, dvs. till GAUREE och GAUREE 2-projektet (Autonomous Management and Rational Use of Electric Energy).

Vid halvtidsöversynen (2009) angav dock regeringen, genom ministern med ansvar för elektricitetssektorn, att stödet avseende förnybar energi och energieffektivitet inte var nödvändigt. De nationella myndigheterna med ansvar för energisektorn konstaterade att lagen för att uppmuntra användandet av förnybara energikällor hade gett upphov till nya förnybara energikällor genom privata investeringar.

Detta förklarar varför EU:s delegation inkluderade åtgärder avseende förnybar energi och energieffektivitet i sina program för skogsbruket (Mosef och Clifor). Dessa verksamheter har genomförts som anpassningsmekanismer till klimatförändringar och incitament för att förvalta skogsresurserna (och inte som insatser i energisektorn).

När det gäller kvalitetsystem för att förbättra konkurrenskraften var denna sektor en kompletterande del av kommissionens strategi för att stödja genomförandet av EU:s associeringsavtal med Centralamerika.

Undertecknandet av associeringsavtalet mellan EU och Centralamerika den 29 juni 2012 och den provisoriska tillämpningen av del IV i associeringsavtalet från den 1 augusti 2013 motiverar också EU:s insatser i detta avseende.

### 14

EU-stödet genomfördes i dessa sektorer eftersom de betraktades som prioriterade i regeringens strategi för fattigdomsbekämpning.

Under 2006 deltog dessutom delegationen i de gemensamma diskussionerna mellan givare och regeringen i den rådgivande kommittén till strategin för fattigdomsbekämpning (*Consejo Consultivo de la ERP*) för att se över denna strategi. Budgetinvesteringar (inhemska och med extern finansiering) koncentrerades till följande sektorer: utbildning, hälsa och nutrition, socialt skydd, infrastruktur, produktion av och åtkomst till tillgångar samt styrning. Dessa områden blev också prioriterade områden för EU:s åtgärder för samarbete.

När det gäller den korta tidsperiod under vilken stödet tillhandahölls, var en viss flexibilitet i EU-programmen nödvändig för att reagera och anpassa åtgärderna efter en politisk kris orsakad av statskuppen år 2009 (se kommissionens svar på punkt IV).

### 15

#### a)

Kommissionen betonar att skogssektorn även är kopplad till vatten- och avloppshantering och till markskydd. Mot bakgrund av detta bedömde delegationen att det stöd som kommuner fått genom Mosef var förenligt med projektets mål.

Mosef är det största projektet i det internationella givarsamfundet som stärker samordningen mellan de tre institutionerna som beviljar äganderätt till skogsmark.

Markinnehav är av naturen en politisk fråga och ett stort problem i hela Latinamerika. Då det inte kan lösas enbart genom samarbetsprojekt har det hanterats genom en kombination av andra kanaler och instrument: i) det EU-ledda initiativet Flegt (skogslagstiftningens efterlevnad samt förvaltning av och handel med skog), som är det mest effektiva instrumentet för att främja reformer, ii) politisk dialog inom ramen för förhandlingarna om ett bilateralt frivilligt Flegt-partnerskapsavtal med EU, och iii) specifika avtal som ger stöd (t.ex. Procorredor-projektet, *Gestión de Recursos Naturales Sostenible y Cuencas del Corredor Biológico Mesoamericano en el Atlántico Hondureño*).

Dessutom noterar kommissionen att markkonflikter i ett land med en rik kulturell mångfald och starka kulturarvsvärden kan hanteras på två sätt: genom reglering av markanvändningen och genom samrådsmekanismer med ursprungsbefolkningar. EU:s stöd för att reglera markanvändningen är därför en steg för steg-metod.

### b)

Det var under den granskade perioden som Honduras ändrade skollagen genom att utvidga den grundläggande skolutbildningen upp till klass 9. Givarna anpassade sitt stöd därefter.

### 16

Efterfrågan på tekniskt bistånd var hela tiden större än tillgången. En prioriteringsmekanism genomfördes genom tekniska kommittéer i vilka EU, Honduras regering och berörda institutioner (för områdena hälsa, kvalitet, vatten och renhållning) deltog.

Givarsamordningen var väl utformad. Relevanta behov som inte åtgärdats genomgick därför samma kostnadseffektivitetsanalys.

