

Wsparcie Komisji na rzecz walki z głodem w Afryce Subsaharyjskiej

Inicjatywa godna pochwały, lecz niewystarczająco
ukierunkowana na trwałość i oddziaływanie



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Spis treści

Punkty

01-22 | **Najważniejsze informacje o kontroli**

01-07 | **Dlaczego Trybunał skontrolował ten obszar?**

08-22 | **Co ustalił i zaleca Trybunał?**

09-13 | Działania Komisji nie zawsze były ukierunkowane na największe potrzeby

14-22 | Działania Komisji były cenne i odpowiednio skoordynowane, ale nie koncentrowały się w wystarczającym stopniu na oddziaływaniu i trwałości

23-85 | **Omówienie uwag Trybunału**

23-47 | **Działania Komisji nie zawsze były ukierunkowane na największe potrzeby**

24-35 | Komisja nie posłużyła się jasną, udokumentowaną metodyką określania priorytetów przy wyborze krajów najbardziej potrzebujących wsparcia

36-47 | Chociaż projekty były zgodne z polityką UE i krajów partnerskich, występowały w nich uchybienia koncepcyjne

48-85 | **Działania Komisji były cenne i skoordynowane w zadowalający sposób, ale nie koncentrowały się w wystarczającym stopniu na oddziaływaniu i trwałości**

49-58 | Koordynacja działań przez Komisję była zadowalająca

59-72 | Monitorowanie realizacji projektów było w większości niewystarczające

73-85 | Działania Komisji, choć cenne, przyniosły ogólnie niejednoznaczne rezultaty

Załączniki

Załącznik I – O kontroli

Załącznik II – Projekty objęte próbą

Załącznik III – Ocena projektów

Skróty i akronimy

Glosariusz

Odpowiedzi Komisji

Kalendarium

Zespół kontrolny

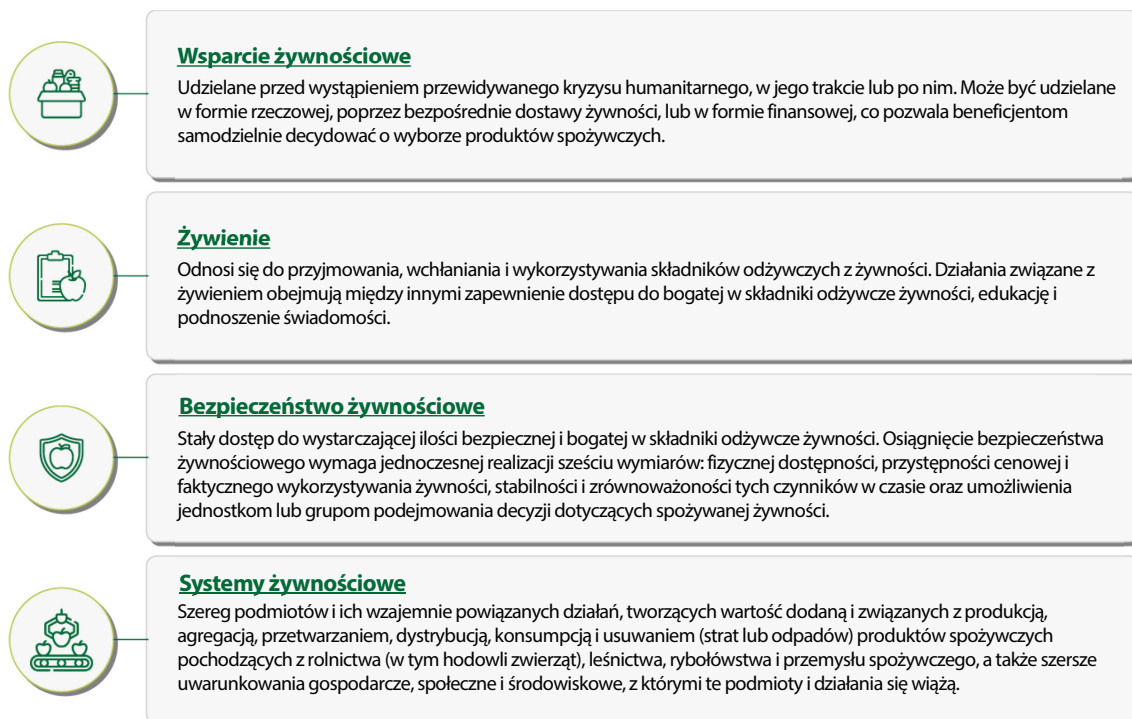
01

Najważniejsze informacje o kontroli

Dlaczego Trybunał skontrolował ten obszar?

- 01** Głód dotyka wiele milionów ludzi na całym świecie i pozostaje jednym z największych wyzwań globalnych. Rozwiązanie tego problemu jest jednym z nadrzędnych [celów ONZ w zakresie zrównoważonego rozwoju](#), w realizację których UE jest również aktywnie zaangażowana. Walka z głodem obejmuje szereg działań związanych ze wsparciem żywnościowym, żywieniem, bezpieczeństwem żywnościowym i systemami żywnościowymi (zob. [rys. 1](#)).

Rys. 1 | Pojęcia związane ze zwalczaniem głodu



Źródło: Komisja i Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa.

02 Choć na świecie poczyniono postępy w wielu dziedzinach, głód wciąż pozostaje jednym z najpilniejszych wyzwań dla ludzkości. Setki milionów ludzi na całym świecie nadal doświadczają chronicznego głodu, a poważny brak bezpieczeństwa żywnościowego dotyka kolejne miliony osób z powodu konfliktów, gwałtownych zmian klimatycznych i zakłóceń gospodarczych. UE aktywnie uczestniczy w globalnych inicjatywach (zob. pkt 57) mających na celu zmniejszenie braku bezpieczeństwa żywnościowego i niedożywienia, w tym w finansowaniu pomocy żywnościowej, wspieraniu zrównoważonego rolnictwa i zrównoważonych systemów żywnościowych oraz wspieraniu partnerstw międzynarodowych. Pomimo tych wysiłków problem głodu na świecie pozostaje nierozwiązany, a czynniki zewnętrzne, takie jak konflikty, zmiana klimatu i globalne dysproporcje gospodarcze, pogłębiają brak bezpieczeństwa żywnościowego. Afryka Subsaharyjska jest szczególnie narażona na te czynniki zewnętrzne. Rosnące nierówności i presja inflacyjna, a także wciąż odczuwalne skutki kryzysów, takich jak pandemia COVID-19, jeszcze bardziej pogłębiły podatność regionu na kryzys żywnościowy.

03 Finansowanie UE na rzecz walki z głodem zapewniane jest poprzez pomoc humanitarną, za którą odpowiada Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Prowadzonych przez UE Operacji Ochrony Ludności i Pomocy Humanitarnej (DG ECHO), oraz współpracę na rzecz rozwoju, za którą odpowiedzialna jest Dyrekcja Generalna ds. Partnerstw Międzynarodowych (DG INTPA). W latach 2014–2020 zawarte przez UE umowy dotyczące inicjatyw na rzecz walki z głodem opiewały łącznie na całym świecie na kwotę 17 mld euro, a w latach 2021–2024 – na 6,2 mld euro. Afryka Subsaharyjska otrzymała największą część tego finansowania – ponad 11 mld euro, co stanowi 48% łącznej kwoty.

04 Przeprowadzając niniejszą kontrolę, Trybunał skoncentrował się na działaniach w zakresie współpracy na rzecz rozwoju dotyczących bezpieczeństwa żywnościowego, zrównoważonych systemów wodnych i rolno-spożywczych oraz odżywiania. Kontrola objęła: wizyty na miejscu w Etiopii, Kenii i Zambii, przegląd dokumentacji dotyczącej Czadu, Nigru i Sudanu Południowego, wywiady z zainteresowanymi stronami oraz analizę dokumentów dotyczących wszystkich krajów Afryki Subsaharyjskiej.

05 Kwota finansowania, jaką DG INTPA i DG ECHO przeznaczyły na walkę z głodem w latach 2021–2024 (zob. pkt **03**) była znacząca. UE i jej państwa członkowskie są największym na świecie darczyńcą pomocy rozwojowej i podejmują znaczne wysiłki, aby dostosować wsparcie do rosnących potrzeb globalnych, zwłaszcza w obecnej trudnej sytuacji. Biorąc pod uwagę skalę tych wysiłków i znaczne środki finansowe przeznaczane na ten cel, ważne jest, aby ocenić, czy działania UE przynoszą zamierzone rezultaty i zaspokajają zmieniające się potrzeby w odniesieniu do walki z głodem.

06 Od czasu przeprowadzenia ostatniej kontroli wykonania zadań w tym obszarze minęło ponad dziesięć lat ([sprawozdanie specjalne 01/2012 pt. „Skuteczność pomocy rozwojowej Unii Europejskiej na rzecz bezpieczeństwa żywnościowego w Afryce Subsaharyjskiej”](#)). Trybunał uznał, że niniejsza kontrola jest dobrą okazją do oceny postępów poczynionych od 2012 r. i przedstawienia spostrzeżeń, które mogą pomóc w ukierunkowaniu przyszłych działań UE. Ustalenia te mogą również stanowić cenny wkład przy planowaniu kolejnych wieloletnich ram finansowych.

07 Trybunał zbadał, czy Komisja skutecznie ukierunkowała i realizowała swoje działania na rzecz walki z głodem w Afryce Subsaharyjskiej (zob. pkt **07–12 załącznika I**).

W szczególności Trybunał ocenił, czy:

- prowadzone przez Komisję działania na rzecz rozwoju dotyczące walki z głodem odpowiadały najistotniejszym potrzebom i priorytetom;
- Komisja skutecznie zrealizowała te działania.

Celem kontroli Trybunału jest przyczynienie się do poprawy skuteczności przyszłego finansowania poprzez wzmocnienie należytego zarządzania finansami w odniesieniu do działań UE w dziedzinie bezpieczeństwa żywnościowego, systemów żywnościowych i żywienia. Więcej informacji na temat skontrolowanego zagadnienia, zakresu kontroli i podejścia kontrolnego można znaleźć w [załączniku I](#).

Co ustalił i zaleca Trybunał?

- 08** Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał stwierdził, że Komisja podjęła cenne wysiłki w celu zwalczania braku bezpieczeństwa żywnościowego i niedożywienia w Afryce Subsaharyjskiej, ale jej działania nie zawsze były ukierunkowane na odbiorców o największych potrzebach i nie koncentrowały się w wystarczającym stopniu na oddziaływaniu i trwałości projektów. Brak jasnej i udokumentowanej metodyki ustalania priorytetów przy wybieraniu regionów lub grup docelowych oraz potrzeby przewyższające dostępne środki finansowe ograniczyły ogólną skuteczność interwencji. Chociaż koordynacja działań była zadowalająca, uchybienia w opracowywaniu i monitorowaniu projektów oraz wyzwania związane z eliminowaniem podstawowych przyczyn braku bezpieczeństwa żywnościowego wpłynęły negatywnie na trwałość projektów. Mimo że działania UE zostały dostosowane do polityk krajów partnerskich, a dzięki działaniom Komisji osiągnięto pewne postępy, nadal istnieją poważne wyzwania w zakresie walki z niedożywieniem i brakiem bezpieczeństwa żywnościowego.

Działania Komisji nie zawsze były ukierunkowane na największe potrzeby

- 09** W ramach unijnego [procesu programowania](#) współpracy międzynarodowej priorytety określa się w wieloletnich programach indykatywnych. Chociaż w okresie 2014–2020 skoncentrowano się na bezpieczeństwie żywnościowym i żywieniu, w okresie programowania 2021–2027 nacisk przesunięto na zrównoważone wodne i rolnicze systemy żywnościowe. Tę zmianę podejścia wzmocniono dzięki inicjatywie [Global Gateway](#) Komisji (zob. pkt [24–28](#)).

- 10** Dokumenty programowe Komisji, a także **dokumenty dotyczące działań** sporządzane dla każdego projektu promują zrównoważone sposoby rozwiązania problemu głodu, takie jak wspieranie małych gospodarstw rolnych, zwiększanie wydajności produkcji rolnej lub promowanie odpornych systemów żywnościowych. Często jednak w dokumentach tych brakowało szczegółowych ocen dotyczących braku bezpieczeństwa żywnościowego, niedożywienia i ich podstawowych przyczyn w podziale na regiony lub grupy ludności. Ponadto nie opracowano metodyki, która opierałaby się na przejrzystych i odpowiednich kryteriach i służyła do wskazania tych krajów, regionów i prowincji, które są najbardziej istotne dla działań Komisji w zakresie zmniejszania braku bezpieczeństwa żywnościowego i niedożywienia (zob. pkt **29–34**).
- 11** Trybunał przeanalizował próbę projektów i stwierdził, że zasadniczo odpowiadały one potrzebom beneficjentów. Nie zawsze jednak były dostępne dowody na to, że wsparcie było ukierunkowane na te obszary geograficzne lub grupy ludności, które najbardziej go potrzebowały i w których prawdopodobnie miałyby największe oddziaływanie (zob. pkt **35** i **ramka 1**).



Zalecenie 1

Lepsze ukierunkowanie pomocy rozwojowej na rzecz walki z głodem i dokumentowanie kryteriów stosowanych przy ustalaniu priorytetów dotyczących jej udzielania

Komisja powinna ustanowić i dokumentować jasne kryteria wyboru działań, by ukierunkować je na najistotniejsze obszary geograficzne i potrzeby, z uwzględnieniem różnych kontekstów, w których udzielane jest wsparcie. Ustalając te kryteria, powinna również uwzględniać dostępne dane dotyczące podstawowych przyczyn chronicznego lub poważnego braku bezpieczeństwa żywnościowego i niedożywienia na szczeblu krajowym i regionalnym.

Termin realizacji: 2027 r.

- 12** Trybunał wykrył niedociągnięcia w sposobie opracowania projektów objętych próbą. Nie określono z góry typologii możliwych sposobów reagowania w zależności od sytuacji kryzysowej, w której dane działanie miało być realizowane, ani nie sporządzono wytycznych dotyczących oceny opłacalności. Z powodu tych niedociągnięć projekty mogą nie być dostosowane do strukturalnych przyczyn braku bezpieczeństwa żywnościowego. Ponadto oceny kosztów nie były szczegółowo udokumentowane – często brakowało w nich szczegółowych analiz budżetów projektów i nie porównano podobnych kosztów w przypadku różnych projektów, co może obniżyć efektywność działań. Przeanalizowane projekty były zasadniczo zgodne z priorytetami krajów partnerskich i odzwierciedlały zmianę podejścia w kierunku większego skupienia się na rozwoju gospodarczych łańcuchów wartości, przy mniejszym bezpośrednim nacisku na potrzeby żywieniowe (zob. pkt 36–41).
- 13** Trybunał wykrył przypadki, w których brak zaangażowania społeczności podczas opracowywania projektów doprowadził do zmniejszenia ich skuteczności i trwałości. Długoterminowe korzyści ograniczył również krótki czas trwania projektów (zob. pkt 42–45 i ramka 2). Choć projekty rozwojowe były realizowane w bardzo niestabilnym środowisku, zasadniczo brakowało im elastyczności niezbędnej do tego, by można było dostosować wdrażane w ich ramach działania do nieprzewidzianych zdarzeń (zob. pkt 46–47).



Zalecenie 2

Usprawnienie opracowywania projektów rozwojowych

Trybunał zaleca, aby Komisja:

- a) wzmocniła powiązanie między opracowywaniem projektów a podstawowymi przyczynami strukturalnymi braku bezpieczeństwa żywnościowego i niedożywienia poprzez opracowanie elastycznej i uwzględniającej kontekst typologii możliwych sposobów reagowania dostosowanych do różnych sytuacji kryzysowych, uzupełnionej wytycznymi dotyczącymi sposobu oceny opłacalności projektów;
- b) aktywnie angażowała lokalne społeczności w opracowywanie projektów, aby zapewnić dostosowanie interwencji do odpowiednich potrzeb i zwiększyć długoterminową trwałość projektów.

Termin realizacji: 2027 r.

Działania Komisji były cenne i odpowiednio skoordynowane, ale nie koncentrowały się w wystarczającym stopniu na oddziaływaniu i trwałości

- 14** Komisja ustanowiła solidne ramy wdrażania podejścia opartego na powiązaniu pomocy humanitarnej z rozwojową (strategii mającej na celu połączenie krótkoterminowej nadzwyczajnej pomocy humanitarnej z długoterminową pomocą rozwojową i zapewnienie komplementarności między tymi dwoma rodzajami pomocy) i określiła jasne etapy wdrażania tego podejścia. Stopień realizacji tej strategii na szczeblu krajowym pozostaje jednak niezadowolający. Chociaż niektóre kraje, takie jak Czad i Etiopia, poczyniły postępy w jej wdrażaniu, w większości krajów Afryki Subsaharyjskiej brakuje ram niezbędnych do skutecznej integracji działań humanitarnych i rozwojowych. W efekcie nie wykorzystano w pełni synergii między poszczególnymi interwencjami, co obniżyło ich ogólną skuteczność (zob. pkt [49–54](#)).



Zalecenie 3

Usprawnienie wdrażania powiązania między aspektami humanitarnymi a rozwojowymi i pokojowymi

Komisja powinna dopilnować, aby wszystkie właściwe dyrekcje generalne i służby były zaangażowane we wdrażanie na szczeblu krajowym kompleksowej strategii dotyczącej powiązania pomocy humanitarnej z rozwojową. Ponadto Komisja powinna w miarę możliwości zaangażować kraje partnerskie w przygotowywanie wspólnych analiz kontekstu i planów działania w celu zwiększenia komplementarności między interwencjami w zakresie pomocy humanitarnej i rozwojowej przy jednoczesnym uwzględnieniu wymiaru pokojowego. Plany te powinny obejmować jasno określone role, obowiązki i mechanizmy koordynacji.

Termin realizacji: 2027 r.

