

Специален доклад

Помощ от ЕС за развитие на Кения



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

Съдържание

	Точки
Кратко изложение	I—IX
Въведение	01—18
Кения	01—07
Помощ за развитие	08—10
Помощ от ЕС за развитие на Кения	11—18
Обхват и подход на одита	19—24
Констатации	25—78
Комисията и ЕСВД са отпуснали финансирането за Кения в съответствие с Програмата за промяна, но процесът не е включил изготвянето на специфична оценка на проблемите в развитието и целите на държавата.	25—36
Комисията е отпуснала 90 % от средствата по ЕФР за Кения въз основа на стандартизиран подход, който се прилага за всички държави от АКБ	27—32
Държавите с голямо население, като Кения, са получили пропорционално по-малко финансиране	33—36
Програмирането на 11-ия ЕФР не показва достатъчно убедително, че помощта е насочена към областите с най-голям потенциал за намаляване на бедността	37—67
Аргументите за избора на секторите не са достатъчно ясни	41—47
Координацията между донорите е много добра, но е повлияла слабо върху избора на ключовите сектори	48—50
Налице са повече действия с фокус върху растежа и производителността, но секторната подкрепа е насочена основно към дребните земеделски стопани и сухите и полусухите райони	51—55
Целесъобразна помощ за инфраструктура, но нереалистични планове с оглед на наличното финансиране	56—62
Помощта за сектора на управление не е била насочена пряко към борбата с корупцията	63—67
Проектите по 10-ия ЕФР като цяло са довели до очакваните крайни продукти и последици, но тяхното въздействие върху	

цялостното развитие на Кения още не беше категорично доказано 68—78

Подкрепата от ЕС за пътища е подобрила достъпа до основни услуги, но приносът ѝ за икономическото развитие не беше доказан 69—72

Една трета от помощта за Кения по 10-ия ЕФР е подкрепила дребните земеделски стопани в сухите и полусухите райони, чийто принос върху цялостната икономика на Кения е малък 73—76

Проектът SMAP е допринесъл за увеличаване на износа на растителни продукти 77—78

Заклучения и препоръки 79—89

Приложения

Приложение I — Показатели за човешко развитие в Кения

Приложение II — Фигури и таблици относно икономиката на Кения

Приложение III — Списък на проведените одитни събеседвания

Приложение IV — Възприятие на корупцията в Кения

Приложение V — Сравнение на разпределените средства по 10-ия и по 11-ия ЕФР

Приложение VI — Действия, финансирани по линия на 10-ия ЕФР

Приложение VII — Действия, финансирани по линия на 11-ия ЕФР

Речник на термините

Списък на съкращенията

Одитен екип

График

Кратко изложение

I Настоящият одит оценява ефективността на помощта за развитие, отпусната на Кения чрез Европейския фонд за развитие — най-значимият източник на подпомагане от ЕС за страната. В доклада също така се разглежда Кения като пример, чрез който да бъде оценена методологията за разпределяне на помощта за развитие от ЕС и който да спомогне при планирането на нови дейности за следващата многогодишна финансова рамка (МФР).

II Съгласно Договора за функционирането на Европейския съюз основната цел на помощта за развитие е свеждане на бедността до по-ниски нива, а в дългосрочен план — нейното ликвидиране. Европейската сметна палата (по-нататък ЕСП или Сметната палата) провери дали Комисията и Европейската служба за външна дейност са насочили ефективно подпомагането по Европейския фонд за развитие, така че средствата да допринесат в най-голяма степен за намаляване на бедността в Кения. ЕСП заключи, че ЕСВД и Комисията невинаги успяват да демонстрират, че са взели възможно най-добрите решения за постигането на тази цел.

III Правната рамка не позволява обвързването на отпускането и разпределянето на помощта между държавите от АКТЕ с конкретни условия относно резултатите, управлението и поетите задължения за извършване на структурни реформи или контрол на корупцията от съответните държави. Комисията и ЕСВД са отпуснали около 90 % от финансирането за Кения въз основа на формула, без да са изготвили свои специфични оценки на проблемите в развитието и целите на държавата. При разпределението на помощта за страната не са взети предвид и безвъзмездната помощ и заемите, предоставени от други донори.

IV Средствата, отпуснати на Кения по линия на 11-ия ЕФР, възлизат на 435 млн. евро, което се равнява на около 0,6 % от данъчните приходи на държавата. Тази сума е покрила едва малка част от необходимите средства за развитие на Кения и е отпусната за множество области. В националната индикативна програма на ЕС и Кения за периода 2014—2020 г. не е аргументирано как и защо именно избраните сектори, а не други, ще помогнат за намаляване на бедността в Кения.

V Няколко икономики, в които са наблюдавани значителни скокове в темпото на развитие, са претърпели трансформация — от селско стопанство към промишленост. Случаят с Кения не е такъв: селското стопанство все още представлява една трета от БВП на страната, докато производството е на равнище

от едва 10 %, същото като преди 40 години. Освен това, според изчисления на ООН, населението на Кения се очаква да нарасне от сегашните 48 млн. души до близо 85 млн. души до 2050 година. Равнището на урбанизация в страната също нараства с бързи темпове. Това означава, че има все по-голяма необходимост от повече работни места, особено във и около големите градове и сред младите хора.

VI Най-големият дял от отпуснатите по 11-тия ЕФР средства, възлизаш на 190 млн. евро (44 % от всички средства), който след междинния преглед е увеличен на 228,5 млн. евро, е разпределен за ключовия сектор „Продоволствена сигурност и устойчивост при кризи поради климата“. Значителна част от помощта на ЕС в този сектор е отпусната за общности в сухи и полусухи райони и дребни земеделски стопани, с цел осигуряване на по-голяма продоволствена сигурност и по-високи доходи. Благодарение на това подпомагане е възможно да се повиши жизненият стандарт на тези общности, но то не стимулира напредъка към осигуряването на пазарна реализация на земеделската продукция и развитието на преработвателния сектор.

VII Въпреки че подкрепата от ЕС за енергийната и транспортната инфраструктура е нещо положително само по себе си, общият ѝ размер (175 млн. евро) не е достатъчен за постигане на много амбициозните цели, заложи в националната индикативна програма. Като се има предвид, че корупцията в Кения се възприема като широко разпространена, Сметната палата счита, че предоставената от ЕС пряка подкрепа за борба с корупцията е недостатъчна.

VIII Сметната палата провери извадка от действия в Кения, която обхваща 53 % от разходите, направени по 10-ия ЕФР. Въпреки че тези проекти като цяло са довели до очакваните крайни продукти и последици, тяхното въздействие върху цялостното развитие на страната все още не е доказано.

IX Въз основа на примера с Кения, ЕСП препоръчва на Комисията и Европейската служба за външна дейност:

- а) да разгледат метода на ЕС за разпределяне на помощта между държавите от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн (АКТБ), при необходимост съвместно със Съвета, Парламента и държавите членки;
- б) да въведат специфични условия, които изискват ясно обвързване на разпределението на средствата с постигнатите преди резултати на страната

и с ангажимента на правителството за провеждане на структурни реформи, включително спазване на принципите на правовата държава;

- в) да оценят дали и как сумите, разпределени за целевите сектори в Кения и отпуснати във всеки един от тях, могат да достигнат достатъчна критична маса, за да бъдат постигнати значителни резултати;
- г) да приоритизират секторите в Кения с потенциал за привличане на преки чуждестранни инвестиции, за създаване на работни места и за повишаване на износа, както и действията в подкрепа на принципите на правовата държава, включително борбата с корупцията.

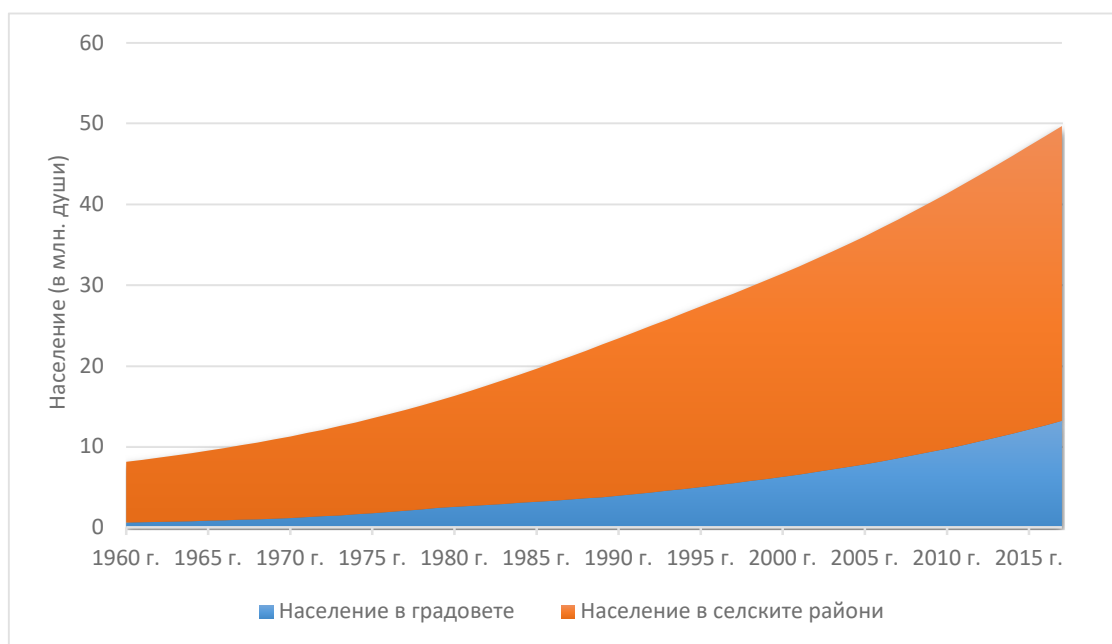
Въведение

Кения

01 Кения е втората по големина икономика в региона на Източна Африка след Етиопия с 19 % от регионалното производство¹ и четвъртата по големина икономика в Субсахарска Африка. От 2014 г. насам Световната банка класира Кения като държава с ниски до средни доходи. На графиките в [приложение I](#) е илюстрирано равнището на човешко развитие в Кения.

02 Населението на Кения се е увеличило от 8 млн. души през 1960 г. на около 47 млн. души през 2016 г. Според прогнозите на ООН населението на Кения ще достигне около 85 млн. души до 2050 г.² На [фигура 1](#) е показан прирастът на населението.

Фигура 1 — Прираст на населението на Кения



Източник: ЕСП въз основа на данни на Световната банка.

¹ Африканска банка за развитие, 2018 African Economic Outlook: Kenya Country Note, стр. 1.

² Световна банка (2010 г.), Demographic transition and growth in Kenya, Wolfgang Fengler.

03 Приблизително 75 % от населението на Кения живее в селските райони. След 2000 г. обаче броят на жителите в градските райони се е увеличил над два пъти. Очаква се броят на хората, живеещи в градовете в Кения, да надхвърли 22 млн. души до 2030 г. и да достигне около 40 млн. души (почти половината от прогнозата за населението) до 2050 г.³ Над една трета от градското население живее в големите градове Найроби и Момбаса.

04 Над 20 % от населението на Кения страда от недохранване. Това представлява спад в сравнение с 25 години по-рано, когато този процент е бил около 35 %. През 2016 г. 36 % от населението е било под прага на бедността, което означава, че преживява с по-малко от 1,90 щатски долара на човек на ден⁴. През 2005 г. този процент е бил 43 %, след което е намалял. Националната статистика определя бедността като стандарт на живот с по-малко от 30 евро на месец в селските райони и 60 евро на месец в градските райони. Въз основа на това определение 56 % от бедното население на Кения живее в сухи и полусухи области (ASAL)⁵.

05 Растежът на реалния БВП на Кения възлиза средно на над 5 % за последното десетилетие. Той обаче е под средното за региона за периода 2003—2018 г.⁶ Според последното специално проучване на Световната банка относно икономиката на Кения, ако в периода 2004—2014 г. нейната икономиката беше нараствала със същото темпо, както това на съседните ѝ държави от Субсахарска Африка, то средният доход в Кения щеше да е по-висок с 15 % през 2014 г. в сравнение с 2003 г. Ако икономиката се развиваше с темпото на растеж на

³ Световна банка (2016 г.), Kenya Urbanization Review, стр. 25.

⁴ База данни на Световната банка:
<https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.DDAY?locations=KE>.

⁵ Национална статистическа служба на Кения, Kenya Integrated Household Budget Survey 2015/2016, стр. 44, 46 и 49.

⁶ Група на Световната банка, 2018 Kenya Economic Update, стр. 43 (за периода 2011—2018 г.). Група на Световната банка, 2016 г.: Kenya Country Economic Memorandum: From Economic Growth to Jobs and Shared Prosperity, стр. ix и 2 (за периода 2003—2014 г.).

азиатските държави, доходите на глава от населението в Кения щяха да бъдат с 45 % по-високи⁷.

06 Вътрешното потребление, стимулирано от прираста на населението, е допринесло в най-голяма степен за растежа на БВП⁸. Друг фактор са публичните инвестиции⁹. Търговският баланс на Кения, включително с държавите членки на ЕС, е бил неизменно отрицателен. В **таблица 1** са показани основните макроикономически показатели на Кения, а в **приложение II** са включени таблици и графики, които илюстрират икономиката на страната.

Таблица 1 — Макроикономически показатели (в проценти)

	2016 г.	2017 г. (изч.)	2018 г. (прогн.)	2019 г. (прогн.)
Ръст на реалния БВП	5,8	4,9	5,3	5,9
Ръст на реалния БВП на човек	3,2	2,6	2,8	3,2
Инфлация на индекса на потребителските цени (ИПЦ)	6,3	8,0	6,4	5,5
Бюджетно салдо (% от БВП)	– 8.2	– 9.3	– 7.8	– 6.6
Текуща сметка (% от БВП)	– 5.2	– 6.1	– 5.6	– 5.2

Източник: ЕСП въз основа на Африканска банка за развитие, 2018 African Economic Outlook, (изч. — изчисления, прогн. — прогнози).

07 Според Комисията¹⁰ Кения е водеща икономика в региона, но напредъкът към изпълнение на Целите на хилядолетието е частичен. Последиците от периодичните тежки суши показват уязвимостта на социално-икономическото развитие на страната. Повишаването на конкурентоспособността, целевите

⁷ Група на Световната банка, 2016 г.: Kenya Country Economic Memorandum: From Economic Growth to Jobs and Shared Prosperity, стр. ix и 2.

⁸ Африканска банка за развитие, 2018 African Economic Outlook: Country Note Kenya, стр. 2.

⁹ Група на Световната банка, 2018 Kenya Economic Update, стр. 5.

¹⁰ Сътрудничество между ЕС и Кения, Национална индикативна програма за периода 2014—2020 г.

инвестиции за повече работни места, преодоляването на слабостите и продължаването на процеса на реформи са ключови икономически приоритети.

Помощ за развитие

08 Член 208 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) гласи, че основната цел на политиката на ЕС за сътрудничество за развитие е намаляването и, в дългосрочен план, премахването на бедността. Сред целите във връзка с външната дейност на ЕС, изброени в чл. 21, параграф 2, буква г) от Договора за Европейския съюз, е включено „подпомагане на устойчивото развитие в икономическо и социално отношение и в областта на опазването на околната среда в развиващите се страни, с основна цел изкореняване на бедността“.

09 ОИСР определя официалната помощ за развитие (ОПР) по отношение на нейната основна цел, която е насърчаване на икономическото развитие и благосъстоянието на развиващите се страни¹¹. Помощта за развитие има за цел да намали бедността, което включва подпомагане на страната бенефициент да направи икономиката си по-конкурентоспособна, като създава работни места.

10 През 2011 г. Комисията прие нов стратегически документ, Програмата за промяна¹², с цел увеличаване на въздействието и ефективността на политиката на ЕС за развитие. В него се заявява, че приобщаващият и устойчив икономически растеж за човешко развитие е един от двата приоритета на Програмата (наред с доброто управление), като се изтъква, че той е от решаващо значение за намаляване на бедността в дългосрочен план.

¹¹ <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/official-development-assistance.htm>

¹² COM(2011) 637 окончателен: „Съобщение от Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите „Повишаване на въздействието на политиката на ЕС за развитие: програма за промяна“.

Помощ от ЕС за развитие на Кения

11 Споразумението от Котону, подписано през юни 2000 г. за период от 20 години¹³, осигурява основната правна рамка за финансирането от ЕС за развитие на страните от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн (АКТБ) и отвъдморските страни и територии на ЕС. Европейският фонд за развитие (ЕФР) е основният източник на финансиране по Споразумението от Котону за тези държави, включително Кения. ЕФР се финансира от вноски от държавите членки на ЕС, но е извън бюджета на ЕС. Всеки финансов период на ЕФР обикновено е с продължителност от пет до седем години.

12 В рамките на 11-ия ЕФР 75 държави от АКТБ са получили финансиране. Има 80 държави от АКТБ, но Куба, Екваториална Гвинея и Судан не са допустими за получаване на помощ, тъй като не са подписали Споразумението от Котону или не са ратифицирали неговите изменения. Бахамските острови не желаят да получават финансиране от ЕФР, а при Южна Африка действат различни механизми по споразумението, затова тя не отговаря на условията за финансиране по ЕФР.

13 В Регламент на Съвета¹⁴ е предоставена общата рамка за програмиране и изпълнение на ЕФР. Целта е да се постигне съгласуваност с други области на действие на ЕС, включително съответните принципи и рамки на политиката за развитие, като Европейския консенсус за развитие и Програмата за промяна. Съществува и вътрешно споразумение между държавите членки на ЕС в рамките на Съвета, в което е определена вноската, дължима от всяка държава членка, въз основа на коефициент за разпределение.

14 Тъй като ЕФР е междуправителствен, ролята на Европейския парламент при него е по-ограничена, отколкото при други инструменти за сътрудничество за развитие, финансирани от бюджета на ЕС. ЕП например не играе никаква роля при определянето на бюджета на ЕФР и неговите правила, нито при разпределянето на ресурсите; за тези задачи продължават да са отговорни държавите членки на ЕС.

15 Комитетът за ЕФР, който включва представители на държавите членки на ЕС, участва в програмирането на ЕФР и наблюдава изпълнението му. Той дава

¹³ Споразумението от Котону изтече през февруари 2020 г.

¹⁴ За 11-ия ЕФР — Регламент (ЕС) 2015/322 на Съвета от 2 март 2015 г. относно изпълнението на 11-ия Европейски фонд за развитие.

становището си относно стратегическите документи по страни и региони, съгласно Споразумението от Котону.

16 Важна стъпка в програмирането на ЕФР е съвместното подписване на националните индикативни програми (НИП) от Европейската комисия и страната партньор. НИП представлява съвместна стратегия, която определя приоритетите за действие на ЕС през съответния период на изпълнение на ЕФР. Разходите, предвидени в НИП на Кения за 10-ия ЕФР (2008—2013 г.) и 11-ия ЕФР (2014—2020 г.), възлизат съответно на 392 млн. евро и 435 млн. евро. За 11-ия ЕФР това се равнява на около 0,6 % от приходите от данъци на Кения.

17 В НИП се определят три сектора от всяка държава, върху които следва да се съсредоточи помощта от ЕС. Въз основа на НИП Европейската комисия управлява специфични програми и проекти. ЕСВД работи с Комисията през целия цикъл на програмиране, планиране и разходване на помощта за развитие. Държавите от АКTB отговарят за определянето на целите и приоритетите на техните НИП, подбора на проекти и сключването на договори.

18 В допълнение към разпределените за Кения средства от финансирането по държави от Европейския фонд за развитие (нейният „двустранен финансов пакет“), ЕС предоставя на страната финансиране по линия на Регионалната индикативна програма на ЕФР за Източна Африка, Южна Африка и Индийския океан (2014—2020 г.), Извънредния доверителен фонд на ЕС за Африка и хуманитарната помощ на ЕС. Общият размер на съответните суми представлява около 16 % от двустранния финансов пакет на Кения по ЕФР. Отпуснато е също финансиране в размер на 45 млн. евро от тематичните бюджетни редове на Инструмента за сътрудничество за развитие за периода 2014—2020 г.

Обхват и подход на одита

19 Настоящият одит имаше за цел да провери ефективността на двустранната помощ за развитие, предоставена на Кения по линия на ЕФР. Той не обхваща други инструменти, като хуманитарната помощ или регионалната програма на ЕФР, посочени в точка **18**. Все още се провеждат дискусии за приемника на Споразумението от Котону, което изтече през февруари 2020 г. От 1 март 2020 г. обаче с преходни мерки ще бъде удължен срокът на Споразумението от Котону до декември 2020 г. Одитът използва примера на Кения, за да оцени методологията за разпределяне на средствата, както по държави от АКТЕ, така и по сектори във всяка от тези държави. Извършената от ЕСП оценка на резултатите от проектите може да помогне за по-доброто разработване на нови дейности от следващата многогодишна финансова рамка (МФР).