Relevanta områden som inte finansierades kommer att analyseras närmare för att ta reda på vilka alternativa åtgärder som kan vidtas för att stödja dem.

### Gemensamt svar på punkterna 16 a–c

Genom det efterfrågestyrda Paapir-programmet kunde kommissionen, efter en noggrann bedömning och prioritering, tillhandahålla tekniskt bistånd till sektorer med akuta behov.

Kommissionen påpekar att det var omöjligt att uppfylla alla krav.

### a)

Beträffande hälso- och sjukvårdssektorn specifikt godkände Paapirs tekniska kommitté 2013 undersökningen om vitamin- och mineralbrist, men den genomfördes sedan inte.

### 18

Kommissionen anser att goda framsteg har gjorts i arbetet med att uppnå en effektiv arbetsfördelning mellan givare. Exempelvis tog GIZ upp frågorna om klimatförändringar och skogsbruk och Spanien frågor om styrning och reformer inom rättsväsendet.

På delegationsnivå har en färdplan för gemensam programplanering efter 2018 utarbetats. Under 2016 kommer en analys av de nationella förhållandena i Honduras i detta avseende att genomföras.

### 19

Kommissionen strävar hela tiden efter att förbättra samarbetet med Honduras regering och alla givare. Samordning sker framför allt med EU:s medlemsstater. EU:s delegation är också mycket aktiv i G16 med målet att uppnå bästa möjliga samordning med de främsta givarna som är verksamma i Honduras.

### Ruta 3 – Överlappande finansiering

Kommissionen anser att även om givarnas metoder var olika kan de komplettera varandra.

Inom sektorn vatten och sanitet mottog alla kommuner som var involverade i projektet stöd, men alla fick inte investeringar i infrastruktur. Dessutom skapades COMAS (den kommunala kommissionen för vattenförsörjning och sanitet) och USCL (enheten för övervakning och lokal kontroll), som omfattar samtliga kommuner. Stödet till kommunerna baserades på kapacitetsuppbyggnad genom dessa två enheter.

### 20

Delegationen anser sig vara mycket aktiv i samordningen med andra givare, vilket minskar risken för överlappning. Kartläggning av givare är inte alltid det effektivaste verktyget, och det är dessutom tidskrävande. Samordning utförd av stödmottagaren, baserad på medinflytande och politisk dialog, förefaller ge bättre resultat.

### 23

Sektorns berättigande till stöd utreddes grundligt i enlighet med riktlinjerna för budgetstöd. Baserat på detta drogs slutsatsen att sektorsstrategin var tillräckligt trovärdig och relevant för att möjliggöra ett tillfredsställande program för budgetstöd.

Så länge tillräcklig trovärdighet och relevans finns kan en sektorsstrategi förbättras och förstärkas med tiden. Detta är en del av ett fortlöpande program för budgetstöd och resultat av den politiska dialogen och tekniskt bistånd.

Kommissionen noterar också att stödet för kvalitetssystemen genomfördes inom ramen för EU:s associeringsavtal med Centralamerika, och det godkändes av regeringen.

### 26

Kommissionen anser att en strukturerad analys av kriteriet för stödberättigande när det gäller makroekonomisk stabilitet är viktig och ska genomföras på grundval av riktlinjerna för budgetstöd.



I de fall som nämns av revisionsrätten var framstegen baserade på ett antal särskilda indikatorer. Utvecklingen av dessa indikatorer visade på positiva framåtskridanden och att ingen försämring skett i en mycket komplex situation.

När det gäller avsaknaden av en överenskommelse mellan Honduras regering och IMF ges en hänvisning till en situation av det här slaget i riktlinjerna för budgetstöd. I punkt 5.1.2 i riktlinjerna anges att å ena sidan behöver avsaknaden av ett IMF-program inte automatiskt innebära att det makroekonomiska kriteriet för stödberättigande inte är uppfyllt och att om genomförandet varit otillfredsställande eller det inte finns något IMF-program på grund av att det varit svårt att komma överens med IMF om ett sådant program, kan ett land fortfarande vara berättigat till stöd om budgetstödprogrammets mål inte är i fara, särskilt för SRC.

Även med hänsyn till IMF:s beslut fann kommissionen att denna meningsskiljaktighet, på en mycket teknisk punkt av liten betydelse, inte utesluter en överlag positiv bedömning och ett fortsatt stöd av regeringens ansträngningar för att återställa den makroekonomiska stabiliteten.