- 15** Niedociągnięcia w mechanizmach monitorowania i sprawozdawczości w odniesieniu do projektów finansowanych przez UE ograniczają zdolność Komisji do skutecznego nadzorowania ich realizacji. Z różnych powodów, takich jak kwestie bezpieczeństwa lub brak wystarczających zasobów, delegatury UE przeprowadziły niewiele wizyt na miejscu. Oparły się one na danych pochodzących ze sprawozdań z postępów przygotowanych przez partnerów wdrażających i nie przeprowadziły weryfikacji krzyżowej, co doprowadziło do rozbieżności między zgłoszonymi a rzeczywistymi rezultatami. Chociaż w konkretnych przypadkach podjęto pewne działania naprawcze, ogólnie rzecz biorąc, wysiłki w zakresie monitorowania pozostały niewystarczające (zob. pkt [59–63](#) i [70–71](#)).

- 16** W przypadku wszystkich projektów objętych próbą Trybunału regularnie przeprowadzano spotkania koordynacyjne z udziałem delegatur UE, organów krajowych i innych darczyńców. Ponadto delegatury UE zapewniły stały kontakt z partnerami wdrażającymi, organizując zarówno formalne, jak i nieformalne spotkania z ich udziałem (zob. pkt 57–58).
- 17** **Ramy logiczne** projektów objętych próbą Trybunału obejmowały niewiele wskaźników wyników, a dla kilku projektów nie określono poziomów wyjściowych. Przez to trudno jest wykazać oddziaływanie projektów (zob. pkt 64–65).
- 18** Sprawozdawczość w zakresie finansowania związanego z bezpieczeństwem żywnościowym jest skomplikowana ze względu na brak wspólnej metodyki mierzenia wysokości takiego finansowania oraz różnice w sposobie jego definiowania przez różnych darczyńców. Ponadto, jeśli projekty mają wiele celów, mogą być klasyfikowane i zgłaszane w różnych sektorach. W rzeczywistości mogą one równocześnie przynosić efekty w wielu sektorach i taka sytuacja często ma miejsce. Powstałe w efekcie sprawozdania można jednak łatwo błędnie zinterpretować, ponieważ kwoty finansowania zgłoszone w poszczególnych sektorach mogą być zawyżone (zob. pkt 66–68).
- 19** **Ramy wyników „Globalna Europa”** opracowano w celu pomiaru skuteczności i wpływu działań zewnętrznych UE i współpracy na rzecz rozwoju. Dane zgłoszone na podstawie tych ram w rocznym sprawozdaniu z działalności Komisji dotyczącym instrumentów działań zewnętrznych nie odzwierciedlają jednak osiągniętych rezultatów, a dane dotyczące produktów i wyników są zaniżone, ponieważ wskaźniki określone w ramach nie są jeszcze odpowiednio uwzględniane w projektach (zob. pkt 69).



Zalecenie 4

Wzmocnienie ram monitorowania i sprawozdawczości Komisji

Trybunał zaleca, aby Komisja:

- a) wzmocniła nadzór nad projektami poprzez przeprowadzanie wizyt w terenie opartych na analizie ryzyka. W tym celu powinna ustalać priorytety, jeśli chodzi o przydział zasobów przeznaczonych na takie wizyty, w oparciu o konkretne czynniki ryzyka, takie jak charakter i złożoność projektów, poziom ich finansowania, wyniki osiągnięte w przeszłości przez partnerów wdrażających oraz ograniczenia związane z bezpieczeństwem i logistyką. Komisja powinna również systematycznie zwracać się do partnerów wdrażających o udostępnianie jej dokumentów potwierdzających i dokonywać ich przeglądu, tak by móc dogłębniej weryfikować najważniejsze dane zawarte w sprawozdaniach z postępów, w szczególności w odniesieniu do liczby beneficjentów otrzymujących wsparcie i dostarczonego sprzętu;
- b) poprawiła ramy logiczne poprzez skupienie się w większym stopniu na określeniu odpowiednich wskaźników wyników odpowiadających celom projektów oraz priorytetowo traktowała ustalanie poziomów wyjściowych przed rozpoczęciem realizacji projektu;
- c) zaproponowała innym darczyńcom opracowanie wspólnej metodyki mierzenia wysokości finansowania związanego z bezpieczeństwem żywnościowym i żywieniem w celu zapewnienia spójności sprawozdawczości, zwiększenia przejrzystości w odniesieniu do wkładu finansowego projektów w poszczególne sektory oraz przedstawienia postępów poczynionych do 2027 r.

Termin realizacji: 2027 r.

20 Ogólnie rzecz biorąc, interwencje UE w Afryce Subsaharyjskiej przyniosły niejednoznaczne rezultaty. W przypadku kilku projektów objętych próbą udało się zwiększyć jakość i ilość zbiorów. Wzrosła również liczba drobnych producentów rolnych, którzy podpisali umowy na sprzedaż plonów po stałej cenie. Ponadto projekty te pozwoliły ich beneficjentom pogłębić wiedzę na temat budowy geologicznej oraz gospodarowania gruntami w poszczególnych krajach. W większości projektów nie uwzględniono jednak krytycznych powiązań z rynkami, które umożliwiają rolnikom między innymi sprzedaż zbiorów lub dostęp do usług finansowych. To niedociągnięcie ograniczyło zdolność beneficjentów do pełnego wykorzystania potencjału projektów i zagroziło trwałości oraz oddziaływaniu projektów (zob. pkt 73–75 i ramka 3).

- 21** W Afryce Subsaharyjskiej poziom zahamowania wzrostu oraz niedożywienia pozostaje wysoki. Wciąż występują też wyzwania związane z brakiem bezpieczeństwa żywnościowego, niedożywieniem i innymi powiązаныmi kwestiami. Pomimo podejmowanych wysiłków i interwencji region nadal boryka się z poważnymi przeszkodami, takimi jak zmiana klimatu, konflikty i niestabilność gospodarcza, które sprawiają, że czynienie postępów w przeciwdziałaniu zahamowaniu wzrostu i niedożywieniu jest utrudnione (zob. pkt [84](#)).
- 22** Trwałość projektów była największa w tych przypadkach, w których beneficjenci współfinansowali działania i wzięli na siebie odpowiedzialność za ich realizację, co uwidacznia potrzebę większego zaangażowania społeczności. Z kolei najważniejsze luki, takie jak niewystarczające zaangażowanie rządu, zależność od darczyńców czy brak działań następczych po zakończeniu projektów, obniżyły długoterminową rentowność projektów (zob. pkt [76–83](#)).



Zalecenie 5

Zwiększenie trwałości projektów

Komisja powinna wymagać, aby projekty rozwojowe obejmowały jasno określoną i uwzględniającą kontekst strategię mającą na celu trwałe wzmocnienie lokalnych systemów i zdolności. Komisja powinna również wzmocnić swoje ramy, przewidując w nich, w stosownych przypadkach, ocenę trwałości projektów przeprowadzaną po upływie od sześciu miesięcy do roku od ich zakończenia.

Termin realizacji: 2027 r.

Omówienie uwag Trybunału

Działania Komisji nie zawsze były ukierunkowane na największe potrzeby

23 Walka z głodem jest przedmiotem różnych strategii i przepisów, zarówno unijnych, jak i międzynarodowych (zob. [rys. 1 – załącznik I](#)). W tej części sprawozdania Trybunał zbadał, czy:

- o Komisja skoncentrowała swoje działania na najistotniejszych krajach i priorytetach tematycznych;
- o Komisja skutecznie ukierunkowała finansowanie w poszczególnych krajach na najistotniejsze obszary interwencji i grupy ludności;
- o projekty były odpowiednio opracowane i adekwatne do potrzeb grup docelowych.

Komisja nie posłużyła się jasną, udokumentowaną metodyką określania priorytetów przy wyborze krajów najbardziej potrzebujących wsparcia

Proces programowania przez Komisję – ocena potrzeb

- 24** Programowanie to proces określania przez UE priorytetów w dziedzinie współpracy międzynarodowej. W okresie programowania 2014–2020 Europejski Fundusz Rozwoju (EFR) i Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju były głównymi narzędziami finansowania działań na rzecz rozwoju dotyczących walki z głodem. W okresie 2021–2027 zastąpiono je Instrumentem Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej (ISWMR) – Globalny Wymiar Europy.
- 25** Proces programowania polega na opracowaniu i przyjęciu krajowych i regionalnych wieloletnich programów indykatywnych. W programach krajowych definiuje się „kluczowe sektory” (w okresie programowania 2014–2020 określone w krajowych programach indykatywnych) lub „obszary priorytetowe” (w okresie 2021–2027 określone w wieloletnich programach indykatywnych dla każdego kraju partnerskiego) oraz określa się ogólny wkład finansowy dla danego kraju. W 2023 r. Trybunał opublikował [sprawozdanie specjalne dotyczące programowania w ramach ISWMR – Globalny Wymiar Europy](#), w którym opisano ten proces, zidentyfikowano niedociągnięcia i sformułowano zalecenia dotyczące usprawnień.
- 26** W odniesieniu do okresu programowania 2021–2027 Komisja oceniła potrzeby krajów partnerskich we współpracy z rządami krajowymi, przeprowadzając z nimi – w miarę możliwości – dialog na temat polityki dotyczącej poszczególnych sektorów, i jednocześnie wzięła pod uwagę to, że działania często są realizowane w zmiennym i niestabilnym otoczeniu. Ponadto przy opracowywaniu dokumentów programowych Komisja uwzględniła krajowe plany rozwoju i strategie sektorowe. Trybunał stwierdził, że krajowe plany i strategie rozwoju państw, w których przeprowadził wizyty kontrolne, są dostosowane do celów polityki UE w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego, żywienia i systemów żywnościowych.

- 27** W trakcie procesu programowania na lata 2021–2027 Komisja nie uwzględniła jednak w ocenach dotyczących poszczególnych krajów kwestii braku bezpieczeństwa żywnościowego, niedożywienia lub systemów żywnościowych, zanim podjęła decyzję o uznaniu tych obszarów za priorytetowe w dokumentach programowych. Trybunał ustalił, że w przypadku 11 krajów Afryki Subsaharyjskiej nie uznano tych obszarów tematycznych za priorytetowe, pomimo że powszechnie występują w nich – w różnym stopniu – problemy braku bezpieczeństwa żywnościowego i niedożywienia. Niemniej jednym z powodów, dla których kwestie te nie zostały wyraźnie ujęte w dokumentach programowych, jest to, że uwzględniono je pośrednio w ramach szerszych obszarów tematycznych (zob. pkt 29).
- 28** Choć Komisja dysponowała istotnymi informacjami, systematycznie nie ukierunkowywała swoich działań na podstawowe przyczyny braku bezpieczeństwa żywnościowego i niedożywienia w Afryce Subsaharyjskiej na etapie ich opracowywania (zob. pkt 46), co zmniejszyło skuteczność wsparcia. Komisja nie opracowała jasnej metodyki, opierającej się na konkretnych i odpowiednich kryteriach, która służyłaby jej do identyfikowania krajów najbardziej potrzebujących wsparcia na rzecz walki z głodem i ukierunkowania na te kraje odnośnych działań.

Proces programowania – zmiana ukierunkowania z bezpieczeństwa żywnościowego na zrównoważone systemy żywnościowe

- 29** W poprzednim okresie programowania za kluczowe sektory uznano bezpieczeństwo żywnościowe i żywienie. W obecnym okresie Komisja kładzie jednak większy nacisk na zrównoważone wodne i rolnicze systemy żywnościowe (SAAFS). W związku z tym działania Komisji na rzecz rozwoju dotyczące walki z głodem są częściowo uwzględnione w szerszych obszarach tematycznych, takich jak „zielona transformacja”, „zielona i odporna gospodarka”, „zielony ład” lub „trwały wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu”, zgodnie z [priorytetami Komisji w zakresie unijnych partnerstw międzynarodowych](#). Fakt, że obszary priorytetowe/kluczowe sektory wybrane w krajowych dokumentach programowych są tak szeroko zakrojone, ogranicza strategiczne ukierunkowanie finansowania UE i grozi jego zbyt dużym rozproszeniem, a tym samym ogranicza jego oddziaływanie.

- 30** Trybunał stwierdził również, że pomimo wysokiego poziomu zahamowania wzrostu (tj. niskiego wzrostu w stosunku do wieku u dzieci poniżej pięciu lat) i wychudzenia (tj. sytuacji, gdy masa ciała dziecka jest zbyt niska w stosunku do wzrostu) w krajach Afryki Subsaharyjskiej, w unijnym programie politycznym żywieniu poświęca się coraz mniej uwagi. Z uwagi na to, że priorytetowo traktowane jest wspieranie łańcuchów wartości i systemów żywnościowych, strukturalne i utrzymujące się kryzysy żywieniowe często schodzą na drugi plan. Istnieje ryzyko, że taka zmiana podejścia może doprowadzić do tego, że kwestii utrzymujących się niedoborów żywieniowych będzie się poświęcać zbyt małą uwagę, co może zniweczyć dotychczasowe postępy.
- 31** Podobną zmianę podejścia można zauważyć w odniesieniu do inicjatywy Komisji [Global Gateway](#), w której priorytetowo traktuje się inne obszary polityki, takie jak klimat i energia, cyfryzacja, transport, zdrowie, edukacja i badania naukowe. W związku z tym w projektach Global Gateway tematy takie jak bezpieczeństwo żywnościowe czy niedożywienie nie są uznawane bezpośrednio za obszary polityki.

Ukierunkowanie na regiony i grupy ludności na poziomie krajowym

- 32** Dokumenty programowe Komisji oraz dokumenty dotyczące działań w odniesieniu do każdego projektu promują zrównoważone sposoby rozwiązywania problemu głodu, takie jak wspieranie małych gospodarstw rolnych, zwiększanie wydajności produkcji rolnej czy promowanie odpornych systemów żywnościowych. Cele te, choć dość ogólne, są zgodne z [polityką UE w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego i ramami ISWMR – Globalny Wymiar Europy](#).
- 33** Zgodnie z [rozporządzeniem w sprawie ISWMR – Globalny Wymiar Europy](#) w wieloletnich programach indykatywnych należy określić obszary priorytetowe i orientacyjne przydziały finansowe, zarówno dla całego programu, jak i osobno dla każdego obszaru priorytetowego. W wieloletnich programach indykatywnych nie uzasadniono podziału finansowania między obszary priorytetowe, grupy ludności lub obszary geograficzne w danym państwie, ponieważ zostały one opracowane zanim znany był konkretny przydział środków finansowych dla każdego kraju.
- 34** Podczas oceny wieloletnich programów indykatywnych Trybunał odnotował, że Komisja zapewniła wcześniej finansowanie na rzecz działań związanych z SAAFS w prawie wszystkich krajach Afryki Subsaharyjskiej. Przed przyznaniem finansowania nie przeprowadzono jednak wstępnej oceny jego potencjalnego wpływu. W związku z tym aktualne oceny bezpieczeństwa żywnościowego nie określają obszarów ani rodzajów projektów, w których wniesienie wartości dodanej jest najbardziej prawdopodobne. Stanowi to zagrożenie dla skuteczności i długoterminowego oddziaływania działań Komisji na rzecz rozwoju.

- 35** Przeprowadzona przez Trybunał analiza projektów objętych próbą wykazała, że w niektórych przypadkach obszary i grupy ludności, do których kierowane były działania, nie były najodpowiedniejsze. W *ramce 1* wskazano przykłady takich projektów, natomiast w *załączniku II* przedstawiono przegląd projektów objętych próbą.

Ramka 1

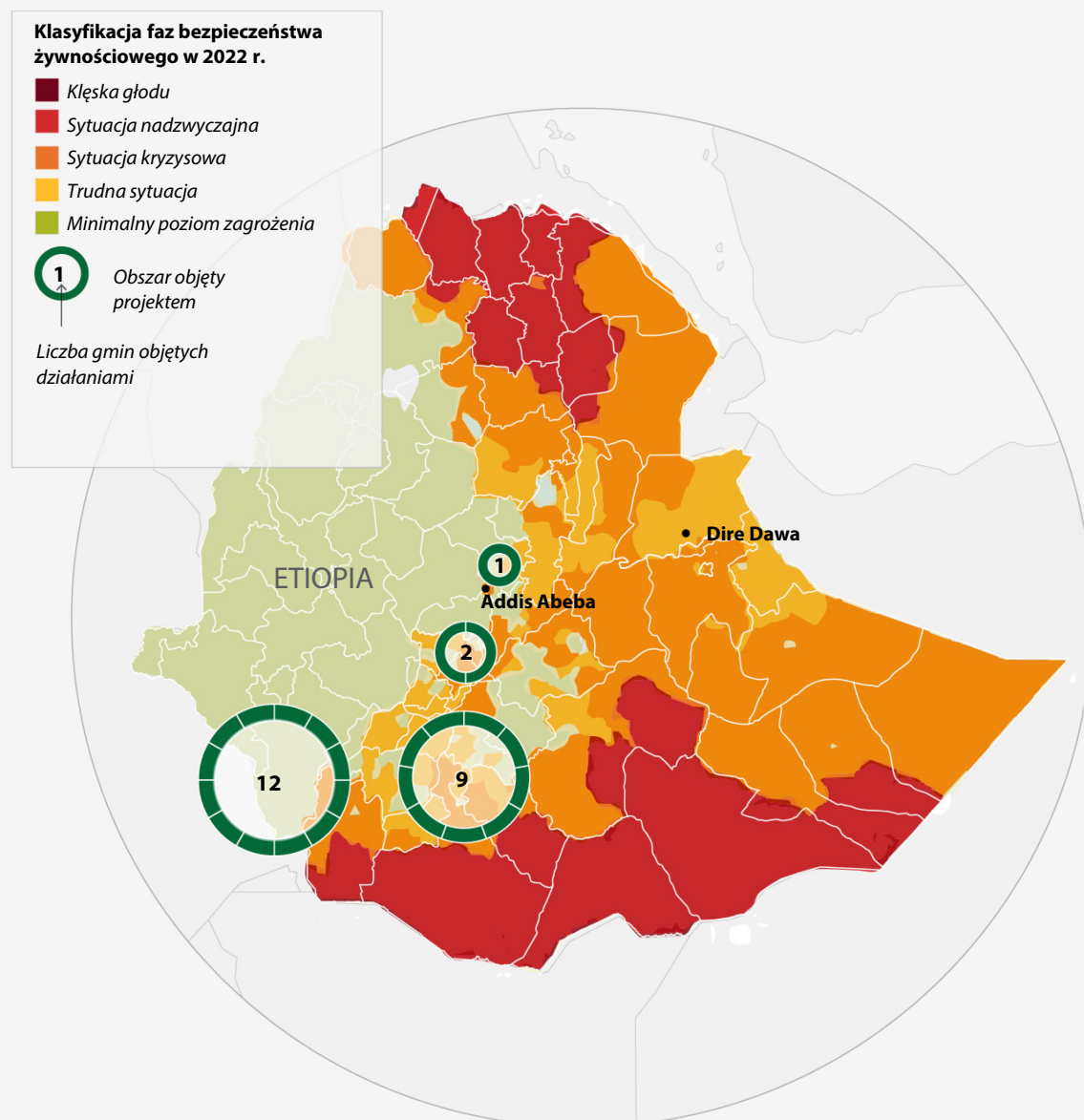
Nieodpowiednie ukierunkowanie na obszary geograficzne lub grupy ludności

Projekt 2 – Etiopia

Projekt ma na celu wspieranie skutecznego programowania w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego, żywienia i odporności w Etiopii. Pierwszy komponent projektu realizowany w 2022 r. (wytworzenie i rozpowszechnienie dowodów dotyczących bezpieczeństwa żywnościowego, źródeł utrzymania i zarządzania ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi) był jednak ukierunkowany na okręgi, które nie doświadczały wówczas dotkliwego braku bezpieczeństwa żywnościowego, a nie na obszary, które wymagały pilniejszego podjęcia działań (zob. *rys. 2*).