20 Основният одитен въпрос беше дали Комисията и Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) са насочили ефективно средствата от ЕФР в областите с най-голям потенциал за намаляване на бедността в Кения. За да отговори на този въпрос, ЕСП провери:

- а) дали Комисията и ЕСВД са определили общия размер на финансирането за Кения от 11-ия ЕФР (за периода 2014—2020 г.) въз основа на задълбочен анализ;
- б) дали Комисията е идентифицирала ключови сектори в Кения по 11-ия ЕФР, в които помощта да допринесе в максимална степен за преодоляване на бедността;
- в) дали помощта от ЕС, предоставена на Кения по 10-ия ЕФР, е била ефективна.

21 Констатациите и оценките на Сметната палата се базират на следните източници на одитни доказателства:

- а) преглед на документи относно политиките, процедурите и действията, свързани с помощта за развитие, отпусната от ЕС за Кения;
- б) събеседвания със служители на Комисията от Генерална дирекция „Международно сътрудничество и развитие“ (DEVCO) и ЕСВД;
- в) събеседвания в Кения със служители от делегацията на ЕС и държавните министерства на Кения;

- г) събеседвания в Кения с респонденти от частния сектор, подбрани с помощта на делегацията на ЕС, с други донори и заинтересовани лица, в т.ч. представители на академичната общност, международни организации и неправителствени организации, икономисти (вж. списък на срещите в [приложение III](#));
- д) посещения на дейности на място, финансирани от ЕС, които представляват 53 % от (стойността на) дейностите, финансирани по 10-ия ЕФР в Кения.

22 Одиторите разгледаха програмирането на 11-ия ЕФР (за периода 2014—2020 г.). За да се установи специфичния национален контекст за целите на оценката, одиторите разгледаха икономическото и човешкото развитие на Кения, като идентифицираха областите с потенциал в държавата и основните предизвикателства пред развитието на икономиката и устойчивото преодоляване на бедността. Те разгледаха също така и опита на други държави.

23 Бяха разгледани резултати от проектите, финансирани по линия на 10-ия ЕФР (2008—2013 г.), тъй като към момента на провеждане на одита все още не бяха налични резултатите от проектите по 11-ия ЕФР. Ключовите сектори, избрани в рамките на 10-ия ЕФР, бяха подобни на тези от периода на 11-ия ЕФР. На [таблица 2](#) са показани броят и видовете проекти, обхванати от одита.

Таблица 2 — Обхват на одита

		Размер на одитираните средства от 10-ия ЕФР (в млн. евро)	Обхват на одита като % от сектора	Средства от 10-ия ЕФР по сектори (в млн. евро)
Инфраструктура	Пътна артерия Merille-Marsabit	88,2	49 %	178,6
	Туристически пътища (Galana River Bridge)	13,0	7 %	
	Градски пътища	31,0	17 %	
	Общо за одита в областта на инфраструктурата	132,2	74 %	
Земеделие и развитие на селските райони	Kenya cereal enhancement programme (Програма за насърчаване на зърнените култури в Кения)	27,1	16 %	167,2
	Научноизследователски проект в областта на селскостопанската производителност	4,0	2 %	
	Повишаване на добивите и печалбата и добри земеделски практики в сухите и полусухите райони в Кения (ASAL)	9,5	6 %	
	Проект за финансова помощ при периоди на силна суша	9,7	6 %	
	Управление на сушите в сухите и полусухите райони в Кения	11,8	7 %	
	Проекти за създаване на възможности за поминък в сухите и полусухите райони в Кения	1,7	1 %	
	Общо за одита в областта на земеделието	63,8	38 %	
Управление, търговия и сътрудничество	Програма за стандарти и достъп до пазара (SMAP)	12,1	27 %	45,6
	Общо за одита в областта на управлението	12,1	27 %	
Общо за 10-и ЕФР		208,1	53 %	391,4

Източник: ЕСП.

24 При тези проекти одиторите провериха дали резултатите от отпуснатото от ЕС финансиране за Кения могат да бъдат демонстрирани като¹⁵:

¹⁵ ЕСП, Специален доклад № 21/2015: „Преглед на рисковете по отношение на действията на ЕС за развитие и сътрудничество, произтичащи от ориентирания към резултатите подход“.

- крайни продукти: това, което е произведено или завършено с помощта на ресурсите (вложените ресурси, дейности и процеси), отпуснати за подпомагане (напр. построени пътища),
- последици: промените в резултат на дадена интервенция (напр. по-добър достъп до даден район вследствие на изграждането на път),
- постигнати въздействия: по-дългосрочните социално-икономически последици, които могат да се наблюдават след приключването на дадена интервенция.

Констатации

Комисията и ЕСВД са отпуснали финансирането за Кения в съответствие с Програмата за промяна, но процесът не е включил изготвянето на специфична оценка на проблемите в развитието и целите на държавата.

25 Ролята на международната помощ за развитие е да подпомага усилията за развитие на самите държави бенефициенти. Както става ясно в Програмата за промяна, помощта за развитие от ЕС следва да се разпределя въз основа на нуждите на държавата, капацитета, поетите задължения, резултатите от изпълнението и потенциалното въздействие на помощта от ЕС¹⁶. За тази цел е необходимо извършването на задълбочен анализ на нуждите на страната и поетия ангажимент за развитие и промяна.

26 В тази връзка одиторите провериха дали при обсъждането на общия размер на средствата за 11-ия ЕФР (2014—2020 г.) Комисията и ЕСВД са извършили задълбочена оценка на нуждите на Кения, капацитета за усвояване на помощта, готовността за реформи и миналите резултати. ЕСП също така оцени дали те са взели предвид помощта за Кения, предоставена от държавите членки на ЕС и други донори, включително пряката подкрепа от държавите членки.

Комисията е отпуснала 90 % от средствата по ЕФР за Кения въз основа на стандартизиран подход, който се прилага за всички държави от АКТЕ

27 По принцип всички държави от АКТЕ отговарят на условията за финансиране съгласно Споразумението от Котону (вж. точка **11**). В рамките на 11-ия ЕФР първата стъпка от процедурата за отпускане на средства следователно е разпределянето на общата сума на средствата от ЕФР (15 млрд. евро) между 75-те допустими за финансиране държави. Съществуват три главни стъпки при определянето на размера на средствата, които ще бъдат отпуснати за всяка държава: а) по формула с данни от електронна таблица със сравними и актуални данни за държавата; б) чрез качествена корекция; и в) допълнителни корекции след дискусия в Комитета за ЕФР:

¹⁶ Програма за промяна, стр. 9.

- а) **Формулата** се изчислява на базата на пет показателя: население, брутен национален доход на глава от населението; индекс на човешките активи; индекс на икономическата уязвимост и показатели за управлението в света, последните три от които са съставни показатели. Всички показатели са били нормализирани в интервала от 1 до 6 (с изключение на този за населението, който е в интервала от 0 до 6,3). Тогава петте показателя са умножени заедно.
- б) След това Комисията е приложила **качествена корекция**, за да се вземат предвид аспекти, които иначе не би могло лесно да бъдат определени количествено чрез формулата, по-специално потенциалното въздействие. Тези корекции са в размер на 7,5 % от първоначалния общ размер.
- в) На **заседание на Комитета за ЕФР** през септември 2013 г. са обменени мнения на държавите членки, в резултат на които са направени допълнителни корекции в размер на 3 % от първоначалната обща сума. При тези корекции са взети предвид различни опасения, като например промени спрямо предходния ЕФР и политическия контекст и контекста на сигурността.

28 В Споразумението от Котону се призова разпределението на средствата по държави да се извършва въз основа на стандартни, обективни и прозрачни нужди и критерии за изпълнение. При използваната от Комисията формула за разпределението на средства по 11-ия ЕФР е спазено това изискване, като са използвани общи показатели, отчетени за всички държави от АКТБ (вж. точка **27 (а)**). Въпреки че тези показатели дават представа за равнището на нуждите на различните държави, те не дават информация какви точно са тези нужди, нито какъв е размерът на липсващото финансиране, което трябва да се намери, за да бъдат те покрити.

29 Три от тези показатели (брутен национален доход, индекс на човешките активи и индекс на икономическата уязвимост) се използват като критерии за определяне на най-слабо развитите държави. Това означава, че тези резултати са сходни при по-голямата част от най-слабо развитите държави. Основните показатели за отчитане на потенциалното въздействие — показателите за управление в света (WGI), също не показват големи различия между държавите.

30 Комисията и ЕСВД са определили размера на финансирането за Кения, без да са изготвили свои специфични оценки на проблемите и целите за развитието на държавата. Освен това в разпределените по държави средства не са взети

предвид сумите и целите на безвъзмездната помощ и заемите от други държави или организации.

31 Одиторите установиха също, че процедурата за отпускане на средствата не е обвързана с покриването от страна на държавите бенефициенти на изисквания, свързани с постигането на резултати, управлението, поемането на ангажимент за структурни реформи и контрола на корупцията. Например, въпреки че Кения е сред последните 21 % от държавите, класирани според индекса за възприемане на корупцията на Transparency International, одиторите не откриха доказателства, че това е мотивирало ЕС да въведе допълнителни условия за помощта за страната по линия на ЕФР. Кения продължава да получава същия обем средства, както по предходния ЕФР. В [приложение IV](#), което е извадка от Transparency International Global Corruption Barometer Africa 2019 („Световен барометър за корупцията“, Африка, 2019 г., Transparency International), е описан проблемът с корупцията в Кения.

32 С тази формула е изчислена първоначална сума от 395 млн. евро за Кения. Тази сума е увеличена на 435 млн. евро поради мащаба на амбициозната цел за намаляване на бедността, значението на страната за регионалната интеграция и стабилност, както и готовността на правителството да делегира власт на регионите. Тъй като Комитетът за ЕФР не е извършил повече промени, окончателният размер на разпределените средства възлиза на 435 млн. евро.

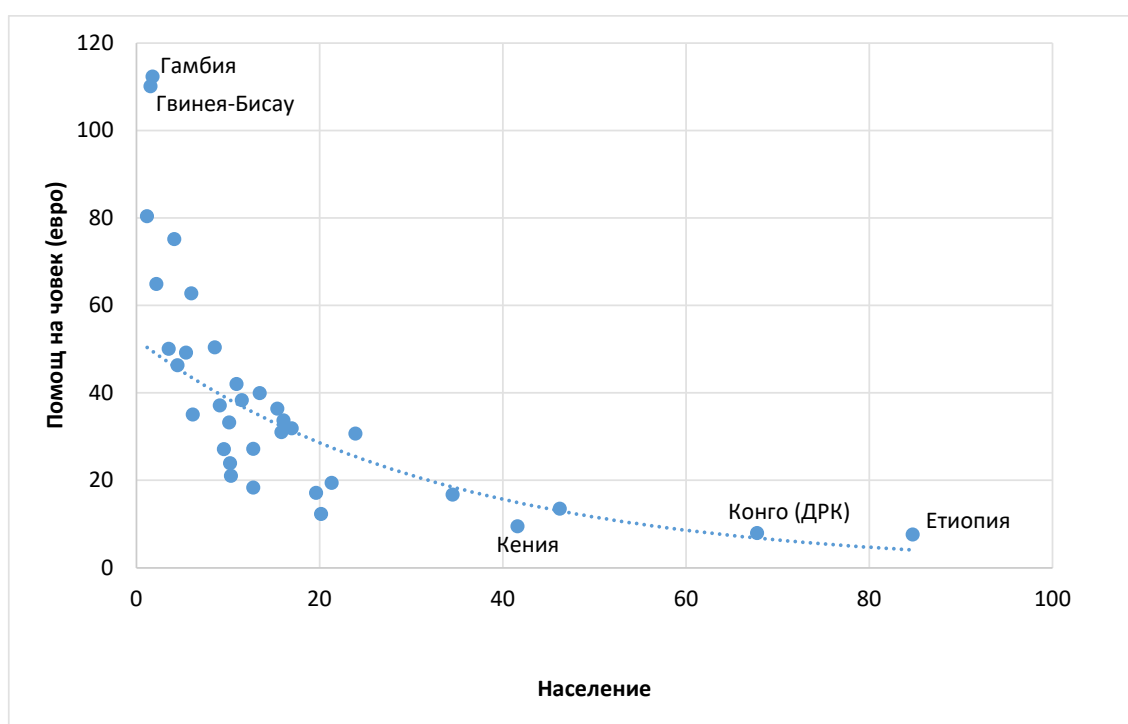
Държавите с голямо население, като Кения, са получили пропорционално по-малко финансиране

33 Тъй като Комисията е отпуснала 90 % от средствата само по описаната формула, Сметната палата провери по-задълбочено какви са следствията от това. Беше установено, че, в съответствие с нейната цел, Комисията е разпределила повече средства за най-бедните страни по 11-ия ЕФР, отколкото по 10-ия ЕФР. От общия размер на отпуснатите средства НСРД и страните с нисък доход са получили 85 % по 11-ия ЕФР, спрямо 80 % по 10-ия ЕФР.

34 При разработването на формулата за разпределение на средствата един от критериите за оценка на нейната целесъобразност е бил доколко точно тя следва предишните разпределения на ЕФР (вж. [приложение V](#)). Такова съответствие е било отчасти постигнато чрез намаляване на въздействието на показателя за населението във формулата, което е довело до значително намаляване на помощта на глава от населението за държавите с по-голямо население. Например

Етиопия (85 млн. души) и Демократична република Конго (68 млн. души) са получили по-малко от 8 евро на човек от средствата от ЕС, докато държавите с по-малобройно население, като Гамбия (1,8 млн. души) и Гвинея Бисау (1,5 млн. души), са получили повече от 100 евро на човек. Със своето относително голямо население от 42 млн. души към момента на предоставяне на помощта, Кения е получила по 9 евро на човек. На [фигура 2](#) се показани разпределенията на база на формулата, преди да се извърши качествена корекция.

Фигура 2 — Помощ по линия на 11-ия ЕФР на човек за най-слабо развитите страни и държавите с нисък доход



Източник: ЕСП въз основа на таблица за разпределение на средствата, съставена от ГД „Международно сътрудничество и развитие“ (без държавите с население под 1 млн. души, за да се избегнат отклонения¹⁷).

35 Причината, поради която държавите с по-голямо население са получили значително по-малко средства на човек, е това, че за показателя за населението е определена максимална стойност от 40 млн. души¹⁸ и това, че той е изчислен не въз основа на общия брой на населението, а на квадратния корен от този брой.

¹⁷ Например Тувалу, с най-малкото население в групата на НСРД от едва 10 000 души, е получило по 380 евро на човек.

¹⁸ Максималната стойност е приложена за четири държави от групата на НСРД/държави с нисък доход (Кения, Танзания, ДР Конго и Етиопия) и една от държавите с нисък до среден доход (Нигерия).

В **каре 1** се описва как формулата ограничава въздействието на показателя за населението.

Каре 1

Как формулата ограничава въздействието на показателя за населението

Страна от най-слабо развитите държави (НСРД) с население от 80 милиона души логично ще има 20 пъти по-големи нужди от тези на НСРД с 4 милиона души (ако те имат едни и същи резултати при останалите показатели). Поради определената максимална стойност за показателя за население от 40 млн. души, обаче, и поради използването на квадратен корен от броя на населението, такава държава би получила само три пъти повече финансиране.

	Държава А	Държава Б
Население (в млн.)	80	4
Максимална стойност за населението	40	Не е приложимо
Квадратен корен	$\sqrt{40}$	$\sqrt{4}$
Резултат	= 6.3	= 2

36 Въпреки че населението е само един от петте показателя с равностойно значение във формулата за разпределение на средствата по 11-ия ЕФР, то оказва значително въздействие върху разпределението на ресурсите между НСРД. Ако Комисията не беше определила максимална стойност за показателя за населението, по-големите държави щяха да получат почти цялото финансиране.

Програмирането на 11-ия ЕФР не показва достатъчно убедително, че помощта е насочена към областите с най-голям потенциал за намаляване на бедността

37 Средствата следва да бъдат насочени към преодоляването на проблемите, които пречат в най-голяма степен за развитието на страната-бенефициент. За да бъде ефективна, помощта трябва да достигне критична маса (заедно с другите получавани средства), т.е. достатъчно количество човешки и финансови ресурси,

за да бъдат постигнати значими резултати¹⁹. Дадена държава (или сектор, или проект) обаче следва да не получава повече средства от това, което може да използва или усвои.

38 Програмата за промяна и указания за програмиране на 11-ия ЕФР²⁰ също вземат предвид тези принципи. В Програмата за промяна се подчертава, че ЕС трябва да се стреми да насочи своите ресурси там, където те са най-необходими за намаляване на бедността, и където биха могли да постигнат най-голямо въздействие²¹. В указанията за програмиране се посочва, че при определянето на секторите трябва да се има предвид дали подкрепата от ЕС достига критична маса по отношение на знания, човешки или финансови ресурси, за да бъдат постигнати значими и измерими резултати²².

39 Ето защо ЕСП оцени дали Комисията и ЕСВД са определили ключови сектори в Кения по 11-ия ЕФР, в които: а) помощта е могла да допринесе в максимална степен за преодоляване на бедността, и б) размерът на помощта е бил достатъчен, за да бъдат постигнати значителни резултати. Одиторите разгледаха също дали Комисията и ЕСВД са работили ефективно в сътрудничество с държавите членки на ЕС и с други донори.

40 В Програмата за промяна се посочва, че приобщаващият и устойчив икономически растеж за човешко развитие е от ключово значение за дългосрочното намаляване на бедността и той заема едно от най-приоритетните места. Икономическото развитие зависи от няколко фактора, които могат да бъдат подпомогнати от донорите — управлението, регулаторната рамка, инфраструктурата и човешкия, социалния и финансовия капитал.

Аргументите за избора на секторите не са достатъчно ясни

41 Изборът на секторите е извършен съвместно от Комисията и ЕСВД. В резултат е одобрена по една многогодишна индикативна програма за всяка

¹⁹ Указания за програмиране на 11-ия Европейски фонд за развитие и на Инструмента за сътрудничество за развитие за периода 2014—2020 г., стр. 2 от приложение II.

²⁰ Указания за програмиране на 11-ия Европейски фонд за развитие и на Инструмента за сътрудничество за развитие за периода 2014—2020 г.

²¹ Програма за промяна, стр. 9.

²² Указания за програмиране, стр. 2 от приложение II.

партнираща държава, подписана от съответната държава. Ключовите сектори в Националната индикативна програма (НИП) за сътрудничество между ЕС и Кения за периода 2014—2020 г. са получили следното финансиране:

- а) Продоволствена сигурност и устойчивост при кризи поради климата — 190 млн. евро (44 %);
- б) Устойчива инфраструктура — 175 млн. евро (40 %);
- в) Отчетност на държавните институции — 60 млн. евро (14 %);
- г) Мерки за подкрепа (не е ключов сектор) — 10 млн. евро (2 %).

42 Във всеки от трите ключови сектора са включени множество области. Например в сектора „Продоволствена сигурност и устойчивост при кризи поради климата“ са включени реформиране на практики на дребни земеделски стопани, управление на земеделска земя, подпомагане при суши, подпомагане на жертвите на суши и вложения за устойчива на климатичните изменения обществена инфраструктура. В „Устойчива инфраструктура“ се включва инфраструктурата за транспорт и енергетика. В сектора „Отчетност на държавните институции“ попадат провеждането на избори, управлението на публични финанси, правораздаването, правната помощ и създаването на алтернативи на лишаване от свобода. Поради разпределянето на помощта за Кения в толкова много направления се увеличава рискът да не бъде достигната необходимата критична маса в нито един от тези сектори и да не бъдат постигнати значителни резултати.

43 Комисията е направила своя избор на ключови сектори въз основа на националния план на Кения за развитие (Vision 2030) и нейните програми за изпълнение, известни като Планове за средносрочен период (Medium Term Plans)²³. В тези документи са обхванати множество области, от социални аспекти като спорт, жилищно осигуряване и равенство между половете, до различни икономически сектори, като туризъм, финансови услуги и търговия. Ето защо Комисията би могла да избере много други сектори, различни от настоящите ключови сектори, и да продължи да бъде в съответствие с дългосрочния план Vision 2030.

²³ Vision 2030 е приет на 10.6.2008 г. и обхваща периода 2008—2030 г. Плановите за средносрочни периоди се изготвят за 5 години. Вторият план за средносрочен период обхваща 2013—2017 г., подобно на периода на 11-ия ЕФР.

44 В НИП на Кения е включена обосновка на значението на избраните ключови сектори. В нея обаче липсва задълбочена оценка на потенциала на другите сектори за намаляване на бедността и на възможността ЕС да ги подпомогне. Одиторите не откриха и доказателства за друга подобна оценка извън рамките на НИП. Ето защо не бяха ясни мотивите за решението на Комисията и ЕСВД, че финансирането именно на избраните сектори, а не на други области, ще подпомогне Кения в най-голяма степен да преодолее бедността.

45 Комисията и ЕСВД не аргументираха избора си да не подкрепят пряко промишления сектор. Много икономики, в които се наблюдават значителни скокове в темпото на развитие, са претърпели трансформация — от селско стопанство към промишленост²⁴. Случаят с Кения не е такъв: селското стопанство все още допринася за една трета от БВП на страната, докато производството — за едва 10 %, равнището отпреди 40 години²⁵. Промишлеността има голям потенциал за създаване на работни места (вкл. за хората с по-ниско образование), за подобряване на търговския баланс на Кения и стимулиране на други сектори, като например селското стопанство и управлението на природни ресурси²⁶.