### 27

Program för budgetstöd kan beredas i en viss sektor även om andra program inte gör några utbetalningar. Detta är del av den kontinuerliga politiska dialogen med och stödet till Honduras regering inom olika sektorer/politikområden. Det övergripande budskapet är att trots svårigheter stödja partnerlandet i mer än en sektor genom budgetstöd.

Delegationen förde också en politisk dialog under de perioder som nämns i fotnoten, vilket inte bör betraktas som dubbla budskap om innehållande av budgetstöd.

Genom undertecknandet av en finansieringsöverenskommelse om budgetstöd får EU dessutom ytterligare möjligheter till förhandlingar.

Kommissionen ser ingen motsägelse i undertecknandet av EuroFor. Det bör noteras att detta program innehöll en mycket stabil del tekniskt bistånd som förvaltades genom delegerat samarbete. Det behövde inledas omgående och genom politisk dialog klargjordes att inga utbetalningar skulle ske förrän den makroekonomiska situationen hade lösts.

### 28

Kommissionen har gett sitt uttryckliga stöd till förvaltningsreformen av de offentliga finanserna i Honduras och bibehållit en mycket nära och kontinuerlig dialog för att stödja förbättringar och framsteg på det här området.

Förbättringen av de offentliga finanserna övervakas genom återkommande aktiviteter inom ramen för programmet för offentliga utgifter och ekonomisk ansvarighet (Public Expenditure and Financial Accountability, nedan kallat *PEFA*), som är ett övergripande gemensamt initiativ från givarna och regeringen.

### 29

Även om kommissionen erkänner att brister finns är framstegen påtagliga och gradvisa förbättringar sker.

Den makroekonomiska och politiska konjunkturen i landet har gjort att reformansträngningarna gått långsammare. Framsteg har dock noterats. Denna positiva utveckling är särskilt relevant, betydelsefull och svår att uppnå i en komplex miljö såsom Honduras.

Dessutom anser kommissionen att det är mycket svårt att leva upp till förväntningar på reformtakten. Även om utmaningar finns har viktiga delmål uppnåtts, särskilt genom EU:s stöd, t.ex. utarbetandet av intyg om tillgängliga budgetmedel för att undvika avvikelser från planerade utgifter i fackministerierna. Denna nyhet infördes efter besök av huvudkontoret och i dialog med den lokala skattemyndigheten och IMF.

### Gemensamt svar på punkterna 29 a–c

Kommissionen instämmer med revisionsrättens slutsatser och gör sitt yttersta för att övervaka såväl politiska strategier och resultat inom det här området.

Som revisionsrätten konstaterade i punkt 30, har kommissionen använt denna korrekta bedömning för att rikta initiativ för politisk dialog och kapacitetsuppbyggnad inom delar av de offentliga finanserna som kräver mest uppmärksamhet åt rätt håll, och i samordning med andra givare.

Därigenom stödjer kommissionen på ett konsekvent och enhetligt sätt regeringens ansträngningar för att förbättra resultaten i de offentliga finanserna.

#### d)

De senaste tillgängliga PEFA-bedömningarna gör det möjligt att fastställa ett antal åtgärder för att förbättra situationen. Problemet hanteras genom kommissionens politiska dialog med regeringen i Honduras.

#### e)

Problemet hanteras genom kommissionens politiska dialog med regeringen i Honduras.

#### f)

Korruption utgör en utmaning för demokratiska styrelseformer och rättsstatsprincipen.

Samtidigt, och trots den utmanande situationen, är den nya strafflagen (*Código Penal*) just nu föremål för en översyn med stöd av Spanien och Eurojusticia-programmet (genom anpassningsprocessen av utkastet till den nya strafflagen). Dessutom utarbetas ett projekt som behandlar korruption inom ramen för MIP 2014–2020.

Kommissionen stödjer också ett initiativ med unga för att de ska känna till sina rättigheter och kunna motverka korruption ("*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*", referens EIDHR/2015/369-295).

### 30

#### c)

Kommissionen kommer att fortsätta sina insatser för att närmare fastställa riktmärken utifrån vilka framsteg ska mätas.

För vissa kriterier (framför allt gällande de offentliga finanserna) är framsteg mot ursprungliga delmål särskilt viktiga. För andra (exempelvis makroekonomiska) är åtgärder för att bibehålla en stabilitetsinriktad politik tillräckliga för att bekräfta stödberättigandet.