Ukierunkowanie drugiego komponentu projektu, związanego z wczesnym ostrzeganiem o stanie i zdrowiu zwierząt gospodarskich, było bardziej precyzyjne i skuteczne, a większość wybranych regionów została sklasyfikowana jako będąca w „sytuacji nadzwyczajnej”. Projekt obejmował jednak dwa obszary, które ze względu na zmienność i zagrożenia dla bezpieczeństwa żywnościowego były sklasyfikowane jako znajdujące się „w trudnej sytuacji” (ale nie w sytuacji „kryzysowej” lub „nadzwyczajnej”). Z kolei niektóre obszary, które już znajdowały się w sytuacji kryzysowej lub nadzwyczajnej, nie zostały potraktowane priorytetowo, mimo że ich potrzeby były pilniejsze.

Rys. 2 | Projekt 2 – Etiopia – obszary interwencji



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji i danych Sieci Systemów Wczesnego Ostrzegania o Klęskach Głodu (dane dotyczące Etiopii za 2022 r.).

Źródło mapy: [lesniewski](#).

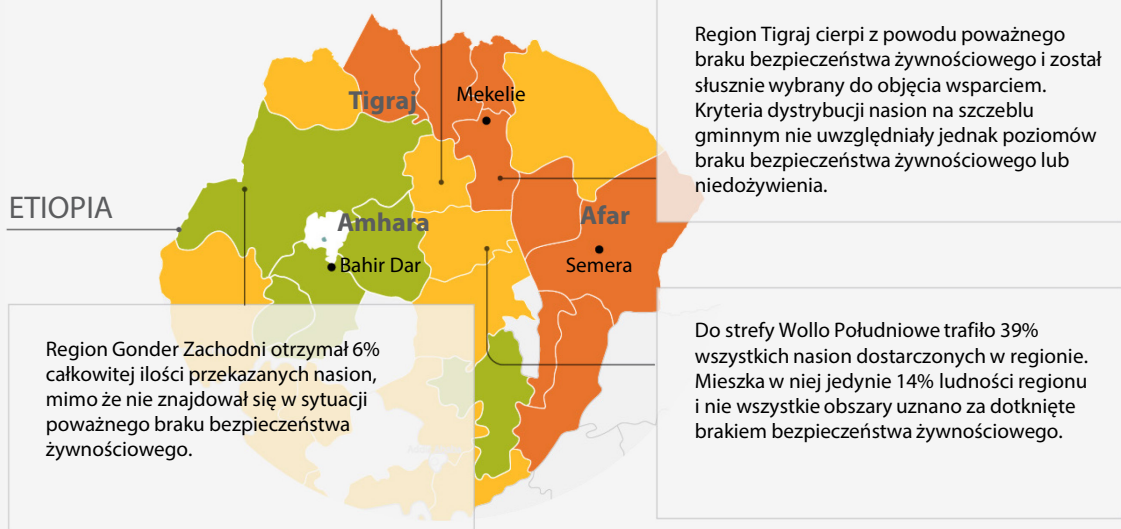
Projekt 6 – Etiopia

Projekt ma na celu zwiększenie bezpieczeństwa żywnościowego w Etiopii przez skoncentrowanie działań na budowaniu odpornego rolnictwa i zwiększenie wydajności w oparciu o zrównoważony rozwój sektora nasion. Chociaż głównym celem projektu jest poprawa bezpieczeństwa żywnościowego, kryteria ukierunkowania działań dotyczyły przede wszystkim obszarów dotkniętych konfliktami, dostępności, podatności na zagrożenia i udziału w działalności rolniczej, ale nie uwzględniały rzeczywistego poziomu braku bezpieczeństwa żywnościowego. W rezultacie nasiona otrzymały regiony, które nie były dotknięte brakiem bezpieczeństwa żywnościowego lub w których brak bezpieczeństwa żywnościowego był minimalny (*rys. 3*), co negatywnie wpłynęło na zdolność projektu do osiągnięcia pełnego potencjału.

Rys. 3 | Projekt 6 – Etiopia – obszary interwencji

Klasyfikacja faz bezpieczeństwa żywnościowego w 2024 r.

- Klęska głodu
- Sytuacja nadzwyczajna
- Sytuacja kryzysowa
- Trudna sytuacja
- Minimalny poziom zagrożenia



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji i danych Sieci Systemów Wczesnego Ostrzegania o Klęskach Głodu (dane dotyczące Etiopii za 2024 r.).

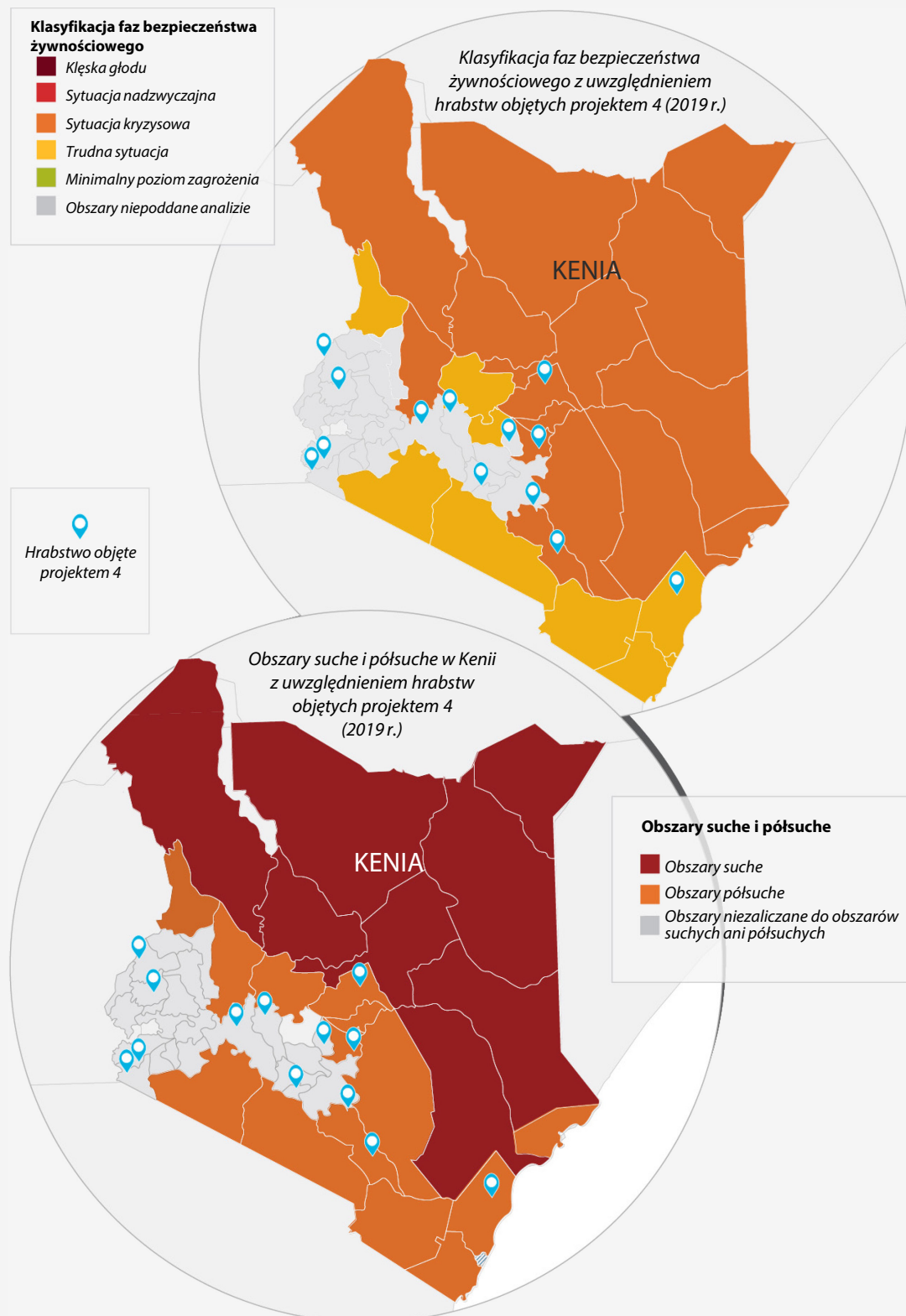
Źródło mapy: [lesniewski](#).

Projekt 4 – Kenia

Program AgriFI jest zgodny z kluczowym sektorem wskazanym w krajowym programie indykatywnym Kenii w ramach 11. EFR – „Bezpieczeństwo żywnościowe i odporność na gwałtowne zmiany klimatyczne na obszarach suchych i półsuchych”. Program ten oferuje drobnym producentom rolnym kompleksowe wsparcie w zakresie integracji z łańcuchami wartości w rolnictwie i składa się z czterech komponentów (projekt 1, 4, 5 i 8).

Drugi komponent (projekt 4) ma na celu wzmocnienie zdolności podmiotów w wybranych łańcuchach wartości poprzez kształcenie i szkolenie techniczne i zawodowe w dziedzinie rolnictwa. Ponadto celem projektu było zwiększenie zdolności sektora prywatnego na poziomie hrabstw do egzekwowania norm w zakresie zdrowia zwierząt, bezpieczeństwa żywności i zdrowia roślin. W dokumentacji dotyczącej planowania projektu nie określono jednak żadnego ukierunkowania na obszary suche i półsuche. W 2019 r. projekt był ukierunkowany na 13 hrabstw. Tylko cztery z tych hrabstw były wówczas sklasyfikowane jako obszary suche i półsuche (zob. [rys. 4](#)).

Rys. 4 | Projekt 4 – Kenia – obszary interwencji



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji, Zintegrowanej Klasyfikacji Fazy Bezpieczeństwa Żywnościowego oraz danych dotyczących obszarów suchych i półsuchych (dane dotyczące Kenii za 2019 r.).

Źródło mapy: Eurostat.

Chociaż projekty były zgodne z polityką UE i krajów partnerskich, występowały w nich uchybienia koncepcyjne

- 36** Etap opracowania projektu powinien opierać się na kompleksowym zrozumieniu kontekstu, jasnych celach i aktywnym zaangażowaniu zainteresowanych stron. Obejmuje on kluczowe elementy, takie jak ocena potrzeb, wybór odpowiedniego partnera wdrażającego, przydział zasobów i opracowanie strategii wdrażania dostosowanych do konkretnych wyzwań. Skuteczne projekty obejmują również mechanizmy monitorowania i ramy logiczne, pozwalające śledzić postępy i zapewnić rozliczalność. Plany ograniczania ryzyka mają kluczowe znaczenie dla zapewnienia zdolności dostosowania się do zmieniających się okoliczności. W sekcjach poniżej przedstawiono przegląd problemów zidentyfikowanych w różnych elementach etapu opracowywania wybranych projektów.

Wybór projektów i partnerów wdrażających

- 37** Partnerów wdrażających wybrano przy zastosowaniu jednego z poniższych trybów:
- 1) zaproszenia do składania wniosków;
 - 2) udzielenie zamówienia konkretnemu podmiotowi w związku z istnieniem monopolu prawnego (w przypadku krajowych instytucji rządowych);
 - 3) bezpośrednie udzielenie zamówienia (w przypadku gdy partnerzy wdrażający współfinansowali projekt lub zostali wyraźnie wymienieni jako partnerzy wdrażający w dokumencie dotyczącym działania).

W przypadku projektów objętych zarządzaniem pośrednim Komisja oceniła zdolności administracyjne, techniczne i finansowe wnioskodawców. Trybunał stwierdził, że partnerzy wdrażający co do zasady posiadali zdolności administracyjne, operacyjne i finansowe niezbędne do realizacji projektów objętych kontrolą.

- 38** Przeprowadzona przez Trybunał analiza projektu 1 w Etiopii wykazała jednak, że dokument dotyczący działania zawierał plany przeprowadzenia „wstępnej kontroli systemów głównych wnioskodawców i współwnioskodawców w ramach umowy ramowej przed podpisaniem umowy o udzielenie dotacji”, co miało zmniejszyć ryzyko tego, że wnioskodawcy nie będą działać w interesie UE („ryzyko powiernicze”). Pomimo że umowę podpisano w 2019 r., kontrola ta została przeprowadzona dopiero w 2022 r. i doprowadziła do wydania opinii negatywnej. Umowa (o wartości 10,5 mln euro) z tym partnerem wdrażającym nie powinna była zatem zostać podpisana. Kontrola systemów wykazała niedociągnięcia w odniesieniu do zdolności partnera wdrażającego. Gdyby zostały one wyeliminowane przed podpisaniem umowy, mogłoby to zapobiec wystąpieniu szeregu problemów związanych z osiąganiem wyników podczas realizacji projektu, takich jak

opóźnienia w sprawozdawczości, problemy w obszarze zamówień czy uchybienia w mechanizmach kontroli wewnętrznej. W trzech innych projektach (projekt 1 w Kenii oraz projekty 2 i 3 w Zambii) Trybunał również odnotował uchybienia systemowe oraz problemy związane z procedurami udzielania zamówień.

Ocena opłacalności

- 39** Komisja nie prowadziła systematycznej oceny racjonalności kosztów projektów. W przypadku niemal wszystkich projektów objętych próbą Trybunału nie było żadnych dowodów na to, że Komisja lub delegatury UE przeanalizowały budżet projektu na jakimkolwiek poziomie szczegółowości. Komisja polegała wyłącznie na ogólnych informacjach przedstawionych w sprawozdaniach z postępów w realizacji projektów oraz na ustnych wyjaśnieniach uzyskanych od partnerów wdrażających. Poza tym nie porównała podobnych kosztów w przypadku różnych projektów ani nie obliczyła kosztów przypadających na beneficjenta, co stanowi zagrożenie dla efektywności projektów.
- 40** Większość projektów objętych próbą otrzymała maksymalne dopuszczalne finansowanie kosztów pośrednich (7% kosztów bezpośrednich projektu). Komisja nie zgłosiła żadnych zastrzeżeń ani pytań, gdy partnerzy wdrażający zwrócili się o taką stawkę. Ponadto nie ma dowodów na to, że Komisja oceniła racjonalność tych kosztów.

Dostosowanie projektów do priorytetów krajowych, polityk UE i potrzeb grup docelowych

- 41** Wszystkie projekty objęte próbą opracowano zgodnie ze strategiami i planami rozwoju poszczególnych krajów. Takie dopasowanie projektów zwiększa ich istotność i potencjalne oddziaływanie dzięki zapewnieniu, że wspierają one priorytety krajowe i zaspokajają konkretne potrzeby mieszkańców. Projekty zostały również dostosowane do dokumentów programowych Komisji.
- 42** Potrzeby beneficjentów są znaczne i utrzymują się przez dłuższy czas. Biorąc pod uwagę zakres tych potrzeb oraz zaangażowanie wszystkich właściwych podmiotów – w tym rządu, innych partnerów i darczyńców – na etapie opracowywania projektu, wszystkie projekty zostały skonstruowane w taki sposób, aby odpowiadały na istotne potrzeby beneficjentów.
- 43** Trybunał stwierdził, że czas trwania projektów był często zbyt krótki, aby działania takie jak wprowadzanie nowych odmian nasion lub rozwijanie nowych form działalności gospodarczej mogły wywrzeć trwały wpływ na plony i dochody drobnych producentów rolnych lub przedsiębiorstw rolnych (zob. pkt [76–83](#)).

- 44** Trybunał odnotował, że w odniesieniu do wszystkich projektów powołano komitety sterujące (z udziałem przedstawicieli rządów) lub techniczne grupy robocze. Większość projektów została jednak opracowana bez zaangażowania miejscowej ludności. Biorąc pod uwagę, że to lokalni mieszkańcy są ostatecznymi beneficjentami projektów, mogą oni dostarczyć cennych informacji na temat potencjalnych ograniczeń i najpilniejszych potrzeb. Szczególne okoliczności mogą jednak czasami komplikować bezpośrednie konsultacje z przywódcami lokalnych społeczności.
- 45** W niektórych przypadkach ten brak zaangażowania, jak również inne uchybienia w koncepcji projektów, zmniejszyły ich trwałość lub utrudniły ich skuteczną realizację. Zob. przegląd projektów w [ramce 2](#).