46 Световната банка определя Кения като ориентирана към предприемачеството държава, като отбелязва, че в страната има база за развиването на промишленост²⁷. Ето защо може да се предположи, че систематичните действия за отстраняване на структурните проблеми в този сектор ще доведат до възходящ ръст на икономическото развитие. Следва да се отбележи още, че развиването на промишления сектор по-късно беше потвърдено като един от основните приоритети, залегнали в най-новия план за развитие „Big 4 Agenda“, приет от президента на Кения. Освен това

²⁴ Simone Raudino. Development Aid and Sustainable Economic Growth in Africa. Глава 3, стр. 79—129. Вж. също: Uchenna R. Efobi and Simplice Asongu (Ed.) Financing Sustainable Development in Africa, стр. 421-450. Вж. също: Carol Newman. (Ed.) Manufacturing transformation, стр. 1—23.

²⁵ Dianah Ngui, Jacob Chege, Peter Kimuyu. *Kenya's Industrial Development*. Статия в *Manufacturing Transformation*. (Ed.) Carol Newman, стр. 80.

²⁶ Carol Newman, etc. (Ed.) Manufacturing transformation, стр. 5. Вж. също: Uchenna R. Efobi and Simplice Asongu (Ed.) Financing Sustainable Development in Africa, стр. 428-429.

²⁷ Група на Световната банка, 2016 г.: Kenya Country Economic Memorandum: From Economic Growth to Jobs and Shared Prosperity, стр. xvii и vii.

бързорастящият брой на населението и по-голямата урбанизация водят до все по-голямо търсене на възможности за работа от страна на младото поколение във и около големите градове. Невъзможността да се задоволи това търсене може да доведе до създаването на допълнителни социални проблеми.

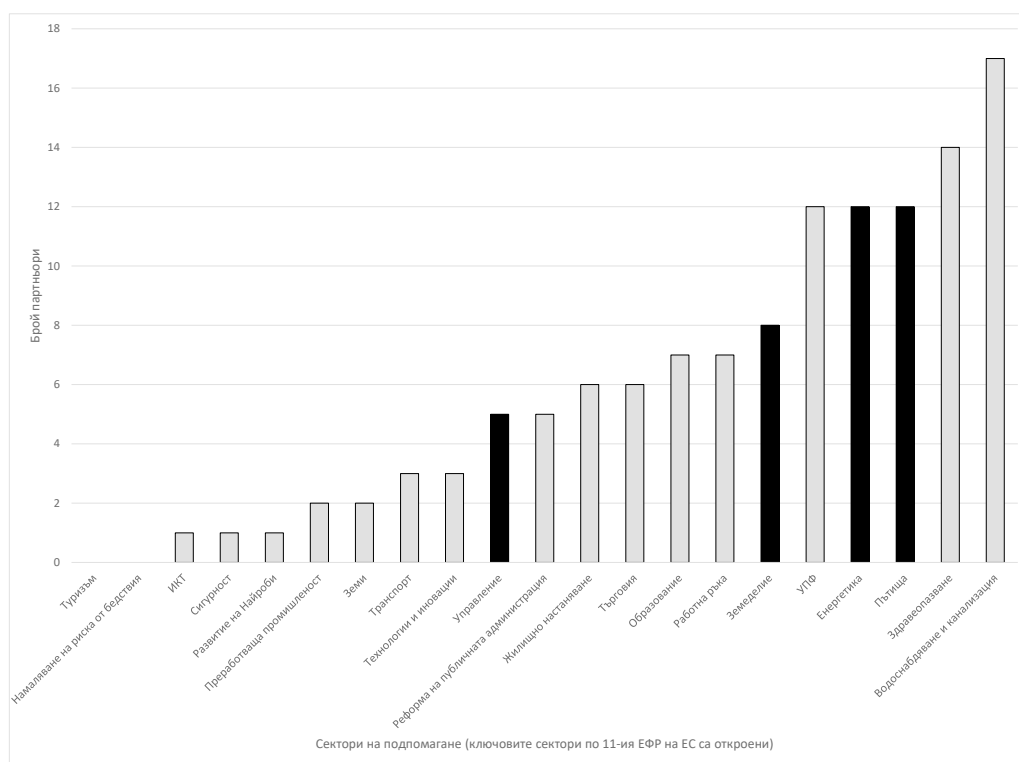
47 Като други примери могат да се посочат секторът на ИКТ в Кения, който е нараснал с 10,9 % през 2017 г.²⁸, и капацитетът за иновативни услуги, с който страната е известна. От 2008 г. кенийското правителство, заедно с частния сектор, развива технологичен град, известен като „Konza Technopolis“, в който ще има нов университет за технологии, както и дружества в областта на ИКТ, инженерните услуги и биотехнологиите. Новият град, за който все още са необходими големи инвестиции за инфраструктура, се очаква да стане специална икономическа зона с всички необходими местни услуги (жилища, болници и т.н.). Иновациите и цифровата икономика имат потенциала да увеличат износа с висока добавена стойност и да създадат работни места; ето защо развитите държави разходват публични средства за тяхното насърчаване.

Координацията между донорите е много добра, но е повлияла слабо върху избора на ключовите сектори

48 В НИП Комисията описва някои дейности, насочени към координиране на действията ѝ с другите донори (т.е. работни групи на донорите от сектора и съвместен политически диалог). Документът съдържа и матрица, показваща секторите, в които участват и други донори, включително държави извън ЕС. Матрицата е обобщена на **фигура 3**, където са изложени ключовите сектори на 11-ия ЕФР. Сметната палата обаче не откри доказателства, че координацията с другите донори е повлияла върху избора на сектори от страна на Комисията.

²⁸ Африканска банка за развитие, 2018 African Economic Outlook: Kenya Country Note, стр. 9.

Фигура 3 — Обобщение на матрицата на донорите



Източник: ЕСП въз основа на НИП на ЕС и Кения за 2014—2020 г.

49 В допълнение към тази матрица Комисията е провела съвместно програмиране заедно с девет държави членки и Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) за изготвянето на Съвместната стратегия за сътрудничество на ЕС от май 2015 г. в подкрепа на плана на Кения за средносрочни действия за периода 2014—2017 г. Първата Съвместна стратегия за сътрудничество на ЕС показва планираното разделение на задачите, за да се определят четири приоритетни сектора за съвместното програмиране на ЕС за периода 2014—2017 г. Въпреки това, тъй като стратегията следва периода на изпълнение на петгодишните средносрочни планове, тя не е била публикувана до май 2015 г., почти една година след НИП, и затова не е оказала въздействие върху избора на ключови сектори от страна на Комисията.

50 Осем от десетте държави членки с присъствие в Кения участват в инфраструктурния сектор, а седем участват в секторите на енергетиката или транспорта, или и в двата. Според изчисления в Съвместната стратегия²⁹ за периода 2018—2022 г. общият размер на вноските на донорите от ЕС /ЕИБ /държавите членки в инфраструктурния сектор може да възлиза на 2,3534 млрд. евро за петгодишния период (470,68 млн. евро годишно). В това число се

²⁹ European Joint Cooperation Strategy with Kenya 2018-2022.

включват средствата за подсекторите на водоснабдяването и канализацията и на жилищното осигуряване, в които ЕС не участва. По-голямата част или всички средства, осигурени от другите донори, ще бъдат под формата на заем.

Налице са повече действия с фокус върху растежа и производителността, но секторната подкрепа е насочена основно към дребните земеделски стопани и сухите и полусухите райони

51 Ключовият сектор „Продоволствена сигурност и устойчивост при кризи поради климата“ е насочен към населението в селските райони на Кения, като се подкрепят действията за:

- 1) укрепване на системите, създадени за смекчаване на отрицателните последици при бъдещи периоди на засушаване;
- 2) реформиране на селскостопанския модел на дребните земеделски стопани от земеделие с цел прехрана към земеделие с цел бизнес;
- 3) разработване на устойчива на климата инфраструктура и подобряване на управлението на земите, така че да се осигурят мир и сигурност.

52 Към края на януари 2020 г. са сключени договори за 85 % от финансирането, отпуснато за сектора. В [приложение VII](#) е направен по-подробен преглед на шестте действия в сектора. Най-голямото действие е програмата „AgriFI“, на стойност 45 млн. евро, в която ще бъде включен елемент за безвъзмездна финансова помощ за предприятия в размер на 20 млн. евро и смесено финансиране с ЕИБ в размер на 10 млн. евро. Това финансиране ще подкрепи развитието и използването на нови услуги, с които да се помогне на дребните земеделски стопани да добавят стойност към своята продукция и да я пласират на пазара. Второто най-голямо действие е „Agri-biz“ — програма на стойност 43,5 млн. евро, от които 20 млн. евро ще представляват смесено финансиране с Африканската банка за развитие (AfDB). Проектът ще бъде съфинансиран и от Организацията на ООН за прехрана и земеделие (FAO) и датската Международна агенция за развитие (DANIDA). Целта на програмата е да подпомогне развитието на възможностите за стопанска дейност и работна заетост за младите хора и жените в селските райони.

53 Три проекта на стойност съответно 20, 30 и 30,5 млн. евро са включени в стратегията „Извънредни ситуации за справяне със сушата“ на правителството на Кения. Първият е насочен към подкрепа за координацията и управлението на риска при суши, вторият — към устойчива на климата инфраструктура за

подобряване на водоснабдяването и канализацията в сухите и полусухите райони в Кения, а третият — към подкрепа за развитието на устойчив поминък и управление на риска при суши. В сектора е включен също проект на стойност 16,5 млн. евро, който има за цел да подкрепи реформите в сектора на земеделието и децентрализирането на управлението на земята. Този проект цели да засили продоволствената сигурност на дребните земеделски стопани и на пастирските общности чрез предоставяне на повече достъп до земеделски услуги и земи.

54 Само 17 % от земите на Кения са подходящи за отглеждане на земеделски култури и тези земи се намират в областите, в които живее 80 % от населението. Необходими са огромни инвестиции за изграждане на напоителни системи, за да се увеличи площта на обработваемата земеделска земя и понастоящем използваните земи да станат по-продуктивни. Същевременно около 87 % от земеделските стопани в Кения обработват по-малко от 2 ха земя, а около 67 % — по-малко от 1 ха³⁰. Такива малки стопанства не могат да получават кредити за инвестиции в производствени технологии (като например машини или оранжерии) или за други големи инфраструктурни инвестиции.

55 Световната банка докладва, че Кения губи значителни приходи, като не добавя стойност към своите селскостопански стоки³¹. За агро-преработвателната промишленост, която има голям потенциал за увеличаване на приходите от износ и за създаване на работни места, е необходимо стабилно равнище на селскостопанската продукция. Дори ако дребните земеделски стопани увеличат своята производителност и започнат да продават част от своята реколта, те няма да могат да осигурят постоянни количества и качество, каквито са необходими за агро-преработвателна промишленост. Въпреки че някои от проектите по 11-ия ЕФР са насочени към интегрирането на дребните земеделски стопани във веригата за създаване на стойност, големият брой дребни земеделски стопани сам по себе си прави организацията на селскостопанското производство по-неефективна за агропреработвателната промишленост.

³⁰ World Bank: Kenya Economic Update. Unbundling the Slack in Private Sector Investment. Transforming Agriculture Sector Productivity and Linkages to Poverty Reduction, стр. 30-31.

³¹ Пак там, стр. 31.

Целесъобразна помощ за инфраструктура, но нереалистични планове с оглед на наличното финансиране

56 Ключовият сектор „Устойчива инфраструктура“ от НИП включва два подсектора: енергетика и транспорт, като за всеки от тях са определени конкретни цели:

- 1) разработване на по-ефективни и екологосъобразни енергийни услуги, които са достъпни за всички;
- 2) разработване на по-ефикасна и безопасна транспортна система с цел повишаване на производителността и намаляване на отрицателното въздействие върху околната среда.

57 За постигането на тези цели в НИП са предвидени над 20 инициативи, включително:

- 1) ресурсоемки действия, като например разработване на мощности за генериране, пренос и разпределение на енергия и децентрализирани системи извън електропреносната мрежа;
- 2) използване на нови източници на слънчева и вятърна енергия;
- 3) програми за енергийна ефективност за домакинствата (готвене и осветление);
- 4) транспортни мрежи (напр. пътища, пристанища, обществен транспорт, немоторизиран трафик, интермодалност).

58 ЕСП счита, че за развитието на Кения е важно да се обърне внимание на нуждите от инфраструктура. Отпускането на 175 млн. евро обаче е недостатъчно за изпълнението на всички планове, заложи в НИП. Средствата, необходими на Кения за инфраструктура, са 3 млрд. щатски долара годишно за транспорт и 2 млрд. щатски долара за енергетика³². Поради това ЕСП счита, че целите на НИП са нереалистични, а отпуснатите средства за ключовия сектор на инфраструктурата са недостатъчни, за да се постигне значително въздействие.

59 В НИП не е включено обяснение за това как помощта от ЕС в размер на 175 млн. евро би допринесла за изпълнението на тези толкова амбициозни

³² Африканска банка за развитие, 2018 African Economic Outlook: Kenya Country Note, стр. 8 и 9.

планове. В нея се посочва само с по-обща формулировка, че предпочитаният начин на финансиране би бил съчетаване на безвъзмездна финансова помощ от ЕС със заеми от европейски финансови институции (включително ЕИБ) и че ще се търсят възможности за публично-частни партньорства (ПЧП). Представителите на Комисията, с които одиторите разговаряха, също споменаха смесеното финансиране и ПЧП като начини за достигане на критична маса. Комисията обаче не е изчислила очаквания ефект на лоста от смесеното финансиране и одиторите не откриха анализ, който да показва как с разпределените за този сектор 175 млн. евро ще бъдат постигнати значими резултати.

60 През декември 2019 г. 85 % от средствата в този сектор са били договорени или за тях са поети задължения (вж. [приложение VII](#)). Тази подкрепа се състои от пет действия, четири от които съдържат елемент на смесено финансиране. Най-мощното от тях, програмата за градска мобилност на стойност 45 млн. евро, има за цел да подобри устойчивостта и ефективността на градската мобилност в Кения. Проект на стойност 30 млн. евро ще предоставя помощ за изграждането на устойчиви на климата селски пътища в сухите и полусухите райони и ще бъде изпълнен чрез смесено финансиране със заеми от Agence Française de Développement (AFD). За проект за пристанището в Момбаса са предвидени близо 20 млн. евро смесено финансиране със заеми от ЕИБ; той цели да увеличи капацитета и ефективността на пристанището.

61 В областта на енергетиката 32 млн. евро са предоставени на Африканската платформа за инвестиции в подкрепа на енергийния сектор на Кения. До момента са сключени договори за 7 млн. евро за смесено финансиране със заеми от AFD, а други 25 млн. евро са планирани за смесено финансиране със заеми от друга финансова институция. Целите на подкрепата са следните: (1) повишаване на устойчивото производство на енергия, достъпа до енергия и енергийната ефективност чрез подкрепа на частния сектор, и (2) повишаване на устойчивостта, стабилността и ефективността на електроенергийната мрежа на Кения. Допълнителни 22 млн. евро са предоставени в подкрепа на секторите на енергетиката и транспорта в Кения под формата на безвъзмездна финансова помощ и техническа помощ, насочена към подобряване на управлението на тези сектори.

62 Нашите разговори с Комисията и ЕСВД потвърдиха, че въпреки че кенийското правителство е настоявало по-специално за включването на инфраструктурата като ключов сектор, решението за включване и на енергетиката е по-скоро резултат от политиката на ЕС. Програмата за промяна определя енергетиката като една от основните ключови области за бъдеща помощ от ЕС.

Помощта за сектора на управление не е била насочена пряко към борбата с корупцията

63 За сектора „Отчетност на държавните институции“ са отпуснати 60 млн. евро, насочени към три области: провеждане на избори, управление на публичните финанси и правосъдие. Бенефициентите на дейностите в този ключов сектор ще включват и организации на гражданското общество. До края на януари 2020 г. 100 % от действията в този сектор са договорени (вж. [приложение VII](#)).

64 Целта на подкрепата за изборите е била да се гарантира, че провеждането на изборите през 2017 г. е подобро по отношение на подготовката, провеждането на анкети и спазването на Конституцията. За тази цел са били предоставени общо 5 млн. евро.

65 Целта на подкрепата за съдебната система е осигуряването на достъп до съдебната система за повече кенийски граждани. Договорени са общо 29 млн. евро за проект, който цели да подобри достъпа на бедните и маргинализираните общности до правосъдие чрез предоставяне на правна помощ и на алтернативи на лишаването от свобода.

66 Целта на помощта за управлението на публичните финанси е да се повиши неговата прозрачност както на централно, така и на регионално равнище. Помощта от ЕС под формата на бюджетна подкрепа е планирана за няколко области от цикъла на управление, като например изпълнение на бюджета, счетоводство, одит и надзор. Договорени са общо 26 млн. евро за действието, което включва компонент на бюджетна подкрепа в размер на 23,5 млн. евро и допълнителен компонент на подкрепа в размер на 2,5 млн. евро.

67 Не е извършен задълбочен анализ в НИП или в друг документ за начина, по който ЕС е избрал мерки за укрепване на принципите на правовата държава и съответно за подобряване на управлението. Например одиторите не откриха аргументи защо Комисията и ЕСВД са избрали именно алтернативите на лишаването от свобода и правната помощ за по-бедните хора. Никаква част от подкрепата не е насочена пряко към корупцията, въпреки че е доказано, че тя оказва отрицателно въздействие върху растежа, международната търговия, отвореността на пазара, притока на чуждестранни инвестиции,

конкурентоспособността на предприятията и производителността³³. Индексът за възприятие на корупцията на Transparency International за 2018 г. поставя Кения на 144-то място (сред общо 180 държави), което я нарежда в последните 21 %. Почти всички интервюирани от нас членове³⁴ на неправителствени организации в Кения посочиха корупцията като една от най-големите пречки за развитието на страната.

Проектите по 10-ия ЕФР като цяло са довели до очакваните крайни продукти и последици, но тяхното въздействие върху цялостното развитие на Кения още не беше категорично доказано

68 Сметната палата провери извадка от действия в Кения, която обхваща 53 % от разходите, направени по 10-ия ЕФР (вж. [таблица 2](#) и [приложение VI](#)). Одиторите оцениха дали тези действия са постигнали очакваните крайни продукти, последици и въздействие.

Подкрепата от ЕС за пътища е подобрила достъпа до основни услуги, но приносът ѝ за икономическото развитие не беше доказан

69 Най-големият проект в инфраструктурния сектор е пътят Merille-Marsabit, който е получил 24,8 % от договорената помощ (88 млн. евро) и е завършен през май 2017 г. Целта му е постигането на по-висок устойчив и справедлив икономически растеж. Тази цел е отразена не само в показателите за растежа на търговията и БВП, но също така и в показателите, измерващи коефициента на Джини (мярка за неравенство), броя на лицата, живеещи в бедност, равнището на заетостта, удобството на пътниците и пътната безопасност.

- а) Крайният продукт по този проект е асфалтирането на 122 км чакълени пътища. Това представлява 3 % от общо 3600 км. международни магистрални пътища в Кения. По проекта са модернизирани и 6 км градски пътища в град Marsabit.

³³ Integrity risks for international businesses in Kenya. Доклад на U4 Anti-Corruption и Transparency International, стр. 2-5.

³⁴ Включително представители на делегацията на ЕС в Кения и на европейски организации, като Европейската инвестиционна банка и Германската търговска камара.

- б) Като резултат от подобряването на пътната настилка е скъсено времето за пътуване. Множество заинтересовани страни описват как по-рано пътуването от 800 км между Moyale и Найроби е отнемало три дни, със спиране в Marsabit и Isiolo, и как за превозните средства е имало риск да заседнат в калта. Понастоящем пътуването се извършва за един ден. Оперативните разходи са намалели — например цените за наем на камиони и автобусен превоз са намалели с една трета. Средният дневен трафик се е увеличил от 123 превозни средства през 2014 г. на 543 превозни средства през януари 2020 г., но въпреки значителното увеличение, броят продължава да бъде нисък³⁵.

70 Въпреки че не са били проведени измервания, представители на общинските власти и някои международни организации съобщиха за подобрен достъп до здравни и образователни услуги и селскостопански продукти. Освен това регионалният коридор, с който е свързан този проект, има важна роля за подобряването на продоволствената сигурност в региона³⁶. По този начин проектът е постигнал социалните си резултати под формата на подобрен достъп до основни услуги. Все още обаче липсват доказателства, че изграждането на пътя се е отразило благоприятно на икономическия растеж.

71 Пътят Merille-Marsabit преминава през слабо населен район, където повечето хора изкарват прехраната си чрез пасищно животновъдство. Това е традиционен поминък, при който хората се местят често, за да открият подходящи за своите животни площи, и консумират сравнително малко произведени стоки. Поради неблагоприятния климат там е налице само ограничена растителност и много малко промишленост между градовете Marsbit и Merille и около тях.