Dessutom kommer den pågående politiska dialogen att ledsaga reformprocessen och ge möjlighet att klargöra förväntningar.

### Ruta 4 – Exempel på ospecificerade reformförväntningar

Se kommissionens svar på punkt 27.

#### 31

Chefen för samarbetet och de projektledare som var involverade i budgetstödtransaktionerna deltog i tekniska utbildningar om budgetstöd och använder sin arbetslivserfarenhet för att säkerställa nödvändig sakkunskap om offentliga finanser.

Dessutom fanns ett starkt tekniskt stöd på plats (Paapir) för budgetstödaktiviteter (se även kommissionens svar på punkt VII).

Delegationen drar även nytta av omfattande expertis inom offentliga finanser och makroekonomi: från huvudkontoret, genom kontrollbesök på fältet, samt genom tekniskt bistånd och regelbundna kontakter med huvudkontoret i viktiga frågor.

#### 33

När det gäller sektorn säkerhet och rättvisa uppnåddes vissa mycket positiva resultat trots de särskilda svårigheterna inom sektorn.

Till exempel har de interinstitutionella utbildningarna för anställda inom rättsväsendet (domare, polis och åklagare) inledningsvis varit mycket framgångsrika. Dessa påbörjades och genomfördes för första gången som formella utbildningar som leder till en ackreditering i den akademiska världen.

Det stöd till icke-statliga organisationer som finansierades genom stödprogrammet för säkerhetssektorn i Honduras (Programa de Apoyo al Sector Seguridad en Honduras, nedan kallat *PASS*) genomfördes också framgångsrikt, i likhet med den del som skulle utrusta mottagaren.

#### 35

Till följd av statskuppen år 2009 var det inte möjligt för delegationen att närmare utforma projektet, i synnerhet eftersom regeringen inte erkändes officiellt i mitten av 2010.

Förseeningen av genomförandet av Mosef-projektet berodde delvis på branden i lokalerna för institutet för skogs-vård (ICF, Instituto de Conservación Forestal), där Mosef låg.

#### 36

##### a)

Kommissionen anser att utformningen och godkännandet av *PASS* måste bedömas i sitt sammanhang. När programmet godkändes år 2008 var dess mål utan tvekan ambitiösa, men realistiska. Åtgärderna bedömdes i det sammanhanget vara lämpliga.

Den institutionella krisen år 2009 som ledde till statskuppen förändrade situationen dramatiskt och den nya regeringens alla ansträngningar gick till att återställa institutionernas verksamhet i den honduranska staten. Den organiserade brottsligheten utnyttjade dessutom statskuppen och dess efterdyningar för att skapa sig inflytande. De statliga institutionerna var kraftigt försvagade, i synnerhet säkerhetsministeriet uppvisade en begränsad kapacitet och politiska vilja.

Med beaktande av alla utmaningarna står det klart att PASS, trots de negativa omständigheter som följde av den politiska instabiliteten under 2009, ledde till tydliga resultat, även om de inte levde upp till de ursprungliga förväntningarna.

### b)

Alla områden inom en sektors politik måste inte omsättas i särskilda indikatorer. Särskilda indikatorer kan bara användas för ett begränsat antal områden. De sammanlagda framstegen för sektorn, och därmed målen för alla åtgärder, övervakas dessutom genom framstegsbedömningen av den politiska utvecklingen inom sektorn.

När det gäller stöd till den nationella planen (Apoyo al Plan Nacional, nedan kallat APN) övervakades framstegen för åtgärderna, men indikatorerna för den honduranska nationella planen användes för att rapportera resultaten av programmet för budgetstöd.

### c)

Mot bakgrund av att de nationella strategierna vid tidpunkten för utformningen höll på att godkännas och inte var tillräckligt detaljerade för att mätas, var det nödvändigt att föreslå en särskild indikator inom vatten- och sanitetssektorn.

### d)

Kommissionen tillhandahöll särskilt stöd för att förbättra de statistiska uppgifterna.

### e)

Kommissionen samarbetar med regeringen för att avhjälpa situationen.

### f)

När det gäller APN var landets politiska situation inte gynnsam för urval och införande av programmets indikatorer vid tidpunkten för undertecknandet av finansieringsavtalet.