Ramka 2

Wady koncepcyjne utrudniające skuteczną realizację projektów i zmniejszające ich trwałość

Kenia (projekty 1, 4, 5 i 8) oraz Zambia (projekty 1, 3, 4 i 5)

Zarówno w Kenii (projekty 1, 4, 5 i 8), jak i w Zambii (projekty 1, 3, 4 i 5) kilka projektów miało przyczynić się do realizacji tego samego celu ogólnego. Zostały one jednak wdrożone niezależnie od siebie, bez osiągnięcia komplementarności ani synergii.

Celem projektu 8 w Kenii i projektu 4 w Zambii było udzielanie wnioskodawcom pożyczek na korzystnych warunkach na realizację projektu 1 w Kenii i projektu 3 w Zambii. Pożyczki te miały pomóc drobnym producentom rolnym w rozwoju lub dywersyfikacji ich działalności oraz wspierać zwiększanie odporności i możliwości uzyskania dochodów. Pożyczki zostały jednak udostępnione dopiero dwa lata po rozpoczęciu realizacji tych projektów. W rezultacie beneficjenci, do których były skierowane pożyczki, nie mogli już z nich korzystać. W związku z tym z pożyczek skorzystali klienci korzystający z usług banku w tym czasie, co nie było zamierzonym celem projektu. Ponadto projekty w Zambii nie zapewniły powiązania z rynkami czynników produkcji (takimi jak rynki nasion i maszyn) ani z rynkami produktów końcowych / rynkami sprzedaży.

Projekt 5 – Kenia

W ramach jednego z działań wspieranych w ramach projektu beneficjenci przez dwa lata otrzymywali nasiona odporne na warunki klimatyczne i odnotowali pozytywne rezultaty, takie jak większe zbiory i lepsza jakość upraw. Jednak po zakończeniu projektu utracili dostęp do tych nasion ze względu na odległe położenie geograficzne. Ponadto beneficjenci nie dysponowali niezbędnymi narzędziami, takimi jak płachty do suszenia nasion i opryskiwacze do zwalczania szkodników upraw. Zanim udało im się zdobyć opryskiwacz, uprawy zostały już zniszczone. Według beneficjentów, z którymi przeprowadzono wywiady na miejscu, niektórym z tych problemów można było zapobiec, gdyby na etapie opracowywania projektu przeprowadzono z nimi konsultacje.

Projekt 1 – Zambia

Celem tego projektu było wprowadzenie innowacyjnych technik gromadzenia wody. W praktyce jednak podstawową metodą stało się wykorzystywanie odwiertów. Chociaż w ramach projektu zapewniono sprzęt, taki jak zbiorniki na wodę, rury irygacyjne i solarne pompy wodne, wymaga on konserwacji wykraczającej poza zakres projektu. Społeczności nie miały wystarczających środków na utrzymanie takiego sprzętu, a dostęp do niezbędnych części zamiennych wiązał się z koniecznością podróży do stolicy. Ponadto projekt nie zapewniał dostępu do finansowania ani do rynków.

Podstawowe przyczyny występujących problemów i czynniki mające na nie wpływ oraz elastyczność projektów rozwojowych

- 46** Jak zauważono w pkt 28, pomimo uczestnictwa w globalnych inicjatywach mających na celu pogłębianie wiedzy na temat bezpieczeństwa żywnościowego (pkt 57), przy opracowywaniu projektów Komisja nie wykorzystwała w wystarczającym stopniu dostępnej wiedzy na temat podstawowych przyczyn braku bezpieczeństwa żywnościowego i niedożywienia w Afryce Subsaharyjskiej (zmiana klimatu, konflikty, kryzys gospodarczy, niski poziom zdolności krajowych i finansowania, wysoki poziom ubóstwa i nierówności). Tylko sześć projektów objętych próbą Trybunału koncentrowało się na bezpośrednim przeciwdziałaniu podstawowym przyczynom występujących problemów (m.in. dzięki ukierunkowaniu na wpływ zmiany klimatu przez wspieranie np. budowy tam piaskowych, stosowania technik gromadzenia wody lub zapewnienia dostępu do wody wysokiej jakości), natomiast cztery inne projekty podejmowały te kwestie w sposób częściowy lub pośredni (np. przyczyniając się do zmniejszenia ubóstwa dzięki zwiększeniu dochodów lub wybranych plonów). Pozostałe 12 projektów zapewniło cenne wsparcie, lecz koncentrowało się przede wszystkim na zaspokajaniu podstawowych potrzeb i łagodzeniu objawów braku bezpieczeństwa żywnościowego i niedożywienia – takich jak ubóstwo,

niska wydajność rolnictwa lub ograniczony dostęp do środków produkcji – zamiast na eliminowaniu ich podstawowych przyczyn strukturalnych.

47 Projekty humanitarne charakteryzują się większą elastycznością w porównaniu z projektami rozwojowymi, ponieważ mogą wykorzystywać **modyfikatory kryzysowe** (tymczasowe dostosowania finansowe lub operacyjne projektów spowodowane nadzwyczajną sytuacją kryzysową) oraz rezerwy na pomoc nadzwyczajną, dzięki którym mogą zostać dostosowane do zmieniających się okoliczności. Chociaż modyfikatory kryzysowe mogą być wykorzystywane również w projektach rozwojowych, nie uwzględniono ich w żadnym z projektów objętych kontrolą. Niektóre projekty rozwojowe dysponowały rezerwą na nieprzewidziane wydatki (ograniczoną do maksymalnie 5% budżetu projektu), lecz Trybunał uważa, że rezerwy te były zasadniczo niewystarczające do skutecznego reagowania na istotne nieprzewidziane zdarzenia. Na przykład podczas realizacji projektu 1 w Etiopii wykorzystano całą rezerwę na nieprzewidziane wydatki w odpowiedzi na pandemię COVID-19, nie pozostawiając na pozostałą część realizacji projektu żadnego finansowego bufora bezpieczeństwa na wypadek innych nieprzewidzianych zdarzeń. Bardziej elastyczna koncepcja mogłaby również przynieść korzyści na przykład podczas walki z suszą w Zambii w 2024 r. Większą elastyczność można było osiągnąć na przykład za pomocą systematycznego włączania modyfikatorów kryzysowych do interwencji rozwojowych, co zapewniłoby dostępność funduszy, które można by elastycznie wykorzystać na wsparcie partnerów w zwiększaniu skali reagowania kryzysowego w przypadku nieprzewidzianych zdarzeń. W związku z tym Trybunał uznaje, że obecne projekty rozwojowe nie zostały opracowane z uwzględnieniem wystarczającej elastyczności, aby pozwalały skutecznie reagować na nieprzewidziane zdarzenia, takie jak susze, powodzie lub konflikty.

Działania Komisji były cenne i skoordynowane w zadowalający sposób, ale nie koncentrowały się w wystarczającym stopniu na oddziaływaniu i trwałości

48 Trybunał ocenił, czy Komisja skutecznie zrealizowała zaplanowane działania. W tej części sprawozdania Trybunał zbadał, czy:

- o Komisja dobrze koordynowała swoje działania, zarówno wewnętrznie, jak i we współpracy z innymi darczyńcami;
- o Komisja odpowiednio wdrożyła i monitorowała projekty;
- o projekty osiągnęły oczekiwane rezultaty i oddziaływanie.

Koordynacja działań przez Komisję była zadowalająca

Powiązanie pomocy humanitarnej z rozwojową

49 UE jest zaangażowana we wdrażanie [podejścia polegającego na powiązaniu pomocy humanitarnej z rozwojową](#) – strategii łączącej nadzwyczajną pomoc humanitarną z długoterminowymi wysiłkami na rzecz rozwoju w celu stworzenia trwałych rozwiązań kryzysów. Zamiast traktować klęski żywiołowe i konflikty jako odosobnione wydarzenia, UE dąży do zaspokojenia zarówno najpilniejszych potrzeb (takich jak zapewnienie dostępu do żywności), jak i wyeliminowania ich przyczyn (takich jak ubóstwo czy zmiana klimatu). Podejście to ma pomóc krajom otrzymującym wsparcie zwiększyć odporność i zmniejszyć zależność od regularnie przekazywanej im pomocy humanitarnej. Może ono przełożyć się na wzmocnienie instytucji, zapewnienie lepszych źródeł utrzymania i usprawnienie zapobiegania kryzysom, a ostatecznie przyczynić się do tego, że korzystające z pomocy regiony staną się bardziej stabilne i samodzielne.

50 Komisja ustanowiła [solidne ramy](#) podejścia polegającego na powiązaniu pomocy humanitarnej z rozwojową i wskazała w nich najważniejsze kroki niezbędne do jego wdrożenia. Wdrażanie tego podejścia na szczeblu krajowym przebiega jednak w bardzo zróżnicowany sposób, a jego praktyczna realizacja wciąż pozostaje na niskim poziomie, ponieważ opisane niezbędne działania nie zostały podjęte w wystarczającym stopniu. W większości państw Afryki Subsaharyjskiej nie przeprowadza się wspólnej analizy kontekstu, wspólnego planowania ani mapowania działań. Chociaż elementy te są złożone i wymagają wielu nakładów, mają one zasadnicze znaczenie dla skutecznego uruchomienia podejścia polegającego na powiązaniu pomocy humanitarnej i rozwojowej.

- 51** Jedynie w trzech krajach Afryki Subsaharyjskiej (Czadzie, Etiopii i Sudanie) delegatury UE przeprowadziły wspólną analizę kontekstu. Opracowano wspólny plan działania dla Sudanu i Etiopii, a Czad prowadzi pilotaż wspólnych działań w dwóch prowincjach.
- 52** W przypadku projektów objętych próbą Trybunał stwierdził, że zasadniczo istnieje bardzo niewielkie powiązanie między działaniami humanitarnymi a rozwojowymi. W rezultacie podejście oparte na ich powiązaniu nie zostało skutecznie wdrożone. Bezpośrednie powiązanie między działaniami rozwojowymi i humanitarnymi występowało jedynie w przypadku trzech projektów objętych próbą (projekty 3 i 6 w Kenii oraz projekt 2 w Etiopii).
- 53** Na podstawie przeglądu dokumentacji Trybunał stwierdził, że dwa państwa poczyniły znaczne postępy we wdrażaniu podejścia opartego na powiązaniu pomocy humanitarnej i rozwojowej. Czad, jako kraj pilotażowy, z powodzeniem uruchomił to podejście w dwóch pilotażowych prowincjach, angażując zainteresowane strony spoza UE. Zanim doszło do zamachu stanu w lipcu 2023 r., Niger poczynił postępy we wzmacnianiu krajowych zdolności w zakresie powiązania pomocy humanitarnej z rozwojową, między innymi przez powołanie rządowego komitetu ds. wdrażania tego podejścia. Z kolei Sudan Południowy dysponował ograniczonymi strukturami koordynacyjnymi i jednocześnie zmagał się z poważnym kryzysem humanitarnym.
- 54** Szereg ograniczeń strukturalnych takich jak różnice w cyklach programowania, zakresie kompetencji i podejściach DG INTPA i DG ECHO sprawia, że powiązanie pomocy humanitarnej z rozwojową stanowi wyzwanie. Innym ważnym problemem – poza ograniczonym finansowaniem – jest dysponowanie wystarczającymi zasobami kadrowymi, ponieważ zarówno podejmowanie kluczowych etapów działań, jak i codzienna koordynacja interwencji związanych z systemem żywnościowych wymagają ciągłego wsparcia ze strony służb Komisji – w przeciwnym razie podejmowane działania mogą okazać się nietrwałe.

Inicjatywy Drużyny Europy

- 55** Inicjatywy Drużyny Europy to ramy współpracy, które łączą UE, jej państwa członkowskie, ich agencje wykonawcze i instytucje finansowania rozwoju w celu sprostania globalnym wyzwaniom i osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju. Inicjatywy te mają na celu łączenie zasobów, wiedzy fachowej i zdolności w celu realizacji szeroko zakrojonych działań o dużym wpływie w krajach partnerskich, koncentrując się na wspólnych priorytetach.

- 56** Na podstawie [konkluzji Rady z 2022 r. w sprawie reakcji Drużyny Europy na światowy brak bezpieczeństwa żywnościowego](#) Trybunał zbadał, na ile skutecznie Komisja i państwa członkowskie zaplanowały i zrealizowały inicjatywy Drużyny Europy związane z żywnością w Afryce Subsaharyjskiej. Trybunał stwierdził, że bezpieczeństwo żywnościowe, systemy żywnościowe i żywienie nie stanowiły głównego celu inicjatyw Drużyny Europy. Nie wprowadzono też żadnego ujednoliconego systemu monitorowania inicjatyw Drużyny Europy. Poszczególne państwa i delegatury UE stosowały własne metody, co doprowadziło do niespójnej sprawozdawczości i ograniczenia synergii. W rezultacie ramy inicjatyw Drużyny Europy pozostały teoretycznym pojęciem i w praktyce miały ograniczony wpływ na walkę z głodem.

Koordinacja między UE, organami krajowymi i innymi darczyńcami

- 57** Komisja aktywnie wspiera szeroki zakres globalnych inicjatyw mających na celu poprawę koordynacji i wymiany wiedzy w zakresie walki z głodem. Dzięki wkładom finansowym i wiedzy fachowej UE odgrywa kluczową rolę na kilku głównych forach współpracy, w tym w [globalnej sieci na rzecz przeciwdziałania kryzysom żywnościowym](#) i w [Komitecie ds. Światowego Bezpieczeństwa Żywnościowego](#). Na forach tych powstają również wysokiej jakości dane, które mają pomóc w podejmowaniu świadomych decyzji. Ważnymi elementami działań na rzecz budowania wiedzy są także [centrum wiedzy Komisji na temat bezpieczeństwa żywnościowego i żywieniowego w skali światowej](#) oraz [inicjatywa DeSIRA](#), która wspiera SAAFS dzięki badaniom naukowym. W dziedzinie żywienia Komisja finansuje takie inicjatywy, jak [Sprawozdanie na temat sytuacji żywieniowej na świecie](#), będące mechanizmem rozliczalności, oraz platforma ruchu na rzecz poprawy stanu wyżywienia „[Scaling Up Nutrition](#)”.
- 58** W przypadku wszystkich projektów objętych próbą Trybunału organizowano regularne spotkania koordynacyjne z udziałem przedstawicieli delegatur UE, organów krajowych i innych darczyńców. Ponadto delegatury UE zapewniły stały kontakt z partnerami wdrażającymi, odbywając z nimi zarówno formalne, jak i nieformalne spotkania. Nie wszystkie z tych spotkań zostały jednak udokumentowane. Między organami krajowymi a darczyńcami istniał również wyraźny podział obowiązków.

Monitorowanie realizacji projektów było w większości niewystarczające

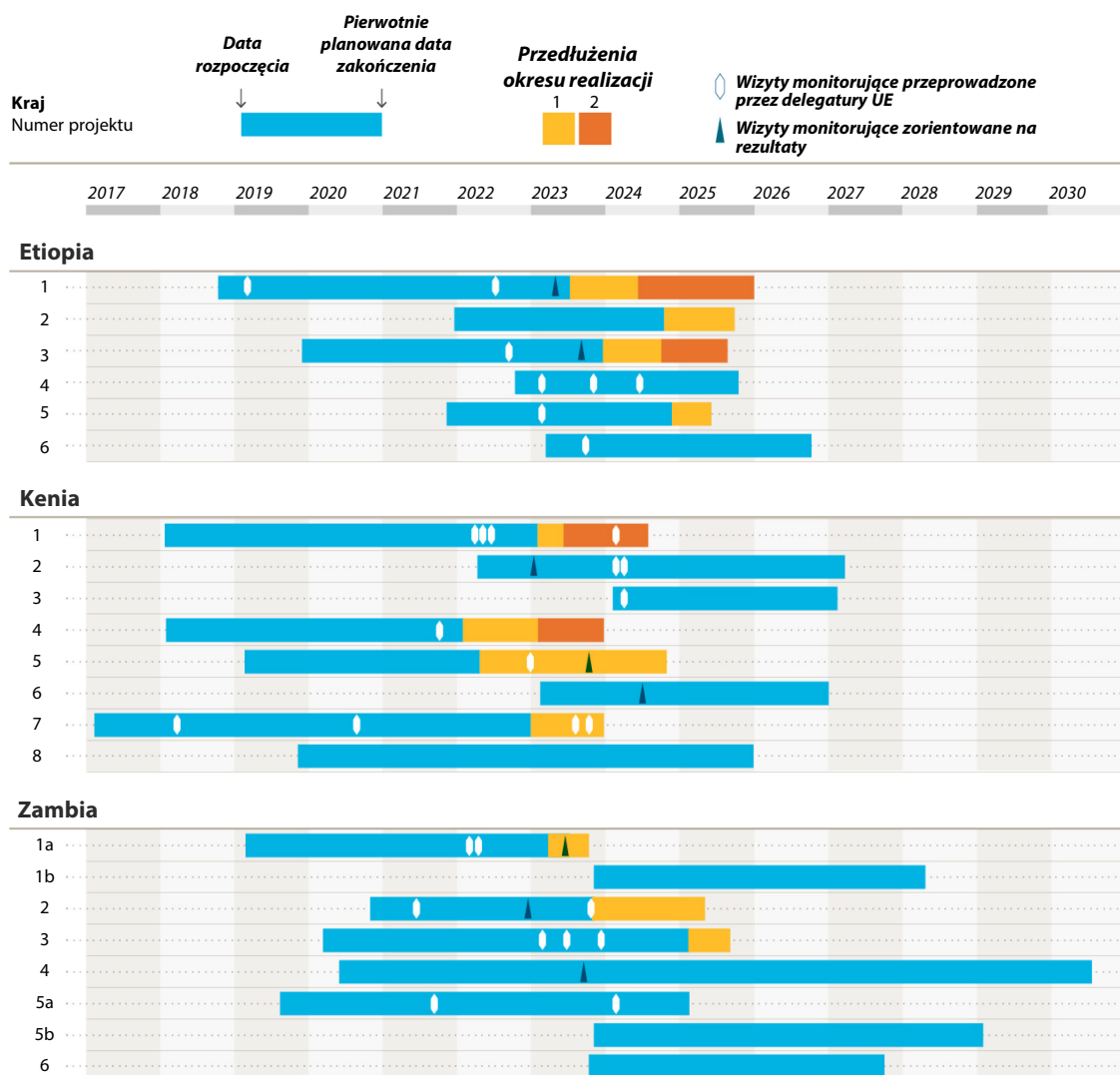
- 59** Proces monitorowania projektów finansowanych przez UE obejmuje następujące elementy: regularnie sporządzane sprawozdania, wizyty na miejscu oraz konsultacje z partnerami wdrażającymi. Partnerzy wdrażający są zobowiązani do składania okresowych sprawozdań z postępów zawierających szczegółowe informacje na temat zrealizowanych działań, wytworzonych produktów i poniesionych wydatków. Sprawozdania te są następnie poddawane przeglądowi przez delegatury UE. Istnieje również możliwość przeprowadzenia niezależnych ocen lub zewnętrznych audytów finansowych w celu weryfikacji poprawności zgłaszanych informacji i oceny wyników projektów. W sekcjach poniżej przedstawiono ocenę Trybunału dotyczącą poszczególnych elementów procesu monitorowania.