³⁵ За сравнение: средно 37 000 различни видове превозни средства преминават ежедневно през разклонението Sabasaba — Makupa Causeway — Changamwe (~3,2 км). От тях около 12 000 са тежкотоварни автомобили. По пътните участъци извън търговската зона, т.е. Miritini — Mazeras — Mariakani (около 26 км) преминават средно 9 500 превозни средства на ден, в това число 4 300 тежкотоварни камиони. *Източник:* Пътно трасе Mombasa — Mariakani (A109). Предварителен и подробен технически проект. Доклад за оценка на екологичното и социалното въздействие, стр. 153—154.

³⁶ USAID study of Kenya–Ethiopia trade corridor: A pathway to agricultural development, regional economic integration and food security, 2018 г., стр. 1.

72 Пътят Merille-Marsabit е част от магистралата, свързваща столицата на Кения, Найроби, със столицата на Етиопия, Адис Абеба, и може потенциално да допринесе за увеличаване на търговията между двете държави. Въпреки това фактът, че използването на пътя продължава да бъде сравнително слабо (вж. точка **69, (b)**), показва, че състоянието на пътя не е основната пречка за растежа на търговията. Дори ако всички 543 превозни средства на ден бяха товарни автомобили, превозващи стоки, това пак би представлявало само малка част от обема на транспорта на Кения. Две основни пречки пред търговията между Кения и Етиопия са неучастието на Етиопия в обвързващи регионални търговски споразумения и нестабилността в етиопските погранични райони, което прави преминаването през района несигурно³⁷.

Една трета от помощта за Кения по 10-ия ЕФР е подкрепила дребните земеделски стопани в сухите и полусухите райони, чийто принос върху цялостната икономика на Кения е малък

73 ЕС е отпуснал финансиране от 110,7 млн. евро (32 % от общото финансиране за Кения) за сухите и полусухите райони, в които скотовъдния и земеделско-скотовъдния поминък има доминираща роля. В общините в сухите и полусухите райони живеят 51 % от населението на Кения и 56 % от бедното население, като под „бедни“ се разбират онези лица, които живеят с по-малко от 30 евро на месец в селските райони и 60 евро на месец в градските райони³⁸.

74 Целта на проекта за добри селскостопански практики е да се подобрят знанията за опазване на земеделските земи и добрите селскостопански практики сред дребните земеделски стопани в сухите и полусухите райони, да се развият връзки с пазарите и да се увеличи продоволствената сигурност.

- а) Като крайни продукти от този проект, понастоящем 40 000 земеделски стопани (0,42 % от всички селскостопански производители на Кения) използват новите методи.
- б) Постигнатите от проекта последици са увеличаване на средните добиви на хектар при житните и бобовите култури на земеделските стопани, които практикуват тези методи, съответно с 121 % и 98 %, докато производствените

³⁷ Пак там, стр. 43 и 22.

³⁸ Национална статистическа служба на Кения, Kenya Integrated Household Budget Survey 2015/2016, стр. 44, 46 и 49.

разходи са спаднали с 22 % за житните култури и с 19 % за бобовите култури. След като бъдат установени, добрите селскостопански практики не зависят от нови източници на финансиране, за да продължат да дават резултати, което придава на проекта силен елемент на устойчивост.

75 Националната агенция за управление на сушите (NDMA) е изпълнила проекти за подобряване на устойчивостта на общностите от сухите и полусухите райони към сушите.

- а) Като крайни продукти по тези проекти може да се посочат подкрепата за въвеждането на превантивни инструменти и повишаването на капацитета на местно равнище за ефективно управление на периодите на засушаване чрез 10 проекта за стратегическа готовност в 10 области.
- б) Що се отнася до последиците, проектите са намалили фаталните последици от сушите. Според NDMA смъртните случаи при животни, докладвани в някои области, са били значително по-ниски от отчетените 70 % по време на предходната суша от 2009—2011 г. Например общините Marsabit и Samburu са съобщили за смъртни случаи при добитъка между 20 % и 40 %, докато в област Isiolo е докладвано за нула смъртни случаи.

76 Въздействието на тези проекти се изразява в това, че те са повишили продоволствената сигурност в сухите и полусухите райони и са допринесли за напредъка на Кения по отношение на Индекса на глада в световен мащаб. Индексът на Кения през 2018 г. е бил 23,2, което представлява спад от стойността му 28,0 през 2010 г. Въпреки това селскостопанската продукция на дребните земеделски стопани от сухите или полусухите райони се използва предимно за собствено потребление. Това може да понижило равнището на въздействието върху цялостното развитие на Кения.

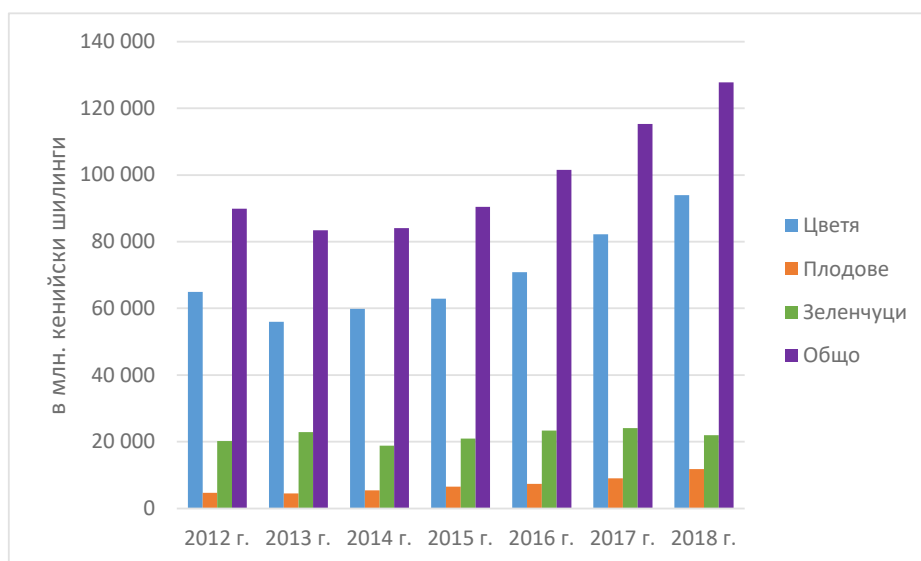
Проектът SMAP е допринесъл за увеличаване на износа на растителни продукти

77 Програмата за стандарти и достъп до пазара (SMAP) има за цел да увеличи конкурентоспособността и достъпа до пазара на кенийските растителни продукти чрез подобряване на безопасността на храните. Един пример за крайните й продукти е предоставянето на оборудване на Фитосанитарен инспекторат на Кения (KEPHIS) за извършване на лабораторни анализи. Последиците от програмата включват премахването на френския фасул от списъка на ограничени

продукти за износ към ЕС. Друг пример е свободната от плодова муха зона за производители на манго, която е в процес на създаване.

78 Одиторите констатираха, че Програмата за стандарти и достъп до пазара (SMAP) е допринесла за увеличаване на обема на износа и на икономическото развитие. Инвестиция в размер на 12,1 млн. евро (3 % от общото финансиране) е била предоставена в подкрепа на институция с ясна и крайно необходима роля в процеса на износ на селскостопански продукти. Износът на растителни продукти през последните години се е увеличил. Макар че този напредък не може да се отдаде само на проекта SMAP, той все пак действително е допринесъл за него. Освен това от увеличения обем на износа се вижда, че растителните продукти на Кения имат потенциал за износ и Фитосанитарният инспекторат на Кения (KEPHIS) допринася за реализирането му. На [фигура 4](#) е показано увеличението на износа на растителни продукти.

Фигура 4 — Увеличение на износа на растителни продукти



Източник: ЕСП въз основа на данни на KEPHIS.

Заклучения и препоръки

79 Настоящият одит оцени ефективността на двустранната помощ за развитие за Кения, отпусната по линия на ЕФР, най-значимият източник на финансиране от ЕС за страната. Одиторите разгледаха дали Комисията и Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) са насочили ефективно средствата от Европейските фондове за развитие (ЕФР) в областите, в които те биха могли да допринесат в най-голяма степен за намаляване на бедността в Кения. Те заключиха, че Комисията и ЕСВД не демонстрират, че предоставената от ЕС помощ за Кения е основана в достатъчна степен на специфичните нужди на държавата и е насочена към областите, в които би могла да допринесе максимално за намаляване на бедността. Одиторите констатираха също, че избраните за проверка действия, финансирани от ЕС по 10-ия ЕФР, са постигнали очакваните крайни продукти и последици, но въздействието върху цялостното развитие на Кения все още не е доказано.

80 Средствата, отпуснати на Кения по линия на 11-ия ЕФР, възлизат на 435 млн. евро, което се равнява на около 0,6 % от данъчните приходи на държавата. Комисията и ЕСВД са отпуснали около 90 % от финансирането за Кения въз основа на формула, без да са изготвили свои специфични оценки на проблемите в развитието и целите на държавата. При разпределението на помощта за страната не са взети предвид и безвъзмездната помощ и заемите, предоставени от други донори.

81 При разпределението на средствата от ЕФР са взети предвид показателите за управлението в света (WGI), но процедурата не дава възможност за обвързване на помощта с подобряване на резултатите от дейността на страните бенефициенти, напредък в управлението, поемане на ангажименти за структурни реформи и контрол над корупцията. Въпреки че Кения е отбелязала слаб напредък в насърчаването на принципите на правовата държава и борбата с корупцията през последните десетилетия, ЕСП не откри доказателства това да е мотивирало ЕС да въведе допълнителни условия за помощта за държавата по линия на ЕФР.

82 Беше установено, че, в съответствие с нейната цел, Комисията е разпределила повече средства за най-бедните страни по 11-ия ЕФР, отколкото по 10-ия ЕФР. Делът от общия размер на отпуснатите средства, получени от най-слаборазвитите държави (НСРД) и страните с нисък доход, е 85 %, спрямо 80 % за 10-ия ЕФР.

83 По формулата за разпределение на средствата обаче отпуснатата помощ на човек в държави с по-голямо население е по-малка. Причината за това е, че за показателя за населението е въведена максимална стойност от 40 млн. души и той се изчислява въз основа на квадратен корен от броя на населението, а не на общия брой на населението на държавата. Ако Комисията не беше определила максимална стойност за този показател, държавите с по-голямо население щяха да получат почти цялото финансиране (вж. точки [25—36](#)).

Препоръка 1 — Да се преразгледа подходът за разпределяне на помощта за развитие от ЕС

Като се основава на примера на Кения, ЕСП препоръчва на Комисията и ЕСВД:

- а) да разгледат метода на ЕС за разпределяне на помощта в рамките на АКТБ, съвместно със Съвета, Парламента и държавите членки, когато е необходимо;
- б) да въведат специфични условия за изрично обвързване на разпределението на средствата с постигнатите преди това резултати на страната и с ангажимента на правителството за провеждане на структурни реформи, включително спазването на принципите на правовата държава.

Срок за изпълнение: до края на 2022 г.

84 Въпреки че наличното финансиране е обхванало само малка част от нуждите на Кения в областта на развитието, средствата са били разпределени в множество области, сред които селското стопанство, извънредните ситуации при суша, енергийната и транспортната инфраструктура, изборите, управлението на публичните финанси и съдебната система. В НИП на Кения за периода 2014—2020 г. не е включена оценка на това дали и как средствата по ЕФР, отпуснати за тези области, ще достигнат достатъчна критична маса, за да се постигнат съществени резултати. В нея също така не се обяснява как подкрепата именно на избраните сектори, а не на други, би помогнала на Кения да намали бедността (вж. точки [41—44](#)).

Препоръка 2 — Да се изготви оценка на необходимата критична маса при избора на ключови сектори в Кения

Комисията и ЕСВД следва да оценят дали и как сумите, разпределени за целевите сектори и отпуснати във всеки един от тях, могат да достигнат достатъчно голяма критична маса, за да бъдат постигнати значителни резултати.

Срок за изпълнение: до края на 2022 г.

85 ЕСП например не откри мотиви защо Комисията и ЕСВД са решили да не подкрепят директно сектора на производството. Много икономики, в които се наблюдават значителни скокове в темпото на развитие, са претърпели трансформация — от селско стопанство към промишленост. Случаят с Кения не е такъв: селското стопанство все още представлява една трета от БВП на страната, докато производството е на равнище от едва 10 %, същото като преди 40 години. Като друг пример можем да посочим сектора на ИКТ в Кения, който е нараснал с 10,9 % през 2017 г., и това, че страната е известна с капацитета си за иновативни услуги (вж. точки [45—47](#)).

86 Най-големият дял на отпуснатите по 11-тия ЕФР средства, възлизащ на 190 млн. евро (44 % от всички средства), е бил разпределен за ключовия сектор „Продоволствена сигурност и устойчивост при кризи поради климата“. По-голямата част от помощта в този сектор е отпусната за общности в сухи и полусухи райони и дребни земеделски стопани, с цел изграждането на по-голяма продоволствена сигурност и по-високи доходи. С помощта на това подпомагане е възможно да се повиши жизненият стандарт на тези общности, но то не стимулира напредъка към осигуряването на пазар за земеделската продукция и разширяването на преработвателния сектор (вж. точки [51—55](#)).

87 В НИП са отпуснати 175 млн. евро за инфраструктурния сектор и са определени редица амбициозни цели, включително ресурсоемки начинания като разработването на нови източници на слънчева и вятърна енергия и транспортни мрежи (като пътища и пристанища). Без да оспорва значението на тези планове, Сметната палата счита, че сумата е твърде малка, за да може да се изпълнят всички планове и да се повлияе съществено на развитието на сектора (вж. точки [56—62](#)).

88 Сектор „Отчетност на държавните институции“ е получил 60 млн. евро, които са насочени към три области: провеждане на избори, управление на публични финанси и правосъдие. Въпреки че слабото прилагане на принципите на

правовата държава и корупцията се считат за сериозни предизвикателства за развитието на Кения, помощта на ЕС не е пряко насочена към тях. Одиторите не откриха обосновка защо финансирането е било насочено към алтернативи на лишаването от свобода и правната помощ за по-бедните хора, вместо към преки действия за борба с корупцията (вж. точки 63—67).

89 Сметната палата разгледа също така извадка от действия в Кения, която обхваща 53 % от разходите по 10-ия ЕФР, и оцени дали тези действия са постигнали очакваните крайни продукти, последици и въздействие. Въпреки че тези проекти като цяло бяха постигнали очакваните крайни продукти и последици, одиторите не откриха доказателства, че те са постигнали видимо въздействие върху цялостното развитие на страната (вж. точки 45—78).

Препоръка 3 — Да се даде приоритет на устойчивото икономическо развитие и спазването на принципите на правовата държава в Кения

Комисията и ЕСВД следва да приоритизират секторите с потенциал за привличане на преки чуждестранни инвестиции, за създаване на работни места и за повишаване на износа, както и действията в подкрепа на принципите на правовата държава, включително борбата с корупцията.

Срок за изпълнение: до края на 2022 г.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав III с ръководител Bettina JAKOBSEN — член на Сметната палата, в Люксембург на заседанието му от 16 юни 2020 г.

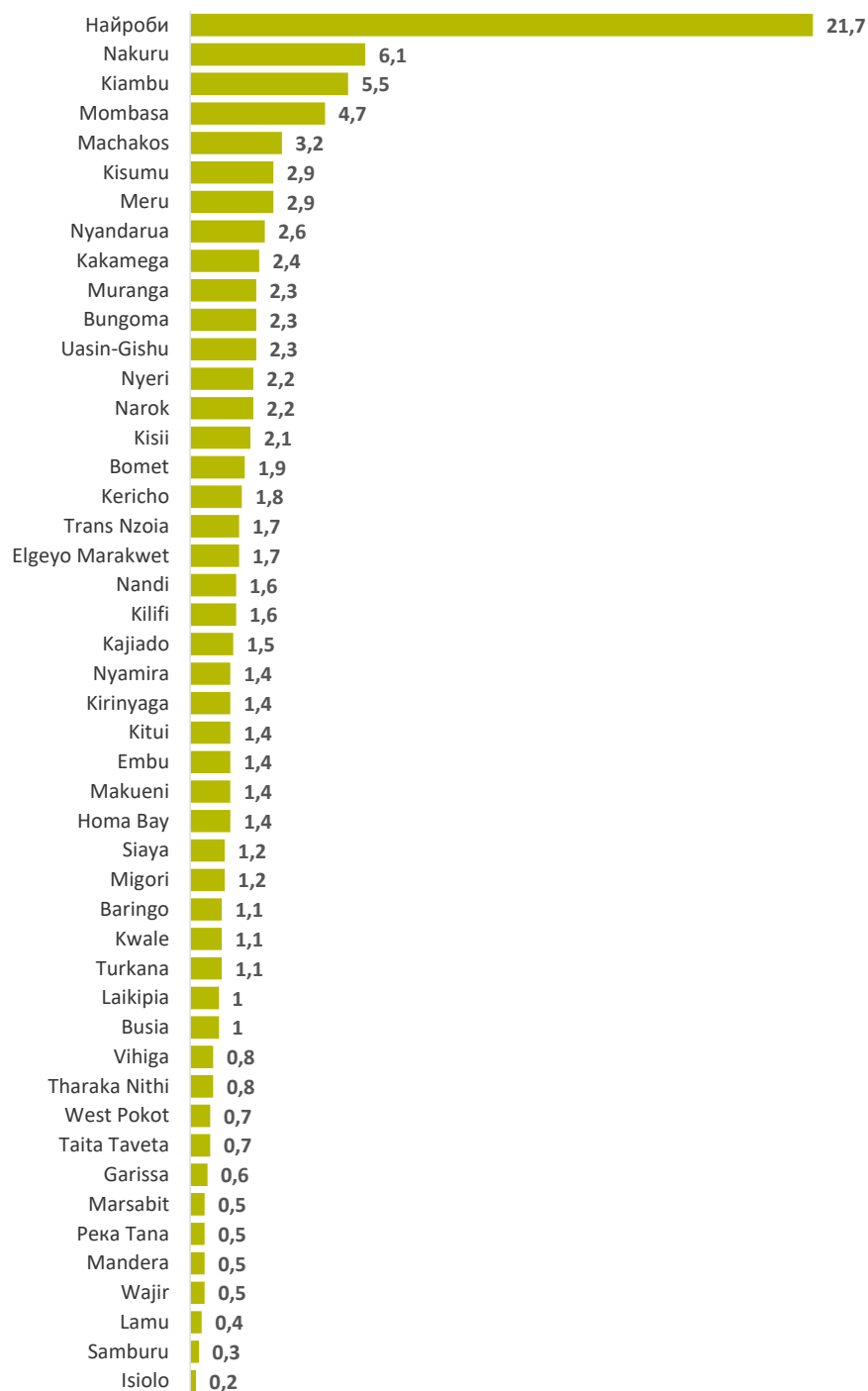
За Сметната палата

Klaus-Heiner LEHNE
Председател

Приложения

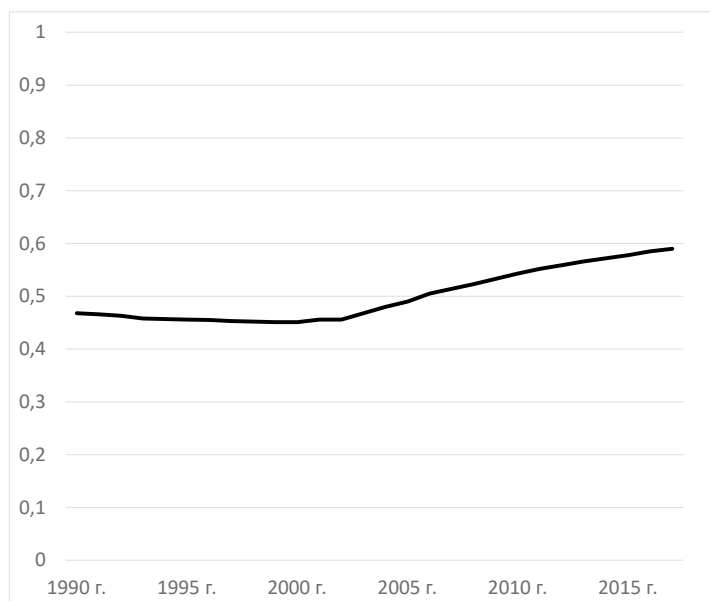
Приложение I — Показатели за човешко развитие в Кения

Фигура 5а — Средна стойност на приноса на районите в брутния вътрешен продукт на Кения за периода 2013—2017 г.



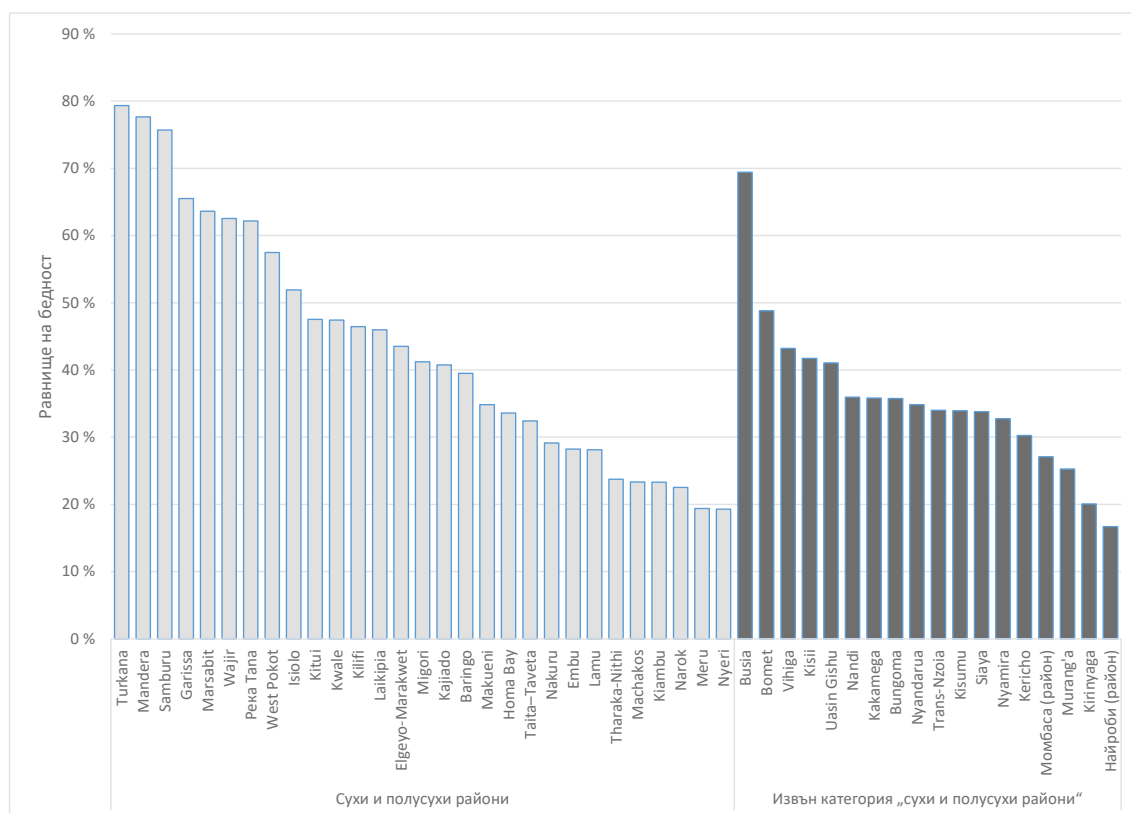
Източник: ЕСП въз основа на данни на Световната банка.

Фигура 5б — Индекс на човешко развитие



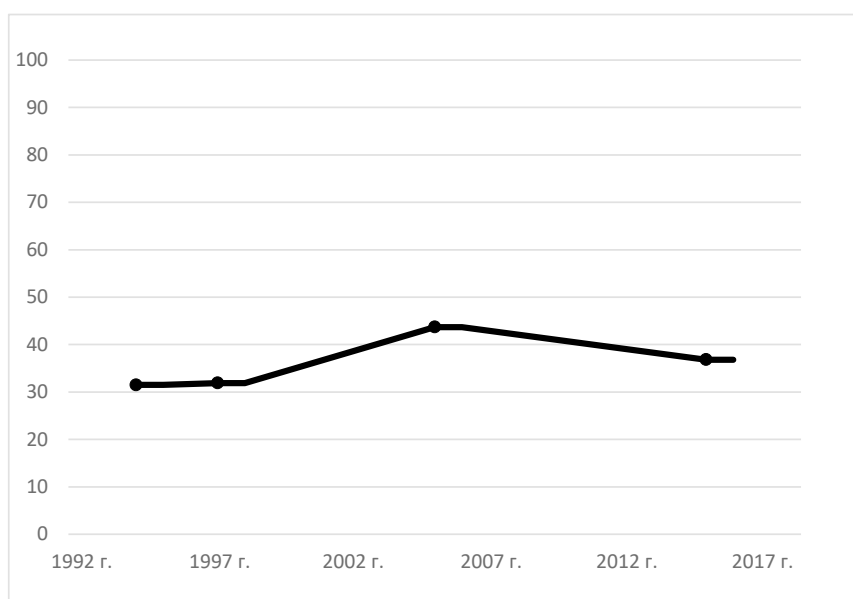
Източник: ЕСП въз основа на Индекси и показатели за човешко развитие (Human Development Indices and Indicators): 2018 Statistical Update, UNDP.

Фигура 5в — Равнище на бедността в Кения



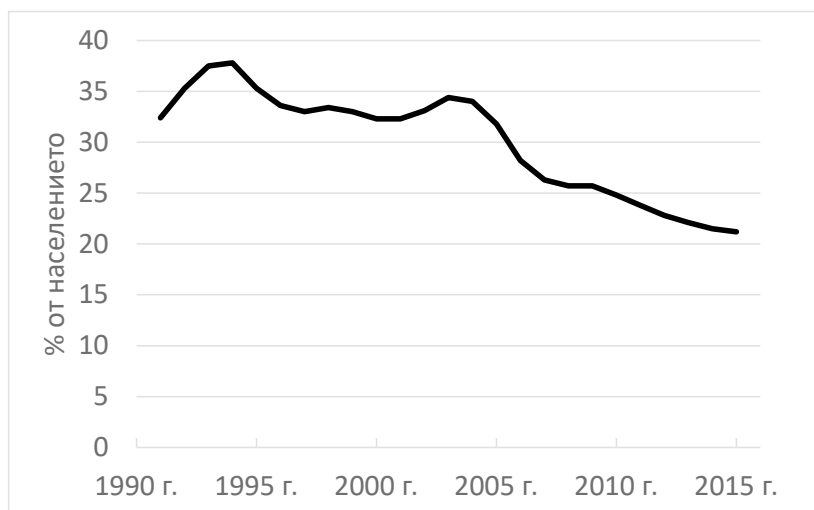
Източник: ЕСП, въз основа на 2015/2016 Kenya integrated Household Budget Survey.

Фигура 5г — Дял на населението, преживяващо с по-малко от 1,90 щатски долара на ден



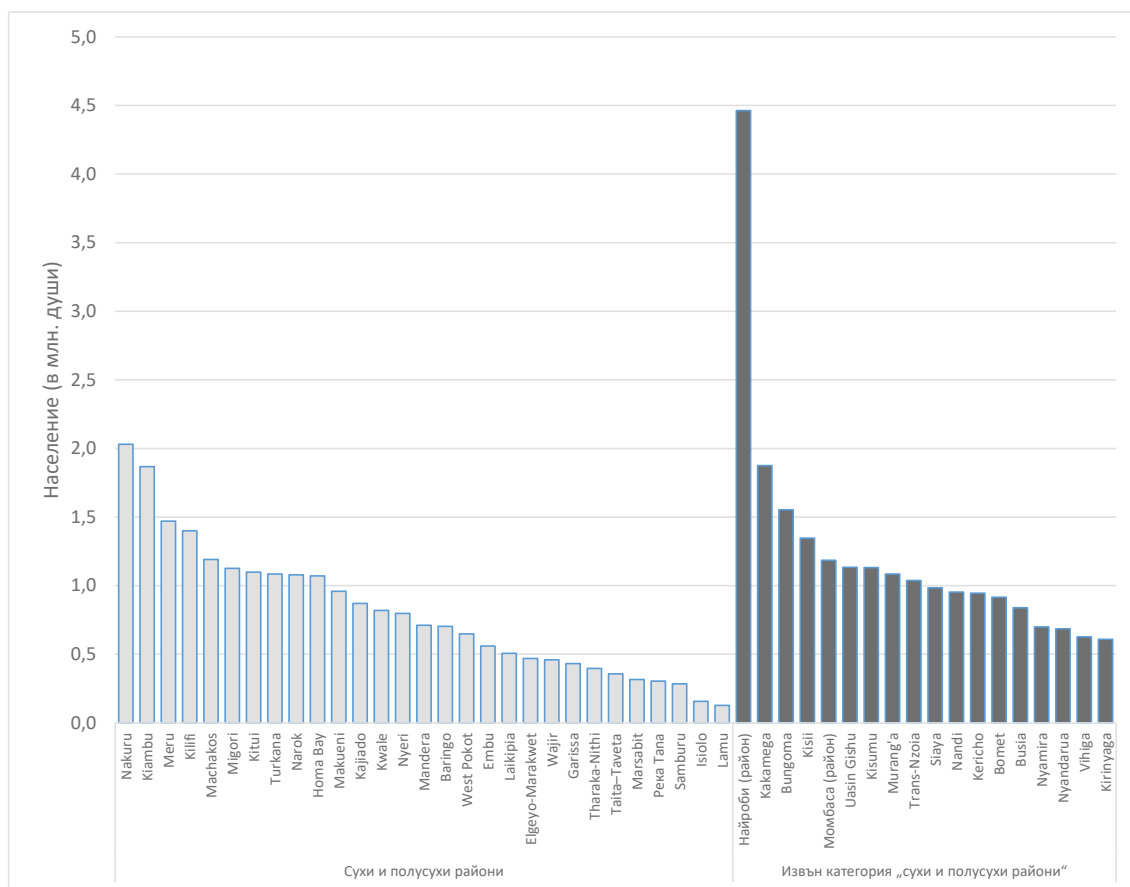
Източник: ЕСП въз основа на данни от Световната банка, World Development Indicators, октомври 2019 г.; Poverty headcount ratio at \$1.90 a day (% of population).

Фигура 5д — Население по райони на Кения



Източник: ЕСП, въз основа на 2015/2016 Kenya integrated Household Budget Survey.

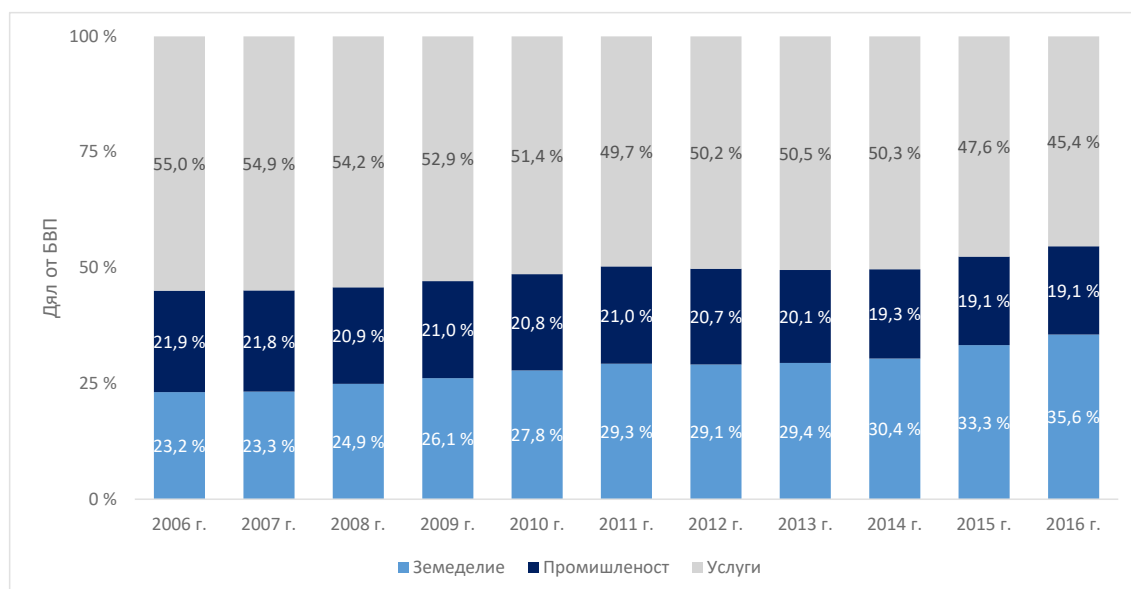
Фигура 5е — Недохранване



Източник: ЕСП въз основа на данни от Световната банка, World Development Indicators, октомври 2019 г.

Приложение II — Фигури и таблици относно икономиката на Кения

Фигура 6 — Дял на секторите на икономиката в БВП през периода 2006—2016 г.



Източник: ЕСП въз основа на Световна банка, World Development Indicators; Share of economic sectors in Kenya's GDP.

Таблица 3 — Брутен вътрешен продукт по сектори (като % от БВП по текущи цени)

	2011 г.	2016 г.	2017 г.
Селско, горско, рибно и ловно стопанство	29,3	35,6	31,5
от които рибно стопанство	0,8	0,8	0,5
Добивна промишленост	1,0	0,9	0,8
от които нефтодобив	—	—	—
Производство	13,1	10,0	8,4
Електричество, природен газ и вода	2,1	2,6	2,5
Строителство	4,9	5,5	5,8
Търговия на едро и дребно; автомонтьорски услуги; домашни потреби; ресторантьорство и хотелиерство	10,5	8,7	8,4
от които ресторантьорство и хотелиерство	1,5	0,8	0,8
Транспорт, складови услуги и съобщения	9,8	9,6	9,1
Финанси, недвижими имоти и бизнес услуги	15,2	14,7	14,9
Публична администрация и отбрана, сигурност	4,7	4,4	4,3
Други услуги*	9,4	7,9	14,3

Брутен вътрешен продукт по основни цени / факторни разходи	100,0	100,0	100,0
--	-------	-------	--------------

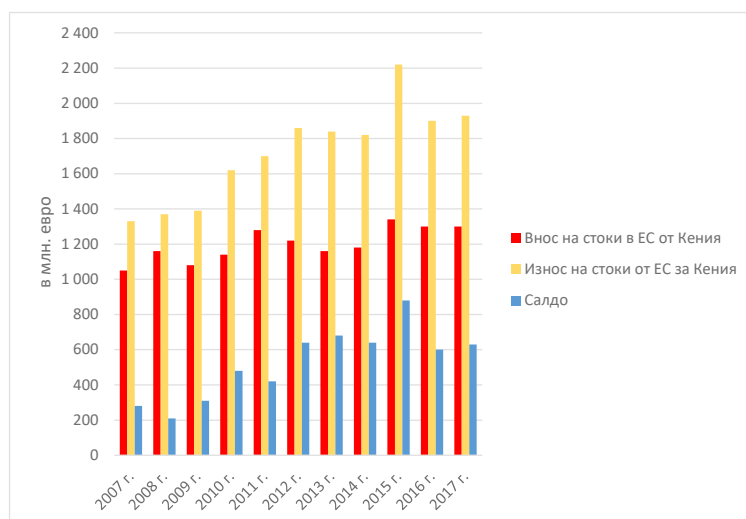
Източник: Африканска банка за развитие, 2018 African Economic Outlook.

Таблица 4 — Салдо по текущата сметка (% от БВП)

	2009 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.(изч.)	2018 г. (прогн.)	2019 г. (прогн.)
Търговски баланс	- 13,4	- 17,4	- 13,1	- 11,2	-11,9	- 11,7	- 12,3
Износ на стоки	12,2	10,1	9,4	8,1	7,7	7,0	7,3
Внос на стоки	25,6	27,6	22,5	19,3	19,6	18,7	19,6
Услуги	2,9	2,7	2,1	2,4	2,7	2,7	3,1
Факторен (основен) доход	- 0,4	- 1,4	- 1,1	- 1,0	- 1,2	- 1,0	- 0,9
Текущи трансфери	6,2	5,7	5,4	4,6	4,3	4,4	4,9
Салдо по текущата сметка	- 4,6	- 10,4	- 6,7	- 5,2	-6,1	- 5,6	- 5,2

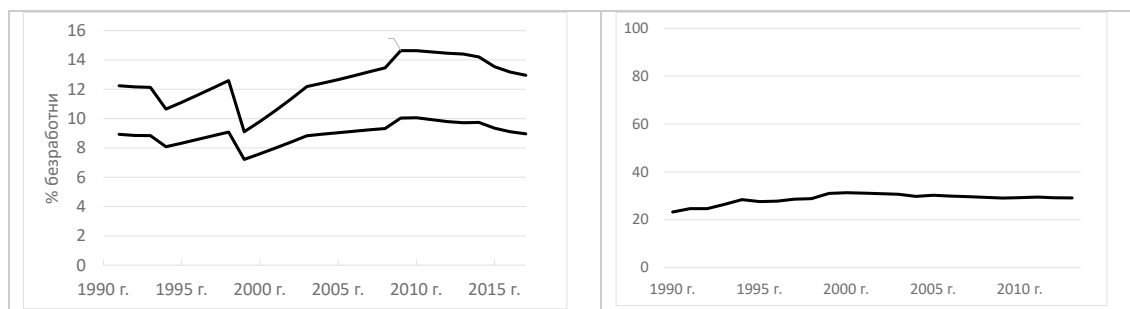
Източник: ЕСП въз основа на Африканска банка за развитие, 2018 African Economic Outlook.

Фигура 7 — Търговия между Кения и ЕС



Източник: ЕСП въз основа на данни от Европейския съюз, Търговия със стоки с Кения, Евростат.

Фигура 8 — Ръст на безработицата в Кения и индекс на икономическа уязвимост



Източник: ЕСП въз основа на данни от Световната банка, World Development Indicators, октомври 2019 г.

Източник: ЕСП въз основа на изчисления на *Fondation pour les études et recherches sur le développement international (Ferd)* относно ретроспективния индекс на икономическа уязвимост, актуализация от 2015 г.

Приложение III — Списък на проведените одитни събеседвания

ЕСП посети следните организации по време на одитната мисия в Кения през периода 4—14 февруари 2019 г.:

- Търговска камара на Германия
- Търговска камара на Франция
- Германска асоциация за бизнес в Кения
- Търговска камара на САЩ
- Министерство на външните работи
- Министерство на финансите (Сметна палата)
- Министерство на развитие на транспорта, инфраструктурата, жилищното осигуряване и градската среда
- Министерство на земеделието
- Министерство на информацията, комуникациите и технологиите
- Konza Technopolis Development Authority
- Европейска инвестиционна банка (ЕИБ)
- Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) (Банка за възстановяване)
- Африканска банка за развитие (AfDB)
- Френска агенция за развитие (Agence française de développement)
- Представители на Дания, Франция, Германия, Обединеното кралство, Нидерландия, Италия и Швеция
- USAID Кения
- Регионален клон на Световната банка
- Организация за прехрана и земеделие (FAO)
- Асоциация на производителите в Кения
- Фитосанитарен инспекторат на Кения (KEPHIS)
- Посещения на проекти за изграждане на пътища, региони, поразени от суши и селски стопанства
- Представители на Дирекция „Пътища“ на Кения KENHA
- Представители на областите Marsabit, Isiolo и Laikipia
- Представители на организацията за опазване на дивата флора и фауна на Кения (KWS)

- Представители на кооператива Anolei Women, Средно училище за момичета Loglogo, Колеж за момичета Isiolo, Начално училище Kamboe и на Програмата за ваксиниране на селскостопански животни

Освен това независими експерти от следните организации участваха в работна среща за обсъждане на целесъобразността на избраните от ЕС ключови сектори:

- Critical Mass (група за насърчаване на колоезденето)
- Flone Initiative (подкрепа за жените в транспортния сектор)
- Kenya Alliance of Resident Association
- Kenya Institute for Public Policy Research and Analysis (KIPPRA)
- Kenya National Commission on Human Rights
- Организация „Червен кръст“ в Кения
- Institute for Development Studies, University of Nairobi
- Световна банка
- „Амнести Интернешънъл“, Кения

Приложение IV — Възприятие на корупцията в Кения

67 %	смятат, че през изминалите 12 месеца равнището на корупция се е увеличило
45 %	от лицата, ползвали услуги на обществената администрация, са платили подкуп през изминалите 12 месеца
71 %	от запитаните смятат, че тяхното правителство не се справя добре в борбата с корупцията
54 %	смятат, че обикновените граждани могат да постигнат напредък в борбата с корупцията

Таблица 5 — Мнения и опит на гражданите по отношение на корупцията

Ниво на практиката на подкупване ¹	2015 г.	2019 г.
Общо ниво на практиката на подкупване	37 %	45 %
Държавни училища	9 %	14 %
Държавни клиники и здравни центрове	11 %	18 %
Издаване на документи за самоличност (ID)	39 %	38 %
Обществени услуги	20 %	35 %
Полиция	49 %	48 %
Има ли промяна в равнището на корупция през изминалите 12 месеца?	2015 г.	2019 г.
Увеличило се е	64 %	67 %
Намаляло е	18 %	18 %
Остава на същото равнище	14 %	10 %
Не знам	4 %	5 %
Не мога да отговоря	0 %	0 %
Могат ли обикновените граждани да постигнат напредък в борбата с корупцията?	2015 г.	2019 г.

Да	58 %	54 %
Не	35 %	36 %
Нито да, нито не	6 %	5 %
Не знам/Не мога да отговоря	2 %	5 %
Равнище на корупцията по институции²	2015 г.	2019 г.
Президент/Министър-председател	27 %	36 %
Членове на парламента	45 %	47 %
Правителствени служители	46 %	47 %
Служители от органите на местното управление	36 %	45 %
Полиция	75 %	66 %
Съдии и магистрати	33 %	28 %
Религиозни водачи	13 %	12 %
НПО	-	16 %
Ръководители на предприятия	38 %	31 %
Традиционни лидери	12 %	14 %
Справя ли се добре правителството в борбата с корупцията?	2015 г.	2019 г.
Добре	27 %	25 %
Лошо	70 %	71 %
Не знам	3 %	4 %
Не мога да отговоря	0 %	0 %

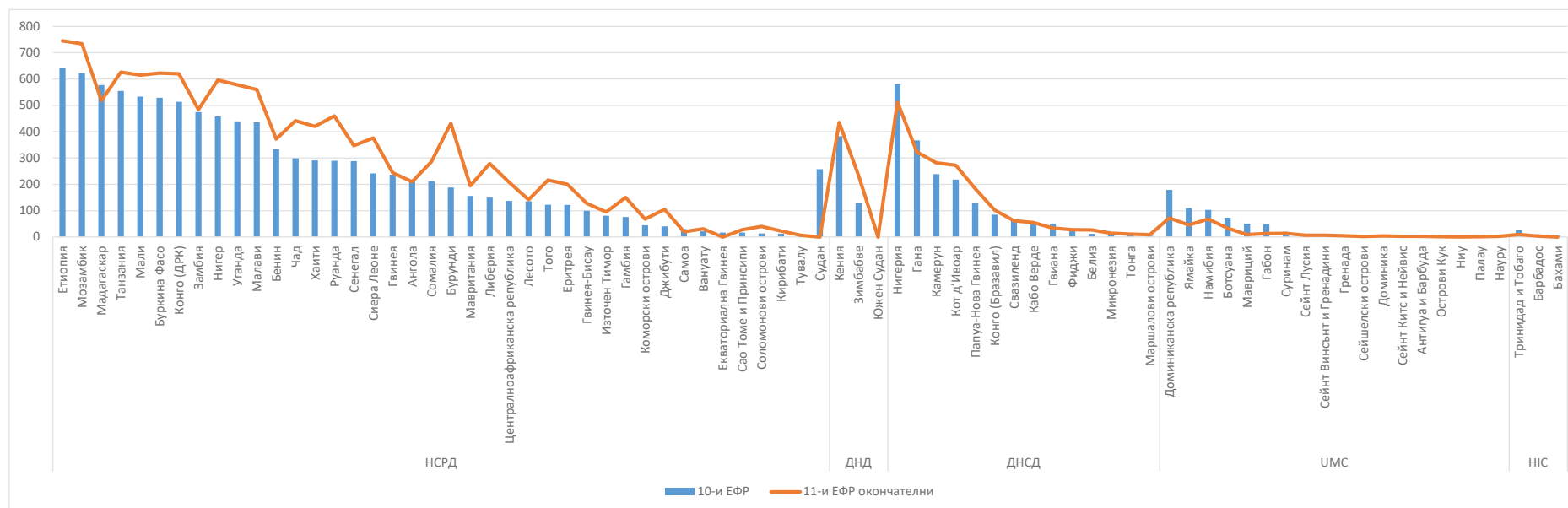
¹Въз основа на отговорите на лица, които са използвали тези обществени услуги през изминалите 12 месеца

²Дял на отговорилите, които смятат, че по-голямата част или всички служители в тези институции са корумпирани

Източник: ЕСП въз основа на Global corruption barometer Africa 2019 citizens' views and experiences of corruption.

Приложение V — Сравнение на разпределените средства по 10-ия и по 11-ия ЕФР

Фигура 9 — Окончателни суми, разпределени по 11-ия ЕФР, спрямо окончателно разпределените суми по 10-ия ЕФР (след одобрение от ДЧ)



Източник: ЕСП, въз основа на електронна таблица за разпределение на средствата за 11-ия ЕФР, съставена от ГД „Международно сътрудничество и развитие“.

Приложение VI — Действия, финансирани по линия на 10-ия ЕФР

Подсектор	Описание	Договорени суми (в млн. евро)	% от общия размер на отпуснатите средства
Инфраструктура			
Изграждане на пътища	От река Merille до шосе Marsabit, селски пътища в източния район на Кения, липсващи свързващи пътни участъци и алеи за немоторизиран транспорт в Найроби, модернизиране на пътища до и във района на национален парк Mt. Kenya и национален парк Aberdare, и изграждане на мост над река Galana, национален парк Tsavo East	177,6	45,4 %
Земеделие и развитие на селските райони			
Развитие на селскостопанския сектор	Научноизследователска дейност в областта на земеделската продуктивност в сухи/полусухи райони, разработване на верига за създаване на стойност при сорго, повторно въвеждане и комерсиализация на маниока за подобряване на поминъка чрез създаване на модел на пълна верига за създаване на стойност, повишаване на реколтата на кафе, подобряване на поминъка чрез разработване на верига за създаване на стойност при сорго и зелена грама (боб мунг), програма за насърчаване на зърнените култури в Кения и повишаване на добива и печалбата на дребните земеделски стопани чрез популяризиране и увеличаване на ДЗП и СО в обработваеми полусухи райони	46,2	11,8 %
Управление на риска при суши	Подобряване на поминъка на скотовъдци в Samburu; повишаване на устойчивостта на общността към суши чрез иновативни системи, базирани на пазара; подобряване на действията на общностите в отговор на суши и устойчивост към последиците от суши; екологичен фонд на общностите II; управление на суши в сухите и полусухите райони; популяризиране и подкрепа на предприятията и пазарните системи в сухи и полусухи райони с чести суши; създаване на устойчив поминък чрез разработване на верига за създаване на стойност при скотовъдните общности в Turkana; застраховка за селскостопански животни на базата на индекси; използване на науката за информирано разработване на действия в рамките на общността и вземането на решения, свързани с политиката; повишаване на качеството и количеството на екосистемните услуги; програма за опазване на водните кули и за намаляване на последиците и адаптиране към измененията на климата; и мисия за независимо събиране на данни в гористата област Embobut	40,4	10,3 %
Борба със суши и устойчивост към последиците от суши	Фонд за помощ при суши	9,7	2,5 %
Изграждане на институции	Техническа помощ за NDMA и управление на суши в сухите и полусухите райони	14,4	3,7 %
Развитие на селските райони	Инициативи за развитие на общностите	19,2	4,9 %
Управление, търговия и сътрудничество			
Подпомагане за деконцентрация	Различни проекти в подкрепа на деконцентрацията и местното икономическо развитие	17,6	4,5 %
Подкрепа за гражданското общество	Подкрепа на гражданското общество за по-ефективно участие в демократичното управление и реформите, програма „По-добро сближаване чрез отговорно управление“	4,0	1,0 %
Избори	Подкрепа за изборната реформа и провеждането на референдум за конституцията	2,4	0,6 %
Правна и съдебна помощ	Техническа помощ за Министерство на правосъдието	0,9	0,2 %

Развитие на търговията и частния сектор	Подкрепа за преговорите за всеобхватно СИП, програма EU Kenya Standard and Market Access (SMAP) - частният сектор като компонент от SMAP, KEPHIS като компонент от SMAP, SMAP (KEBS), SMAP (DVS), техническа помощ за SMAP, доставка на лабораторно оборудване за KEBS, DVS и KEPHIS, административно споразумение със Световната банка	14,1	3,6 %
Техническо сътрудничество	Проекти за техническа помощ за различни държавни министерства	7,4	1,9 %
Не е сключен договор		37,4	9,6 %
Общо		391,4	100,0 %

Източник: ЕСП въз основа на данни на Комисията.

Пътят **Merille-Marsabit** (финансиране от ЕФР: 88 млн. евро, или 22 % от средствата по 10-ия ЕФР, и 50 % от сектор „Транспортна инфраструктура“) е последният участък от 1 495-километровата магистрала, свързващ Найроби с Адис Абеба в Етиопия. Целта на този проект е постигането на по-висок устойчив и справедлив икономически растеж. Тази цел е отразена не само в показателите за растежа на търговията и БВП, но също така и в коефициента на Джини (мярка за неравенство) и в броя на лицата, живеещи в бедност, равнището на заетостта, удобството на пътниците и пътната безопасност, което предполага по-засилен социален компонент.

С **туристическите пътища** в националните паркове (финансиране от ЕФР: 13 млн. евро) се цели главно увеличаването на броя на посетителите в националните паркове, например чрез модернизирането на пътищата за достъп в националните паркове Mount Kenya и Aberdares.

Проектите за подобряване на **градските пътища** в Найроби (финансиране от ЕФР в размер на 31 млн. евро) са били съсредоточени върху справедлив икономически растеж чрез подобряване на операциите и управлението на трафика в града и в околностите му. Освен институциите, на които ще бъде разширен капацитетът, очаква се много други социални и икономически участници да се възползват от по-голямата достъпност, намаляването на транспортните разходи, развитието на частния сектор и възможностите за работна заетост. Примери за показатели, използвани за проекта, са: растеж на БВП, коефициент на Джини, данни за търговията, брой на лицата, живеещи в бедност, ниво на безработица, намаляване на замърсяването, удобство на пътниците и пътна безопасност.

Целта на програмата за **насърчаване на зърнените култури** (финансиране от ЕФР: 27,1 млн. евро) е подпомагане на дребните земеделски стопани за преминаване постепенно от земеделие за самоизхранване към земеделие за пазара чрез повишаване на добивите от земеделските култури.

Целта на проекта за повишаване на **земеделските добиви** (финансиране от ЕФР: 4 млн. евро) е подобряване на благосъстоянието на домакинствата в сухите и полусухите райони чрез повишаване на добивите, продуктивния маркетинг

и равнището на доходите. Той е имал за цел да намали броя на пасищните скотовъдци, които живеят под прага на бедността, и да намали дела на децата с проблеми поради недохранване.

Действията, насочени към **добрите земеделски практики** (финансиране от ЕФР: 9,5 млн. евро) са имали за цел подпомагане на дребните земеделски стопани, главно от групата на земеделците, произвеждащи за самопрехрана, за увеличаване на добивите.

Целта на **фонда за спешна помощ при суши** (финансиране от ЕФР в размер на 9,7 млн. евро) е била ускоряване на действията в отговор на периоди със силни суши, с оглед да се защити съществуващата база с активи на Кения чрез предварително създаване на финансов резерв, който да може да се използва без изчакване на изпълнението на условия, свързани с получаване на финансова помощ. Това би следвало да подобри устойчивостта към последствията от суши на общностите в сухи и полусухи райони и да намали броя на хората, които се нуждаят от продоволствено подпомагане.

Целта на проектите, свързани с **финансирането в подкрепа на поминъка** (финансиране от ЕФР в размер на 1,7 млн. евро), е била насърчаване на диверсификацията на животновъдството, развиване на стабилни пазари за животни и продукти от животински произход и консолидиране на базата от знания, за да се вземат предвид изменението на климата и пазарната ориентация.

Програмата за стандарти и достъп до пазара (SMAP) (финансиране от ЕФР в размер на 12,1 млн. евро) в сектора „Отчетност на държавните институции“ е имала за цел укрепване на правната рамка и институционалната инфраструктура за изпитвания и сертифициране на растителни и животински продукти. Макар че една от целите на проекта е да се подкрепи износа на стоки, сред заинтересованите страни, които се ползват от лабораторни изследвания на продукти, се включват и дребните земеделски стопани.

Приложение VII — Действия, финансирани по линия на 11-ия ЕФР

Устойчива инфраструктура				
Период на ЕФР	Подсектор	Описание	млн. евро договорени	% от общия размер на отпуснатите средства
11-и ЕФР	Енергетика и транспорт	Подкрепа за секторите на енергетиката и транспорта в Кения	12,8	2,9 %
	Инфраструктура	Подкрепа за Африканската платформа за инвестиции в помощ на секторите на енергетиката и транспорта в Кения — пристанище Момбаса.	19,6	4,5 %
	Транспорт	Програма за градска мобилност	-	0,0 %
	Енергетика	Подкрепа за Африканската платформа за инвестиции в помощ на сектора на енергетиката в Кения	7,0	1,6 %
	Селски пътища	Устойчиви на климата селски пътища, чрез смесено финансиране с Африканската платформа за инвестиции (с Френска агенция за развитие).	30,0	6,9 %
	Общо за сектора		69,3	15,9 %
Продоволствена сигурност и устойчивост при кризи поради климата				
Период на ЕФР	Подсектор	Описание	млн. евро договорени	% от общия размер на отпуснатите средства
11-и ЕФР	Развитие на селскостопанския сектор	Подкрепа за процеса на реформиране на селското стопанство и за децентрализация на управлението на земята.	15,8	3,6 %
	Управление на риска при суши	Извънредни ситуации за справяне със сушата: Подкрепа за управление на риска при суши и координация	29,7	6,8 %
	Борба със сушите и устойчивост към последиците от суши	Извънредни ситуации за справяне със сушата: Устойчива на климатичните изменения инфраструктура за подобряване на водоснабдяването и канализацията в сухите и полусухите райони	19,3	4,4 %
	Борба със сушите и устойчивост към последиците от суши	Извънредни ситуации за справяне със сушата — подкрепа за развитието на устойчив поминък и за управлението на риска при суши	30,1	6,9 %
	Развитие на селскостопанския сектор	Програма Agri-biz: Достойна работа за младежите и жените във веригата за създаване на стойност в селското стопанство в Кения	23,2	5,3 %
	Развитие на селскостопанския сектор	Програма Agri-Fi: Подкрепа за по-продуктивно селско стопанство	45,0	10,3 %
	Общо за сектора		163,0	37,5 %
Отчетност на държавните институции				
11-и ЕФР	Подкрепа за провеждането на избори	Програма за дългосрочна помощ при провеждането на избори (LEAP)	5,0	1,1 %
	Върховенство на закона	Програма за подобряване на законовото овластяване и предоставянето на помощ (PLEAD)	29,1	6,7 %
	Управление на публичните финанси	Публична отчетност и изпълнение (PASEDE)	26,0	6,0 %
	Общо за сектора		60,1	13,8 %
Мярка за подкрепа				
11-и ЕФР	Мярка за подкрепа	Мярка за подкрепа	2,9	0,7 %
	Сътрудничество и диалог	Механизъм за сътрудничество и диалог	5,0	1,1 %
	Общо за сектора		7,9	1,8 %
ОБЩО			300,4	69,0 %

Източник: ЕСП въз основа на данни на Комисията.

Речник на термините

Бедност: Положение, при което едно лице не разполага с ресурсите, необходими за посрещане на основните си нужди и не разполага с възможности за участие в обществения живот.

Делегация на ЕС: Структура на Европейската комисия, която представлява интересите на ЕС и неговите граждани в приемащите ги държави в целия свят.

Европейска инвестиционна банка: Банка на институциите на ЕС, която е собственост на държавите членки на ЕС и представлява техните интереси. Тя работи в тясно сътрудничество с другите институции на ЕС за прилагане на политиката на ЕС.

Европейски фонд за развитие: Основният инструмент, чрез който ЕС предоставя помощ за развитие на държавите от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн и отвъдморските страни и територии.

Показател за вложените ресурси: Измерима променлива величина, която дава информация за човешките, финансовите, материалните, административните или нормативните ресурси, използвани за изпълнението на даден проект или програма.

Показател за въздействието: Измерима променлива величина, която дава информация за дълготрайните последици от приключен проект или програма, които могат да бъдат социално-икономически, екологични или финансови.

Показател за крайните продукти (или също „показател за процесите“): Измерима променлива величина, която предоставя информация за целите на оценяване на продукцията или резултатите, постигнати от даден проект или програма.

Показател за крайните резултати: Измерима променлива величина, която предоставя информация за целите на оценяване на последиците от крайните резултати при бенефициентите.

Програма за промяна: Проект на ЕС за политиката на развитие, който въвежда редица ключови принципи и приоритети за увеличаване на въздействието и ефективността на помощта.

Програмиране за развитие: Процес на вземане на решения, при който Европейската служба за външна дейност и Комисията определят стратегиите, приоритетите и размера на средствата, които ще бъдат отпуснати като помощ.

Резултат: Непосредственият ефект от проект или програма след тяхното приключване, като напр. подобряване на заетостта на участниците в даден курс или подобрен достъп след изграждането на нов път.

Смесено финансиране: Комбиниране на заеми и безвъзмездна финансова помощ с цел да се привлече допълнителен капитал.

Устойчивост: Капацитетът на даден проект за развитие да продължи да постига резултати за толкова дълъг срок, за колкото е необходимо (т.е. да бъде достатъчно добре организиран, самостоятелен по отношение на ресурсите и да разполага с финансиране, за да продължи да функционира).

Цели на хилядолетието за развитие: Глобални цели за намаляване на бедността във всичките ѝ форми до 2015 г. Приети от световните лидери и водещи институции за развитие на Срещата на високо равнище на ООН за хилядолетието, проведена през септември 2000 г.

Списък на съкращенията

АБР: Африканска банка за развитие

АКТБ: Държави от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн

БВП: Брутен вътрешен продукт

ГД „Международно сътрудничество и развитие“ (DEVCO): Генерална дирекция на Европейската комисия „Международно сътрудничество и развитие“

ГД „Хуманитарна помощ и гражданска защита“ (ECHO): Генерална дирекция на Европейската комисия „Хуманитарна помощ и гражданска защита“

ГД: Генерална дирекция на Европейската комисия

ДЗП: Добри земеделски практики

ДНД: Държава с нисък доход на населението

ДНСД: Държави с ниски и средни доходи

ДФЕС: Договор за функционирането на Европейския съюз

ЕИБ: Европейска инвестиционна банка

ЕСВД: Европейска служба за външна дейност

ЕФР: Европейски фонд за развитие

ИИУ: Индекс на икономическа уязвимост

ИКТ: Информационни и комуникационни технологии

ИСР: Инструмент за сътрудничество за развитие

ИЧА: Индекс на човешките активи

КЗ: Консервационно земеделие

МВФ: Международен валутен фонд

МОТ: Международна организация на труда

НИП: Национална индикативна програма

НПО: Неправителствена организация

НСРД: Най-слабо развити държави

ОИСР: Организация за икономическо сътрудничество и развитие

ООН: Организация на обединените нации

ОПР: Официална помощ за развитие

ПЧП: Публично-частно партньорство

ФАО: Организация на ООН за прехрана и земеделие

AFD: Agence française de développement

ASAL: Сухи и полусухи райони

IPP-GAP: По-големи добиви и печалба и добри земеделски практики в полусухите райони

KEBS: Служба по стандартизация на Кения

KEPHIS: Фитосанитарен инспекторат на Кения

NDMA: Национална агенция на Кения за управление на сушите

SMAP: Програма за стандарти и достъп до пазара

WGI: Показатели за управлението в света

**ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА И НА ЕВРОПЕЙСКАТА СЛУЖБА ЗА ВЪНШНА
ДЕЙНОСТ ПО СПЕЦИАЛНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА
„ПОМОЩ ОТ ЕС ЗА РАЗВИТИЕ НА КЕНИЯ“**

РЕЗЮМЕ

Кения е държава с функционираща демокрация, най-голямата и най-диверсифицирана икономика в Източна Африка и регионален център в областта на транспорта, финансите и търговията. От 2014 г. Кения е държава с по-нисък среден доход, единствената в Източна Африка, заедно със Судан. Кения участва с войски в мироопазващите мисии на Африканския съюз в Сомалия (AMISOM) и приема около половин милион бежанци от Сомалия и Южен Судан. Кения е стратегическа държава в по-широкия регион на Африканския рог, с която Европейският съюз споделя едни и същи интереси, либерални и демократични ценности, както и дневния ред по въпроси, разглеждани в рамките на многостранно сътрудничество. Тя има потенциала да играе стабилизираща роля в региона.

Демокрацията в Кения остава крехка, а държавата е изправена пред продължаващи неравенства, етническо разделение и управленски проблеми, като корупцията и насилието, свързано с изборите. Тези проблеми трябва да бъдат решени, тъй като могат да възпрепятстват както придържането към принципите на правовата държава, така и икономическото развитие на държавата. След преизбирането си през 2017 г. президентът Ухуру Кенията стартира амбициозен план за развитие — програмата „Big Four“, засили борбата с корупцията, което доведе до задържането на редица ключови политици, и постави началото на план за помирение с опозиционния лидер.

В този контекст и след някои трудни моменти по време на общите избори в Кения през 2017 г., ЕС желае да подобри своите отношения с тази държава. Чрез своя диалог и сътрудничество ЕС вече е допринесъл за икономическия и социалния напредък на Кения. Понастоящем ЕС се стреми да създаде партньорство с Кения чрез увеличаване на инвестициите за подпомагане на програмата „Big Four“; задълбочаване на диалога и сътрудничеството по въпроси от общ интерес, като например устойчивото, създаващо работни места развитие, борбата с тероризма или справянето с изменението на климата; и съюзяване за целите на мира и сигурността в региона и по отношение на дневния ред по въпроси, разглеждани в многостранно сътрудничество.

С предоставената подкрепа по линия на сътрудничеството с ЕС, Кения постигна значителен икономически, социален и институционален напредък.

- Делът на кенийците, които живеят под международния праг на бедността (1,90 USD на ден в ППС (паритет на покупателната способност) през 2011 г.) е намалял от 43,6% за периода 2005—2006 г. на 35,6% за периода 2015—2016 г. Процентът на

бедност е сред най-ниските в Източна Африка и е по-нисък от средния за региона на субсахарска Африка.

- В последната класация „Ease of Doing Business“ (за добри условия за стопанска дейност) на Световната банка за 2020 г. привлекателността на Кения за инвеститорите се е изкачила в класацията с 6 места — до 56-та позиция от общо 190 икономики. Това е третото изкачване на Кения в класацията — от 92-ра позиция през 2017 г., 80-та позиция през 2018 г. и 61-ва позиция през 2019 г. През 2019 г. посланикът на ЕС проведе бизнес среща с президента Кенията, на която беше предоставена възможност на представителите на частния сектор да изразят своите опасения и да призоват за реформи.
- Европейският съюз работи неуморно за постигане на равенство между половете, по-специално на политическата сцена. През 2010 г. Кения прие нова конституция, която драстично промени организационната структура на политическите институции на страната. Сред ключовите разпоредби бяха клаузите за по-балансирано представителство на половете. Европейският съюз продължава да подкрепя инициативите за насърчаване на равенството между половете. Например през 2019 г. Съюзът финансира частично много успешното телевизионно риалити шоу „Г-жа Президент“ (Ms President).

ВЪВЕДЕНИЕ

Параграфи 8—10 — Помощ за развитие

Политиката на ЕС за развитие следва да се провежда съгласно принципите и целите на външната дейност на Съюза. Член 21 от Договора включва, наред с другите цели на външната дейност на Съюза, г) подпомагане на устойчивото развитие в икономическо и социално отношение и в областта на опазването на околната среда в развиващите се страни, с основна цел изкореняване на бедността. Член 208 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) гласи, че основната задача на политиката на ЕС за сътрудничество за развитие е намаляването и, като крайна цел, изкореняването на бедността.

Регламент (ЕС) 2015/322 на Съвета от 2 март 2015 г. относно изпълнението на 11-ия европейски фонд за развитие (ЕФР) постановява, че сътрудничеството в рамките на ЕФР трябва да допринася за:

- (i) насърчаването на устойчиво и приобщаващо икономическо, социално и екологично развитие;
- (ii) консолидирането и подпомагането на демокрацията, върховенството на закона, доброто управление, правата на човека и съответните принципи на международното право; както и

- (iii) прилагането на основан на правата подход, обхващащ целия спектър на правата на човека.

Поради това при сътрудничеството за развитие на ЕС се отчита необходимостта от постигане на баланс между сложните цели, които ще бъдат преследвани в политиката за развитие.

Комисията и Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) считат, че е важно помощта за развитие от ЕС за Кения да бъде оценявана в съответствие с правната рамка за сътрудничество за развитие на ЕС.

КОНСТАТАЦИИ

Параграфи 25—36 — разпределение на средствата от ЕФР като цяло

Параграфи 27—32 — Комисията разпредели 90 % от средствата от ЕФР за Кения, като използва стандартизиран подход, който се прилага по отношение на всички държави от АКТЕБ.

Методиката, използвана за разпределяне на средства за държавите, финансирани от ЕФР, е част от цялостния процес на програмиране, а не отделна дейност.

Комисията и ЕСВД разпределиха средства за Кения въз основа на оценка на нуждите, капацитета и постигнатите резултати на държавата, определени чрез количествен и качествен анализ, в съответствие с критериите, заложи в Програмата за промяна и в Споразумението от Котону. Комисията и ЕСВД припомнят, че определянето на приоритетите за развитие на всяка държава и оценяването (и съпоставянето) на недостига на финансиране са били извън обхвата на целта на методиката за разпределяне на средствата.

За всеки метод за разпределяне на финансови средства са необходими съпоставителни оценки. Специфичните нужди и резултатите, постигнати от Кения през минали периоди бяха отразени в показателите, избрани за модела на разпределяне. Качествената корекция предостави допълнителна възможност да се отрази специфичната оценка на държавата и да се коригира първоначалното разпределение на средства до 25 %, като в случая на Кения корекцията беше в размер на 10 %. Държавите членки направиха преглед на окончателната оценка и я счетоха за целесъобразна, тъй като не беше предложена допълнителна корекция.

Комисията и ЕСВД оцениха и съпоставиха държавите, използвайки сравними показатели за нуждите (взимайки предвид, *inter alia*, тенденциите по отношение на икономическото и социалното/човешкото развитие и пътя на растеж, както и показателите за уязвимост и нестабилност), капацитета и постигнатите резултати съгласно изискванията, определени в Споразумението от Котону и в Програмата за промяна, както следва:

- Население (Н); Положителна корелация: колкото е по-многобройно населението, толкова повече средства са разпределени.

- Брутният национален доход на глава от населението (БНД на глава от населението) — показател за нуждите и капацитета, както и мярка за бедността; Отрицателна корелация: колкото е по-висок БНД на глава от населението, толкова по-малко средства са разпределени.
- Индекс на човешките активи (ИЧА), показател за нуждите, отразяващи състоянието на човешкото развитие в държавата, който е тясно свързан с Целите на хилядолетието за развитие (ЦХР); Отрицателна корелация: колкото е по-висок ИЧА на глава от населението, толкова по-малко средства са разпределени.
- Индекс на икономическата уязвимост (ИИУ), показател за уязвимост и нестабилност, с който се измерват структурните ограничения по отношение на растежа, отразяващи изложеността и честотата на външните сътресения; Положителна корелация: колкото е по-голяма уязвимостта, толкова повече средства са разпределени.
- Показателите за световното управление (ПСУ), показател за поетите ангажименти, постигнатите резултати и въздействието, който представлява съвкупност от шест измерения на управлението: поради това управлението, спазването на принципите на правовата държава и контролът на корупцията са включени във формулата, като слабостите в областта на спазването на принципите на правовата държава и контрола на корупцията имат негативно отражение върху разпределението на средства за Кения.

Тъй като повечето показатели са съставни, по отношение на Кения беше извършена оценка, касаеща много от измеренията на нуждите и постигнатите резултати, като въз основа на тях Кения беше съпоставена с останалите държави от АКТЬ:

- Стойност, произведена от икономиката на глава от населението;
- Недохранено население;
- Коефициент на смъртност сред децата на възраст пет години или по-малко;
- Общ коефициент на записаните в средни училища;
- Коефициент на грамотност на възрастното население;
- Отдалеченост на държавата;
- Концентрация на износа на изделия и нестабилност на износа на стоки и услуги;
- Дял от икономиката на селското стопанство, горското стопанство и риболова, както и нестабилността на земеделското производство;
- Дял на населението в крайбрежните зони с ниска надморска височина: жертви на природни бедствия
- Право на глас и отчетност;
- Политическа стабилност и липса на насилие; Ефективност на действията на правителството;
- Качество на регулаторната среда;
- Спазване на принципите на правовата държава;

- Контрол на корупцията¹.

Сравнително лошите постигнати резултати по отношение на спазването на принципите на правовата държава и контрола на корупцията доведоха до по-малко разпределение на средства за Кения, но не ги сведоха до нула, тъй като постигнатите резултати по отношение на управлението са във взаимодействие с други критерии, касаещи нуждите и капацитета. Целта на разпределението на средства не беше да се изключат държави от бъдещото двустранно сътрудничество въз основа на един показател или на подгрупа от показатели. Това не би било в съответствие със Споразумението от Котону. Ангажиментът на държавите за структурна промяна е неопределен критерий, който не е предвиден в насоките за политиката.

Успоредно с процеса на разпределение, делегациите на ЕС анализираха нуждите и целите за развитие на държавите партньори в съответствие с техните национални планове за развитие. В случая на Кения, стратегията за развитие на държавата: „Vision 2030“ е интегрирана в националната индикативна програма (НИП) и по тази причина беше извършена задълбочена оценка на нуждите на държавата.

- **Параграфи 32—36 — Държавите с голямо население, като например Кения, са получили пропорционално по-малко финансиране**

Целта на разпределението на средства беше да се отпуснат повече средства на държавите, които са в най-голяма нужда, както е определено в програмата за промяна. Тази цел беше постигната посредством увеличаване на разпределените средства за най-слабо развитите държави (НСРД) и държавите с ниски доходи (ДНД), както и посредством намаляване на разпределените средства за държавите с по-висок среден доход (ДПВСД) и държавите с висок доход (ДВД), както потвърди Европейската сметна палата (ЕСП). Целта не беше да се следва разпределението на средства по 10-ия ЕФР, което е видно от факта, че разпределението на средства по 11-ия ЕФР се различава от разпределението по 10-ия ЕФР (вж. анекс V).

¹ За установяване на размера на населението и БНД на глава от населението (в международни долари), бяха използвани данни на Световната банка от 2012 г. (Моля, вж. <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=world-development-indicators>). Останалите показатели са част от съставните показатели, упоменати по-горе: Индекс на човешките активи (ИЧА), Индекс на икономическата уязвимост (ИИУ) и Показатели за световното управление (ПСУ). В процеса на разпределението са използвани данни от 2011 г. относно показателите на Световната банка за световното управление и данни от 2012 г. относно Индекса на икономическата уязвимост (ИИУ) и Индекса на човешките активи (ИЧА) на Департамента по икономически и социални въпроси към ООН. За да видите съществуващите подробни определения за тези показатели, вж. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>, <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category/evi-indicators-ldc.html>, и <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category/hai-indicators.html>.

Кения получи пропорционално по-малко финансиране, тъй като е една от петте държави с най-голямо население сред държави от АКТБ. Определянето на горна граница по отношение на населението е обичайна практика, използвана при моделите за разпределение на помощи, като например разпределение въз основа на постигнати резултати, използвано от многостранните банки за развитие. Това е от съществено значение „за да се избегне държавите с най-голямо население да получат голям дял от общия размер на помощта“².

Освен това Комисията не използва изравняването на „помощта на глава от населението“ като критерий за разпределението на средства и не счита, че постигането на сходни равнища на помощта на човек от населението във всички държави е идеален целеви показател за разпределението на помощта. При този подход също така не се взема предвид динамиката на икономии от мащаба на официалната помощ за развитие (ОПР).

Параграфи 37—67 — програмиране на 11-ия ЕФР в Кения

- **Параграфи 37—40: „Програма за промяна“**

Насоките на Комисията относно програмирането показват, че за постигане на критична маса при избирането на сектор трябва да се вземат предвид знанията, човешките ресурси (включително капацитета за политически диалог) и финансовите ресурси. С програмата за промяна се създава рамка за програмирането, като се поема ангажимент за увеличаване на ресурсите за i) доброто управление, правата на човека и демокрацията и за ii) **приобщаващия и устойчив растеж за човешко развитие**. По отношение на втория приоритет програмата за промяна е насочена към социалната закрила, здравеопазването и образованието, по-стабилна стопанска среда и по-дълбока регионална интеграция и **устойчиво селско стопанство и енергетика**.

Приобщаващият и устойчив растеж е от решаващо значение за намаляване на бедността в дългосрочен план, като моделите на растеж са толкова важни, колкото и темповете на растеж. В тази връзка ЕС се стреми да насърчава все повече приобщаващия растеж, който се характеризира със способността на хората да участват в и да се възползват от богатството и създаването на работни места. Насърчаването на достойния труд, което включва и създаването на работни места, гарантирането на права на работното място, социалната закрила и социалният диалог са от жизненоважно значение.

- **Параграфи 41—47 — Аргументите за избора на секторите не са достатъчно ясни**

² Вж. P. Guillaumont и колектив „Как да се разглежда уязвимостта на критериите за разпределението на помощи и липсата на човешки капитал: Подобряване на разпределението на основание на постигнати резултати“, 2017 г. (“How to take into account vulnerability in Aid allocation Criteria and lack of human capital as well: improving the Performance Based Allocation”)

Комисията и ЕСВД са направили своя избор на ключови сектори, които да бъдат подпомагани през 2014 г. въз основа на националния план на Кения за развитие („Vision 2030“) и нейните програми за изпълнение, известни като Планове за средносрочен период (Medium Term Plans). По отношение на избора на подотраслите на селското стопанство и транспорта, оценката на сътрудничеството ЕС—Кения в периода 2016—2020 г., което към момента на изготвяне на националната индикативна програма (НИП) в рамките на 11-ия ЕФР вече е било напреднало в голяма степен, предостави допълнителна обосновка по отношение на въпроса защо подпомагането на тези райони има значителен потенциал за намаляване на бедността и за въздействие и поради това трябва да бъде продължено. През 2018 г. Европейският съюз коригира НИП в рамките на 11-ия ЕФР спрямо програмата „Big Four“, като преориентира първия ключов сектор, свързан със селското стопанство към „Създаване на работни места и устойчивост“.

Що се касае до отрасъла на селското стопанство най-голямото конкурентно предимство на Кения може да бъде да доразвие веригите за създаване на стойност в селското стопанство и в областта на хранително-вкусовата промишленост. Комисията би искала да отбележи, че това е целта на два проекта, финансирани по линия на 11-ия ЕФР, наречени „Подкрепа за продуктивни, адаптирани и пазарно интегрирани дребни земеделски стопанства, включително и финансовия принос за Инвестиционния механизъм за Африка („AgriFi““) (Support to productive, adapted and market integrated smallholder agriculture, including a contribution to the Africa Investment Facility (AgriFi)) и „Agri-biz: Достойни условия на труд за младежите и жените във веригите за създаване на стойност в селското стопанство в Кения“ („AgriBiz“) ("Agri-biz: Decent jobs for Youth and Women in Agricultural Value Chains in Kenya" (AgriBiz)).

Комисията и ЕСВД са съгласни, че урбанизацията и увеличаването на населението са основните движещи фактори, които налагат необходимостта от създаване на работни места в и около градовете. Трябва да се отбележи обаче, че значителна част от размера на подпомагането беше планирана за подобряване на градската инфраструктура (10-ия ЕФР: Липсващи връзки — градски пътища в Найроби (Missing Links- Nairobi Urban Roads); 11-ия ЕФР: Програмата за градска мобилност в Найроби (Nairobi Urban Mobility Programme)), като по този начин се целеше отстраняването на една от основните пречки по отношение на отключването на пълния потенциал на Найроби за създаване на работни места. Комисията би искала също така да отбележи, че създаването на работни места не може да има материално изражение не само в производството, но и в сферата на услугите. Финансовите услуги са един от ключовите сектори на услугите в Найроби. Подкрепата от ЕС, която има за цел достъпа до финанси в селското стопанство и енергетиката (важна част от НИП в рамките на 11-ия ЕФР) оказва директно благоприятно въздействие върху тях.

Комисията и ЕСВД подкрепят реформите, свързани със стопанската среда чрез своя ангажимент по отношение на местния частен сектор и правителството на Кения, като насърчават провеждането на прозрачен и справедлив процес по възлагане на обществени поръчки, както и инвестиционни решения, осигуряващи възможности за местната преработваща промишленост, като например Програмата за стандарти и достъп до пазара (SMAP) по линия на 10-ия ЕФР.

Комисията е съгласна с ЕСП, че секторът на информационните и комуникационните технологии (ИКТ) е динамично развиващ се и има значителен потенциал за създаване на работни места. По тази причина Изпълнителният заместник-председател на Европейската комисия Margrethe Vestager посети Кения в началото на 2020 г., като при това посещение се състоя среща на съвместната делегация на ЕС/ООН с министъра на информационните и комуникационните технологии на Кения. Като цяло в етапа предхождащ програмирането на инструмента, който ще наследи 11-ия ЕФР, се отдава дължимото внимание на този сектор.

- **Параграфи 48—50 — Координацията на донорите е оказала ограничено влияние при избора на ключовите сектори**

Комисията и ЕСВД биха искали да подчертаят, че осъществяват тясно сътрудничество с другите донори в секторните работни групи. Поради това те бяха добре запознати с приоритетите на другите донори, което е видно от матрицата на донорите, предвидена в НИП. Сътрудничеството с другите донори е оказало влияние върху избора на Комисията и ЕСВД по отношение на ключовите сектори. Ако комбинираните национални индикативни програми (НИП), регионални индикативни програми (РИП) и тематични интервенции на Комисията, които представляваха цялостен отговор и постигнаха значителни суми, бяха използвани поотделно, те щяха да се сблъскат с опасността от недостиг за покриване на нуждите, които са твърде големи за отделните партньори за развитие. Комбинираният ефект от усилията на различните партньори за развитие увеличи въздействието на всеки един от тях.

Въпреки че е вярно, че Съвместната стратегия за сътрудничество, публикувана през 2015 г., като документ не може да окаже въздействие върху програмирането на националните индикативни програми по линия на 11-ия ЕФР, проведени една година по-рано, това не трябва да омаловажава факта, че тясното сътрудничество между държавите — членки на ЕС и динамичното развитие в резултат на Съвместната стратегия за сътрудничество бяха налице още през 2014 г. Поради това при изготвянето на националната индикативна програма по линия на 11-ия ЕФР бяха взети предвид не само специфичните области, в които действаха държавите — членки на ЕС (включително финансовите институции за развитие на държавите членки), както и Европейската инвестиционна банка, но и разнообразните хоризонти на планиране. Например по отношение на подпомагането на селското стопанство, Решение С(2015)

7454 окончателен на Комисията, взето в рамките на изпълнението на 11^{-ия} ЕФР, предвижда продължаване на съвместно подпомагане на политиката в сектора на селското стопанство. Това съвместно подпомагане на политиката в сектора на селското стопанство започна по време на 10-ия ЕФР между ЕС, Германия и Швеция. Това решение оказва влияние върху избора на сектори за 11-ия ЕФР.

- **Параграфи 51—55 — Помощта за селското стопанство е подпомогнала продоволствената сигурност, но няма достатъчно насоченост към растежа и производителността на сектора**

Комисията и ЕСВД биха искали да подчертаят, че няколко изследвания доказват, че по отношение на намаляването на бедността, потенциалът на инвестициите в сектора на селското стопанство в Африка е по-голям от потенциала на инвестициите във всички останали сектори. Например Световната банка е преценила, че „ефектът от участието в растежа на сектора на селското стопанство“ (по отношение на намаляването на бедността) е средно между 1,5 и 2 пъти по-голям от този в секторите, различни от сектора на селското стопанство³). След междинния преглед на 11-ия ЕФР от 2017 г., секторът беше преориентиран от „Продоволствената сигурност и устойчивост при кризи поради климата“ към „Създаване на работни места и устойчивост“, като разпределените средства за сектора бяха увеличени до размера от 228,5 милиона евро. Поради това подкрепата за Кения от ЕС беше прецизно коригирана, с цел справяне с проблемите по отношение на създаването на работни места за младежите в Кения, подпомагане на селскостопанската промишленост и хранително-вкусовата промишленост. Например до май 2020 г. програмата по Инициативата за финансиране на селското стопанство на Кения („AgriFI“) предостави безвъзмездни средства на 14 дружества, съфинансирайки бизнес планове, насочени към 124 545 дребни земеделски стопани, чиято цел е създаването на минимум 10 000 допълнителни преки работни места.

Комисията би искала да подчертае също така, че голяма част от средствата, разпределени по линия на НИП са били насочени към растежа и производителността на селското стопанство. От общо 145,5 милиона евро, повече от половината средства, разпределени за първия ключов сектор (60 %) бяха използвани за подпомагане на растежа и производителността на сектора (минимум 88,5 милиона евро от смесеното финансиране по програма „AgriFI“) (45 милиона евро) и от смесеното финансиране по

³ Вж. „Приземяване: Селското стопанство и намаляване на бедността в Африка“ (Down to Earth: Agriculture and Poverty Reduction in Africa, Luc Christiaensen и Lionel Demery, Световна банка, 2007 г.

програма „AgriBiz“ (43,5 милиона евро). Освен това все още 36,6 милиона евро са в процес на изпълнение в рамките на 10-ия ЕФР, Програмата за насърчаване на зърнените култури в Кения (ПНЗКК) и По-големи добиви и печалба и добри земеделски практики в сухите и полусухите райони в Кения (ASAL) (IPP-GAP), които също допринасят за растежа и производителността на селскостопанския сектор.

- **Параграфи 56—62 — Целесъобразна помощ за инфраструктура, но нереалистични планове с оглед на наличното финансиране**

Ключовият сектор „Устойчива инфраструктура“ беше избран въз основа на опита, натрупан през периода на 10-ия ЕФР, на текущата към онзи момент оценка по отношение на подкрепата за Кения от ЕС в периода 2006—2012 г., а категоричните възгледи на правителството на държавата партньор показаха, че тя оказва голямо въздействие върху икономическия растеж.

Комисията е съгласна с ЕСП по отношение на това, че 175 милиона евро са твърде малка сума предвид нуждите на сектора на инфраструктурата. НИП по линия на 11-ия ЕФР обаче беше подготвена с идеята, че а) останалите средства от ЕС се отпускат в тези райони посредством тематични и регионални програми⁴ и че смесеното финансиране значително би засилило ефекта от безвъзмездните средства от ЕС; б) действията на държавите — членки на ЕС ще увеличат отпечатъка на ЕС; в) други партньори за развитие също ще се включат със свое финансиране. Ако нуждите за някой от ключовите сектори са твърде големи и партньорът за развитие не може да ги покрие самостоятелно, единствената перспектива е да бъдат обединени ресурсите, като се приложи една от основните теми в програмата за промяна — партньорството.

Размерът на средствата от ЕС за подпомагане на енергийната и транспортната инфраструктура по линия на Националната индикативна програма (175 милиона евро) трябва да бъдат събрани със средствата от тематичните и регионалните програми на ЕС; което засили ефекта чрез съчетаване на смесено финансиране със заеми от финансовите институции за развитие (ФИР). Методът на смесеното финансиране, при който безвъзмездни средства от ЕС се съчетават със заеми от ФИР, беше предвиден като метод за изпълнение, който да бъде предпочитан в рамките на националната индикативна програма по линия на 11-ия ЕФР.

⁴ Такъв е примерът с пътния проект „Малинди – Лунга Лунга/Хорохоро – Багамойо: Етап I“, за който финансирането от ЕС е в размер на 30 милиона евро, отпуснати от регионалната индикативна програма по линия на 11-ия Европейски фонд за развитие, както и примерът с Проекта за ветроенергиен парк на езерото Туркана, за който финансирането от ЕС е в размер на 25 милиона евро (привилегирани акции) от Инфраструктурния доверителен фонд ЕС — Африка.

Комисията подчертава също така, че при разглеждането на новите методи за финансиране като смесено финансиране и бюджетни гаранции, трябва да бъдат взимани предвид използваните финансови ресурси, а не само използваният компонент на безвъзмездните средства (или обезпечени средства в случай на гаранции). Докладът на ЕСП е съсредоточен върху компонента на безвъзмездните средства единствено по отношение на действията за смесено финансиране, като по този начин се пропуска ефектът на ливъридж на тези средства, които могат да достигнат десетократна стойност. Важно е това да се подчертае, тъй като е в съответствие с Програмата за действие от Адис Абеба и целта, свързана с мобилизирането на средства от частния сектор, за да се компенсира съществуващият понастоящем недостиг на финансиране за постигане на целите за устойчиво развитие (ЦУР).

И накрая, но не на последно място, Комисията и ЕСВД биха искали да изтъкнат повторно, че Европейският съюз не работи в изолация и че средствата от него допълват средствата, разпределени от други донори. С цел подобряване на полезните взаимодействия, Европейският съюз участваше в съвместното програмиране в Кения с държавите — членки на ЕС, представени в държавата и с Европейската инвестиционна банка.

- **Параграфи 63—67 — Помощта за сектора на управлението не е била насочена пряко към борбата с корупцията**

Комисията и ЕСВД са съгласни, че корупцията е една от най-големите пречки за развитието на Кения, но тя представлява предизвикателство пред обществото, което е дълбоко вкоренено и не може да бъде преодоляно лесно. Подкрепата за изборните системи с цел въвеждане на политика, основана на възникването на въпроси, насърчаването на достъпа до правосъдие и увеличаването на прозрачността на публичните финанси са важни аспекти, върху които трябва да се работи с цел подпомагане на обществото в Кения, така че то да излезе от социалния договор, задвижван от корупция, и с цел застъпничество за една модерна и функционираща демокрация.

По отношение на избора за съсредоточаване върху достъпа до правосъдие за по-бедните хора и върху алтернативите на лишаването от свобода, този избор очевидно бе направен в съответствие с политиката на ЕС в областта на правосъдието и правата на човека. Решението разглежда липсата на реален достъп до правосъдие за по-бедните хора в държавата, нечовешките условия и пренаселеността в местата за предварителното задържане и в затворите в Кения, поради повсеместното и често прибягване до злоупотреби при предварителното задържане.

Намесата на ЕС в областта на правосъдието в Кения е насочена също така към повишаване на качеството и ефикасността на системата на наказателното правосъдие,

включително и към изграждането на капацитет и организационно развитие за Прокуратурата. По принцип укрепването на системата/веригата на наказателното правосъдие, по-специално на Прокуратурата, трябва да предостави възможност на държавата партньор да повиши своя капацитета в областта на провеждането на разследвания и наказателно преследване на престъпления, включително и на случаите на корупция.

Освен това подкрепата за Кения от ЕС е насочена към управлението на публичните финанси. Беше доказано, че подобренията в областта на управлението на публичните финанси са свързани с подобряване на възприемането на корупцията, след овладяване на останалите фактори. Подобряването на контрола в областта на управлението на публичните финанси се оказва по-важно от подобряването на прозрачността. Поради това засилването на управлението на публичните финанси — изпълнение на бюджета, счетоводна отчетност, одит и надзор — оказва въздействие върху корупцията и е разумна цел за реформите, когато те са насочени към овладяване на корупцията.

Европейският съюз също допринесе за борбата с корупцията чрез дипломатическите дейности. Постоянният представител към Европейския съюз редовно повдигаше въпроса за нея по време на срещите с партньори на всички равнища на правителството на Кения, и по-специално по повод диалога относно член 8. И накрая трябва да се отдаде значимото на борбата с корупцията, която президентът Кенията започна след своето преизбиране през 2018 г.

И не на последно място Комисията и ЕСВД биха искали да подчертаят, че корупцията не е единственият показател за ангажимента на държавата по отношение на структурните реформи. В последната класация „Ease of Doing Business“ (за добри условия за стопанска дейност) на Световната банка за 2020 г. привлекателността на Кения за инвеститорите се е изкачила в класацията с 6 места, в сравнение с предходната година — до 56-та позиция от общо 190 икономики, докато през 2017 г. държавата беше на 92-ра позиция.

Параграфи 68—78 — въздействие/ постижения на 10-ия ЕФР в Кения

- **Параграфи 69—72 — Подкрепата от ЕС за пътищата е подобрила достъпа до основни услуги, но приносът ѝ за икономическото развитие не е доказан**

Комисията счита, че подкрепата от ЕС на пътищата е подобрила достъпа до основни услуги и че това въздействие може да бъде проследено. Пътят Merille-Marsabit, построен със средства на ЕС, е добър пример. Средният дневен трафик в периода от декември 2018 г. до януари 2020 г. е 543 превозни средства от всички категории, и в двете посоки. Това е увеличение с около 22 % от 2017 г. насам и с близо 400 % от

2014 г. насам. Тези данни показват много значителното въздействие по отношение на част от Кения, която преди това е била силно пренебрегвана и отдалечена.

Повечето партньори на ЕС по проекти признават силното икономическо трансформиращо въздействие по отношение на пътищата. Фабриката за производство на камилско мляко, която беше посетена от представители на ЕСП е още един пример в подкрепа на това твърдение. Фабриката е разширила дейността си и е увеличила продажбите си. Млякото вече може да бъде транспортирано до нея от много по-отдалечени точки и ще бъде източник на доход за доставчиците, точно благодарение на пътя, финансиран със средства на ЕС. Това показва добре икономическото въздействие на пътя върху населението в района.

Комисията признава, че липсата на път е една от основните пречки пред търговията между Етиопия и Кения. Други дейности, финансирани от ЕС, като например привеждането в действие на граничния пункт с обслужване на едно гише в Мойле (финансирана по линия на програма на регионалната индикативна програма в рамките на 11-ия ЕФР) или инициативите на Комисията като настоящата инициативата за Африканския рог (със Световната банка и Африканската банка за развитие), която има за цел преодоляването на негативните въздействия на сегрегацията на регионално равнище, са насочени към справянето с други пречки.

- **Параграфи 73—76 — Една трета от помощта за Кения по 10-ия ЕФР е подкрепила дребните земеделски стопани в сухите и полусухите райони, чийто принос върху цялостната икономика на Кения е малък**

Комисията би искала да посочи, че помощта за Кения по 10-ия ЕФР за сектора на селското стопанство имаше по-широкообхватни цели от постигането на въздействие върху цялостната икономика на Кения. Комисията счита, че въздействието на проектите трябва да бъде оценявано спрямо тяхната цел към момента на планиране и одобрение, което включваше подобряване на продоволствената сигурност, повишаване на готовността и устойчивостта при суши, както и допринасяне за намаляването на бедността в селските райони чрез повишена производителност и достъп до пазара.

Комисията е съгласна с ЕСП по отношение на това, че доразвиването на веригите за създаване на стойност в селското стопанство и в областта на хранително-вкусовата промишленост би могло да допринесе за увеличаване на приходите от износ и за създаването на работни места. Комисията би искала да изтъкне повторно, че споменатите по-горе проекти „AgriFi“ и „AgriBiz“ са насочени към интегрирането на дребните земеделски стопани във веригите за създаване на стойност в хранително-вкусовата промишленост.

КОНСТАТАЦИИ

Комисията и ЕСВД считат, че предоставената на Кения помощ от ЕС се основава на специфичните нужди на Кения и е насочена директно към постигането на глобалната цел на ЕС за намаляване на бедността, заложената в Договора за ЕС. Тъй като ресурсите са ограничени и в контекста на развитието подлежат на промяна, изборите трябва да бъдат правени в етапа на програмиране и да бъдат адаптирани по време на изпълнението, за да се вземат предвид външните и вътрешни сътресения. Тези избори бяха разумни и основаващи се на задълбочен анализ и на съществуващите силни страни на сътрудничеството на ЕС, като бяха включени нови области и похвати, както и въз основа на подход на партньорство с Кения, чието правителство изискваше и силно подкрепяше избраните сектори.

ЕСП също признава въздействието по отношение на изграждането на устойчивостта на Кения, упоменато в параграфи 69, 75 и 78 от нейния доклад. В резултат от това Комисията и ЕСВД считат, че ЕСП трябва да признае въздействието на програмите по отношение на социалната система и националната устойчивост. Например серията от програми за „Справяне с извънредните ситуации при суша“ („Ending Droughts Emergency“), които имат за цел подобряване на устойчивостта на Кения бяха толкова успешни, че правителството на Кения реши да поеме програмите и да финансира Националния орган за управление на сушите (NDMA) от държавния бюджет. NDMA е правителствена агенция в Кения, оправомощена да създаде механизми, с които да се гарантира, че сушата няма да предизвика извънредни ситуации и че последиците от изменението на климата са смекчени в достатъчна степен.

ПРЕПОРЪКИ

Препоръка 1 – Преразглеждане на подхода по отношение на разпределението на помощта за развитие от ЕС

В зависимост от резултатите от текущата обикновена законодателна процедура за Инструмента за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество (ИСПМС), правното основание, предложено от Комисията за следващата Многогодишна финансова рамка (МФР) за периода 2021—2027 г., Комисията и ЕСВД приемат препоръка 1, буква а) и не приемат препоръка 1, буква б).

По отношение на препоръка 1, буква а) Комисията и ЕСВД биха искали да подчертаят, че подробното определяне на разпределението на средствата попада в обхвата на компетенциите на Комисията да изпълнява бюджета и да управлява програмите (член 17 от Договора за ЕС), въз основа на критериите, приети от съзаконодателите за това разпределение на средства – вж. критериите за разпределение, предвидени в член 11, параграф 2 от „Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за

създаване на Инструмента за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество“ (ИСРМС)⁵.

В този контекст Комисията, както е правила в миналото, ще информира надлежно съответните институции на ЕС относно метода за разпределение на средствата между трети държави, включително държавите от АКТБ. Трябва да се отбележи, че тъй като Комисията е предложила да включи сътрудничеството с държавите от АКТБ в общия бюджет на ЕС, ролята на Европейския парламент ще бъде засилена, в сравнение с неговата роля в рамките на Европейския фонд за развитие, по-специално по отношение на законодателните, бюджетните и контролните му правомощия. Точните условия за участието на държавите членки в съответствие с изискванията на Комитета по съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество, Съвета и Европейския парламент, в управлението на ИСРМС, предстои да бъдат обсъдени по време на законодателните преговори по отношение на ИСРМС.

По отношение на препоръка 1, буква б), Комисията и ЕСВД не я приемат по две основни причини. На първо място, Комисията и ЕСВД считат, че в контекста на разпределението на средства значението на изреча „въвеждане на специфични условия“ е неясно, тъй като постигнатите резултати и ангажиментите на държавите бяха сред критериите, използвани заедно с нуждите и въздействието, при разпределението на 11-ия ЕФР. Критерият за постигнатите резултати включваше спазването на принципите на правовата държава и контрола на корупцията като измерения на управлението.

На второ място, Комисията и ЕСВД считат, че въвеждането на понятието „обвързаност с условия“ (както подсказва формулировката на препоръката) не влиза в обхвата на критериите на държавите партньори за „постижени ангажименти“ или „постижени резултати“ при разпределението на средства при бъдещото двустранно сътрудничество (въз основа на един единствен показател или на подгрупа от показатели). Това няма да бъде в съответствие със Споразумението от Котону или, по отношение на бъдещето, с текста, предложен от Комисията съгласно член 11, параграф 2 от ИСРМС, който предвижда, географските програми да се основават на:

„а) потребностите на партньорите, установени въз основа на конкретни критерии, като се вземат предвид населението, бедността, неравенството, човешкото развитие, икономическата и екологичната уязвимост и устойчивостта на държавата и обществото;

⁵ Комисията и ЕСВД посочват, че позоваванията в отговорите по отношение на предложението Инструмент за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество (ИСРМС) не засягат резултата от законодателната процедура и не предопределят резултата от текущата законодателна процедура.

- б) капацитета на партньорите за генериране на финансови ресурси и достъпа до тях и техният капацитет за усвояване на ресурси;
- в) ангажиментите и резултатите на партньорите, установени въз основа на критерии като политическа реформа и икономическо и социално развитие;
- г) потенциалното въздействие на финансирането от Съюза в държавите и регионите партньори;

Законодателните преговори за приемането на ИСРМС все още не са приключили и предвид това, че очакват резултата от тези преговори Комисията и ЕСВД не са в състояние да приемат тази препоръка.

Препоръка 2 – Оценяване на критичната маса при избора на ключови сектори в Кения

Комисията и ЕСВД приемат препоръка 2 с разбирането, че критичната маса се взема предвид по отношение на знанията, човешките ресурси (включително капацитета за политически диалог) и финансовите ресурси.

С новия Европейски консенсус за развитие от 2017 г. Европейският съюз и държавите членки поеха ангажимент за засилване на сътрудничеството, като за целта ще използват повече съвместното програмиране и съвместното изпълнение. В предложения Инструмент за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество (ИСРМС) в контекста на следващата многогодишна финансова рамка (МФР) съвместното програмиране е предпочитаният подход. Концепцията за критичната маса ще трябва да бъде разгледана в контекста на съвместните усилия на ЕС и държавите членки по посока на общата цел, а не в контекста на самостоятелно и изолирано организиране. С постигането на напредък предложеният ИСРМС ще повиши капацитета на бюджетните гаранции, като по този начин ще подобри капацитета на Комисията за мобилизиране на средства от частния сектор и за постигане на критична маса.

Препоръка 3 – Приоритизиране на устойчивото икономическо развитие и на принципите на правовата държава в Кения

Комисията и ЕСВД приемат препоръка 3 частично. ЕСВД и Комисията ще приоритизират устойчивото икономическо развитие в Кения, но към момента на провеждане на одита не могат да поемат ангажимент за приоритизиране на спазването на принципите на правовата държава и секторите с потенциал за привличане на преки чуждестранни инвестиции и повишаване на износа. Има вероятност това да не са секторите, в които може да се постигне най-значително намаляване на бедността и е възможно тези сектори да са области, в които други партньори за развитието може да са в по-добра позиция по отношение на оказването на подкрепа.

Комисията и ЕСВД ще продължат да работят с Кения в рамките на Договора от Лисабон, както и да подпомагат премахването на бедността и устойчивото развитие, както е предвидено и в Програмата до 2030 г. и в нейните цели за устойчиво развитие („Програмата до 2030 г.“) по отношение на всички бъдещи международни партньорства на ЕС.

Също така трябва да се отбележи, че съгласно член 12 от предложения ИСРМС в многогодишните индикативни програми (МИП) трябва да бъдат определени приоритетните области, избрани за финансиране от Съюза, като тези МИП трябва да се основават на:

- „а) национална или регионална стратегия под формата на план за развитие или подобен документ или на
- б) рамков документ, в който е определена политиката на Съюза по отношение на въпросните партньори, включително и съвместен документ между Съвета и държавите членки.“

В допълнение към приоритизирането на секторите в съответствие с националния план на държавата партньор за развитие и с приоритетите и интересите на държавите — членки на ЕС, както е определено в ИСРМС, приоритетите на Комисията по отношение на сътрудничество за развитие за следващия петгодишен период включват Зеления пакт, цифровите технологии и технологиите за данни, партньорствата в областта на миграцията, устойчивия растеж и работните места, както и управлението и мира и сигурността. В този контекст насърчаването на устойчивия растеж и създаването на условия за достоен труд са сред приоритетите на настоящото и бъдещото сътрудничество с ЕС.

Комисията и ЕСВД биха искали да подчертаят, че дори в държава с по-нисък среден доход като Кения, някои средства трябва все пак да бъдат приоритизирани по посока на укрепването на устойчивостта на държавата и подпомагането на най-бедните хора (включително на бежанците и приемните общности). Освен това i) не само мобилизирането на преки чуждестранни инвестиции; се взема предвид, но и мобилизирането на национални ресурси (като например пенсионни фондове) и парични преводи за продуктивни цели; ii) борбата срещу маргинализацията, неравенството и бедността в необлагодетелствани райони трябва да останат на заден план.

Одитен екип

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав III — Външни действия/сигурност и правосъдие. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Juhan Parts, със съдействието на Ken-Marti Vaher — ръководител на неговия кабинет, и Margus Kurm — аташе в кабинета.

График

Събитие	Дата
Приемане на Меморандума за планиране на одита (МПО) / Начало на одита	16.10.2018 г.
Официално изпращане на проектодоклада до Комисията (или до друга одитирана институция)	13.3.2020 г.
Приемане на окончателния доклад след съгласувателната процедура	16.6.2020 г.
Получаване на официалните отговори на Комисията (или на друга одитирана институция) на всички езици	23.7.2020 г.

ВТОРСКИ ПРАВА

© Европейски съюз, 2020 г.

Политиката на Европейската сметна палата (ЕСП) във връзка с повторната употреба на информация се изпълнява чрез [Решение № 6-2019 на Европейската сметна палата](#) относно политиката за свободно достъпни данни и повторната употреба на документи.

Освен ако не е посочено друго (напр. в отделни известия за авторските права), съдържанието на информацията на ЕСП, притежавана от ЕС, е лицензирано в рамките на лиценза по програма „[Creative Commons Attribution 4.0 International](#)“ (CC BY 4.0). Това означава, че повторното използване е позволено, при условие че са посочени първоначалните източници и извършените промени. Лицето, което използва информацията повторно, следва да не изменя първоначалния смисъл или послание на документа. Европейската сметна палата не носи отговорност за последствия, възникнали в резултат на повторното използване.

Уреждането на допълнителни права в случаите, когато дадено съдържание изобразява разпознаваеми частни лица, например на снимки на персонала на ЕСП или фотографии, включващи трети страни, е Ваша отговорност. В случаите, когато е получено разрешение, то отменя горепосоченото общо разрешение и ясно посочва всички ограничения при употребата.

За да използвате или възпроизвеждате съдържание, което не е собственост на ЕС, възможно е да трябва да поискате разрешение директно от носителите на авторските права.

Софтуер или документи, обхванати от правата на индустриална собственост, като патенти, търговски марки, регистрирани дизайни, лого и наименования, са изключени от политиката на ЕСП за повторна употреба и не са преотстъпени на Вас.

Всички уебстраници на институциите на Европейския съюз, включени в домейна europa.eu, съдържат препратки към уебстраниците на трети страни. Тъй като ЕСП не контролира тяхното съдържание, моля, запознайте се с тяхната политика за поверителност на данните и с политиката за авторските права.

Използване на логото на Европейската сметна палата

Логото на Европейска сметна палата не може да се използва без предварително разрешение от нейна страна.

PDF	ISBN 978-92-847-4815-0	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/54755	QJ-AB-20-013-BG-N
HTML	ISBN 978-92-847-4800-6	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/493350	QJ-AB-20-013-BG-Q

Настоящият одит разглежда използването на помощта за развитие, отпусната на Кения чрез Европейските фондове за развитие (ЕФР) — най-значимият източник на подпомагане от ЕС за страната. През периода 2014—2020 г. Кения е получила 435 млн. евро по ЕФР. Одиторите разгледаха процедурата за отпускане на помощта от ЕФР и установиха, че тя не може да бъде обвързана с постиженията на държавата, нейното управление и поетите ангажменти за извършване на структурни реформи. ЕСП констатира, че помощта е разпределена в множество области и че Комисията не е представила аргументи защо и как подпомогнатите сектори ще допринесат в най-голяма степен за облекчаването на бедността в Кения. Въпреки че одитираните проекти като цяло са довели до очакваните крайни продукти и последици, тяхното въздействие върху цялостното развитие на страната все още не е доказано. ЕСП препоръчва да се преосмисли метода за отпускане на помощ за страните от АКТБ въз основа на одитните резултати за Кения. Одиторите препоръчват също дадени сектори в Кения да бъдат приоритизирани, като същевременно се подобри насочването на помощта, с цел постигане на по-добри резултати.

Специален доклад на ЕСП съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации
на Европейския съюз

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx

Уебсайт: eca.europa.eu

Туитър: @EUAuditors