Detta meddelade också delegationen i standardanmärkningen till antagandet av tilläggs klausul 1 i finansieringsavtalet för APN, som förklarar att landets politiska och ekonomiska kris under 2008 och 2009 gjorde det omöjligt att förhandla fram ett fungerande finansieringsavtal, eftersom förutsättningarna för ett budgetstödprogram gick förlorade strax efter det att kommissionen fattat beslut om att finansiera avtalet.

Efter att rättsstatsprincipen hade återställts i landet genomfördes förhandlingar i syfte att fastställa indikatorer grundade uteslutande på den nya regeringens strategier.

### 37

Fältbesök planeras utifrån olika kriterier, och besök till projekt och program med svårigheter prioriteras för att man genom noggrann övervakning ska kunna begränsa riskerna.

De utvalda nyckeltalen för 2015 visar att andelen problempjekt som var föremål för övervakning eller utvärdering under detta år uppgick till 100 %.

Kommissionen kommer att noggrant övervaka alla projekt med konstaterade brister eller risker, bland annat genom riktade fältbesök.

### 38

En metod för att övervaka budgetstöd som en del av den resultatnriktade övervakningen har utformats av kommissionen under senare år och testades för första gången i Honduras.

Även om den resultatnriktade övervakningen av APN som gjordes i september 2013 inte utmynnade i några särskilda rekommendationer för APN, har de synpunkter som experterna rapporterade betraktats som användbara av delegationen för identifiering och utformning av budgetstödsinsatser inom ramen för MIP 2014–2020.

Kommissionen kommer att sträva efter att systematisk integrera rekommendationerna från den resultatnriktade övervakningen i sina pågående program.

### 41

Samtliga av EU-delegationens dialogstrategier rör fattigdomsminskning.

Delegationen kommer att förbättra sin politiska dialog ytterligare i framtiden.

### 42

Strategier för politisk dialog fastställs för sektorer som omfattas av budgetstöd och uppdateras regelbundet av EU:s delegation. De beaktas också inför varje utbetalning av budgetstöd.

Dessutom ingår de i ett brett spektrum av andra instrument (t.ex. tekniskt bistånd och finansiellt stöd). Således är effekten av dem resultatet av en kombination av alla typer av verktyg och de bör inte bedömas separat.

Kommissionen kommer emellertid att fortsätta sina ansträngningar för att förbättra dokumentationen av sin politiska dialog och bedömningen av den.

### 44

Inflytandet beror på många faktorer, däribland ekonomiskt stöd och politiska, sociala, kulturella och handelsmässiga aspekter. Inflytande kan inte jämföras länder emellan baserat enbart på ekonomiska och handelsmässiga villkor.

Även om EU:s medel utgjorde en liten del av statens budget, ser kommissionen det faktiska inflytande som erhållits i ljuset av den tekniska kapacitet EU hade möjlighet att leverera.

När det gäller till exempel förvaltning av offentliga finanser och makroekonomisk stabilitet, var detta stöd både viktigt och positivt för Honduras och möjliggjorde en politisk hävstångseffekt för EU av betydande omfattning.

### 45

#### a)

Bilaterala möten hölls för att, genom politisk dialog, hantera de områden som får stöd genom APN. EU:s politiska dialog om utbildning skedde inom ramen för givarländernas arbetsgrupp för utbildning, MERECE. Mötena var många och hölls kontinuerligt under perioden. Antalet möten ansågs tillräckligt och anpassat till de resurser som fanns tillgängliga.

Såväl en strategi för nationell statistik som reformering av den offentliga förvaltningen omfattades av indikatorerna i APN-programmet. De behövde därför inkluderas i den politiska dialogen med de honduranska myndigheterna.

#### b)

Inrättandet av ett annat observatorium var riskabelt då delegationen för att stödja kampen mot korruption och straffrihet i Honduras (Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras, nedan kallad *MACCIH*) samtidigt etablerades. EU-delegationens starka involvering i samordningen med andra givare har minskat riskerna för dubbelarbete.

EU är nu en av *MACCIH*:s givare och befinner sig i en ledande ställning för att säkerställa komplementariteten inom sektorn.

### 47

Hur fattigdomen utvecklas måste bedömas med hänsyn även till externa faktorer.

Hur fattigdomsnivåerna skulle ha utvecklats utan inverkan av EU:s samarbetsprogram skulle behöva bedömas.