Wdrażanie projektu i wizyty monitorujące

- 60** W przypadku około połowy projektów objętych próbą wystąpiły opóźnienia w ich realizacji (zob. [rys. 5](#)). Z analizy Trybunału wynika, że najczęstszymi przyczynami opóźnień były pandemia COVID-19, niewielkie zdolności partnerów wykonawczych, ograniczone zdolności instytucjonalne w instytucjach partnerskich, wyzwania związane z zamówieniami publicznymi, ograniczenia logistyczne i zmiany personelu na szczeblu rządowym. W przypadku wystąpienia opóźnień Komisja rzadko podejmowała działania naprawcze w celu ich zmniejszenia i zaradzenia im, poza wyrażaniem zgody na przedłużenie realizacji projektów bez konieczności poniesienia dodatkowych kosztów (w stosownych przypadkach).

61 Delegatury UE, partnerzy wdrażający oraz niezależne zewnętrzne firmy audytorskie przeprowadzili wizyty kontrolne mające na celu monitorowanie projektów finansowanych przez UE. Trybunał uważa jednak, że delegatury UE zasadniczo nie przeprowadziły wystarczającej liczby wizyt monitorujących, co ograniczyło ich zdolność do weryfikacji rzeczywistej sytuacji w terenie (zob. [rys. 5](#)). Miało to również negatywny wpływ na skuteczność nadzoru nad realizacją projektów oraz na możliwość terminowego podejmowania działań naprawczych w razie potrzeby. Trybunał przyznaje jednak, że ograniczenia logistyczne, kadrowe i związane z bezpieczeństwem, z jakimi równocześnie zmagają się wiele delegatur UE, w coraz większym stopniu zmniejszają ich zdolność – zwłaszcza na obszarach szczególnie wrażliwych lub bardziej oddalonych – do przeprowadzania regularnych wizyt monitorujących. Pomimo niewielkiej liczby wizyt monitorujących przeprowadzonych przez delegatury UE [monitorowanie zorientowane na rezultaty](#) przeprowadzono jedynie w odniesieniu do około połowy projektów objętych próbą i niewiele jest dowodów na to, że wynikające z niego zalecenia zostały zrealizowane. W przypadku dwóch projektów ([projekt 4 w Etiopii](#) i [projekt 3 w Kenii](#)) podpisano umowę dotyczącą przeprowadzenia monitorowania przez podmiot zewnętrzny. Biorąc pod uwagę ograniczenia związane z bezpieczeństwem, w Etiopii zlecenie monitorowania okazało się dobrą praktyką, ponieważ doprowadziło do odzyskania skradzionej żywności.

Rys. 5 | Wizyty monitorujące



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

- 62** Komisja nie przeprowadziła kontroli mających na celu weryfikację racjonalności kosztów w trakcie realizacji projektów. Niemniej, z wyjątkiem projektów realizowanych przez podmioty poddane ocenie spełnienia wymogów dotyczących filarów (tj. takie, które Komisja oceniła jako chroniące interesy finansowe UE na tym samym poziomie co w ramach zarządzania bezpośredniego), do przeprowadzania finansowych weryfikacji wydatków zatrudniono zewnętrzną firmę audytorską. W przypadku czterech projektów firma ta zidentyfikowała wydatki niekwalifikowalne, ale odzyskała je tylko w przypadku jednego z nich. Do momentu przeprowadzenia niniejszej kontroli nie odzyskano wydatków niekwalifikowalnych na łączną kwotę około 496 000 euro, wykrytych w odniesieniu do pozostałych trzech projektów.

- 63** W ramach kontroli Trybunał wykrył dodatkowe przypadki wydatków niekwalifikowalnych, które wyniosły 673 000 euro. Przypadki te dotyczyły projektu 3 w Etiopii i projektu 1 w Kenii. Do czerwca 2025 r. delegatury UE nie odzyskały żadnych z tych kosztów niekwalifikowalnych.

Ramy logiczne

- 64** Rezultaty projektów mierzono w odniesieniu do celów określonych w dokumentach planistycznych zwanych „ramami logicznymi”, które stanowiły część umowy administracyjnej. Wskaźniki miały jednak głównie charakter ilościowy i większość z nich mierzyła produkty, a nie wyniki.
- 65** Trybunał odnotował uchybienia w ramach logicznych dwóch trzecich projektów objętych próbą. Ponadto w przypadku połowy projektów objętych próbą, przed rozpoczęciem ich realizacji nie określono poziomów wyjściowych dla wszystkich wskaźników. W związku z tym przy pomocy tych wskaźników nie da się zmierzyć długoterminowego oddziaływania działań, a ponadto nie da się ich ocenić pod kątem osiągnięcia celów i przydatności. W przypadku 10 projektów wskaźniki nie pozwalały na zmierzenie stopnia osiągnięcia ani celów szczegółowych, ani ogólnych, ponieważ albo nie były one wystarczająco szczegółowe, albo nie były bezpośrednio powiązane z tymi celami.

Ramy sprawozdawczości

- 66** Komisja, jak również inni partnerzy działający na rzecz rozwoju, składają Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) sprawozdania na temat [oficjalnej pomocy rozwojowej](#) przy użyciu [kodów Komitetu Pomocy Rozwojowej \(DAC\)](#). Brakuje jednak uzgodnionej na szczeblu międzynarodowym metodyki pomiaru wysokości finansowania dotyczącego bezpieczeństwa żywnościowego, a także odpowiednich kodów DAC w tym zakresie. Zamiast tego Komisja określiła kilka kodów DAC, które uznaje za istotne.
- 67** Jeśli projekty mają wiele celów, mogą być klasyfikowane, liczone i zgłaszane w różnych sektorach. Brak ujednoliconych definicji w połączeniu z różnicami między definicjami stosowanymi przez różnych darczyńców prowadzi do niespójnych szacunków. W związku z tym trudno jest zidentyfikować obszary niedofinansowane, zapewnić rozliczalność i śledzić wpływ interwencji.

68 Do określania działań jako związane z żywieniem stosowane są dwie metodyki. W latach 2014–2020 Komisja klasyfikowała wydatki projektowe jako związane z żywieniem w 25% lub 100%, w zależności od wielkości komponentów związanych z żywieniem w danym projekcie. Od 2021 r. Komisja stosuje się do [wytycznych OECD](#) dotyczących wykorzystywania wskaźnika polityki żywieniowej. W wytycznych opisano metodę uwzględniania wyłącznie części projektu związanej z żywieniem. Korzystanie z tych wytycznych nie jest jednak obowiązkowe. Zgodnie z praktyką stosowaną przez innych darczyńców Komisja zdecydowała się klasyfikować każdy projekt zawierający komponent dotyczący żywienia jako w 100% związany z żywieniem, niezależnie od rzeczywistego udziału tego komponentu. Doprowadziło to do zawyżenia wydatków związanych z żywieniem w odniesieniu do projektów, w których działania związane z żywieniem stanowią jedynie niewielką część finansowanych działań.

69 [Ramy wyników „Globalna Europa”](#) to ramy opracowane przez Komisję w celu pomiaru skuteczności i oddziaływania unijnej współpracy na rzecz rozwoju. Ich celem jest zapewnienie jasnych i mierzalnych wskaźników w celu zwiększenia zdolności UE do wykazywania zainteresowanym stronom wymiernych rezultatów jej finansowania. W odniesieniu do walki z głodem szczególne znaczenie mają cztery wskaźniki, tj. wskaźniki związane z celem zrównoważonego rozwoju nr 2 „Zero głodu” (zob. [tabela 1](#)). Dane zgłoszone na podstawie tych ram w [rocznym sprawozdaniu z działalności Komisji](#) dotyczącym instrumentów działań zewnętrznych nie odzwierciedlają jednak osiągniętych rezultatów, a dane dotyczące produktów i wyników są zaniżone, ponieważ wskaźniki określone w ramach nie są odpowiednio uwzględniane w projektach. Ponadto zgłoszone zagregowane wyniki nie obejmują wszystkich państw. W przypadku 18 z 22 projektów objętych próbą Trybunału nie skorzystano z tych wskaźników, choć mogły one dostarczyć istotnych informacji.

Tabela 1 | Wskaźniki związane z celem zrównoważonego rozwoju nr 2 ujęte w ramach wyników „Globalna Europa”

Wskaźnik	Opis
2.1	Liczba małych gospodarstw rolnych objętych działaniami wspieranymi ze środków unijnych mającymi na celu zwiększenie ich zrównoważonej produkcji, dostępu do rynków lub bezpieczeństwa zarządzania tytułami prawnymi do gruntów
2.2	Obszary ekosystemów rolniczych i pasterskich, na których przy wsparciu UE wprowadzono praktyki zrównoważonego gospodarowania (ha)
2.32	Liczba osób dotkniętych brakiem bezpieczeństwa żywnościowego otrzymujących wsparcie UE
2.33	Liczba kobiet w wieku rozrodczym, nastolatków i dzieci poniżej 5. roku życia objętych działaniami związanymi z żywieniem wspieranymi ze środków unijnych

Wiarygodność danych dotyczących projektów

- 70** Oprócz przeprowadzania wizyt na miejscu delegatury UE dokonały przeglądu sprawozdań z postępów w realizacji projektów. Delegatura UE w Zambii często zwracała się do partnerów wdrażających o przedstawienie wyjaśnień, natomiast w Etiopii i Kenii rzadko miało to miejsce. Ponadto żaden z kierowników projektów w delegaturach UE nie zweryfikował danych liczbowych przedstawionych w sprawozdaniach z postępów. W rezultacie wiarygodność najważniejszych danych liczbowych, takich jak liczba miejsc pracy utworzonych dla drobnych producentów rolnych lub liczba beneficjentów, do których dotarła pomoc, nie została oceniona przez Komisję.
- 71** Podczas wizyt na miejscu kontrolerzy Trybunału wykryli kilka przypadków rozbieżności między danymi zawartymi w sprawozdaniach z postępów a faktyczną sytuacją w terenie. Na przykład w przypadku projektu 1 w Kenii w sprawozdaniu końcowym jako beneficjenta wskazano określone przedsiębiorstwo. Z ustaleń Trybunału wynika jednak, że faktycznym odbiorcą wsparcia było inne przedsiębiorstwo. Ponadto w przypadku projektu 6 w Kenii w sprawozdaniu z postępów projektu wskazano, że planowana tama piaskowa miała zapewnić dostęp do wody dla 2 000 rodzin w normalnych warunkach oraz dla 7 000 rodzin w przypadku wystąpienia ekstremalnej suszy. Z przeprowadzonej przez Trybunał wizyty wynika jednak, że z tego projektu bezpośrednio skorzystało 200 gospodarstw domowych. Liczba ta różniła się od liczby podanej w sprawozdaniu z postępów.

Widoczność

- 72** Wszyscy odbiorcy środków unijnych mają ogólny obowiązek uznania ich pochodzenia i zapewnienia widoczności otrzymanych środków unijnych. W przypadku wszystkich zbadanych projektów w umowach uzgodniono [wytyczne dotyczące widoczności](#). Podczas realizacji projektów partnerzy wdrażający przesłali delegaturom UE plany dotyczące komunikacji i widoczności. W planach tych określono grupy docelowe i działania komunikacyjne dla każdej grupy docelowej, uwzględniając przy tym strony internetowe, zdjęcia, filmy, artykuły prasowe, artykuły promocyjne, elementy identyfikacji wizualnej oraz wydarzenia otwierające i zamykające. Podczas wizyty na miejscu kontrolerzy Trybunału odnotowali jednak, że w kilku przypadkach zasady dotyczące widoczności nie były w pełni przestrzegane. Widoczność wsparcia UE była dobra w dziewięciu przypadkach, w siedmiu była ograniczona, a w pięciu w ogóle nie została zapewniona. W przypadku jednego z projektów było zbyt wcześnie na ocenę widoczności UE, ponieważ dopiero rozpoczęto jego realizację.

Działania Komisji, choć cenne, przyniosły ogólnie niejednoznaczne rezultaty

Uzyskane produkty i rezultaty projektów

- 73** Ogólnie rzecz biorąc, interwencje UE w Afryce Subsaharyjskiej przyniosły niejednoznaczne rezultaty. W przypadku kilku projektów udało się zwiększyć jakość i ilość zbiorów oraz liczbę drobnych producentów rolnych, którzy podpisali umowy na sprzedaż plonów po stałej cenie. Ponadto projekty te pozwoliły ich beneficjentom pogłębić wiedzę na temat budowy geologicznej oraz gospodarowania gruntami w poszczególnych krajach. Pomimo zaspokojenia podstawowych potrzeb projekty nie rozwiązały jednak kwestii krytycznych powiązań z rynkami, które umożliwiają rolnikom między innymi sprzedaż zbiorów, dostęp do usług finansowych czy uzyskanie czynników produkcji rolnej, takich jak nasiona i maszyny. To niedociągnięcie ograniczyło beneficjentom możliwość pełnego wykorzystania potencjału projektów w zakresie zmniejszenia ubóstwa i nierówności. Brak powiązań z tymi kluczowymi rynkami istotnie zagraża trwałości projektów.
- 74** Trybunał ocenił, czy uzyskano zaplanowane produkty i rezultaty oraz czy Komisja zapewniła ich trwałość. W [załączniku III](#) przedstawiono przeprowadzoną przez Trybunał ocenę projektów pod kątem zaspokojonych potrzeb, terminowości, opłacalności, monitorowania, rezultatów i trwałości. Ogólnie rzecz biorąc, osiągnięto zaplanowane produkty, ale oddziaływanie projektów nie zostało dostatecznie zmierzone. Między działaniami zrealizowanymi w ramach projektu a osiągniętymi rezultatami co do zasady istniał związek przyczynowo-skutkowy.

Wpływ na grupy docelowe

- 75** Wizyty na miejscu przeprowadzone przez Trybunał potwierdziły, że projekty przyniosły korzyści beneficjentom – zob. przykłady w [ramce 3](#). Nie da się jednak w pełni wykazać, czy projekty miały bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo żywnościowe beneficjentów, ponieważ wyniki projektów nie są mierzone w sposób spójny i dokładny. Brakowało solidnej bazy dowodowej do pomiaru wzrostu spożycia składników odżywczych lub zwiększenia plonów drobnych producentów rolnych, z wyjątkiem projektu 5 w Kenii. Jednym z celów tego projektu było zwiększenie plonów rolników o 1,5% w 11 łańcuchach wartości. Partner wdrażający monitorował ten wskaźnik wyników i podał uzyskane wyniki w sprawozdaniu z postępów projektu. Do końca realizacji projektu osiągnięto ten cel jednak tylko w przypadku czterech z 11 łańcuchów wartości, podczas gdy w pozostałych siedmiu łańcuchach wartości odnotowano spadek plonów w porównaniu z poziomem wyjściowym.

Ramka 3

Korzyści dla beneficjentów wynikające z projektów

Projekt 6 – Etiopia

Projekt ten ma na celu zwiększenie bezpieczeństwa żywnościowego w Etiopii przez skoncentrowanie działań na budowaniu odpornego rolnictwa i zwiększenie wydajności w oparciu o zrównoważony rozwój sektora nasion. Interwencja przyniosła korzyści pod względem bezpieczeństwa żywnościowego dla rolników na obszarach docelowych. Ponadto wsparcie dla pszczelarstwa okazało się wysoce skuteczne i trwałe.

Wystąpiły jednak pewne problemy, które zmniejszyły skuteczność projektu. W szczególności ilość przyznanego materiału siewnego na beneficjenta była niewystarczająca do obsiania planowanych 0,25 ha ziemi. W przypadku jednego regionu (Tigraj) studium wykonalności zostało zakończone dopiero po przeprowadzeniu pierwszej dystrybucji nasion. Rodzi to pytania, czy początkowa dystrybucja była dostosowana do szczególnych potrzeb i warunków rolniczych regionu. Ponadto dystrybucja ziaren hybrydowych wiąże się z pewnymi ograniczeniami, ponieważ uzyskiwane z ich siewu plony z upływem czasu maleją, a rolnicy nie mają środków na zakup nowych nasion.

Projekt 6 – Kenia

Celem tego projektu było zwiększenie odporności na susze i skutki zmiany klimatu na obszarach suchych i półsuchych. Dzięki temu, że partner wdrażający dopilnował, by w projekt zaangażowały się władze lokalne i właściwe organy branżowe, projekt ten przyniósł realne korzyści beneficjentom. Innym kluczowym czynnikiem, zarówno pod względem finansowym, jak i pod względem mobilizacji członków społeczności, było poczucie odpowiedzialności społeczności.