Kommissionen anser att utan EU:s ingripande skulle konsekvenserna av den globala finanskrisen 2008 på fattigdomsnivåerna ha varit mycket värre.

### 49

Indikatorerna förhandlades fram med regeringen på grundval av en nationell sektorsbaserad reformstrategi.

Kommissionen använder tekniskt stöd och politisk dialog för att lösa dessa frågor.

### 50

Kommissionen anser att det faktum att lönekostnaderna minskade från 55 % till 49 % i utbildningssektorn i ett land med så många utmaningar som Honduras är en prestation i sig.

Eftersom ingen systematisk utvärdering av APN och dess påverkan på utbildningen existerar är det förhållandevis svårt att objektivt bedöma budgetstödetts effekt.

### 51

Kommissionen anser att APN har varit en av de mest framgångsrika insatserna i hälsosektorn. Finansieringsavtalets mål, som är samma för den nationella utvecklingsplanen (*Plan de Nación*), uppfylldes för perioden 2010–2014. Resultaten var följande:

- 66 % av födslarna under 2013 ägde rum på hälso- och sjukvårdsinstitutioner (en ökning från 53 % år 2009). Ökningen motsvarar 20 555 födslar.
- År 2013 hade 61 % av alla nyblivna mödrar tillgång till mödravård under de sex första veckorna efter förlossningen (en ökning från 51 % år 2009).
- Förekomsten (per tusental) av diarré hos barn under fem år minskade från 148 år 2009 till 126 år 2013.
- Förekomsten (per tusental) av akuta luftvägsinfektioner (lunginflammation/bronkopneumoni) hos barn under fem år minskade från 49 år 2009 till 45 år 2013.

### 52

Kommissionen anser att de indikatorer som påvisar en positiv utveckling i sektorn är mycket uppmuntrande, trots ovan nämnda ihållande brister.

### 54

EU har arbetat i den sektor som enligt det gemensamma programmet för övervakning (som leds av FN och genomförs vartannat år) uppvisade en ökning av vattenförsörjningen på landsbygden med 24 % och av förbättrad sanitet på landsbygden med 45 %. Denna betydande förbättring när det gäller tillgång till dricksvatten och avloppshandling på landsbygden ägde rum under perioden 1990–2015.

### 55

Dessa indikatorer avser officiella verksamhetsrapporter och specifika indikatorer för det sektoriella stödprogrammet för vatten och kvalitet, Papsac. De speglar inte resultaten av samtliga EU:s bidrag till sektorn.

Det är viktigt att belysa vad som åstadkommits genom EU:s insatser i sektorns politiska ram, såsom godkännandet av den nationella planen för vatten och sanitet och operativa planer.

Dessutom bidrog EU:s tekniska bistånd till flera studier som stödde institutionerna inom sektorn.

### 56

Att påverka volymen av honduransk export till EU är ett mycket ambitiöst mål eftersom det beror på externa faktorer. Effekterna av associeringsavtalet kommer att vara fullt märkbara först på längre sikt.

### 58

Denna översikt av sektorn illustrerar väl hur omfattande utmaningarna är för att förbättra skogsbrukssektorn i ett land som är mycket sårbart för klimatförändringar. Det råder ingen tvekan om att förbättrad styrning inom sektorn är central, vid sidan om analys av situationen före och efter projektgenomförandet, med tanke på scenariot och riskerna av ett icke-ingripande.

Situationen förvärras ytterligare av barkborrekrisen som hämmar insatser inom sektorn.

### 59

#### a)

Det faktum att institutet inte var fullt operativt berodde på förseningar i lagstiftningsprocessen som ligger utom kommissionens kontroll. Dessutom bidrar EU till att stärka institutionerna i sektorn för att förbättra genomförandet av politiken för skogsbruket.

#### b)

Grunden för budgetstöd är övervakningen av hur indikatorerna följs, inte nödvändigtvis en ökning av budgetanslag till institutionen i fråga. För att genomföra regeringens strategi för sektorn är en ökad budget för den berörda institutionen inte nödvändig.

### 60

Våld, straffrihet och korruption är bland de svåraste problemen att hantera i alla länder. Kommissionen anser att PASS och Eurojusticia bidragit till att skapa en mer samordnad institutionell ram. Kommissionen instämmer i att en enda nationell politik för sektorn säkerhet och rättvisa ännu inte har åstadkommits, och gör sitt yttersta för att nå detta mål genom program som håller på att genomföras och allmänna ansträngningar inom sektorn.