Na przykład dzięki jednemu z działań wspieranych w ramach projektu (tama piaskowa na rzece Mwania) mieszkańcy, którzy wcześniej musieli kilka razy dziennie chodzić po wodę ze słonej i zanieczyszczonej rzeki, mają obecnie dostęp do czystej wody pitnej we własnych domach lub w pobliskich publicznych stacjach wody pitnej. Dzięki temu usprawnieniu beneficjenci mogli poświęcić więcej czasu na uprawę roli, co doprowadziło do lepszej jakości zbiorów i zwiększenia wielkości plonów. Ponadto beneficjenci zyskali dostęp do wody dla bydła, a warunki w szkołach, kościołach i na targach w wiosce znacznie się poprawiły. W ramach projektu zaplanowano zainstalowanie liczników do monitorowania zużycia wody oraz pobierania od użytkowników opłat za zużywaną wodę. Pozwoli to zapewnić trwałość projektu przez generowanie dochodów na utrzymanie urządzeń i zachęcanie do odpowiedzialnego korzystania z wody.

Zdjęcie 1 przedstawia beneficjentkę projektu, która po raz pierwszy otrzymała dostęp do wody w swoim domu.

Zdjęcie 1 | Dostęp do wody w domach beneficjentów



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Innym działaniem realizowanym w ramach projektu było przekazanie samic kóz najbardziej potrzebującym mieszkańcom wioski. Kozy pochodziły z rasy odpornej na zmianę klimatu, wybranej tak, aby zapobiec krzyżowaniu z innymi rasami. Kozy te zostały pokryte przez samca tej samej rasy. Po rozmnożeniu się kóz ich potomstwo zostało rozdzielone między innych mieszkańców wsi. Tym samym zapewniono szerokie rozpowszechnienie korzyści płynących z inicjatywy, a także jej trwałość. Beneficjenci mogli wykorzystywać kozie mleko do karmienia dzieci lub mogli sprzedawać je w celu uzyskania dodatkowego dochodu. Przy średniej długości życia wynoszącej cztery lata kozy mogły być również sprzedawane na mięso, co stanowiło potencjalne dodatkowe źródło dochodu dla rodzin objętych projektem. Zob. **zdjęcie 2** przedstawiające beneficjenta projektu.

Zdjęcie 2 | Właściciel kóz przed pomieszczeniem gospodarskim do hodowli kóz



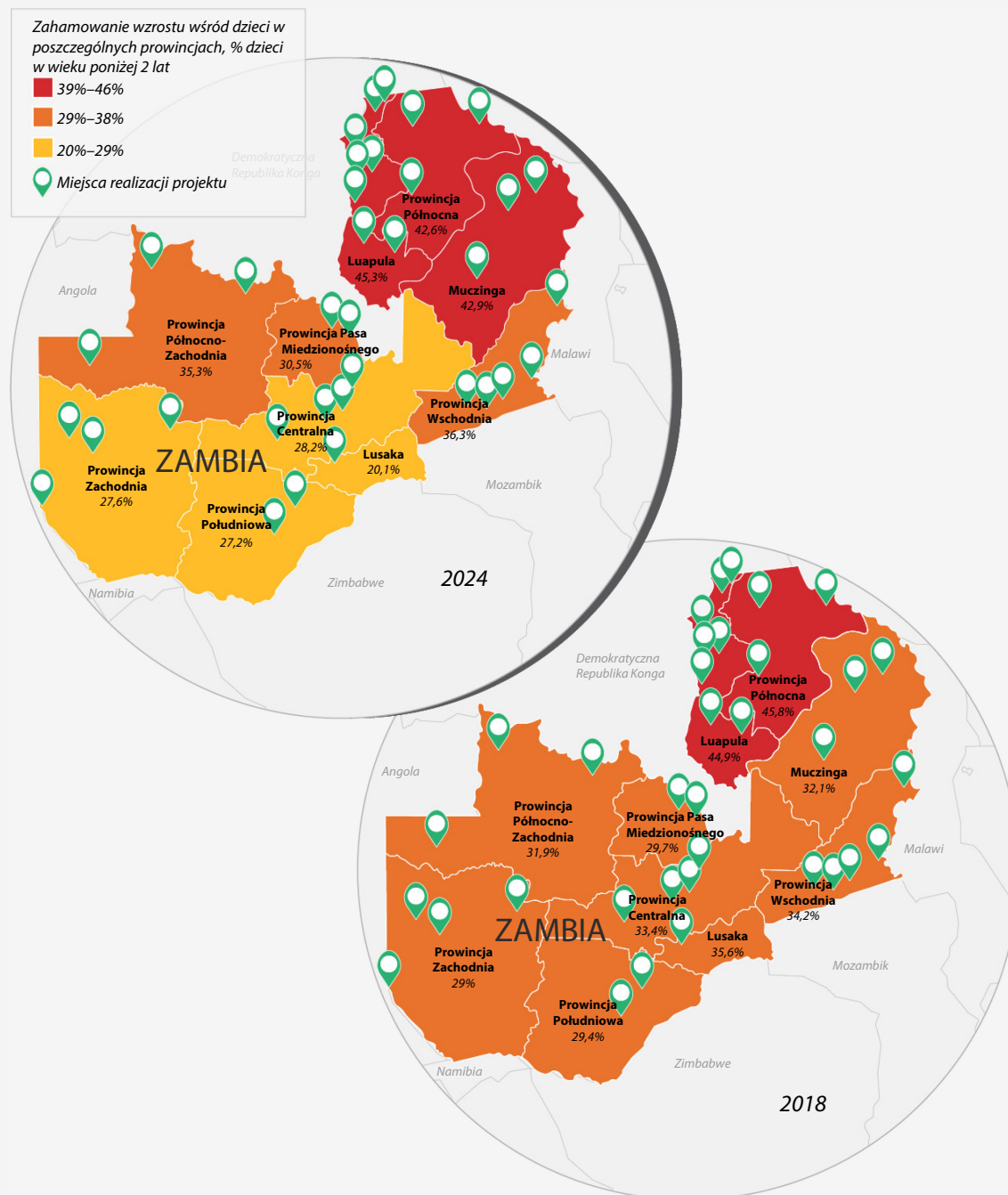
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Projekt 2 – Zambia

Celem projektu była walka z niedożywieniem poprzez działania podejmowane wspólnie przez rząd, społeczeństwo obywatelskie i darczyńców, mające na celu poprawę wyników żywieniowych. Projekt koncentrował się na działaniach w zakresie rzecznictwa politycznego, budowaniu zdolności i mobilizacji zasobów. Jest on zgodny z rządowym programem „1000 pierwszych dni” i stanowi uzupełnienie krajowego programu zwalczania niedożywienia.

Projekt miał pozytywny wpływ na zmniejszenie poziomu zahamowania wzrostu w różnych dystryktach (zob. [rys. 6](#)). Jest jednak mało prawdopodobne, aby jego długoterminowy wpływ był trwały, ponieważ w projekcie nie zajęto się podstawowymi przyczynami niedożywienia.

Rys. 6 | Wpływ projektu na zahamowanie wzrostu w Zambii



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji oraz [badań dotyczących demografii i zdrowia w Zambii z 2018 i 2024 r.](#)

Źródło mapy: Olli.

Trwałość

- 76** W niektórych przypadkach działania w ramach projektów przyczyniły się do wypracowania trwałych rozwiązań, ale większość projektów prawdopodobnie będzie nietrwała ze względu na brak finansowania w przyszłości. Trybunał stwierdził, że w żadnym z projektów objętych próbą, z wyjątkiem trzech, nie opracowano strategii wyjścia, a tam, gdzie takie strategie zostały opracowane, ich wdrażanie często okazywało się w praktyce nieskuteczne.
- 77** Trybunał ustalił również, że większość projektów koncentrowała się przede wszystkim na rozwoju łańcucha wartości. Mimo że jest to zgodne z priorytetami inicjatywy Global Gateway, w konsekwencji nie poświęca się wystarczającej uwagi kwestii zdrowia i zróżnicowania diety. Niedożywienie utrzymuje się na wysokim poziomie zarówno na obszarach wiejskich, jak i miejskich, a miejscowa ludność ma niewielką wiedzę na temat jakości żywności i zróżnicowania diety. Projekty koncentrowały się głównie na zwiększeniu ilości żywności, z naciskiem na podstawowe produkty żywnościowe, a nie zrównoważoną i zróżnicowaną dietę.
- 78** Ponadto projekty były konsekwentnie ukierunkowane na niewielką liczbę osób w stosunku do ogółu ludności w potrzebie. Konieczne jest powielenie tych inicjatyw, ale utrudnia je brak finansowania zarówno ze strony rządu, jak i darczyńców.
- 79** W przypadku większości projektów beneficjenci nadal korzystali z dostarczonego sprzętu. Trybunał odnotował jednak pewne wyjątki w przypadku czterech projektów (zob. [ramka 4](#)). Umowy o dotacje UE przewidują, że po zakończeniu projektów sprzęt, taki jak motocykle, samochody i laptopy, będzie przekazywany lokalnym instytucjom partnerskim, takim jak ministerstwa. Taki zapis umowny może prowadzić do sytuacji, w której partnerzy będą oczekiwać, że w ramach przyszłych projektów otrzymają nowy sprzęt, co osłabi ich motywację do odpowiedniej konserwacji otrzymanych pojazdów i sprzętu oraz ograniczy i tak już niewielkie zasoby, jakie przeznaczają na ten cel. Ponadto nie podjęto żadnych działań następczych w celu monitorowania, w jaki sposób aktywa te były wykorzystywane lub utrzymywane po zakończeniu projektów lub czy były one nadal wykorzystywane zgodnie z ich przeznaczeniem określonym w projektach.

Ramka 4

Nieefektywne wykorzystanie sprzętu zapewnionego w ramach projektu

- o Projekt 4 w Kenii: kontrolerzy Trybunału odwiedzili salę komputerową w Ośrodku szkolenia rolniczego Waruhiu i skontrolowali część sprzętu dostarczonego w ramach projektu, w tym 13 komputerów. Wiele komputerów nie miało połączenia z internetem i nie działało.
- o Projekt 1 w Zambii: w miejscach realizacji projektu zainstalowano zbiorniki na wodę, rury irygacyjne i solarne pompy wodne. Chociaż lokalna społeczność korzystała z tej infrastruktury, niestety nie miała środków na jej utrzymanie.
- o Projekt 1 w Etiopii: Trybunał ustalił, że motocykl zakupiony w ramach projektu nie był wykorzystywany od momentu rozpoczęcia projektu (mimo że beneficjenci wnioskowali o ich większą liczbę), a zakupiony w ramach tego samego projektu samochód ciężarowy miał tak zużyte opony, że nie można było już nim bezpiecznie jeździć ([zdjęcie 3](#)).
- o Projekt 5 w Etiopii: niektóre zakupione produkty nigdy nie zostały użyte, mimo że okres realizacji projektu dobiegał końca. Należały do nich dwa telewizory z płaskim ekranem, komputer stacjonarny i mały agregat prądotwórczy ([zdjęcie 4](#)). W ramach tego samego projektu szkoła otrzymała zbiornik na wodę, mimo że już posiadała taki zbiornik. Ponadto miejscowa ludność nie miała pieniędzy na napełnienie tego zbiornika wodą.

Zdjęcie 3 | Sprzęt nieużywany/niedający się do użytku



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Zdjęcie 4 | Nieużywane urządzenia



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

80 Główne czynniki przyczyniające się do braku trwałości projektów:

- o brak odpowiednich powiązań struktur wspieranych przez UE z istniejącymi strukturami rządowymi;
- o brak zdolności rządowych i środków finansowych na rzecz żywienia i bezpieczeństwa żywnościowego;
- o duża zależność od finansowania ze strony darczyńców;
- o niektóre projekty zostały opracowane i wdrożone bez uwzględnienia lokalnych zdolności i kosztów utrzymania;
- o brak powiązań między drobnymi producentami rolnymi a sektorem prywatnym lub finansowym.

81 Różne projekty miały na celu zwiększenie zarówno jakości, jak i wielkości zbiorów rolników, ale często nie przewidziano w nich żadnego powiązania z rynkami eksportowymi ani z finansowaniem. Rolnikom bardzo trudno jest uzyskać kredyt (nawet na korzystniejszych warunkach, np. w ramach projektu 8 w Kenii i projektu 4 w Zambii) oraz dokonać dalszych inwestycji w celu utrzymania zwiększonych zbiorów.

- 82** Projekty, które okazały się trwałe, to projekty, w których beneficjenci wnosili wkład finansowy i ponosili zarówno ryzyko operacyjne, jak i finansowe. Natomiast projekty, które koncentrują się na dostarczaniu rolnikom nasion, żywności do szkół lub suplementów diety do szpitali dla niedożywionych dzieci, ze względu na swój charakter nie są trwałe w perspektywie długoterminowej bez dalszego wsparcia ze strony darczyńców lub rządu, nawet jeśli zapewnione w ramach tych projektów wsparcie ma natychmiastowy, krótkoterminowy pozytywny wpływ.
- 83** Jeżeli chodzi o projekty objęte próbą Trybunału, po ich zakończeniu delegatury UE podjęły bardzo ograniczone działania następcze w celu oceny sytuacji beneficjentów końcowych pod kątem takich kwestii, jak poprawa stanu niedożywienia lub poziomu bezpieczeństwa żywnościowego, czy wzrost plonów (a co za tym idzie – dochodów).

Brak bezpieczeństwa żywnościowego i niedożywienie w Afryce Subsaharyjskiej

- 84** W przypadku większości państw Afryki Subsaharyjskiej w miarę upływu czasu sytuacja nie uległa znacznej poprawie. Wciąż występują problemy związane z brakiem bezpieczeństwa żywnościowego, niedożywieniem i innymi powiązаныmi problemami (zob. [rys. 7](#) i [rys. 8](#)). Choć liczba osób dotkniętych zahamowaniem wzrostu zmniejszyła się w stosunku do ogólnej liczby ludności Afryki Subsaharyjskiej, w ujęciu bezwzględnym liczba dzieci dotkniętych zahamowaniem wzrostu w tym regionie rośnie (zob. [rys. 9](#)). Pomimo podejmowanych wysiłków i interwencji region nadal boryka się z poważnymi przeszkodami, takimi jak zmiana klimatu, konflikty i niestabilność gospodarcza, które utrudniają postępy w przeciwdziałaniu temu problemowi. Przy obecnym tempie postępów do 2030 r. problem niedożywienia w różnych formach wciąż będzie dotykał wiele milionów ludzi, w tym wiele milionów dzieci, a do osiągnięcia celu „Zero głodu” (cel zrównoważonego rozwoju nr 2) będzie nadal daleko.

Rys. 7 | Brak bezpieczeństwa żywnościowego w Afryce Subsaharyjskiej

Odsetek ludności dotkniętej poważnym brakiem bezpieczeństwa żywnościowego

■ $\geq 50,0\%$

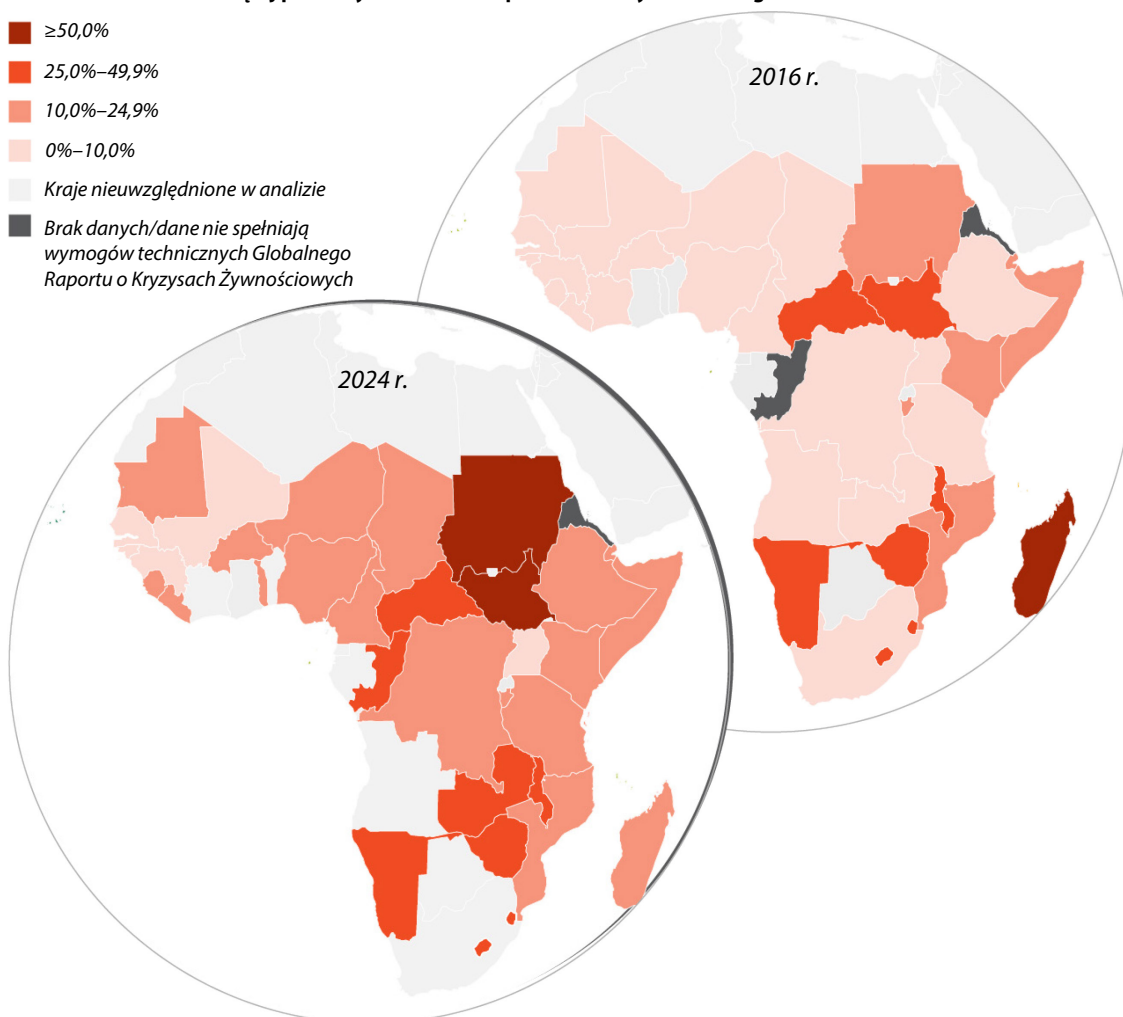
■ 25,0%–49,9%

■ 10,0%–24,9%

■ 0%–10,0%

■ Kraje nieuwzględnione w analizie

■ Brak danych/dane nie spełniają
wymogów technicznych Globalnego
Raportu o Kryzysach Żywnościowych

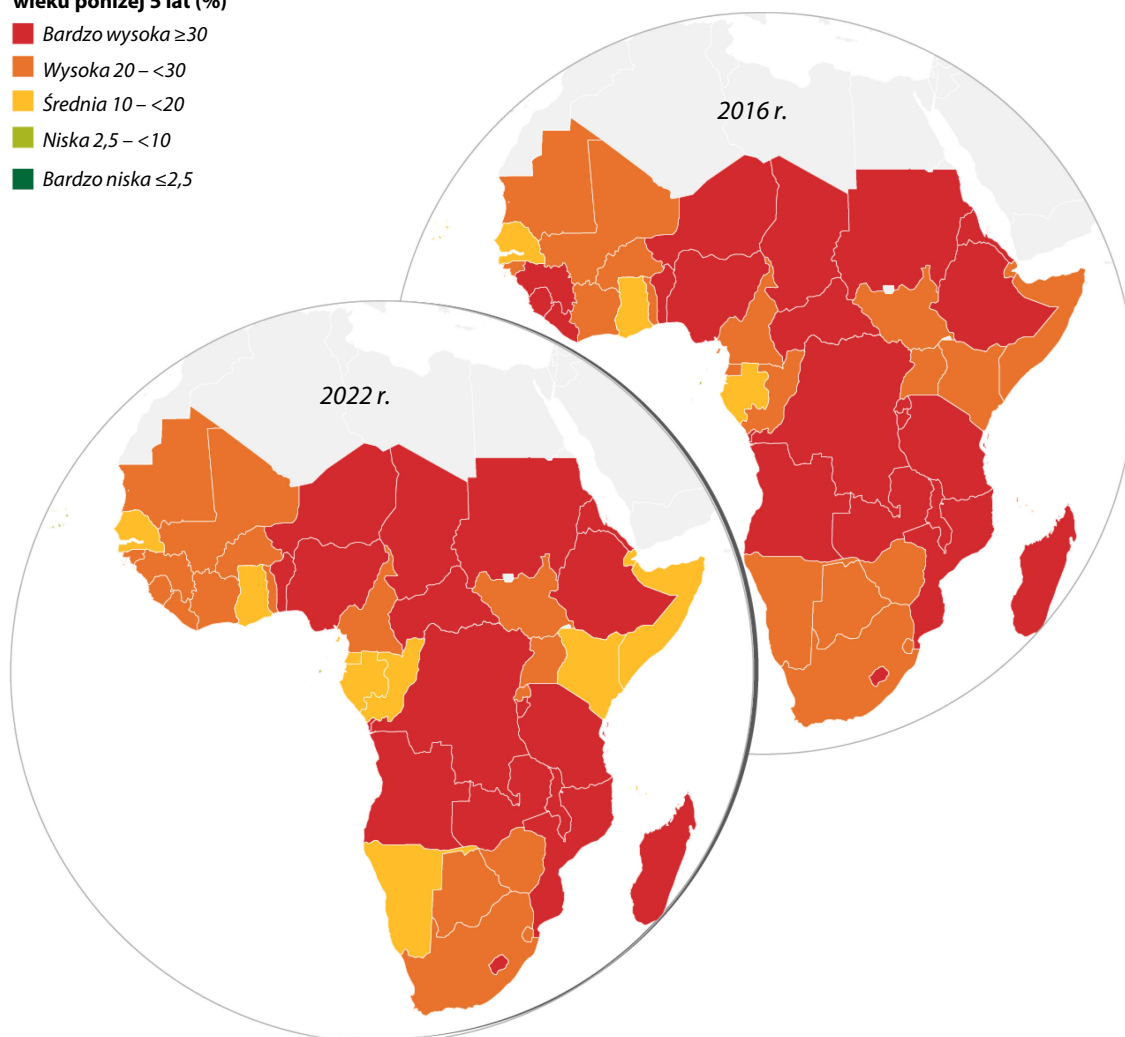


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie [Globalnego Raportu o Kryzysach Żywnościowych](#).
Źródło mapy: Eurostat.

Rys. 8 | Niedożywienie w Afryce Subsaharyjskiej

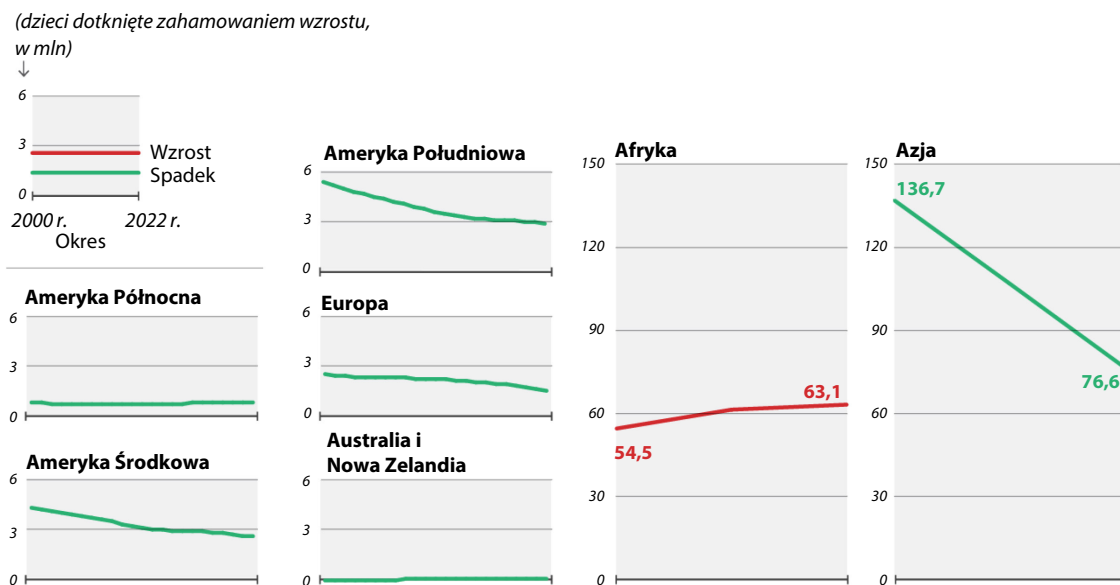
Częstość występowania zahamowania wzrostu wśród dzieci w wieku poniżej 5 lat (%)

- Bardzo wysoka ≥ 30
- Wysoka $20 - < 30$
- Średnia $10 - < 20$
- Niska $2,5 - < 10$
- Bardzo niska $\leq 2,5$



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Światowej Organizacji Zdrowia.
Źródło mapy: Eurostat.

Rys. 9 | Analiza tendencji w zahamowaniu wzrostu u dzieci w Afryce Subsaharyjskiej



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Światowej Organizacji Zdrowia.

- 85** Choć w krajach, w których Trybunał przeprowadził wizyty, sytuacja poprawiła się w ostatnich latach, poziom niedożywienia dzieci utrzymuje się na bardzo wysokim poziomie. Ponadto, pomimo wsparcia finansowego ze strony UE i innych darczyńców, coraz częściej dochodzi do poważnego braku bezpieczeństwa żywnościowego.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę III, której przewodniczy członkini Trybunału Obrachunkowego Bettina Jakobsen, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 23 września 2025 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Tony Murphy
Prezes

Załączniki

Załącznik I – O kontroli

Walka z głodem – kontekst i podejmowane działania

- 01** Konflikty, wstrząsy gospodarcze i ekstremalne zdarzenia pogodowe nadal są przyczyną poważnego braku bezpieczeństwa żywnościowego na całym świecie. W 2024 r. **295 mln osób w 53 krajach było dotkniętych poważnym brakiem bezpieczeństwa żywnościowego**, a liczba osób potrzebujących pilnej pomocy wzrosła o 13,7 mln w porównaniu z 2023 r. Nadal pogarszało się również ostre niedożywienie kobiet i dzieci, w wyniku czego **z powodu poważnego niedożywienia cierpiało ponad 37,7 mln dzieci poniżej 5. roku życia**.
- 02** Główne czynniki powodujące brak bezpieczeństwa żywnościowego są ze sobą powiązane i wzajemnie się potęgują. Dużymi wstrząsami, które miały wpływ na wiele państw, były pandemia COVID-19 i agresja Rosji na Ukrainę. Konflikty w Palestynie i Sudanie również wywołały ekstremalne kryzysy humanitarne. Kraje o słabościach strukturalnych mają trudności z reagowaniem na wstrząsy, zwłaszcza często powtarzające się, i przewyciężaniem ich, a duża liczba osób wysiedlonych wywiera dodatkową presję.
- 03** Walka z głodem obejmuje szereg działań związanych ze wsparciem żywnościowym, żywieniem, bezpieczeństwem żywnościowym i systemami żywnościowymi (zob. **rys. 1**). Te powiązane ze sobą działania, skierowane do osób borykających się z brakiem bezpieczeństwa żywnościowego lub nim zagrożonych, wymagają zrozumienia potrzeb długoterminowych.

04 W UE finansowanie na rzecz walki z głodem zapewniane jest w ramach pomocy humanitarnej, za którą odpowiada Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Prowadzonych przez UE Operacji Ochrony Ludności i Pomocy Humanitarnej (DG ECHO), oraz w ramach współpracy na rzecz rozwoju, za którą odpowiedzialna jest Dyrekcja Generalna ds. Partnerstw Międzynarodowych (DG INTPA). Chociaż DG ECHO udziela pomocy humanitarnej, a DG INTPA koncentruje się na tworzeniu trwałych zmian, zajmując się podstawowymi przyczynami kryzysów humanitarnych, oba rodzaje finansowania mogą być udzielane w tym samym obszarze geograficznym w tym samym czasie. Przeciwdziałanie podstawowym przyczynom kryzysów, przy równoczesnym zaspokajaniu potrzeb humanitarnych, wymaga działań gwarantujących komplementarność obu typów wsparcia. Podejście oparte na powiązaniu pomocy humanitarnej z rozwojową ma na celu zapewnienie synergii i spójności między tymi dwoma formami pomocy, aby lepiej reagować na kryzysy i budować odporność.

Globalne i unijne ramy polityki

- 05** Walka z głodem jest przedmiotem różnych strategii i przepisów, zarówno unijnych, jak i międzynarodowych. Ich wykaz przedstawiono w formie graficznej na *rys. 1* w *załączniku I*.

Rys. 1 | Ramy polityki na rzecz walki z głodem

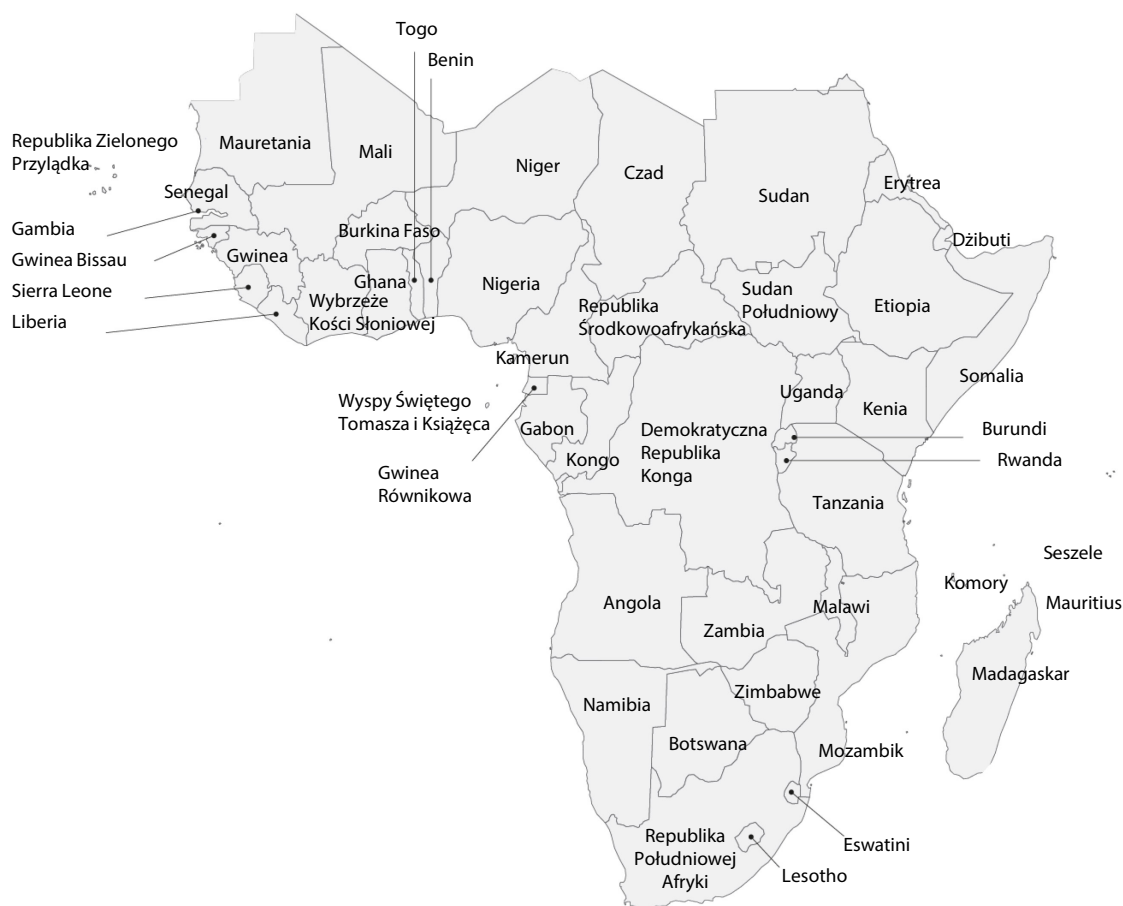


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Przydzielanie finansowania

- 06** Komisja składa Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) sprawozdania na temat rocznego finansowania w odniesieniu do każdego celu zrównoważonego rozwoju ONZ. Łączna kwota, na jaką DG INTPA i DG ECHO zawarły umowy dotyczące realizacji [celu zrównoważonego rozwoju nr 2](#) w latach 2021–2024, wyniosła 3,5 mld euro, przy czym DG INTPA zarządzała 56% tego finansowania, a DG ECHO – 44%. Instrumentami finansowymi wykorzystywanymi przez DG INTPA są [Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej \(ISWMR\) – Globalny Wymiar Europy](#) (w obecnych wieloletnich ramach finansowych), Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju (w wieloletnich ramach finansowych na lata 2014–2020) oraz dziesiąty i jedenasty Europejski Fundusz Rozwoju (EFR). Instrumentem wykorzystywanym przez DG ECHO jest program pomocy humanitarnej. Z łącznej kwoty finansowania przeznaczonego na realizację celu zrównoważonego rozwoju nr 2 „Zero głodu” Afryce Subsaharyjskiej zostało przydzielone 58%, czyli 1,9 mld euro (zob. [rys. 2](#)). W latach 2021–2024 DG INTPA zarządzała w tym regionie 63% finansowania, a DG ECHO – 37%. Głównymi partnerami wdrażającymi w Afryce Subsaharyjskiej są organizacje ONZ i agencje rozwoju państw członkowskich, które łącznie zapewniają ponad 40% finansowania. Pozostała część środków pochodzi od przedsiębiorstw prywatnych, organizacji pozarządowych, rządów krajów partnerskich lub instytucji finansowych.

Rys. 2 | Afryka Subsaharyjska



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Źródło mapy: Eurostat.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

07 Trybunał zbadał, czy Komisja skutecznie ukierunkowuje i realizuje swoje działania na rzecz rozwoju dotyczące walki z głodem w Afryce Subsaharyjskiej. W szczególności Trybunał ocenił, czy:

- o prowadzone przez Komisję działania na rzecz rozwoju dotyczące walki z głodem odpowiadały najistotniejszym potrzebom i priorytetom;
- o Komisja skutecznie zrealizowała te działania.

- 08** Do kontroli wybrano projekty wdrażane w okresie 2014–2020, które zakończyły się w latach 2021–2024, co pozwoliło na ocenę ich pełnej realizacji i osiągniętych dzięki nim rezultatów. Kontrolą objęto również projekty, które rozpoczęły się już w latach 2021–2027, i uwzględniono zarówno etap ich opracowania, jak i dotychczasowe wdrożenie. W związku z tym kontrola Trybunału objęła projekty finansowane z ISWMR – Globalny Wymiar Europy, EFR i Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju.
- 09** Geograficzny zasięg kontroli obejmował Afrykę Subsaharyjską, gdzie głód nadal jest bardzo powszechnym problemem, a UE realizuje działania, aby go wyeliminować, przeznaczając na ten cel znaczne środki finansowe (umowy na kwotę 23,2 mld euro zawarte w latach 2014–2024 dotyczące działań na rzecz zrównoważonych wodnych i rolniczych systemów żywnościowych (SAAFS) oraz pomocy humanitarnej). Ponadto, choć w ciągu ostatniej dekady poczyniono znaczne postępy w zmniejszaniu niedożywienia i zwiększaniu bezpieczeństwa żywnościowego na większości kontynentów, Afryka Subsaharyjska pozostaje jednak istotnym wyjątkiem. Pomimo działań mających na celu rozwiązanie problemu głodu i niedożywienia region nadal boryka się z utrzymującymi się wyzwaniami.
- 10** Podczas kontroli skoncentrowano się na działaniach w zakresie współpracy na rzecz rozwoju dotyczących bezpieczeństwa żywnościowego, zrównoważonych systemów wodnych i rolno-spożywczych oraz żywienia. Tego rodzaju działania mają charakter długoterminowy i zarządza nimi DG INTPA. Chociaż pomoc żywnościowa udzielana przez DG ECHO w sytuacjach nadzwyczajnych nie wchodziła bezpośrednio w zakres niniejszej kontroli, Trybunał zbadał, w jaki sposób wdrożono podejście polegające na powiązaniu pomocą humanitarnej z rozwojową, oraz jak przebiegała koordynacja między DG INTPA a DG ECHO.
- 11** Kontrola objęła: wizyty kontrolne na miejscu w Etiopii, Kenii i Zambii, przegląd dokumentacji dla Czadu, Nigru i Sudanu Południowego, wywiady z zainteresowanymi stronami oraz analizę dokumentów dotyczących wszystkich krajów Afryki Subsaharyjskiej.

- 12** Dobór państw do kontroli na miejscu i przeglądu dokumentacji oparto na kilku kryteriach, takich jak istotność, zakres projektów i poziom niedożywienia. W trzech krajach, w których przeprowadzono wizyty kontrolne, Trybunał przeanalizował próbę 22 z 91 projektów. Wartość finansowa projektów objętych próbą stanowiła 51% łącznej wartości finansowej. W krajach poddanych ocenie opartej na przeglądzie dokumentacji, Trybunał przeanalizował próbę 16 spośród 103 projektów. W przypadku tych państw w przeglądzie dokumentacji skoncentrowano się na wdrażaniu podejścia polegającego na powiązaniu pomocy humanitarnej z rozwojową. Wyboru projektów do kontroli na miejscu dokonano na podstawie: istotności, statusu projektu (w celu uzyskania kombinacji trwających i ukończonych projektów), zastosowanego trybu zarządzania (aby objąć projekty realizowane zarówno w trybie zarządzania bezpośredniego, jak i pośredniego), instrumentu, przy pomocy którego były finansowane (w celu uzyskania kombinacji projektów finansowanych z Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju, EFR i ISWMR – Globalny Wymiar Europy), rodzaju udzielanego wsparcia (aby uwzględnić projekty dotyczące bezpieczeństwa żywnościowego, żywienia i systemów żywnościowych, a także różne mechanizmy finansowania, takie jak wsparcie budżetowe i interwencje oparte na projektach) oraz okresu obowiązywania wieloletnich ramach finansowych, w którym projekty te były realizowane (w celu uzyskania kombinacji projektów finansowanych w latach 2014–2020 i 2021–2024).

Załącznik II – Projekty objęte próbą

Kraj	Numer projektu	Rodzaj partnera wdrażającego	Opis projektu	Data rozpoczęcia	Data zakończenia	Kwota objęta zobowiązaniem (w euro)	Kwota wypłacona (w euro)
Etiopia	1	Krajowa agencja rządowa	Działania UE na rzecz Etiopii w zakresie kawy (EU-Cafe)	8.11.2018	31.12.2025	10 486 000	3 821 897
	2	Organizacja międzynarodowa	Wsparcie na rzecz skutecznego programowania w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego, żywienia i odporności w Etiopii	1.12.2021	30.9.2025	3 300 000	2 040 769
	3	Krajowa agencja rządowa	Komponent 3 projektu PROSEAD: Rozwój łańcucha wartości na rzecz trwałego wzrostu zintegrowanych parków przemysłowo-rolnych (wspieranie łańcucha wartości w rolnictwie)	3.12.2019	2.8.2025	10 000 000	8 435 836
	4	Organizacja międzynarodowa	Przywrócenie podstawowych usług edukacyjnych dla dzieci dotkniętych konfliktami w Etiopii – posiłki w szkołach	21.11.2022	20.11.2025	6 200 000	4 173 425
	5	Krajowa agencja rządowa	Uwzględnienie społecznych uwarunkowań zdrowia w kontekście równouprawnienia płci w regionie Afar w Etiopii	18.11.2021	17.5.2025	4 812 500	4 331 250
	6	Agencja rozwoju państwa członkowskiego	FARM-ETHIOPIA: działania na rzecz bezpieczeństwa żywnościowego i odbudowy rolnictwa w regionach Etiopii dotkniętych konfliktami i suszą	10.2.2023	9.11.2026	14 000 000	12 596 485
Kenia	1	Krajowa agencja rządowa	Kenijska inicjatywa na rzecz długoterminowej integracji podmiotów rynkowych w łańcuchach wartości	1.1.2018	1.7.2024	21 992 033	19 792 830
	2	Organizacja międzynarodowa	Program cyfrowego zarządzania gruntami	1.4.2022	29.3.2027	20 000 000	14 633 064
	3	Organizacja międzynarodowa	Elastyczny mechanizm migracji i przymusowych przesiedleń w Afryce Subsaharyjskiej, budowanie obozów dla uchodźców w Kenii	1.1.2024	1.1.2027	14 000 000	7 467 646
	4	Agencja rozwoju państwa członkowskiego	Wsparcie dla drobnych producentów rolnych na rzecz wydajnego, dostosowanego i zintegrowanego z rynkiem rolnictwa	1.1.2018	31.12.2023	7 000 000	7 000 000
	5	Krajowa agencja rządowa	Projekt dotyczący wydajności rolnictwa przyjaznego klimatowi	4.1.2019	30.11.2024	5 000 000	4 500 000
	6	Krajowa agencja rządowa	Działania na rzecz klimatu na obszarach suchych na rzecz odporności społeczności na susze	1.1.2023	31.12.2026	13 000 000	4 201 737
	7	Krajowa agencja rządowa	Wzmocnienie kenijskiego krajowego programu wzbogacania żywności w celu poprawy stanu zdrowia i odżywienia grup ubogich i szczególnie wrażliwych	1.1.2017	31.12.2023	3 200 000	2 751 429
	8	Międzynarodowa organizacja finansowa	Dotacja dla kenijskiego instrumentu na rzecz łańcucha wartości w rolnictwie finansowana z Europejskiego Funduszu Rozwoju w ramach Instrumentu Inwestycyjnego dla Afryki	6.11.2019	31.12.2025	10 000 000	9 921 271
Zambia	1a	Agencja rozwoju państwa członkowskiego	Wzmocnienie zrównoważonych i uwzględniających aspekt płci systemów gospodarowania wodą w rolnictwie i systemów nawadniania dla drobnych producentów rolnych w wybranych okręgach zlewni częściowej w dolnym biegu rzeki Kafue	1.2.2019	30.9.2023	13 500 000	13 500 000
	1b	Agencja rozwoju państwa członkowskiego	Zintegrowane zarządzanie pozyskiwaniem wody i ochrona krajobrazu w Zambii	1.11.2023	30.4.2028	8 000 000	1 200 000
	2	Organizacja międzynarodowa	„Scaling Up Nutrition” – etap II	1.10.2020	30.4.2025	18 028 750	17 917 247
	3	Międzynarodowa organizacja pozarządowa	Wsparcie gospodarcze, żywieniowe i techniczne na rzecz zwiększenia zysków gospodarczych i dochodów w zrównoważonym agrobiznesie w Zambii (program ENTERPRISE)	1.3.2020	31.8.2025	25 998 382	19 598 951

Kraj	Numer projektu	Rodzaj partnera wdrażającego	Opis projektu	Data rozpoczęcia	Data zakończenia	Kwota objęta zobowiązaniem (w euro)	Kwota wypłacona (w euro)
	4	Międzynarodowa organizacja finansowa	Udział drobnych producentów rolnych w łańcuchach wartości – pomoc techniczna i wsparcie z instrumentu finansowego na rzecz łańcucha wartości w rolnictwie Zambii	20.6.2020	19.6.2030	14 999 370	1 508 995
	5a	Organizacja międzynarodowa	Zrównoważona intensyfikacja systemów małych gospodarstw rolnych w Zambii (projekt SIFAZ)	1.8.2019	31.1.2025	12 000 000	12 000 000
	5b	Organizacja międzynarodowa	Zrównoważona intensyfikacja systemów małych gospodarstw rolnych w Zambii (projekt SIFAZ) – uzupełnienie 1	13.11.2025	31.1.2029	20 000 000	0
	6	Agencja rozwoju państwa członkowskiego	Zrównoważony krajobraz dzięki zintegrowanemu zarządzaniu (projekt SLIM)	1.10.2023	30.9.2027	6 000 000	1 175 151

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

Załącznik III – Ocena projektów

■ Dobra	■ Niezadowolająca
■ Zadowolająca	■ Nie można jeszcze ocenić
■ Pewne uchybienia	

Kraj Numer projektu	Rodzaj partnera wdrażającego	Terminowość działania		Monitorowanie		Trwałość
		Ocena potrzeb	Oplacalność	Rezerwy	Rezerwy	
Etiopia						
1	Krajowa agencja rządowa	1	2	1	2	1
2	Organizacja międzynarodowa	2	1	2	1	2
3	Krajowa agencja rządowa	3	2	2	2	3
4	Organizacja międzynarodowa	3	3	1	3	3
5	Krajowa agencja rządowa	3	3	3	1	1
6	Agencja rozwoju państwa członkowskiego	1	3	3	1	3
Kenia						
1	Krajowa agencja rządowa	3	1	2	1	3
2	Organizacja międzynarodowa	3	3	3	3	3
3	Organizacja międzynarodowa	3	3	3	3	3
4	Agencja rozwoju państwa członkowskiego	3	1	1	3	1
5	Krajowa agencja rządowa	3	1	3	3	1
6	Krajowa agencja rządowa	3	1	3	3	3
7	Krajowa agencja rządowa	3	1	3	3	1
8	Międzynarodowa organizacja finansowa	3	2	3	2	1
Zambia						
1	Agencja rozwoju państwa członkowskiego	3	3	1	3	2
2	Organizacja międzynarodowa	3	1	1	2	2
3	Międzynarodowa organizacja pozarządowa	3	3	1	3	3
4	Międzynarodowa organizacja finansowa	3	2	3	1	3
5	Organizacja międzynarodowa	3	1	1	1	2
6	Agencja rozwoju państwa członkowskiego	3	3	1	3	3

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Skróty i akronimy

DAC	Komitet Pomocy Rozwojowej
DG ECHO	Dyrekcja Generalna ds. Prowadzonych przez UE Operacji Ochrony Ludności i Pomocy Humanitarnej
DG INTPA	Dyrekcja Generalna ds. Partnerstw Międzynarodowych
EFR	Europejski Fundusz Rozwoju
ISWMR – Globalny Wymiar Europy	Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – Globalny Wymiar Europy
OECD	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
SAAFS	Zrównoważone wodne i rolnicze systemy żywnościowe

Glosariusz

Bezpieczeństwo żywnościowe	Sytuacja, w której każda osoba ma stały dostęp do wystarczającej ilości bezpiecznej i bogatej w składniki odżywcze żywności.
Cele zrównoważonego rozwoju	17 celów ustanowionych w Agendzie ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030. Mają one skłonić wszystkie państwa do podjęcia działań w obszarach o kluczowym znaczeniu dla ludzkości i naszej planety.
Global Gateway	Strategia UE na rzecz tworzenia połączeń na całym świecie poprzez inwestowanie w infrastrukturę cyfrową, energetyczną i transportową oraz wzmacnianie systemów opieki zdrowotnej, edukacji i badań naukowych.
Oddziaływanie	Szersze długoterminowe skutki ukończonego projektu lub programu, takie jak korzyści społeczno-ekonomiczne dla ogółu społeczeństwa.
Pomoc humanitarna	Pomoc udzielana w celu ratowania życia, łagodzenia cierpienia i zachowania godności ludzkiej w sytuacjach nadzwyczajnych oraz w ich następstwie, polegająca m.in. na zapewnieniu żywności, schronienia, wody, opieki zdrowotnej i usług ochrony.
Produkt	To, co wypracowano lub osiągnięto w ramach projektu, np. przeprowadzenie szkolenia lub wybudowanie drogi.
Ramy logiczne	Szczegółowe narzędzie planowania obejmujące realizację projektu, zarządzanie nim, a także monitorowanie i ocenę. Znane również jako matryca logiczna .
Wsparcie żywnościowe	Pomoc udzielana przed wystąpieniem przewidywanego kryzysu humanitarnego, w jego trakcie lub po nim, obejmująca dostawy żywności lub gotówki na zakup żywności.
Współpraca na rzecz rozwoju	Polityka współpracy partnerskiej z krajami rozwijającymi się w celu promowania zrównoważonego rozwoju, ograniczania ubóstwa i wzmacniania instytucji poprzez pomoc finansową, pomoc techniczną i wsparcie polityczne.
Wychudzenie	Forma ostrego niedożywienia charakteryzująca się niskim wskaźnikiem wagi do wzrostu, wynikająca z szybkiej utraty masy ciała lub braku przyrostu masy ciała, często z powodu nieodpowiedniej diety lub choroby.
Wynik	Natychmiastowa lub długoterminowa zmiana wynikająca z realizacji projektu, która zwykle odnosi się do jego celów, taka jak korzyść z lepszych praktyk rolniczych.
Zahamowanie wzrostu	Zaburzenia wzrostu i rozwoju dzieci spowodowane chronicznym niedożywieniem, prowadzące do niskiego wzrostu w stosunku do wieku i długoterminowych niekorzystnych skutków dla zdrowia i zaburzeń funkcji poznawczych.
Zarządzanie bezpośrednie	Zarządzanie funduszem lub programem unijnym sprawowane samodzielnie przez Komisję, w przeciwieństwie do zarządzania dzielonego czy zarządzania pośredniego.

Zarządzanie pośrednie

Sposób wykonywania budżetu UE, zgodnie z którym Komisja powierza zadania związane z jego wykonaniem innym podmiotom (takim jak organizacje pozarządowe i międzynarodowe).

Żywnienie

Przyjmowanie, wchłanianie i wykorzystywanie składników odżywczych z żywności.

Odpowiedzi Komisji

<https://www.eca.europa.eu/pl/publications/sr-2025-20>

Kalendarium

<https://www.eca.europa.eu/pl/publications/sr-2025-20>

Zespół kontrolny

W sprawozdaniach specjalnych Trybunału przedstawiane są wyniki kontroli dotyczących obszarów polityki i programów UE bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne tak, aby osiągnąć jak największe oddziaływanie, biorąc przy tym pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla realizacji celów lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę III – której przewodniczy członkini Trybunału Bettina Jakobsen – zajmującą się obszarami wydatków dotyczącymi działań zewnętrznych, bezpieczeństwa i wymiaru sprawiedliwości. Kontrolą kierowała członkini Trybunału Bettina Jakobsen, a w działania kontrolne zaangażowani byli ponadto: Katja Mattfolk, szefowa gabinetu; Paolo Rexha, attaché; Pietro Puricella, kierownik; Kim Hublé, koordynatorka zadania; a także kontrolerzy: Aino Rantanen, Aurélia Petliza i Edwin van Veen. Michael Pyper zapewnił wsparcie językowe, a materiały graficzne opracowała Alexandra Damir-Binzeru.



Bettina Jakobsen



Katja Mattfolk



Pietro Puricella



Edwin van Veen



Michael Pyper

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2025.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów została określona w [decyzji Trybunału nr 6-2019](#) w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zamieszczono szczegółowych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją [Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe \(CC BY 4.0\)](#). Oznacza to, że co do zasady ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że treści zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane wszelkie dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania treści Trybunału niedozwolone jest zmienianie ich oryginalnego znaczenia albo przesłania. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek konsekwencje ponownego wykorzystywania.

Jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną – tak jak w przypadku zdjęć, na których widoczni są pracownicy Trybunału – lub zawiera prace stron trzecich, wymagane jest uzyskanie dodatkowego zezwolenia.

W takim przypadku uzyskane dodatkowe zezwolenie na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia i zastępuje wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne. Powinny być w nim wyraźnie wskazane wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE konieczne może być wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

Strona tytułowa – ©Riccardo Niels Mayer – stock.adobe.com.

Rys. 1 – Ikony zostały opracowane z wykorzystaniem zasobów ze strony [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Wszelkie prawa zastrzeżone.

Rys. 2 i 3 – Źródło mapy: [lesniewski](#) – stock.adobe.com.

Rys. 6 – Źródło mapy: [Olli](#) – stock.adobe.com.

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy, nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystania.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są odsyłacze do stron zewnętrznych. Trybunał nie ma kontroli nad ich zawartością i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich obowiązującymi na tych stronach.

Wykorzystywanie znaku graficznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.

HTML	ISBN 978-92-849-5794-1	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/0626443	QJ-01-25-052-PL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5795-8	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/5897879	QJ-01-25-052-PL-N

CYTOWANIE

Europejski Trybunał Obrachunkowy, [sprawozdanie specjalne 20/2025](#) pt. „Wsparcie Komisji na rzecz walki z głodem w Afryce Subsaharyjskiej – inicjatywa godna pochwały, lecz niewystarczająco ukierunkowana na trwałość i oddziaływanie”, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2025.

Trybunał ocenił prowadzone przez Komisję działania rozwojowe mające na celu zwalczanie braku bezpieczeństwa żywnościowego i niedożywienia w Afryce Subsaharyjskiej. Ogólnie rzecz biorąc, Komisja podjęła cenne wysiłki, ale jej działania nie zawsze były ukierunkowane na odbiorców o największych potrzebach i nie koncentrowały się w wystarczającym stopniu na oddziaływaniu i trwałości projektów. Brak jasnych kryteriów ustalania priorytetów przy wybieraniu regionów lub grup docelowych oraz potrzeby przewyższające dostępne środki finansowe ograniczyły ogólny wpływ interwencji. Chociaż koordynacja działań była zadowalająca, uchybienia w opracowywaniu i monitorowaniu projektów oraz wyzwania związane z eliminowaniem podstawowych przyczyn braku bezpieczeństwa żywnościowego wpłynęły negatywnie na oczekiwaną trwałość i oddziaływanie projektów. Mimo że działania UE zostały dostosowane do polityk krajów partnerskich, a dzięki działaniom Komisji osiągnięto pewne postępy, nadal istnieją poważne wyzwania w zakresie walki z niedożywieniem i brakiem bezpieczeństwa żywnościowego. W sprawozdaniu przedstawiono zalecenia dotyczące przyszłych działań.

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przedstawiono na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/contact
Strona internetowa: eca.europa.eu
Media społecznościowe: @EUauditors