Dessutom är EU, även om den interinstitutionella samordningen fortfarande är begränsad, den enda givare som främjar samordning mellan de tre institutionerna inom sektorn: ministeriet för mänskliga rättigheter, rättvisa, förvaltning och decentralisering (*Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización*), domstolsväsendet (*Poder Judicial*) och åklagarämbetet (*Ministerio Público*).

### 62

PASS utvecklades under särskilda politiska förhållanden. Efter statskuppen år 2009 upphörde samarbetet under ett år. När det återupptogs hade de politiska prioriteringarna och villkoren ändrats väsentligt, vilket de sedan fortsatte att göra under programmets genomförande till följd av en ökning av antalet mord. Projektet anpassades väsentligt, på ett praktiskt sätt, genom att analysramen förenklades.



## Slutsatser och rekommendationer

### 63

Kommissionen noterar revisionsrättens positiva bedömning av dess insatser.

Det finns yttre faktorer utom EU:s kontroll som påverkar resultaten och effekterna av kommissionens ingripanden. Den politiska krisen år 2009 har påverkat alla verksamheter i landet. Om EU inte hade gett något stöd till prioriterade sektorer, skulle förhållandena i de här sektorerna ha varit ännu svårare.

När det gäller avskogningstakten under åren 2000–2014 kommer en ny bedömning att offentliggöras senast i slutet av 2016. Förlusterna av skogsområden beror dessutom i stor utsträckning på yttre faktorer (såsom barkborrekrisen) som ligger utanför kommissionens kontroll.

### 64

Kommissionen anser att samarbetet har varit positivt.

Den pågående programplaneringen med insatser på medellång och lång sikt i varje sektor och med samma ledande institutioner säkerställer konsekvens i EU-samarbetet och minskar risken för att resultatet av det äventyras. Delegerat samarbete och gemensam programplanering med medlemsstater (Tyskland och Spanien) är en viktig komponent som bidrar till att minimera sådana risker.

## Rekommendation 1 – Förbättra EU:s tillvägagångssätt genom att göra det mer enhetligt och fokuserat

### a)

Kommissionen godtar rekommendationen.

### b)

Kommissionen godtar rekommendationen och kommer att fortsätta att göra korrekta avvägningar och koncentrera sig på de områden som garanterar störst effekt.

### c)

Kommissionen godtar rekommendationen.

Delegationen arbetar redan mot en gemensam programplanering och kommer att intensifiera sina ansträngningar för att uppnå detta senast 2018.

Gemensam programplanering pågår, i enlighet med färdplanen. Olika åtgärder genomförs genom delegerat samarbete under samma ledande institutioner, t.ex. UTSAN (teknisk enhet för livsmedelsförsörjning och nutrition) inom sektorn för livsmedelstrygghet (EU och FAO), ministeriet för sysselsättning i sysselsättningssektorn (EU och Spanien) och miljöministeriet inom skogsbrukssektorn (EU och Tyskland).

### 65

Riktlinjerna för budgetstöd ger mycket detaljerade anvisningar om riskhantering och relaterade verktyg. Det viktigaste verktyget som används är den ram för riskhantering som stegvis har införts i förvaltningen av program för budgetstöd i Honduras.

För bedömningen av stödberättigande är bestämmelserna om utbetalning av budgetstöd strikta och tydliga. Fyra kriterier måste vara uppfyllda för att en utbetalning ska kunna göras. Dessa inbegriper framsteg och utveckling inom en makroekonomisk stabilitetspolitik.

Regeringen gav prov på ansträngningar och framsteg i att försöka upprätthålla och stödja en makroekonomisk stabilitetspolitik som bygger på en heltäckande analys utförd av delegationen. Detta var dokumenterat i de inlämnade rapporterna om stödberättigande.

### Rekommendation 2 – Förbättra förvaltningen av budgetstödtransaktioner

#### a)

Kommissionen godtar rekommendationen eftersom den anser att budskapen till regeringen i Honduras redan är konsekventa. För närvarande godkänns strategiska alternativ av styrkommittén för budgetstöd, som endast ger delegationen möjlighet att genomföra program för budgetstöd som på ett konsekvent sätt beaktar utvecklingen på kort, medellång och lång sikt.

Kommissionen har en bred politisk dialog med Honduras. Statens reformambitioner är av avgörande betydelse för den politiska dialogen och berättigandet till budgetstöd.

#### b)

Kommissionen godtar rekommendationen.

Kommissionen anser att denna rekommendation redan håller på att genomföras.

Riktlinjerna för budgetstöd innehåller anvisningar för en strukturerad bedömning och detaljerade mallar och tillämpas fullständigt och konsekvent.

Riktlinjerna ger också utrymme för att ta hänsyn till det dynamiska upplägg som infördes genom meddelandet om budgetstöd KOM(2011) 638 slutlig och rådets tillhörande slutsatser: "EU kommer vid alla former av budgetstöd att tillämpa ett skräddarsytt och dynamiskt upplägg för stödberättigande, som fokuserar på framsteg i genomförandet av trovärdiga och relevanta sektorsreformstrategier, för största möjliga effekt ute på fältet" (rådets slutsatser 9371/12).

#### c)

Kommissionen godtar rekommendationen.

Expertkunskaper om makroekonomi och förvaltning av offentliga finanser beaktas i processen när personalen roteras.

Sedan den 1 september 2016 är en sakkunnig med expertkunskaper i budgetstöd stationerad vid delegationen i Honduras.

Dessutom kommer kommissionen även fortsättningsvis att säkerställa kompletterande expertis om makroekonomi och förvaltning av offentliga finanser.

### **Rekommendation 3 – Förbättra mätningen av EU-åtgärdernas resultat**

Kommissionen godtar rekommendationen och kommer att fortsätta att beakta den i sitt nya program för att stärka system för övervakning och utvärdering inom sektorerna. Till exempel kommer Eurosan Budget att stödja den nationella jordbruksräkningen. Detta kommer att stärka kapaciteten hos det nationella statistikinstitutet (INE).

### **67**

De sektorsstrategier som utarbetats av delegationen används som instrument för att stödja EU:s politiska dialog i de prioriterade sektorerna. Varje politisk dialog dokumenteras i en skriftlig rapport. Bedömningar av i vilken utsträckning mål har uppnåtts görs när sektorn analyseras inför beslut om utbetalningar.

### **Rekommendation 4 – Förbättra den politiska dialogen inom de prioriterade sektorerna**

Kommissionen godtar rekommendationen.



## HUR HITTAR MAN EU:s PUBLIKATIONER?

### Gratispublikationer

- Ett enskilt exemplar genom EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Flera exemplar/affischer/kartor hos Europeiska unionens representationer ([http://ec.europa.eu/represent\\_sv.htm](http://ec.europa.eu/represent_sv.htm)), hos delegationer i länder utanför EU ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_sv.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_sv.htm)), genom att kontakta nätverket Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_sv.htm](http://europa.eu/europedirect/index_sv.htm)) eller ringa 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis inom hela EU) (\*).

(\* Varken informationen eller samtalen kostar i regel något (men vissa operatörer, telefonkiosker och hotell kan ta betalt för samtalen).

### Avgiftsbelagda publikationer

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

Händelse	Datum
Revisionsplanen antas/Revisionen inleds	17.11.2015
Den preliminära rapporten skickas till kommissionen (eller till ett annat revisionsobjekt)	20.7.2016
Den slutliga rapporten antas efter det kontradiktoriska förfarandet	25.10.2016
Svaren från kommissionen (eller från ett annat revisionsobjekt) har tagits emot på alla språk	3.11.2016

Vi bedömde ändamålsenligheten i EU:s bilaterala utvecklingsbistånd till prioriterade sektorer i Honduras. Vi granskade därför kommissionens förvaltning och hur EU:s mål för utvecklingsbiståndet hade uppnåtts. Revisionen inriktades på perioden 2007–2015. De prioriterade sektorer som granskades var fattigdomsminskning, skogsbruk samt säkerhet och rättvisa.

Vi drog slutsatsen att EU:s utvecklingsbistånd till prioriterade sektorer i Honduras under den granskade perioden var delvis ändamålsenligt. Det bidrog till ett antal positiva utvecklingstendenser inom sektorerna, men svåra omständigheter i landet och ett antal förvaltningsbrister begränsade effekterna av utvecklingsbiståndet. Den allmänna situationen i landet är fortfarande bekymmersam. Fattigdomen har ökat, skogsarealen har minskat och våldet är fortfarande utbrett och mordfrekvensen mycket hög.



EUROPEISKA  
REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrån