

Erityiskertomus | EU:n kehitysapu Kenialle



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN

Sisällys

	Kohta
Tiivistelmä	I–IX
Johdanto	01–18
Kenia	01–07
Kehitysapu	08–10
EU:n kehitysapu Kenialle	11–18
Tarkastuksen sisältö ja tarkastustapa	19–24
Huomautukset	25–78
Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto myönsivät Kenialle rahoitusta EU:n kehitysyhteistyöpolitiikan muutossuunnitelman mukaisesti, mutta prosessissa ei tehty erityistä arviointia maan kehityksen tavoitteista ja sen esteistä	25–36
Komissio myönsi 90 prosenttia Kenian EKR-määrärahoista hyödyntämällä standardimenetelmää, jota sovelletaan kaikkiin AKT-maihin.	27–32
Väestömäärältään suuret maat, kuten Kenia, saivat suhteellisesti vähemmän rahoitusta	33–36
Yhdennentoista EKR:n ohjelmasuunnittelusta ei käy riittävästi ilmi, että apu kanavoidaan sinne, missä sillä voidaan vähentää eniten köyhyyttä	37–67
Sektorivalintojen perusteet eivät ole riittävän selkeitä	41–47
Vaikka avunantajat koordinoivat toimiaan laajamittaisesti, tällä koordinoituvuudella oli vain vähän vaikutusta painopistesektoreiden valintaan	48–50
Kasvua ja tuottavuutta edistäviä toimia toteutettiin enemmän, mutta sektorikohtainen tuki keskittyi lähinnä pienviljelijöihin ja kuiviin tai puolikuiviin alueisiin	51–55
Infrastruktuureihin kohdistettu apu on merkityksellistä, mutta suunnitelmat eivät ole realistisia käytettävissä olevaan rahoitukseen nähden	56–62
Hallintotapaa koskevalle sektorille annettua apua ei kohdistettu suoraan korruption torjuntaan	63–67

Kymmenennen Euroopan kehitysrahaston hankkeissa yleisesti ottaen saavutettiin odotetut tuotokset ja tulokset, mutta hankkeiden vaikutusta Kenian kehitykseen kokonaisuutena ei vielä osoitettu	68–78
Maanteihin kohdistuvalla EU:n tuella parannettiin peruspalveluiden saatavuutta, mutta se, edistikö tuki taloudellista kehitystä, jäi osoittamatta	69–72
Kolmasosa Kenialle myönnetystä kymmenennen EKR:n avusta suunnattiin kuivilla tai puolikuivilla alueilla toimiville pienviljelijöille, joiden vaikutus Kenian talouteen kokonaisuutena on pieni	73–76
Standardeja ja markkinoille pääsyä koskevaan ohjelmaan (SMAP) liittyvä hanke auttoi lisäämään puutarhatuotteiden vientiä	77–78
Päätelmät ja suositukset	79–89

Liitteet

- Liite I – Inhimillisen kehityksen indikaattorit Keniassa**
- Liite II – Kenian taloutta koskevat luvut ja taulukot**
- Liite III – Luettelo tarkastuksen aikana tehdyistä haastatteluista**
- Liite IV – Korruptiota koskevat käsitykset Keniassa**
- Liite V – Kymmenennestä ja yhdenneistöistä EKR:stä myönnettyjen määrärahojen vertailu maittain**
- Liite VI – Kymmenennestä EKR:stä rahoitetut toimet**
- Liite VII – Yhdennestöistä EKR:stä rahoitetut toimet**

Sanasto

Lyhenneluettelo

Komission ja Euroopan ulkosuhdehallinnon vastaukset

Tarkastustiimi

Tarkastuksen eteneminen

Tiivistelmä

I Tässä tarkastuksessa keskityttiin selvittämään, onko Euroopan kehitysrahastosta (EKR) Kenialle annettu kehitysapu ollut vaikuttavaa. Kenia saa pääosan EU:n rahoituksesta kyseisestä rahastosta. Lisäksi tässä kertomuksessa hyödynnetään Kenian esimerkkitapausta arvioitaessa EU:n kehitysavun jakomenetelmää. Samalla pyritään edistämään seuraavan monivuotisen rahoituskehityksen aikana toteutettavien uusien toimien suunnittelua.

II Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimuksen) mukaan kehitysavun päätavoite on ”köyhyyden vähentäminen ja lopulta sen poistaminen”. Tilintarkastustuomioistuimien selvitti, olivatko komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto kohdentaneet EKR:n tuen vaikuttavalla tavalla sellaisiin kohteisiin Keniassa, joissa sen avulla vähennettäisiin eniten köyhyyttä. Tilintarkastustuomioistuimen havaintojen mukaan Euroopan ulkosuhdehallinto ja komissio eivät ole aina osoittaneet, että niiden tekemät valinnat olisivat olleet parhaita mahdollisia tämän tavoitteen saavuttamisen kannalta.

III Oikeudellinen kehys ei salli sitä, että avun kohdentaminen ja jakaminen Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden (AKT-maiden) kesken kytkettäisiin sellaisten erityisten ehtojen noudattamiseen, jotka koskevat maiden toimien tuloksellisuutta ja hyvää hallintotapaa sekä maiden sitoutuneisuutta rakenneuudistusten toteuttamiseen tai korruption torjuntaan. Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto kohdensivat noin 90 prosenttia Kenialle myönnetystä rahoituksesta laskukaavan perusteella tekemättä itse erityistä arviota siitä, mitkä ovat maan kehityksen tavoitteet ja sen esteet. Maan määrärahoista päätettäessä ei myöskään otettu huomioon toisilta avunantajilta saatuja avustuksia tai lainoja.

IV Yhdennestätoista EKR:stä Kenialle myönnetyt määrärahat olivat 435 miljoonaa euroa, joka vastaa noin 0,6:ta prosenttia maan verotuloista. Tämä rahamäärä kattoi vain pienen murto-osan Kenian kehitystarpeista, ja varat jaettiin lukuisten osa-alueiden kesken. Kenian maaohjelmassa, jonka EU ja Kenia olivat hyväksyneet vuosille 2014–2020, ei selitetty, kuinka ja miksi tuen kohteeksi valitut sektorit auttaisivat Keniaa köyhyyden vähentämisessä enemmän muut sektorit.

V Useissa talouksissa, joissa kehitys on ottanut suuria harppauksia, on siirrytty maatalousyhteiskunnasta teollisuusyhteiskuntaan. Näin ei ole käynyt Keniassa: kolmasosa maan BKT:stä on edelleenkin peräisin maataloudesta, kun taas

valmistusteollisuuden osuus on vain 10 prosenttia eli sama kuin 40 vuotta sitten. YK on lisäksi ennustanut, että Kenian väestö tulee kasvamaan nykyisestä 48 miljoonasta noin 85 miljoonaan vuoteen 2050 mennessä. Maa myös kaupungistuu nopealla tahdilla. Tämä tarkoittaa sitä, että ihmiset tarvitsevat työpaikkoja koko ajan enemmän – varsinkin nuoret ja varsinkin kaupungeissa ja niiden liepeillä.

VI Suurin määräraha, joka yhdenneistöistä EKR:stä myönnettiin, oli 190 miljoonaa euroa (44 prosenttia kaikista määrärahoista). Määräraha kohdistettiin elintarviketurvaa ja ilmastohäiriöiden sietokykyä koskevalle painopistesektorille. Väliarvioinnin jälkeen määräraha nostettiin 228,5 miljoonaan euroon. Merkittävä osa tälle sektorille myönnetystä EU:n avusta suunnattiin yhteisöille, jotka elävät kuivien ja puolikuivien maiden alueilla, sekä pienviljelijöille. Tarkoituksena on tarjota näille tuensaajille elintarviketurvaa ja lisätä heidän tulojaan. Tällaisella tuella todennäköisesti parannetaan näiden yhteisöjen elintasoja, mutta sillä ei edistetä maatalouden kaupallistamista eikä laajenneta maataloustuotteiden jalostusta.

VII Vaikka energia- ja liikenneinfrastruktuureihin myönnetty EU:n tuki on sinänsä myönteinen seikka, tukimäärä, yhteensä 175 miljoonaa euroa, on liian pieni, jotta sillä saavutettaisiin maaohjelman hyvin kunnianhimoiset tavoitteet. Korruptiota pidetään Keniassa yleisesti laajalle levinneenä. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että EU:n suora tuki korruption torjumiselle on tästä huolimatta ollut vähäistä.

VIII Tilintarkastustuomioistuin tarkasti otoksen Keniassa toteutetuista toimista. Otos kattoi 53 prosenttia kymmenennen EKR:n menoista. Vaikka näissä hankkeissa on yleisesti ottaen saavutettu odotetut tuotokset ja tulokset, hankkeiden vaikutusta maan kehitykseen kokonaisuutena ei ole vielä osoitettu.

IX Tilintarkastustuomioistuin suositaa Kenian esimerkkitapauksen perusteella, että komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto

- a) tekevät selvityksen EU:n menetelmästä, jonka mukaisesti rahoitus jaetaan AKT-maiden kesken, ja ottavat tarvittaessa parlamentin, neuvoston ja jäsenvaltiot mukaan asian käsittelyyn
- b) ottavat käyttöön erityisiä ehtoja, joiden avulla muodostetaan selkeä yhteys määrärahojen ja sen välillä, millaisia tuloksia maa on aiemmin saavuttanut ja onko maan hallitus sitoutunut rakenneuudistuksiin, mukaan lukien oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen

- c) arvioivat, onko todennäköistä, että määrärahoilla, jotka kohdennetaan kullekin painopistesektorille Keniassa, kyetään synnyttämään merkittävien tulosten aikaansaamiseksi tarvittava kriittinen massa, ja jos on, kuinka tällainen kriittinen massa saavutetaan; samanlainen arvio olisi tehtävä määrärahojen kohdentamisesta Kenian painopistesektoreiden sisällä
- d) asettavat painopisteeksi sellaiset sektorit Keniassa, joilla on edellytykset houkutella ulkomaisia suoria sijoituksia, luoda työpaikkoja ja kasvattaa vientiä, sekä toimet, joilla tuetaan oikeusvaltioperiaatteen noudattamista, mukaan lukien korruption torjumista.

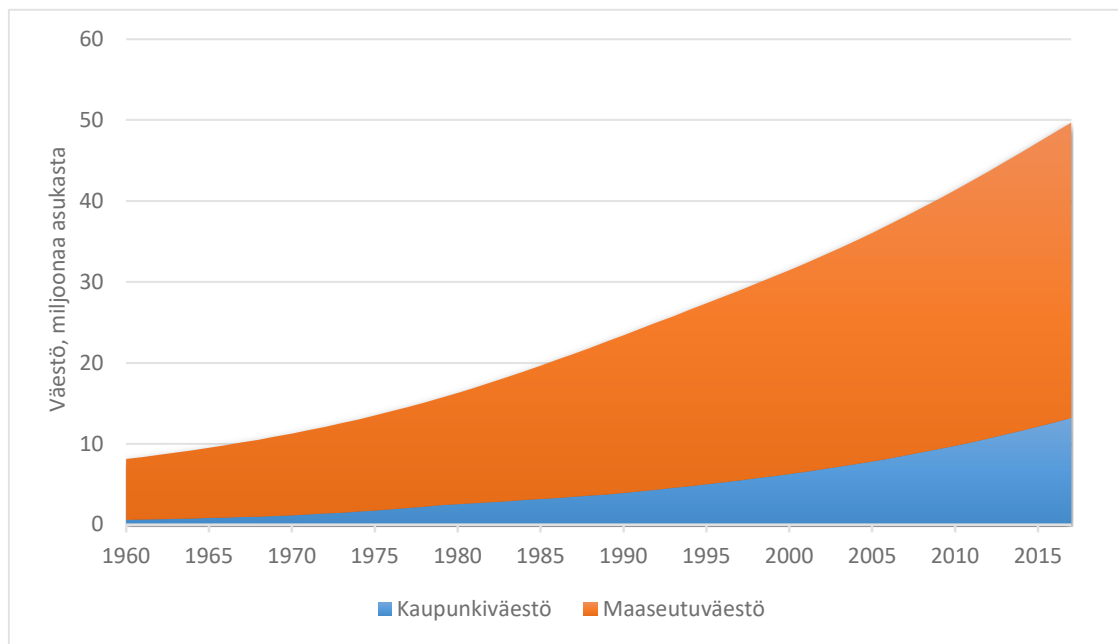
Johdanto

Kenia

01 Kenian talous on Etiopian jälkeen toiseksi suurin Itä-Afrikan alueella, ja sen osuus alueellisesta tuotoksesta on 19 prosenttia¹. Kenian talous on neljänneksi suurin Saharan eteläpuolisessa Afrikassa. Maailmanpankki on vuodesta 2014 luokitellut Kenian alemman keskitulotason maaksi. *Liitteessä I* olevat kaaviot kuvaavat inhimillistä kehitystä Keniassa.

02 Kenian väestö on kasvanut 8 miljoonasta noin 47 miljoonaan vuosina 1960–2016. YK on ennustanut, että Kenian väestö kasvaa vuoteen 2050 mennessä noin 85 miljoonaan². Väestönkasvua kuvataan *kaaviossa 1*.

Kaavio 1 – Kenian kasvava väestö



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Maailmanpankin tietojen perusteella.

03 Noin 75 prosenttia kenialaisista asuu maaseudulla. Kaupunkiväestö on kuitenkin enemmän kuin kaksinkertaistunut vuodesta 2000. Kenian kaupungeissa asuvien

¹ Afrikan kehityspankki, *2018 African Economic Outlook: Kenya Country Note*, s. 1.

² Maailmanpankki (2010), *Demographic transition and growth in Kenya*, Wolfgang Fengler.

henkilöiden määrän odotetaan vuoteen 2030 mennessä ylittävän 22 miljoonaa ja saavuttavan vuoteen 2050 mennessä noin 40 miljoonaa (joka on lähes puolet ennustetusta väestömäärästä maassa)³. Enemmän kuin kolmannes kaupunkiväestöstä asuu kahdessa suurimmassa kaupungissa eli Nairobissa ja Mombasassa.

04 Yli 20 prosenttia Kenian väestöstä kärsii aliravitsemuksesta. Tämä luku on nyt pienempi kuin 25 vuotta sitten, jolloin se oli noin 35 prosenttia. Vuonna 2016 maan väestöstä 36 prosenttia eli köyhyysrajan alapuolella, mikä merkitsi sitä, että heillä oli käytettävissään vähemmän kuin 1,9 Yhdysvaltain dollaria päivässä⁴. Kyseinen osuus on pienentynyt vuodesta 2005, jolloin se oli 43 prosenttia. Kansallisissa tilastoissa henkilö määritellään köyhäksi, jos hän elää alle 30 eurolla kuukaudessa maaseudulla ja alle 60 eurolla kuukaudessa kaupungeissa. Niistä kenialaisista, jotka tämän määritelmän perusteella ovat köyhiä, 56 prosenttia asuu kuivien ja puolikuivien alueiden maakunnissa⁵.

05 Kenian reaalisen BKT:n kasvu on viimeisen kymmenen vuoden ajan ollut keskimäärin viisi prosenttia. Vuosina 2003–2018 kasvu on kuitenkin ollut alueen keskiarvoa pienempi⁶. Viimeisimmässä Kenian taloutta koskevassa Maailmanpankin erikoisselvityksessä todettiin, että jos Kenian talous olisi kaudella 2004–2014 kasvanut yhtä nopeasti kuin muiden vastaavien Saharan eteläpuolisten maiden talous, kenialaisen tulot olisivat vuoteen 2014 mennessä olleet keskimäärin 15 prosenttia korkeammat kuin vuonna 2003. Jos talouden kasvu olisi ollut sama kuin vastaavilla Aasian mailla, tulot henkeä kohti Keniassa olisivat olleet 45 prosenttia suuremmat⁷.

³ Maailmanpankki (2016), *Kenya Urbanization Review*, s. 25.

⁴ Maailmanpankin tietokanta:
<https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.DDAY?locations=KE>.

⁵ Kenian kansallinen tilastovirasto, Kenian integroitu kulutustutkimus, vuodet 2015/2016, s. 44, 46 ja 49.

⁶ Maailmanpankkiryhmä, *2018 Kenya Economic Update*, s. 43 (vuodet 2011–2018).
 Maailmanpankkiryhmä, *2016 Kenya Country Economic Memorandum: From Economic Growth to Jobs and Shared Prosperity*, s. ix ja 2 (vuodet 2003–2014).

⁷ Maailmanpankkiryhmä, *2016 Kenya Country Economic Memorandum: From Economic Growth to Jobs and Shared Prosperity*, s. ix ja 2.

06 BKT:n kasvuun on vaikuttanut eniten kotimainen kulutus, jota on kiihdyttänyt väestönkasvu⁸. Julkiset investoinnit ovat olleet toinen kasvutekijä⁹. Kenian kauppataase on ollut jatkuvasti negatiivinen, myös EU:n jäsenvaltioiden kanssa. *Taulukossa 1* esitetään Kenian tärkeimmät makrotaloudelliset indikaattorit, ja *liitteessä II* olevissa taulukoissa ja kaavioissa kuvataan maan talouden tyypillisiä piirteitä.

Taulukko 1 – Makrotaloudelliset indikaattorit (prosentteina)

	2016	2017 (arvio)	2018 (ennuste)	2019 (ennuste)
Reaalisen BKT:n kasvu	5,8	4,9	5,3	5,9
Reaalisen BKT:n kasvu henkeä kohti	3,2	2,6	2,8	3,2
Kuluttajahintaindeksin mukainen inflaatio	6,3	8,0	6,4	5,5
Talousarvion alijäämä (% BKT:stä)	-8,2	-9,3	-7,8	-6,6
Vaihtotase (% BKT:stä)	-5,2	-6,1	-5,6	-5,2

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Afrikan kehityspankin 2018 *African Economic Outlook* -julkaisun perusteella.

07 Komission¹⁰ mukaan Kenia on alueensa johtava talous, mutta kehitys kohti vuosituhaten kehitystavoitteita on jäänyt vaillinaiseksi. Toistuvien vakavien kuivuuskausien vaikutukset osoittavat, että maan sosioekonominen kehitys on haavoittuvaa. Talouden keskeisiä painopisteitä ovat toimet, joilla lisätään kilpailukykyä, tehdään kohdennettuja investointeja työpaikkojen luomiseksi, puututaan haavoittuvuuksiin ja jatketaan uudistusprosessia.

Kehitysapu

08 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimuksen) 208 artiklassa määrätään, että EU:n kehitysyhteistyöpolitiikan päätavoite on ”köyhyyden vähentäminen ja lopulta sen poistaminen”. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 21 artiklan 2 kohdan d alakohdan mukaan yksi EU:n ulkoisen toiminnan

⁸ Afrikan kehityspankki, 2018 *African Economic Outlook: Kenya Country Note*, s. 2.

⁹ Maailmanpankkiryhmä, 2018 *Kenya Economic Update*, s. 5.

¹⁰ EU:n ja Kenian yhteistyöhön liittyvä vuosien 2014–2020 maaohjelma.

tavoitteista on ”edistää kehitysmaiden talouden, yhteiskunnan ja ympäristön kannalta kestävästä kehitystä ensisijaisena tarkoituksenaan poistaa köyhyys”.

09 OECD määrittelee virallisen kehitysavun toiminnaksi, jonka päätarkoituksena on kehitysmaiden taloudellisen kehityksen ja hyvinvoinnin edistäminen¹¹. Kehitysavun tarkoituksena on vähentää köyhyyttä ja tällöin muun muassa auttaa edunsaajamaata lisäämään taloutensa kilpailukykyä ja sitä kautta luomaan työpaikkoja.

10 Komissio hyväksyi vuonna 2011 uuden strategisen asiakirjan, EU:n kehitysyhteistyöpolitiikan muutossuunnitelman¹², jonka tavoitteena on lisätä kyseisen toimintapolitiikan vaikutusta ja vaikuttavuutta. Asiakirjan mukaan inhimillistä kehitystä tukeva, osallistava ja kestävä taloudellinen kasvu on yksi kehityspolitiikan kahdesta painopisteestä (joista toinen on hyvä hallintotapa). Suunnitelmassa todetaan, että tämänkaltaisen kasvu on välttämätöntä, jotta köyhyyttä voitaisiin pitkällä tähtäimellä vähentää.

EU:n kehitysapu Kenialle

11 Cotonoun sopimus allekirjoitettiin kesäkuussa 2000, ja sen voimassaoloajaksi tuli 20 vuotta¹³. Sopimus on keskeinen oikeudellinen kehys, jonka pohjalta EU antaa kehitysapua Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioille (AKT-valtioille) sekä EU:n merentakaisille maille ja alueille. Rahoitus, jonka nämä maat, mukaan lukien Kenia, saavat Cotonoun sopimuksen nojalla, on pääasiassa peräisin Euroopan kehitysrahastosta (EKR). Tämä rahasto koostuu EU:n jäsenvaltioilta saatavista rahoitusosuuksista, mutta sitä toteutetaan EU:n talousarvion ulkopuolella. EKR:n kukin rahoituskausi kestää yleensä viidestä seitsemään vuotta.

12 Yhdennestätoista EKR:stä sai rahoitusta 75 AKT-valtiota. AKT-valtioita on 80, mutta Kuuba, Päiväntasaajan Guinea ja Sudan eivät ole tukikelpoisia, sillä ne eivät ole allekirjoittaneet Cotonoun sopimusta eivätkä ratifioineet sen muutoksia. Bahama ei

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

¹² COM(2011) 637 final: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan ja talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle *EU:n kehitysyhteistyöpolitiikan vaikutuksen lisääminen: muutossuunnitelma*.

¹³ Cotonoun sopimuksen voimassaolo päättyi helmikuussa 2020.

halunnut rahoitusta EKR:stä, ja Etelä-Afrikkaan taas sovelletaan Cotonoun sopimuksessa erityyppisiä järjestelyjä, joten Etelä-Afrikka ei voi saada EKR:n rahoitusta.

13 EKR:n ohjelmasuunnitteluun ja täytäntöönpanoon sovellettava yleinen kehys on vahvistettu neuvoston asetuksessa¹⁴. Asetuksen tavoitteena on varmistaa johdonmukaisuus muiden EU:n toiminta-alueiden kanssa ja myös relevanttien kehityspolitiikan periaatteiden ja puitteiden kanssa, joita ovat esimerkiksi kehityspolitiikkaa koskeva eurooppalainen konsensus ja EU:n kehitysyhteistyöpolitiikan muutossuunnitelma. EU:n jäsenvaltiot ovat tehneet neuvostossa lisäksi sisäisen sopimuksen, joka koskee muun muassa kunkin jäsenvaltion maksettavaksi tulevaa rahoitusosuutta. Maksu määräytyy erityisen jakoperusteen nojalla.

14 Koska EKR on hallitustenvälinen järjestely, Euroopan parlamentilla on sen osalta vähemmän tehtäviä kuin muiden, EU:n yleisestä talousarviosta rahoitettavien kehitysyhteistyövälineiden osalta. Parlamentti ei osallistu lainkaan esimerkiksi EKR:n talousarvion ja sääntöjen vahvistamiseen tai sen määrärahojen jakamiseen, sillä nämä tehtävät ovat EU:n jäsenvaltioiden vastuulla.

15 EKR-komitea, joka koostuu EU:n jäsenvaltioiden edustajista, osallistuu EKR:n ohjelmasuunnitteluun ja täytäntöönpanon seurantaan: se antaa lausuntonsa Cotonoun sopimuksen mukaisista maa- ja aluekohtaisista strategia-asiakirjoista.

16 Tärkeä EKR-ohjelmasuunnittelun vaihe on maaohjelman allekirjoittaminen. Euroopan komissio ja kumppanimaa allekirjoittavat ohjelman yhdessä. Maaohjelma muodostaa yhteisen strategian niiden painopisteiden määrittelemiseksi, jotka koskevat EU:n toimia maaohjelman kattamalla EKR-rahoituskaudella. Kymmenettä EKR:ää (vuodet 2008–2013) koskevassa Kenian maaohjelmassa menot olivat 392 miljoonaa euroa ja yhdettätoista EKR:ää (vuodet 2014–2020) koskevassa maaohjelmassa 435 miljoonaa euroa. Yhdennentoista EKR:n osalta määrärahat vastasivat noin 0,6:ta prosenttia Kenian verotuloista.

17 Maaohjelmissa vahvistetaan kullekin maalle kolme sektoria, joille EU:n apu olisi keskitettävä. Euroopan komissio hallinnoi ohjelmia ja hankkeita maaohjelmien pohjalta. Euroopan ulkosuhdehallinto työskentelee yhdessä komission kanssa koko kehitysavun ohjelmointi-, suunnittelu- ja täytäntöönpanosyklin ajan. AKT-valtioiden vastuulla on asettaa tavoitteet ja painopisteet, joihin niiden maaohjelmat perustuvat.

¹⁴ Yhdettätoista EKR:ää säännellään kyseisen rahaston täytäntöönpanosta 2. maaliskuuta 2015 annetulla neuvoston asetuksella (EU) 2015/322.

Lisäksi kyseiset maat valitsevat toteutettavat hankkeet ja tekevät niitä koskevat sopimukset.

18 Sen lisäksi, että Kenialle on myönnetty EKR:n maakohtaista tukea EKR:n kahdenvälisestä rahoituskehyksestä, EU on myöntänyt maalle rahoitusta myös EKR:n aluekohtaisesta ohjelmasta, joka koskee itäistä Afrikkaa, eteläistä Afrikkaa ja Intian valtameren aluetta (vuosina 2014–2020). Lisäksi Kenia on saanut EU:n humanitaarista apua sekä tukea EU:n Afrikka-hätärahastosta. Kolmesta viimeksi mainitusta lähteestä saadun tuen kokonaismäärä vastaa noin 16:ta prosenttia EKR:n kahdenvälisestä rahoituksesta Kenialle. Lisäksi kehitysyhteistyön rahoitusvälineen temaattisista budjettikohdista on kaudella 2014–2020 myönnetty rahoitusta 45 miljoonaa euroa.

Tarkastuksen sisältö ja tarkastustapa

19 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa keskitytään Euroopan kehitysrahastosta (EKR) Kenialle myönnetyn kahdenvälisen kehitysavun vaikuttavuuteen. Tarkastus ei kata muita välineitä, kuten humanitaarista apua tai kohdassa **18** mainittua aluekohtaista EKR-ohjelmaa. Cotonoun sopimuksen voimassaolo päättyi helmikuussa 2020, ja parhaillaan käydään keskusteluja seuraavasta sopimuksesta. Maaliskuun 1 päivästä 2020 voimaan tulleiden siirtymätoimenpiteiden nojalla Cotonoun sopimuksen soveltamista on kuitenkin jatkettu joulukuuhun 2020. Tässä tarkastuksessa on arvioitu rahoituksen jakomenetelmää Kenian esimerkkitapauksen valossa. Arvion kohteena on ollut rahoituksen jakaminen sekä eri AKT-valtioiden kesken että sektoreiden kesken kunkin AKT-valtion sisällä. Hankkeiden tuloksia koskevien tilintarkastustuomioistuimen arvioiden avulla voidaan parantaa sellaisten uusien toimien suunnittelua, jotka toteutetaan seuraavan monivuotisen rahoituskehityksen aikana.

20 Tarkastuksen pääkysymys oli, olivatko komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto kohdentaneet EKR:n tuen vaikuttavalla tavalla sellaisiin kohteisiin Keniassa, joissa sen avulla vähennettäisiin eniten köyhyyttä. Vastatakseen tarkastuskysymykseen tilintarkastustuomioistuin selvitti,

- a) olivatko komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto päättäneet siitä rahoituksen kokonaismäärästä, joka Kenialle myönnettäisiin yhdennestätoista EKR:stä (vuosina 2014–2020), vankalla pohjalla olevan analyysin perusteella
- b) oliko komissio valinnut yhdennentoista EKR:n painopistesektorit Keniassa siten, että apu vähentäisi eniten köyhyyttä
- c) oliko kymmenennestä EKR:stä Kenialle jo toimitettu EU:n apu ollut vaikuttavaa.

21 Tilintarkastustuomioistuimen huomautukset perustuvat seuraaviin tarkastusevidenssin lähteisiin:

- a) asiakirjatarkastus, joka koski Kenialle myönnettyyn EU:n kehitysapuun liittyviä toimintapolitiikkoja, menettelyjä ja toimia
- b) komission kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston ja Euroopan ulkosuhdehallinnon henkilöstön haastattelut

- c) Keniassa suoritettut EU:n edustuston ja Kenian ministeriöiden henkilöstön haastattelut
- d) Keniassa suoritettut haastattelut, joihin oli EU:n edustuston avulla valittu yksityissektorin edustajia; Keniassa suoritettut haastattelut muiden avunantajien kanssa sekä sidosryhmien, kuten tiedemiesten, ekonomistien sekä kansainvälisten järjestöjen ja kansalaisjärjestöjen kanssa (ks. tapaamisia koskeva luettelo [liitteessä III](#))
- e) käynnit EU:n rahoittamissa kohteissa kentällä; kohteet kattoivat 53 prosenttia niiden toimien arvosta, jotka oli rahoitettu kymmenennestä EKR:stä Keniassa.

22 Tilintarkastustuomioistuin tutki yhdennentoista EKR:n (vuodet 2014–2020) ohjelmasuunnittelua. Tilintarkastustuomioistuin halusi ottaa arvioissaan huomioon maakohtaiset olosuhteet. Tästä syystä tarkastuksessa tutkittiin Kenian taloudellisen ja inhimillisen kehityksen trendejä. Tarkastajat pyrkivät selvittämään, millä osa-alueilla maalla on potentiaalia ja mitkä ovat sellaisia pääasiallisia ongelmia, jotka estävät taloudellista kehitystä ja köyhyyden kestävää vähentämistä. Tilintarkastustuomioistuin selvitti myös muiden maiden kokemuksia.

23 Tarkastuksessa tutkittiin kymmenennestä EKR:stä (vuodet 2008–2013) rahoitettujen hankkeiden tuloksia, sillä tarkastushetkellä yhdennestätoista EKR:stä rahoitettujen hankkeiden tulokset eivät vielä olleet käytettävissä. Kymmenennen EKR:n painopistesektorit olivat samoja kuin yhdennentoista EKR:n painopistesektorit. Tarkastetut hankkeet käyvät ilmi [Taulukosta 2](#).

Taulukko 2 – Tarkastetut hankkeet

		Kymmenennestä EKR:stä myönnetyn, tarkastetun avun määrä (milj. €)	Tarkastetun avun määrä prosentteina sektorin rahoituksesta	Kymmenennen EKR:n rahoitus sektoreittain (milj. €)
Infrastruktuuri	Merillen ja Marsabitin välinen tie	88,2	49 %	178,6
	Matkailun kannalta tärkeät tiet (Galana-joen silta)	13,0	7 %	
	Kaupunkiväylät	31,0	17 %	
	Tarkastetut infrastruktuurihankkeet yhteensä	132,2	74 %	
Maatalous ja maaseudun kehittäminen	Kenian viljanviljelyn tehostamisohjelma	27,1	16 %	167,2
	Maatalouden tuottavuuden tutkimushanke	4,0	2 %	
	Maatalouden tuottavuuden ja tulokellisuuden kasvattaminen ja hyvät viljelykäytännöt kuivilla ja puolikuivilla alueilla	9,5	6 %	
	Kuivuuteen liittyvää vararahastoa koskeva hanke	9,7	6 %	
	Kuivuuden hallinta kuivilla ja puolikuivilla alueilla	11,8	7 %	
	Toimeentulon tukihankkeet kuivilla ja puolikuivilla alueilla	1,7	1 %	
	Tarkastetut maataloushankkeet yhteensä	63,8	38 %	
Hallintotapa, kauppa ja yhteistyö	Standardeja ja markkinoille pääsyä koskeva ohjelma (SMAP)	12,1	27 %	45,6
	Tarkastetut hallintotapahankkeet yhteensä	12,1	27 %	
Kymmenes EKR yhteensä		208,1	53 %	391,4

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

24 Tilintarkastustuomioistuin arvioi näiden hankkeiden osalta, olivatko Kenialle annetun EU:n avun aikaansaannokset todennettavissa, kun arvioinnin perusteena olivat¹⁵

¹⁵ Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus 21/2015 EU:n kehitysyhteistyötoimia koskevaan tulosperusteiseen lähestymistapaan liittyvien riskien arviointi.

- tuotokset: se, mitä tukitoimenpiteeseen suunnattujen resurssien (panokset, toiminnot ja prosessit) avulla tuotetaan tai saadaan aikaan (esim. rakennetaan tie)
- tulokset: tukitoimenpiteen avulla aikaansaadut muutokset (esim. se, että yhteydet tietyille alueelle paranevat tien rakentamisen myötä)
- vaikutukset: pidemmän aikavälin sosiaalis-taloudelliset seuraukset, jotka tulevat esiin toimenpiteen päättymisen jälkeen.

Huomautukset

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto myönsivät Kenialle rahoitusta EU:n kehitysyhteistyöpolitiikan muutossuunnitelman mukaisesti, mutta prosessissa ei tehty erityistä arviointia maan kehityksen tavoitteista ja sen esteistä

25 Kansainvälisen kehitysavun tarkoituksena on edistää edunsaajamaiden omia kehittymispyrkimyksiä. Kuten EU:n kehitysyhteistyöpolitiikan muutossuunnitelmassa todetaan, EU:n kehitysavun jakamisessa olisi otettava huomioon maakohtaiset tarpeet ja valmiudet, maan sitoumukset ja sen saavuttamat tulokset sekä EU:n toimien mahdolliset vaikutukset¹⁶. Tämä edellyttää, että maan tarpeita ja sitoutumista kehitykseen ja muutokseen analysoidaan kattavasti.

26 Tästä syystä tilintarkastustuomioistuvin arvioi, tekivätkö komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto asianmukaisen analyysin Kenian tarpeista, valmiuksista hyödyntää apua, sitoutuneisuudesta uudistuksiin ja aikaisemmista tuloksista, kun ne päättivät, kuinka paljon yhdenneentoista EKR:stä (vuodet 2014–2020) kaikkiaan myönnetään Kenialle rahoitusta. Lisäksi tarkastuksessa arvioitiin, olivatko komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto ottaneet huomioon EU:n jäsenvaltioiden ja muiden avunantajien Kenialle myöntämät avustukset, mukaan lukien EU:n jäsenvaltioiden toimittaman suoran tuen.

Komissio myönsi 90 prosenttia Kenian EKR-määrärahoista hyödyntämällä standardimenetelmää, jota sovelletaan kaikkiin AKT-maihin.

27 Periaatteessa kaikille AKT-valtioille voidaan myöntää rahoitusta Cotonoun sopimuksen nojalla (ks. kohta 11). Ensimmäinen vaihe yhdenneentoista EKR:n avun jakamisessa oli tästä syystä se, että EKR:n kokonaisrahoitus (15 miljardia euroa) jaettiin 75 avustuskelpoisen valtion välillä. AKT-valtioiden määrärahoista päätettiin kolmessa pääasiallisessa vaiheessa: a) laskukaavan soveltaminen laskentataulukossa oleviin vertailukelpoisiin ja ajan tasalla oleviin maakohtaisiin tietoihin, b) laadullinen mukautus ja c) lisämukautukset EKR-komitean kokouksen jälkeen:

¹⁶ EU:n kehitysyhteistyöpolitiikan muutossuunnitelma, s. 9.

- a) **Laskukaava** perustui viiteen indikaattoriin: väestö, bruttokansantuote henkeä kohti, inhimillisen pääoman indeksi, talouden haavoittuvuuden indeksi sekä maailmanlaajuiset hallintotapaa koskevat indikaattorit. Kolme viimeksi mainittua ovat yhdistelmäindikaattoreita. Kaikki indikaattorit normalisoitiin vaihteluvälille 1–6 (paitsi väestö, jonka vaihteluväli oli 0–6,3). Sen jälkeen viisi indikaattoria kerrottiin keskenään.
- b) Tämän jälkeen komissio teki **laadullisen mukautuksen** sellaisten näkökohtien huomioon ottamiseksi, joita ei ollut helppo ilmaista määrällisesti laskukaavan avulla. Tällaisia olivat erityisesti avun potentiaaliset vaikutukset. Nämä mukautukset vastasivat 7,5:tä prosenttia alkuperäisestä kokonaisrahoituksesta.
- c) Jäsenvaltiot keskustelivat avun jakautumisesta **EKR-komitean kokouksessa** syyskuussa 2013, ja lopputuloksena oli, että alkuperäistä kokonaisrahoitusta mukautettiin vielä kolme prosenttia. Nämä mukautukset johtuivat useista näkökohdista, esimerkiksi muutoksista edelliseen EKR:ään verrattuna sekä poliittisesta ympäristöstä ja turvallisuustilanteesta.

28 Cotonoun sopimuksen mukaan avun kohdistaminen eri maiden kesken ”perustuu vakimuotoisiin, objektiivisiin ja läpinäkyviin tarve- ja suorituskriteereihin”.

Laskukaava, jota komissio käytti yhdennentoista EKR:n määrärahojen jakamisessa, oli tämän vaatimuksen mukainen, sillä laskukaavassa hyödynnettiin yhteisiä indikaattoreita, jotka olivat saatavilla kaikista AKT-valtioista (ks. kohta **27 a**). Vaikka nämä indikaattorit kuvastelevat eri maiden tarpeiden suuruutta, ne eivät kerro mitään siitä, mitä nämä tarpeet itse asiassa ovat tai kuinka suuri rahoitusvaje olisi katettava, jotta kyseiset tarpeet voitaisiin tyydyttää.

29 Kolmea edellä mainituista indikaattoreista (bruttokansantuote henkeä kohti, inhimillisen pääoman indeksi ja talouden haavoittuvuuden indeksi) käytetään perusteina valtioiden luokitteluissa vähiten kehittyneiksi maiksi. Tämä tarkoittaa sitä, että näiden indikaattoreiden arvot ovat samanlaisia useimmissa vähiten kehittyneisiin maihin kuuluvissa valtioissa. Keskeiset indikaattorit, joita käytetään potentiaalisten vaikutusten huomioon ottamiseksi, nimittäin maailmanlaajuiset hallintotapaa koskevat indikaattorit, eivät nekään paljastaneet suuria eroja maiden välillä.

30 Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto vahvistivat Kenian rahoituksen määrän tekemättä itse erityistä arviota siitä, mitkä ovat maan kehityksen tavoitteet ja sen esteet. Maan määrärahoista päätettäessä ei myöskään otettu huomioon muilta mailta tai organisaatioilta saatuja avustuksia tai lainoja tai näihin liittyviä tavoitteita.

31 Tilintarkastustuomioistuिन havaitsi lisäksi, että avun jakamisprosessissa ei ollut mahdollista kytkeä apua erityisiin ehtoihin, joissa vaadittaisiin, että edunsaajamaa parantaa toimintansa tuloksellisuutta, noudattaa hyvää hallintotapaa, sitoutuu rakenneuudistuksiin tai pyrkii suitsimaan korruptiota. Esimerkkinä voidaan todeta, että vaikka Kenia on pysynyt Transparency International -järjestön korruptioindeksissä niiden maiden joukossa, jotka edustavat huonointa 21:tä prosenttia indeksiin kuuluvista maista, tarkastuksessa ei havaittu evidenssiä siitä, että EU olisi tämän vuoksi asettanut lisäehtoja Kenian EKR-rahoitukselle. Kenian rahoitus on pysynyt samalla tasolla kuin edellisen EKR:n aikana. [Liitteessä IV](#) kuvataan Kenian korruptio-ongelmaa. Liite on peräisin *Transparency International* -järjestön vuonna 2019 julkaisemasta korruptiobarometrista, jossa kuvataan kansalaisten näkemyksiä ja kokemuksia korruptiosta Afrikassa (*Transparency International Global Corruption Barometer Africa 2019 Citizens' Views and Experiences of Corruption*).

32 Laskukaavan mukaan Kenian määrärahat olivat aluksi 395 miljoonaa euroa. Avun määrää nostettiin 435 miljoonaan euroon sillä perusteella, että maan köyhyyden vähentämisen haasteet olivat merkittäviä, maa oli tärkeä alueellisen integraation ja vakauden kannalta ja maan hallitus oli halukas siirtämään valtaa alueille. EKR-komitean kokouksessa avun määrään ei enää tehty muutoksia, joten lopulliset määrärahat olivat 435 miljoonaa euroa.

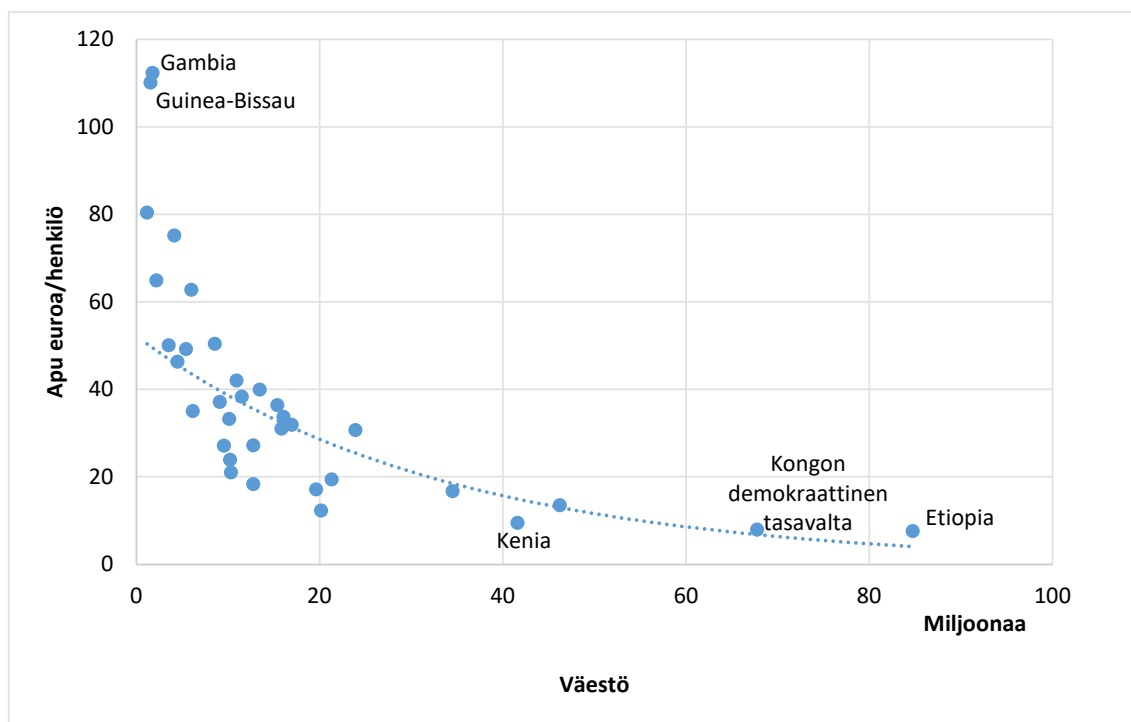
Väestömäärältään suuret maat, kuten Kenia, saivat suhteellisesti vähemmän rahoitusta

33 Koska komissio kohdensi 90 prosenttia varoista pelkästään laskukaavan avulla, tilintarkastustuomioistuिन selvitti tarkemmin, mitkä olivat tämän menettelyn seuraamukset. Tarkastuksessa havaittiin, että komissio oli kohdentanut köyhimille maille enemmän rahoitusta yhdenneistöistä EKR:stä kuin kymmenennestä EKR:stä. Tämä oli ollut myös komission pyrkimyksenä. Vähiten kehittyneet maat ja alhaisen tulotason maat saivat 85 prosenttia kaikista yhdenneistöistä EKR:n määrärahoista, kun vastaava osuus kymmenennen EKR:n osalta oli 80 prosenttia.

34 Kun määrärahojen kohdentamiseen käytettävää laskukaavaa kehitettiin, yksi peruste sen soveltuvuuden arvioinnissa oli se, kuinka lähelle aiemman EKR:n määrärahojen kohdennuksia laskukaavalla päästiin (ks. [liite V](#)). Tähän tulokseen päästiin osaksi siten, että väestöindikaattorin vaikutusta laskukaavassa vähennettiin, minkä seurauksena väestömäärältään suuremmat maat saivat selvästi vähemmän apua henkeä kohti. Esimerkiksi Etiopia, jossa on 85 miljoonaa asukasta, ja Kongon

demokraattinen tasavalta, jossa on 68 miljoonaa asukasta, saivat EU:n apua vähemmän kuin 8 euroa henkeä kohti, kun taas maat, joiden väestö on pienempi, kuten Gambia (1,8 miljoonaa asukasta) ja Guinea-Bissau (1,5 miljoonaa asukasta), saivat yli 100 euroa henkeä kohti. Kenia, jonka väestö avun kohdistamisen aikaan oli suhteellisen suuri, 42 miljoonaa asukasta, sai 9 euroa henkeä kohti. **Kaaviossa 2** esitetään laskukaavan mukaiset määrärahat ennen laadullista mukautusta.

Kaavio 2 – Yhdenneistätoista EKR:stä vähiten kehittyneille maille ja alhaisen tulotason maille myönnetty apu henkeä kohti



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston laatiman, määrärahojen jakautumista koskevan taulukon perusteella (vääristymien välttämiseksi taulukosta on jätetty pois maat, joiden väestö on pienempi kuin miljoona asukasta¹⁷).

35 Väestömäärältään suuremmat maat saivat selvästi vähemmän apua henkeä kohti, sillä väestöindikaattorissa huomioon otettava väestö oli rajattu enintään 40 miljoonaan asukkaaseen¹⁸. Indikaattori ei myöskään perustunut maan väestön

¹⁷ Esimerkiksi Tuvalu, jonka väestö on vähiten kehittyneiden maiden joukossa pienin, vain 10 000 asukasta, sai 380 euroa henkeä kohti.

¹⁸ Rajausta sovellettiin vähiten kehittyneiden maiden ja alhaisen tulotason maiden joukossa neljään maahan (Kenia, Tansania, Kongon demokraattinen tasavalta ja Etiopia) sekä yhteen alemman keskitulotason maahan (Nigeria).

kokonaismäärään vaan kyseisen kokonaismäärän neliöjuureen. **Laatikossa 1** kuvataan, kuinka laskukaava pienentää väestömäärän vaikutusta.

Laatikko 1

Kuinka laskukaava pienentää väestömäärän vaikutusta?

Vähiten kehittyneisiin maihin kuuluvalla valtiolla, jonka väestö on 80 miljoonaa asukasta, olisi johdonmukaisuuden nimissä 20-kertaiset tarpeet verrattuna saman maaryhmän sellaiseen valtioon, jonka väestö on 4 miljoonaa asukasta (olettaen, että muiden indikaattoreiden arvot ovat näillä mailla samat). Kuitenkin koska huomioon otetaan enintään 40 miljoonaa asukasta ja väestömäärään sovelletaan neliöjuurta, 80 miljoonan asukkaan maa saa vain kolminkertaisen rahoituksen verrattuna 4 miljoonan asukkaan maahan.

	Maa A	Maa B
Väestö (miljoonaa asukasta)	80	4
Väestömäärän raja	40	Ei sovelleta
Neliöjuuri	$\sqrt{40}$	$\sqrt{4}$
Tulos	= 6.3	= 2

36 Vaikka väestömäärä oli vain yksi viidestä yhdenentoista EKR:n indikaattorista ja kaikilla indikaattoreilla oli sama painotus avun kohdentamista koskevassa laskukaavassa, väestömäärä vaikutti merkittävästi resurssien jakautumiseen vähiten kehittyneiden maiden kesken. Jos komissio ei olisi soveltanut väestömäärää koskevaa rajausta, suuremmat maat olisivat saaneet valtaosan rahoituksesta.

Yhdenentoista EKR:n ohjelmasuunnittelusta ei käy riittävästi ilmi, että apu kanavoidaan sinne, missä sillä voidaan vähentää eniten köyhyyttä

37 Avulla olisi ensisijaisesti puututtava ongelmiin, jotka ovat edunsaajamaan kehityksen suurimpia esteitä. Jotta apu olisi vaikuttavaa, sen olisi yhdessä muun rahoituksen kanssa saavutettava kriittinen massa. Voimavarojen olisi toisin sanoen sekä henkilöstön että rahoituksen osalta oltava niin suuria, että niiden avulla syntyy

merkittäviä tuloksia¹⁹. Maan (tai sektorin tai hankkeen) ei kuitenkaan pitäisi saada enempää rahaa kuin se kykenee käyttämään.

38 Edellä mainitut periaatteet on vahvistettu myös EU:n kehitysyhteistyöpolitiikan muutossuunnitelmassa ja yhdennentoista EKR:n ohjelmasuunnitteluohjeissa²⁰. Muutossuunnitelmassa korostetaan, että ”EU:n on pyrittävä kohdentamaan resurssinsa sinne, missä niitä eniten tarvitaan köyhyyden vähentämiseksi ja missä niillä saadaan aikaan suurin vaikutus”²¹. Ohjelmasuunnitteluohjeissa todetaan, että sektorivalinnassa on otettava huomioon, voiko EU:n tuki synnyttää sellaisen kriittisen massan, jonka avulla saadaan aikaan merkittäviä ja mitattavia tuloksia. Kriittisessä massassa voi olla kyse tietämyksestä, henkilöresursseista tai rahoitusvaroista²².

39 Edellä selostetuista syistä tilintarkastustuomioistuinin arvioi, olivatko komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto valinneet yhdennentoista EKR:n painopistesektorit Keniassa siten, että a) avulla kyettiin vähentämään eniten köyhyyttä ja b) apu oli riittävän mittavaa, jotta sillä saatiin aikaan merkittäviä tuloksia. Tarkastuksessa arvioitiin lisäksi, olivatko komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto koordinoineet toimiaan vaikuttavalla tavalla EU:n jäsenvaltioiden ja muiden avunantajien kanssa.

40 EU:n kehitysyhteistyöpolitiikan muutossuunnitelmassa todetaan, että inhimillistä kehitystä tukeva, osallistava ja kestävä taloudellinen kasvu on keskeistä köyhyyden vähentämiseksi pitkällä tähtäimellä. Tällainen taloudellinen kasvu asetettiin yhdeksi muutossuunnitelman painopisteistä. Taloudellinen kehitys riippuu monista sellaisista tekijöistä, joihin avunantajat voivat vaikuttaa – hallintotavasta, säädöskehiksestä ja infrastruktuurista sekä inhimillisestä, sosiaalisesta ja taloudellisesta pääomasta.

¹⁹ Ohjeet yhdennentoista Euroopan kehitysrahaston (EKR) ja kehitysyhteistyön rahoitusvälineen (DCI) vuosien 2014–2020 ohjelmasuunnittelua varten, liite II, s. 2.

²⁰ Ohjeet yhdennentoista Euroopan kehitysrahaston (EKR) ja kehitysyhteistyön rahoitusvälineen (DCI) vuosien 2014–2020 ohjelmasuunnittelua varten.

²¹ EU:n kehitysyhteistyöpolitiikan muutossuunnitelma, s. 9.

²² Ohjeet yhdennentoista Euroopan kehitysrahaston (EKR) ja kehitysyhteistyön rahoitusvälineen (DCI) vuosien 2014–2020 ohjelmasuunnittelua varten, liite II, s. 2.

Sektorivalintojen perusteet eivät ole riittävän selkeitä

41 Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto valitsivat avustettavat sektorit yhdessä. Tämän työn tuloksena hyväksyttiin jokaiselle kumppanimaalle monivuotinen maaohjelma, jonka kyseinen maa vahvisti allekirjoituksellaan. Painopistesektorit, jotka oli valittu EU:n ja Kenian hyväksymässä Kenian maaohjelmassa vuosille 2014–2020, saivat rahoitusta seuraavasti:

- a) elintarviketurva ja ilmastohäiriöiden sietokyky – 190 miljoonaa euroa (44 prosenttia)
- b) kestävä infrastruktuuri – 175 miljoonaa euroa (40 prosenttia)
- c) julkisten laitosten tilivelvollisuus – 60 miljoonaa euroa (14 prosenttia)
- d) tukitoimenpiteet (ei painopistesektori) – 10 miljoonaa euroa (2 prosenttia).

42 Kukin edellä mainituista kolmesta painopistesektorista jakautui monenlaisiin osa-alueisiin. Esimerkiksi elintarviketurvaa ja ilmastohäiriöiden sietokykyä koskevan painopistesektorin osa-alueita olivat pienviljelijöiden käytäntöjen muutos, maanhallinta, kuivuudesta johtuvien hätätilojen hallinta, käteisrahana annettu apu kuivuuden uhreille ja ilmastokestävä yhteisöjen infrastruktuuri. Kestävää infrastruktuuria koskevaan painopistesektoriin kuuluu liikenneinfrastruktuuri ja energia. Julkisten laitosten tilivelvollisuutta koskeva painopistesektori pitää sisällään vaalit, julkisen varainhoidon, oikeushallinnon ja oikeusavun sekä vaihtoehdot vankeusrangaistukselle. Kenialle myönnetyn rahoituksen jakaminen näin monelle osa-alueelle lisää riskiä siitä, että rahoitus ei synnytä yhdelläkään sektorilla sellaista tarvittavaa kriittistä massaa, jonka avulla saavutettaisiin merkittäviä tuloksia.

43 Komission sektorivalinta perustui Kenian kansalliseen kehityssuunnitelmaan (*Vision 2030* -asiakirja) ja sen täytäntöönpano-ohjelmiin, jotka tunnetaan keskipitkän aikavälin suunnitelmina²³. Nämä asiakirjat kattavat suuren määrän osa-alueita, jotka vaihtelevat sosiaalisista näkökohdista (esim. urheilu, asuminen ja sukupuolten tasa-arvo) talouden eri sektoreihin (esim. matkailu, rahoituspalvelut ja kauppa). Komissio

²³ Vision 2030 -asiakirja hyväksyttiin 10. kesäkuuta 2008, ja se kattaa kauden 2008–2030. Keskipitkän aikavälin suunnitelmat tehdään viisi vuotta kestäville kausille. Toinen keskipitkän aikavälin suunnitelma kattaa vuodet 2013–2017 eli suurin piirtein saman kauden kuin yhdestoista EKR.

olisi näin ollen voinut valita monia muita sektoreita kuin tämänhetkisiä painopistesektoreita, ja silti valinta olisi ollut Vision 2030 -asiakirjan mukainen.

44 Kenian maaohjelmassa selostettiin, miksi painopisteiksi valitut sektorit olivat tärkeitä. Siinä ei kuitenkaan arvioitu kattavasti, millainen potentiaali muilla sektoreilla olisi ollut vähentää köyhyyttä ja mitkä olisivat olleet EU:n mahdollisuudet auttaa näitä muita sektoreita. Tilintarkastustuomioistuim ei myöskään löytänyt evidenssiä tällaisen arvion tekemisestä jossain muualla kuin maaohjelmassa. Sen vuoksi jäi epäselväksi, miksi komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto katsoivat, että painopisteiksi valittujen sektoreiden tukeminen – joidenkin muiden sektoreiden sijasta – auttaisi Keniaa eniten köyhyyden vähentämisessä.

45 Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto eivät selittäneet, miten ne päätyivät olemaan antamatta suoraa tukea valmistusteollisuudelle. Monissa talouksissa, joissa kehitys on ottanut suuria harppauksia, on siirrytty maatalousyhteiskunnasta teollisuusyhteiskuntaan²⁴. Näin ei ole käynyt Keniassa: kolmasosa maan BKT:stä on edelleenkin peräisin maataloudesta, kun taas valmistusteollisuuden osuus on vain 10 prosenttia eli sama kuin 40 vuotta sitten²⁵. Valmistusteollisuus voisi luoda mittavan määrän työpaikkoja Keniaan, myös vähemmän koulutetuille ihmisille. Se kykenisi merkittäväällä tavalla myös kohentamaan Kenian kauppasetta ja vauhdittamaan muita sektoreita, kuten maataloutta ja luonnonvarojen hallintaa²⁶.

46 Maailmanpankki on luonnehtinut Keniaa yrittäjähenkiseksi maaksi ja todennut, että maalla on valmistusteollinen perusta²⁷. Sen vuoksi on todennäköistä, että järjestelmällisillä toimilla, joilla pyrittäisiin poistamaan valmistusteollisuuden rakenteelliset ongelmat, voitaisiin synnyttää asteittain voimistuvaa talouskasvua. Lisäksi on syytä korostaa, että valmistusteollisuussektorin laajentaminen valittiin

²⁴ Simone Raudino, *Development Aid and Sustainable Economic Growth in Africa*, luku 3, s. 79–129. Ks. myös Uchenna R. Efobi ja Simplice Asongu (toim.), *Financing Sustainable Development in Africa*, s. 421–450. Ks. myös Carol Newman (toim.), *Manufacturing transformation*, s. 1–23.

²⁵ Dianah Ngui, Jacob Chege ja Peter Kimuyu, *Kenya's Industrial Development*, artikkeli julkaisussa *Manufacturing Transformation*, Carol Newman (toim.), s. 80.

²⁶ Carol Newman ja muut (toim.), *Manufacturing transformation*, s. 5. Ks. myös Uchenna R. Efobi ja Simplice Asongu (toim.), *Financing Sustainable Development in Africa*, s. 428 ja 429.

²⁷ Maailmanpankkiryhmä, *2016 Kenya Country Economic Memorandum: From Economic Growth to Jobs and Shared Prosperity*, s. xvii ja vii.

myöhemmin yhdeksi niistä painopisteistä, jotka Kenian presidentti toi esiin viimeisimmässä kehitystoimiin liittyvässä yleissuunnitelmassaan (*Big 4 Agenda*). Lisäksi nopea väestönkasvu ja kaupungistuminen merkitsevät sitä, että nuoret ihmiset tarvitsevat yhä enemmän työpaikkoja kaupungeissa ja niiden liepeillä. Jos näitä tarpeita ei tyydytetä, seurauksena voi olla uusia sosiaalisia ongelmia.

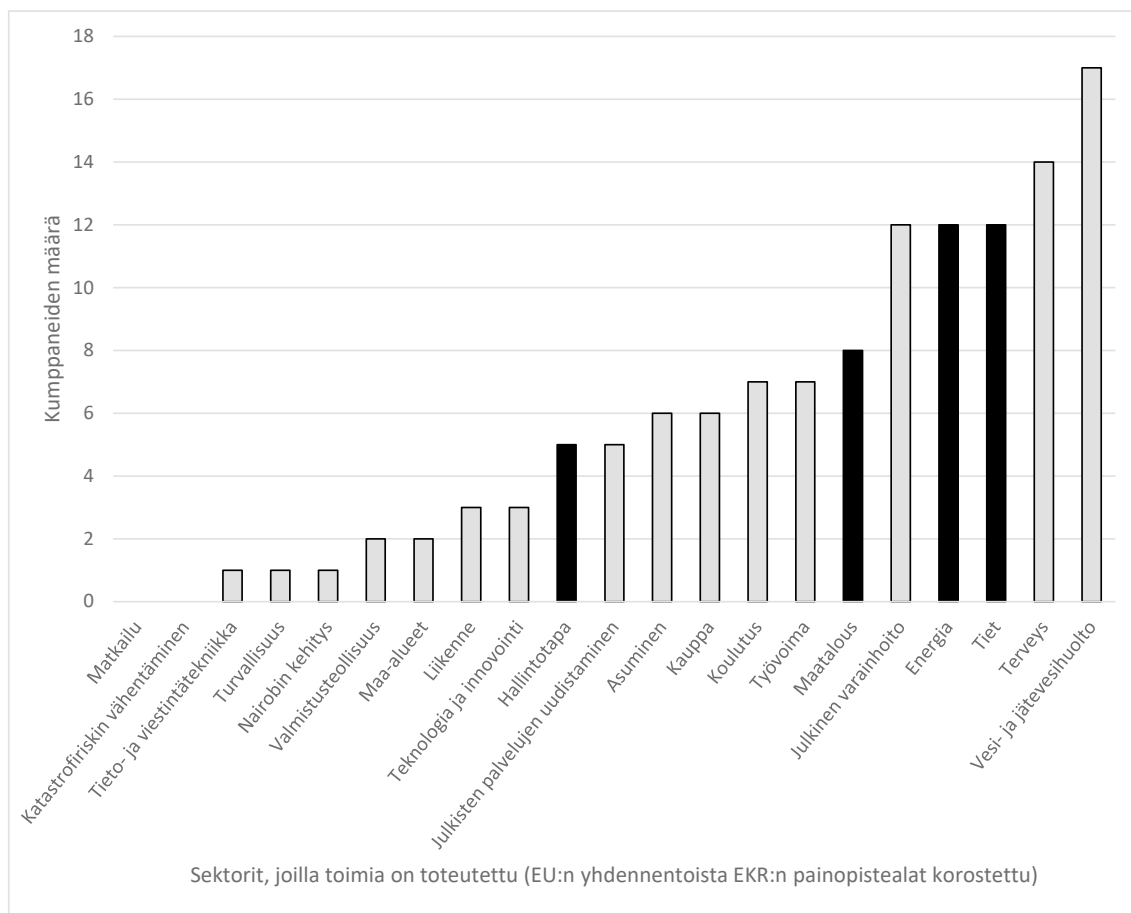
47 Toinen esimerkki koskee Kenian tieto- ja viestintätekniikkasektoria. Toimiala kasvoi 10,9 prosenttia vuonna 2017²⁸, ja maa tunnetaan valmiuksistaan tarjota innovatiivisia palveluita. Kenian hallitus on yhdessä yksityissektorin kanssa vuodesta 2008 kehittänyt *Konza Technopolis* -nimistä teknologiakaupunkia. Kaupunki tulee tarjoamaan toimipaikan uudelle teknologia-alan yliopistolle sekä yrityksille, jotka toimivat tieto- ja viestintätekniikan, insinööritieteiden ja bioteknologian aloilla. Suunnitelmana on, että uudesta kaupungista tulee erityistalousalue, jossa on tarjolla kaikki paikallispalvelut (kuten asunnot ja sairaalat). Kaupungissa on kuitenkin vielä tehtävä laajamittaisia infrastruktuuri-investointeja. Innovoinnilla ja digitaalitaloudella on potentiaalia kasvattaa korkean lisäarvon vientiä ja luoda työpaikkoja, ja siksi kehittyneet maat käyttävät julkisia varoja edistääkseen näitä toimintoja.

Vaikka avunantajat koordinoivat toimiaan laajamittaisesti, tällä koordinoitavuudella oli vain vähän vaikutusta painopistesektoreiden valintaan

48 Maaohjelmassa komissio kuvailee joitain toimintoja, joiden tarkoituksena on koordinoida komission ja muiden avunantajien toimia. Tällaisia toimintoja ovat avunantajien sektorikohtaiset työryhmät ja yhteinen toimintapoliittinen vuoropuhelu. Asiakirja sisältää lisäksi matriisin sektoreista, joilla toimii muita avunantajia, mukaan lukien muita kuin EU:n jäsenvaltioita. Matriisin yhteenveto esitetään [kaaviossa 3](#). Yhdennentoista EKR:n painopistesektorit esitetään kaaviossa tummennettuina. Tilintarkastustuomioistuin ei kuitenkaan havainnut evidenssiä siitä, että koordinointi muiden avunantajien kanssa olisi vaikuttanut komission sektorivalintoihin.

²⁸ Afrikan kehityspankki, *2018 African Economic Outlook: Kenya Country Note*, s. 9.

Kaavio 3 – Avunantajamatriisin yhteenveto



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin EU:n ja Kenian vuosille 2014–2020 hyväksymän maaohjelman perusteella.

49 Sen lisäksi että komissio on laatinut edellä esitetyn matriisin, se on tehnyt yhteistä ohjelmasuunnittelua yhdeksän jäsenvaltion ja Euroopan investointipankin (EIP) kanssa. Tämän työn tuloksena syntyi toukokuussa 2015 EU:n yhteinen yhteistyöstrategia, jonka mukaisesti edistetään vuosille 2014–2017 laadittua Kenian keskipitkän aikavälin suunnitelmaa. Tässä ensimmäisessä EU:n yhteisessä yhteistyöstrategiassa esitettiin suunnitelma työnjaosta, jonka mukaisesti EU:n yhteisen ohjelmasuunnittelun neljällä painopistesektorilla toteutetaan toimia kauden 2014–2017 aikana. Koska strategiamenettely seuraa viisi vuotta kestävästä keskipitkän aikavälin suunnitelman täytäntöönpanokautta, tätä yhteistä strategiaa ei julkaistu ennen kuin toukokuussa 2015 eli lähes vuosi maaohjelman jälkeen. Siten strategialla ei ollut vaikutusta komission painopistesektoreiden valintaan.

50 Niistä kymmenestä jäsenvaltiosta, joilla on edustajia Keniassa, kahdeksan toimii infrastruktuurisektorilla ja seitsemän joko energiasektorilla tai liikennesektorilla taikka

molemmilla. Vuosien 2018–2022 yhteisessä strategiassa²⁹ arvioidaan, että EU:n, Euroopan investointipankin ja jäsenvaltioiden infrastruktuurisektorille antama apu yhteenlaskettuna voi nousta jopa 2 353,4 miljoonaan euroon viiden vuoden aikana (470,68 miljoonaa euroa vuodessa). Tämä määrä sisältää myös vesi- ja jätevesihuoltoon sekä asumiseen liittyvät alasektorit, joilla EU ei toimi. Valtaosa muiden avunantajien rahoituksesta, ellei kaikki, tullaan myöntämään lainoina.

Kasvua ja tuottavuutta edistäviä toimia toteutettiin enemmän, mutta sektorikohtainen tuki keskittyi lähinnä pienviljelijöihin ja kuiviin tai puolikuiviin alueisiin

51 Elintarviketurvaa ja ilmastohäiriöiden sietokykyä koskevalla painopistesektorilla keskitytään Kenian maaseutuväestöön ja tuetaan toimia, joilla

- 1) lujitetaan järjestelmiä, jotka on otettu käyttöön tulevien kuivuuskausien kielteisten vaikutusten lieventämiseksi
- 2) muunnetaan pienviljelijöiden noudattama maatalouden harjoittamismalli omavaraisviljelystä liiketoiminnaksi
- 3) kehitetään ilmastokestävää infrastruktuuria ja kohennetaan maanhallintaa rauhan ja turvallisuuden varmistamiseksi.

52 Tammikuun 2020 loppuun mennessä tällä sektorilla tehdyt sopimukset kattoivat 85 prosenttia sektorin rahoituksesta. *Liitteessä VII* esitetään yksityiskohtaisempi katsaus sektorin kuudesta toimesta. Suurin toimi on AgriFI. Tämä 45 miljoonan euron ohjelma sisältää 20 miljoonan euron avustusosuuden yrityksille ja 10 miljoonan euron sekarahoituskomponentin Euroopan investointipankin kanssa. Tämän toimen tuella tullaan kehittämään ja ottamaan käyttöön uusia palveluja, joilla autetaan pienviljelijöitä kasvattamaan tuotantonsa lisäarvoa ja markkinoimaan tuotteitaan. Toiseksi suurin toimi on Agri-biz-ohjelma, jonka arvo on 43,5 miljoonaa euroa. Ohjelman määrärahoista 20 miljoonaa euroa käytetään sekarahoitukseen Afrikan kehitysrahaston myöntämän rahoituksen kanssa. Tätä hanketta yhteisrahoittavat myös YK:n elintarvike- ja maatalousjärjestö (FAO) ja Tanskan kansainvälisen kehitysyhteistyön virasto (DANIDA). Ohjelman tavoitteena on tukea toimia, joilla kehitetään nuorten henkilöiden sekä naisten liiketoiminta- ja työllistymismahdollisuuksia maaseudulla.

²⁹ Kenian kanssa laadittu yhteinen eurooppalainen strategia vuosille 2018–2022.

53 Kuivuudesta johtuvien hätätilojen lopettamiseen tähtäävässä Kenian hallituksen strategiassa (*Ending Drought Emergencies*) toteutetaan kolme hanketta, joista yksi on arvoltaan 20 miljoonaa euroa, toinen 30 miljoonaa euroa ja kolmas 30,5 miljoonaa euroa. Hankkeista yksi keskittyy tukemaan kuivuusriskin hallintaa ja koordinaatiota, toinen ilmastokestäviä infrastruktuureja, joilla pyritään parantamaan veden tarjontaa ja jäteveden käsittelyä kuivilla ja puolikuivilla alueilla, ja kolmas elinkeinojen häiriönsietokykyä ja kuivuusriskin hallintaa. Tällä sektorilla toteutetaan lisäksi hanke, jossa tuetaan 16,5 miljoonalla eurolla maatalousalan muutokseen sekä maanhallinnan hajauttamiseen tähtäävää prosessia. Hankkeen tavoitteena on vahvistaa pienviljelijöiden ja paimentolaisyhteisöjen elintarviketurvaa sen avulla, että edunsaajille tarjotaan paremmat mahdollisuudet saada käyttöönsä maatalouspalveluja ja maata.

54 Kenian maa-alasta vain 17 prosenttia soveltuu kasvintuotantoon, ja tämä maa sijaitsee alueilla, joilla asuu 80 prosenttia väestöstä. Jotta viljeltyä pinta-alaa voitaisiin lisätä ja nykyisten viljelysten tuottavuutta kasvattaa, on tehtävä massiivisia investointeja kastelujärjestelmiin. Samalla noin 87 prosenttia Kenian maanviljelijöistä viljelee alle kahden hehtaarin suuruista maa-aluetta ja noin 67 prosenttia alle yhden hehtaarin suuruista maa-aluetta³⁰. Näillä pienviljelijöillä ei ole mahdollisuutta saada luottoja, joiden avulla he voisivat investoida tuotantoteknologiaan (kuten koneisiin tai kasvihuoneisiin) tai muihin suuriin infrastruktuureihin.

55 Maailmanpankki on raportoinut, että Kenia menettää koko ajan merkittäviä tuloja, koska se ei nosta maataloustuotteidensa lisäarvoa³¹. Maataloustuotteiden jalostus, jonka potentiaali vientitulojen kasvattamiseen ja työpaikkojen luomiseen on suuri, on riippuvainen vakaasta tuotannosta. Vaikka pienviljelijät lisäisivät tuottavuuttaan ja alkaisivat myydä osan sadostaan, he eivät kykenisi turvaamaan sellaista määrältään ja laadultaan vakaata tuotantoa, jota maataloustuotteiden jalostus tarvitsee. Vaikka joissakin yhdennentoista EKR:n hankkeissa onkin painopisteenä pienviljelijöiden saattaminen osaksi arvoketjuja, pienviljelijöiden suuri määrä itsessään aiheuttaa kuitenkin sen, että maataloustuotannon organisointi on tehottomampaa maataloustuotteiden jalostusteollisuuden näkökulmasta.

³⁰ Maailmanpankki, *Kenya Economic Update, Unbundling the Slack in Private Sector Investment, Transforming Agriculture Sector Productivity and Linkages to Poverty Reduction*, s. 30 ja 31.

³¹ Ks. edellisen alaviitteen asiakirja, s. 31.

Infrastruktuureihin kohdistettu apu on merkityksellistä, mutta suunnitelmat eivät ole realistisia käytettävissä olevaan rahoitukseen nähden

56 Kestävää infrastruktuuria koskevaan painopistesektoriin kuuluu maaohjelmassa kaksi alasektoria, energia ja liikenne, joilla kummallakin on omat erityiset tavoitteensa:

- 1) kehittää tehokkaampia ja ympäristöystävällisempiä energiapalveluita, jotka ovat kaikkien käytettävissä,
- 2) kehittää tehokkaampi ja turvallisempi liikennejärjestelmä, jonka tuottavuus on suurempaa ja kielteiset ympäristövaikutukset pienempiä.

57 Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi maaohjelmaan on sisällytetty yli 20 aloitetta, muun muassa seuraavat:

- 1) runsaasti resursseja vaativat toimet, kuten energian tuottamiseen, siirtämiseen ja jakeluun liittyvän kapasiteetin kehittäminen ja hajautetut verkon ulkopuoliset järjestelmät
- 2) uudet energianlähteet, jotka perustuvat aurinkoenergiaan ja tuulivoimaan
- 3) kotitalouksien energiatehokkuusohjelmat, jotka liittyvät ruoanlaittoon ja valaistukseen
- 4) liikenneverkot (esim. tiet, satamat, julkinen liikenne, lihasvoimaan perustuva liikenne ja siirtymiset liikennemuodosta toiseen).

58 Tilintarkastustuomioistuon katsoo, että infrastruktuuritarpeisiin liittyvät toimet ovat merkityksellisiä Kenian kehityksen kannalta. On kuitenkin todettava, että 175 miljoonan euron määrärahat eivät ole riittävän suuria, jotta kaikki maaohjelmassa luetellut suunnitelmat voitaisiin panna täytäntöön. Kenian infrastruktuurin kehittämiseen tarvittaisiin kolme miljardia Yhdysvaltain dollaria vuodessa liikenteen ja kaksi miljardia Yhdysvaltain dollaria vuodessa energian osalta³².

Tilintarkastustuomioistuon katsoo näin ollen, että maaohjelman tavoitteet ovat epärealistisia ja infrastruktuuriin liittyvän painopistealueen määrärahat ovat riittämättömiä merkittävän vaikutuksen aikaansaamiseksi.

³² Afrikan kehityspankki, *2018 African Economic Outlook: Kenya Country Note*, s. 8 ja 9.

59 Maaohjelmassa ei selitetty, kuinka tämän 175 miljoonan euron EU-tuen avulla voitaisiin panna nämä hyvin kunnianhimoiset suunnitelmat täytäntöön. Ohjelmassa todettiin vain yleisluontoisesti, että suositeltavin rahoitusmalli olisi EU:n avustusten ja eurooppalaisten rahoituslaitosten (myös Euroopan investointipankin) lainojen välinen sekarahoitus. Lisäksi pyrittiin hyödyntämään julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien mahdollisuuksia. Myös tarkastuksen aikana haastatellut komission edustajat totesivat, että sekarahoitus ja julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet olisivat tapoja saavuttaa kriittinen massa. Komissio ei kuitenkaan arvioinut, kuinka suurta vipuvaikutusta sekarahoitukselta odotetaan, eikä tarkastuksessa myöskään tullut esiin analyyseja siitä, kuinka tälle sektorille osoitetuilla 175 miljoonalla eurolla saataisiin aikaan merkittäviä tuloksia.

60 Joulukuuhun 2019 mennessä tällä sektorilla tehdyt sopimukset ja sitoumukset kattoivat 85 prosenttia sektorin rahoituksesta (ks. *liite VII*). Tukitoimia on viisi, joista neljään sisältyy sekarahoitusta. Suurin toimi on kaupunkiliikenneohjelma (*Urban Mobility Programme*), jonka arvo on 45 miljoonaa euroa. Ohjelmalla pyritään parantamaan kaupunkiliikenteen kestävyyttä ja tehokkuutta Keniassa. Ilmastokestävien maaseututeiden rakentamista kuiville ja puolikuiville alueille tuetaan 30 miljoonan euron hankkeella, joka pannaan täytäntöön sekarahoituksella Ranskan kehitysyhteistyöviraston (*Agence Française de Développement, AFD*) lainojen kanssa. Mombasan satamahankkeesta osoitetaan lähes 20 miljoonaa euroa sekarahoitukseen Euroopan investointipankin lainojen kanssa. Rahoituksen tarkoituksena on lisätä sataman kapasiteettia ja tehokkuutta.

61 Energia-alalla on osoitettu 32 miljoonaa euroa Afrikan investointijärjestelyyn Kenian energiasektorin tukemiseksi. Tähän mennessä on tehty sopimus seitsemän miljoonan euron osoittamisesta sekarahoitukseen AFD:n lainojen kanssa, ja suunnitelmissa on tämän lisäksi 25 miljoonan euron osoittaminen sekarahoitukseen jonkin muun rahoituslaitoksen lainojen kanssa. Avun tarkoituksena on 1) yksityissektoria tukemalla lisätä kestävänsä energian tuotantoa, energian saatavuutta ja energiatehokkuutta sekä 2) lisätä Kenian sähköverkon häiriönsietokykyä, vakautta ja tehokkuutta. Kenian energia- ja liikennesektoreita on lisäksi tuettu 22 miljoonalla eurolla. Tuki koostuu avustuksesta ja teknisestä tuesta, joiden avulla pyritään erityisesti hallintotavan parantamiseen näillä sektoreilla.

62 Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto vahvistivat tilintarkastustuomioistuimen kanssa käydyissä haastatteluissa sen, että vaikka varsinkin infrastruktuuri valittiin painopistesektoriksi Kenian hallituksen vaatimuksesta, päätös, jolla tämän painopistesektorin piiriin otettiin myös energia, johtui paremminkin EU:n

toimintapolitiikasta. EU:n kehitysyhteistyöpolitiikan muutossuunnitelmassa mainitaan erityisesti, että energiasektori on tulevaisuudessa yksi EU:n avun keskeisistä painopistealueista.

Hallintotapaa koskevalle sektorille annettua apua ei kohdistettu suoraan korruption torjuntaan

63 Julkisten laitosten tilivelvollisuutta koskevalle sektorille on myönnetty 60 miljoonan euron määrärahat. Toimien kohteena on kolme osa-aluetta: vaalit, julkinen varainhoito ja oikeus. Tällä painopistesektorilla toteutettujen toimien edunsaajiin tulee kuulumaan myös kansalaisyhteiskunnan organisaatioita. Tammikuun 2020 loppuun mennessä kaikista tämän sektorin toimista oli tehty sopimukset (ks. [liite VII](#)).

64 Vaaleihin liittyvän tuen tavoitteena oli varmistaa, että vuoden 2017 vaaleissa valmistelut, vaalijärjestelyt ja perustuslain noudattaminen olisivat paremmalla tasolla kuin edellisissä vaaleissa. Tähän tarkoitukseen myönnettiin yhteensä viisi miljoonaa euroa.

65 Oikeudenhoitojärjestelmään liittyvän tuen tavoitteena on se, että entistä useammat kenialaiset voivat käyttää oikeuspalveluja. Oikeusalalla toteutettavassa hankkeessa annetaan oikeusapua köyhille ja syrjäytyneille yhteisöille, jotta oikeuspalvelut olisivat paremmin näiden ryhmien ulottuvilla. Lisäksi hankkeessa pyritään kehittämään vaihtoehtoja vankeusrangaistuksille. Hankkeessa on tehty sopimuksia yhteensä 29 miljoonalla eurolla.

66 Julkiseen varainhoitoon liittyvän tuen tavoitteena on lisätä tämän toiminnan läpinäkyvyyttä sekä keskushallinnon että maakuntien tasolla. EU:n tuki myönnetään budjettitukena, ja se on suunniteltu kattamaan useita hallintokyklien vaiheita, esimerkiksi talousarvion täytäntöönpano, kirjanpito, tarkastustoiminta ja valvonta. Toimen yhteydessä on tehty sopimuksia yhteensä 26 miljoonalla eurolla siten, että budjettitukiosio kattaa 23,5 miljoonaa euroa ja täydentävän tuen osio 2,5 miljoonaa euroa.

67 Maaohjelmassa tai missään muussakaan asiakirjassa ei esitetty kattavaa analyysia siitä, miten EU oli valinnut tukitoimet, joilla se pyrki lujittamaan oikeusvaltioperiaatteen noudattamista ja sitä kautta parantamaan hallintotapaa. Tilintarkastustuomioistuin ei esimerkiksi löytänyt syytä sille, miksi komissio ja

Euroopan ulkosuhdehallinto olivat valinneet toimet, jotka koskivat vaihtoehtoja vankeusrangaistukselle ja oikeusapua vähävaraisille ihmisille. Tämä tuki ei kohdistunut miltään osin suoraan korruptioon, vaikka on osoitettu, että korruptio vaikuttaa kielteisesti kasvuun, kansainväliseen kauppaan, markkinoiden avoimuuteen, maahan suuntautuviin ulkomaisten investointien virtoihin, yritysten kilpailukykyyn ja tuottavuuteen³³. Transparency International -järjestön korruptioindeksissä vuodelta 2018 Kenia sijoittui 180 maan joukossa sijalle 144 eli niiden maiden joukkoon, jotka edustivat huonointa 21:tä prosenttia indeksiin kuuluvista maista. Lähes kaikki tilintarkastustuomioistuimen Keniassa haastattelemat henkilöt, jotka edustivat muita organisaatioita kuin Kenian hallitusta³⁴, pitivät korruptiota suurimpana esteenä maan kehitykselle.

Kymmenennen Euroopan kehitysrahaston hankkeissa yleisesti ottaen saavutettiin odotetut tuotokset ja tulokset, mutta hankkeiden vaikutusta Kenian kehitykseen kokonaisuutena ei vielä osoitettu

68 Tilintarkastustuomioistuimien tarkasti otoksen Keniassa toteutetuista toimista. Otos kattoi 53 prosenttia kymmenennen EKR:n menoista (ks. [taulukko 2](#) ja [liite VI](#)). Tilintarkastustuomioistuin arvioi, oliko näissä hankkeissa saavutettu odotetut tuotokset, tulokset ja vaikutukset.

Maanteihin kohdistuvalla EU:n tuella parannettiin peruspalveluiden saatavuutta, mutta se, edistikö tuki taloudellista kehitystä, jäi osoittamatta

69 Infrastruktuurisektorin suurin hanke oli Merillen ja Marsabitin välinen tie, johon kohdistettiin 24,8 prosenttia sovitusta avusta (88 miljoonaa euroa). Tie tuli valmiiksi toukokuussa 2017. Tämän hankkeen tavoitteena oli lisätä kestäväää ja tasa-arvoista talouskasvua. Tavoitteen saavuttamista mitattiin paitsi kauppaa ja BKT:n kasvua koskevilla indikaattoreilla myös indikaattoreilla, joilla mitattiin epätasa-arvoon liittyvää

³³ U4 Anti-Corruption- ja Transparency International -järjestöjen raportti *Integrity risks for international businesses in Kenya*, s. 2–5.

³⁴ Muun muassa EU:n Kenian edustuston ja eurooppalaisten organisaatioiden, kuten Euroopan investointipankin ja Saksan kauppakamarin, edustajat.

Gini-kerrointa, köyhyysrajan alapuolella elävien ihmisten määrää, työllisyysastetta, matkustusmukavuutta ja liikenneturvallisuutta.

- a) Hankkeen tuotoksena päällystettiin 122 kilometriä soratietä. Tämä on kolme prosenttia Kenian kansainvälisistä valtateistä, joiden pituus on 3 600 kilometriä. Lisäksi hankkeessa parannettiin Marsabitin kaupungin väyliä kuuden kilometrin pituudelta.
- b) Parempien tienpintojen tuloksena matkustusajat ovat lyhentyneet. Useat sidosryhmät selostivat, kuinka aiemmin 800 kilometrin matka Moyalesta Nairobiin kesti kolme päivää. Oli pysähdyttävä Marsabitissä ja Isiolossa, ja ajoneuvot olivat vaarassa juuttua mutaan. Nyt matka voidaan taistaa yhdessä päivässä. Toimintakustannukset ovat alentuneet, ja esimerkiksi kuorma-autojen taksat ja linja-autoliput ovat kolmanneksen halvempia. Keskimääräinen päivittäinen liikenne on kasvanut 123 ajoneuvosta vuonna 2014 kaikkiaan 543 ajoneuvon vuoden 2020 tammikuussa. Merkittävästä kasvusta huolimatta liikenteen määrä on edelleen vähäinen³⁵.

70 Maakuntahallituksen edustajat ja jotkin kansainväliset organisaatiot vahvistivat, että terveys- ja koulutuspalveluiden ja maataloustuotteiden saatavuus oli parantunut (joskaan tätä asiaa ei ollut mitattu). Lisäksi alueellinen liikennekäytävä, jonka varrella kyseinen hanke toteutettiin, on ollut keskeisen tärkeä alueen elintarviketurvan parantamiseksi³⁶. Koska peruspalveluiden saatavuus on parantunut, hankkeen sosiaaliset tulostavoitteet on saavutettu. Mitään evidenssiä ei kuitenkaan vielä havaittu siitä, että tie olisi vauhdittanut talouskasvua.

71 Merillen ja Marsabitin välinen tie kulkee harvaanasutun alueen läpi, jolla useimmat ihmiset hankkivat elantonsa karjan laidunkasvatuksella paimentolaisina. Noudattaessaan tätä perinteistä elämäntapaa ihmiset liikkuvat usein paikasta toiseen

³⁵ Vertailun vuoksi todettakoon, että reitin Sabasaba Junction – Makupa Causeway – Changamwe (noin 3,2 km) läpi kulkee päivittäin keskimäärin 37 000 ajoneuvoa. Luku edustaa kaiken tyyppisiä ajoneuvoja, joista raskaita kuorma-autoja on noin 12 000. Tämän tien niillä osuuksilla, jotka ovat ostosalueiden ulkopuolella, eli reitillä Miritini–Mazeras–Mariakani (noin 26 kilometriä), kulkee päivittäin keskimäärin 9 500 ajoneuvoa, mukaan lukien 4 300 raskasta kuorma-autoa. *Lähde: Mombasa to Mariakani (A109) Road, Preliminary and Detailed Engineering Design, Environmental and Social Impact Assessment (Esia) Report*, s. 153 ja 154.

³⁶ USAIDin tutkimus Kenian ja Etiopian välisistä kauppareiteistä: *A pathway to agricultural development, regional economic integration and food security*, 2018, s. 1.

löytääkseen karjalleen sopivia laitumia. He kuluttavat suhteellisen vähän teollisia valmisteita. Epäsuotuisan ilmaston vuoksi alueella on vain vähän kasvillisuutta ja Marsabitin ja Merillen välillä ja näiden kaupunkien ympäristössä on erittäin vähän teollisuutta.

72 Merillen ja Marsabitin välinen tie on osa valtaväylää, joka yhdistää Kenian pääkaupungin Nairobin Etiopian pääkaupunkiin Addis Abebaan, ja sillä on potentiaalia kasvattaa näiden kahden maan välistä kauppaa. Kuitenkin se seikka, että tietä käytetään edelleen suhteellisen vähän (ks. kohta [69 b](#))), viittaa siihen, että tien kunto ei ole ollut tärkein kaupan kasvun este. Vaikka kaikki 543 ajoneuvoa, jotka kulkevat tietä pitkin päivittäin, olisivat tavaralastissa olevia kuorma-autoja, ne olisivat edelleen vain murto-osa Kenian kuljetusten volyymista. Kenian ja Etiopian kaupalle on ollut kaksi keskeistä estettä: Etiopia ei ole ollut sitovien alueellisten kauppasopimusten osapuoli, ja lisäksi turvallisuustilanne Etiopian puolella rajaa on ollut epävakaa, minkä vuoksi alueen läpi on ollut turvatonta kulkea³⁷.

Kolmasosa Kenialle myönnetystä kymmenennen EKR:n avusta suunnattiin kuivilla tai puolikuivilla alueilla toimiville pienviljelijöille, joiden vaikutus Kenian talouteen kokonaisuutena on pieni

73 EU myönsi kuivien ja puolikuivien alueiden maakunnille rahoitusta 110,7 miljoonaa euroa eli 32 prosenttia Kenian kokonaisrahoituksesta. Paimentolaisten ja viljelijä-paimentolaisten harjoittama maatalous on tärkein elinkeino näillä alueilla. Kenian koko väestöstä 51 prosenttia ja Kenian köyhistä ihmisistä 56 prosenttia asuu kuivien tai puolikuivien alueiden maakunnissa. Köyhä ihminen määritellään tässä siten, että kyseessä on maaseudulla asuva henkilö, jolla on käytettävissään vähemmän kuin 30 euroa kuukaudessa, tai kaupungissa asuva henkilö, jolla on käytettävissään vähemmän kuin 60 euroa kuukaudessa³⁸.

74 Hyviä viljelykäytäntöjä koskevassa hankkeessa (*The Good Agricultural Practice project*) pyrittiin parantamaan kuivilla tai puolikuivilla alueilla toimivien pienviljelijöiden

³⁷ Ks. edellisen alaviitteen asiakirja, s. 43 ja 22.

³⁸ Kenian kansallinen tilastovirasto, Kenian integroitu kulutustutkimus, vuodet 2015/2016, s. 44, 46 ja 49.

tietämystä maan kasvukuntaa ylläpitävästä viljelystä ja hyvistä viljelykäytännöistä. Lisäksi pyrittiin luomaan yhteyksiä markkinoihin ja lisäämään elintarviketurvaa.

- a) Hankkeen tuotoksena 40 000 maanviljelijää (0,42 prosenttia kaikista Kenian maanviljelijöistä) hyödyntää nyt uusia menetelmiä.
- b) Uusia menetelmiä noudattavien viljakasvien viljelijöiden keskimääräiset sadot hehtaaria kohti ovat hankkeen tuloksena kasvaneet 121 prosenttia ja kyseisiä menetelmiä hyödyntävien palkokasvien viljelijöiden sadot taas 98 prosenttia. Tuotantokustannukset ovat alentuneet 22 prosenttia viljakasvien osalta ja 19 prosenttia palkokasvien osalta. Kun hyvät viljelykäytännöt on kerran otettu käyttöön, ne tuottavat jatkuvasti tuloksia, eikä uusia rahoituslähteitä tarvita. Niinpä tämän hankkeen kestävyys onkin vahva.

75 Kuivuuden hallinnasta vastaava kansallinen virasto (*The National Drought Management Authority*, NDMA) on pannut täytäntöön hankkeita, joilla on pyritty lisäämään kuivilla ja puolikuivilla alueilla sijaitsevien yhteisöjen kykyä sopeutua kuivuuteen.

- a) Tämän toimen tuotoksena on toteutettu kymmenen strategisen valmiuden hanketta kymmenessä maakunnassa. Näiden hankkeiden tuella on otettu käyttöön ennaltaehkäiseviä välineitä ja vahvistettu paikallisia valmiuksia, jotta kuivuuskausien hallinta onnistuisi tehokkaasti.
- b) Näiden projektien tuloksena kuivuuskausien kohtalokkaat seuraamukset ovat vähentyneet. NDMA:n mukaan karjankuolemista on eräissä maakunnissa ilmoitettu merkittävästi vähemmän kuin edellisen, vuosina 2009–2011 vallinneen kuivuuden aikana, jolloin 70 prosenttia karjasta kuoli. Esimerkiksi Marsabitin ja Samburun maakunnat ovat raportoineet 20–40 prosentin kuolleisuudesta karjassa, kun taas Isiolon maakunnassa karjaa ei ole kuollut kuivuuden vuoksi lainkaan.

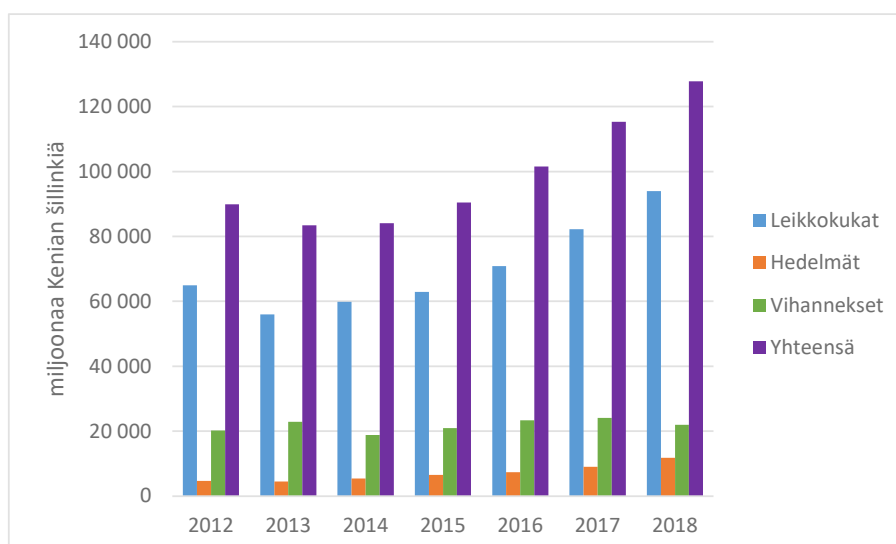
76 Näiden hankkeiden vaikutuksesta kuivien ja puolikuivien alueiden elintarviketurva parani. Myös Kenian tulos maailman nälkäindeksissä parani: tulos, joka vuonna 2010 oli 28,0, pienentyi vuoteen 2018 mennessä 23,2:een. Kuivien ja puolikuivien alueiden pienviljelijät kuitenkin käyttävät maataloustuotantonsa pääosin itse. Tämä on voinut rajoittaa hankkeiden vaikutuksia Kenian kehitykseen kokonaisuutena.

Standardeja ja markkinoille pääsyä koskevaan ohjelmaan (SMAP) liittyvä hanke auttoi lisäämään puutarhatuotteiden vientiä

77 Standardeja ja markkinoille pääsyä koskevan ohjelman (SMAP) tavoitteena oli lisätä Kenian puutarhatuotteiden kilpailukykyä ja pääsyä markkinoille. Tähän pyrittiin parantamalla elintarviketurvallisuutta. Yhtenä esimerkkinä hankkeen tuotoksista oli Kenian kasvintarkastusviranomaiselle (*The Kenya Plant Health Inspection Service, KEPHIS*) hankittu laitteisto laboratorioanalyysien tekemistä varten. Hankkeen tuloksiin kuului tarhapapujen poistaminen niiden tuotteiden listalta, joiden vientiä EU:hun oli rajoitettu. Toinen esimerkki on se, että mangonviljelijöiden hyväksi ollaan muodostamassa aluetta, jolla ei esiinny hedelmäkärpäsiä.

78 Tilintarkastustuomioistuvin havaitsi, että SMAP-ohjelma oli lisännyt vientimääriä ja taloudellista kehitystä. Investoinnilla, jonka määrä oli 12,1 miljoonaa euroa (kolme prosenttia kokonaisrahoituksesta), tuettiin laitosta, jolla oli selkeä ja välttämätön tehtävä maataloustuotteiden vientiprosessissa. Puutarhatuotteiden vienti on kasvanut viime vuosina. Vaikka tämä ei ole pelkästään SMAP-hankkeen ansiota, hanke on kuitenkin edistänyt tätä kehitystä. Lisäksi vientimäärien kasvu osoittaa, että Kenian puutarhatuotteilla on vientipotentiaalia ja että KEPHIS auttaa tuon potentiaalin hyödyntämisessä. *Kaaviossa 4* kuvataan puutarhatuotteiden viennin kasvua.

Kaavio 4 – Puutarhatuotteiden viennin kasvu



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin KEPHISin tietojen perusteella.

Päätelmät ja suositukset

79 Tässä tarkastuksessa keskityttiin selvittämään, onko Euroopan kehitysrahastosta (EKR) Kenialle myönnetty kahdenvälinen kehitysapu ollut vaikuttavaa. Kenia saa pääosan EU:n rahoituksesta kyseisestä rahastosta. Tilintarkastustuomioistuin selvitti, kohdentavatko komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto EKR:n tuen vaikuttavalla tavalla sellaisiin kohteisiin Keniassa, joissa sen avulla vähennettäisiin eniten köyhyyttä. Tilintarkastustuomioistuimen johtopäätösten mukaan komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto eivät ole osoittaneet, että Kenialle myönnetty EU:n apu olisi riittävällä tavalla perustunut maan erityisiin tarpeisiin ja että apu olisi kanavoitu sinne, missä sillä voitaisiin eniten vähentää köyhyyttä. Tilintarkastustuomioistuin totesi myös, että toimet, jotka EU oli rahoittanut kymmenennestä EKR:stä ja jotka tilintarkastustuomioistuin nyt tarkasti, olivat tuottaneet odotetut tuotokset ja tulokset, mutta niiden vaikutusta Kenian kehitykseen kokonaisuutena ei ole vielä osoitettu.

80 Yhdennestätoista Euroopan kehitysrahastosta Kenialle myönnettyt määrärahat olivat 435 miljoonaa euroa, joka vastaa noin 0,6:ta prosenttia Kenian verotuloista. Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto kohdensivat noin 90 prosenttia Kenialle myönnetystä rahoituksesta laskukaavan perusteella tekemättä itse erityistä arviota siitä, mitkä maan kehityksen tavoitteet ja sen esteet ovat. Maan määrärahoista päätettäessä ei myöskään otettu huomioon toisilta avunantajilta saatuja avustuksia tai lainoja.

81 EKR:n rahoituksen jaossa otettiin huomioon hallintotapaa mittaavat Maailmanpankin indikaattorit, mutta avun jakamisprosessissa ei ollut mahdollista kytkeä apua kehitykseen, joka koski edunsaajamaan toiminnan tuloksellisuutta, hyvän hallintotavan noudattamista, sitoutumista rakenneuudistuksiin tai korruption suitsimista. Vaikka Kenia on viimeisten vuosikymmenien aikana edistynyt vain vähän oikeusvaltioperiaatteen noudattamisessa ja korruption torjumisessa, tarkastuksessa ei havaittu evidenssiä siitä, että tämä olisi saanut EU:n asettamaan lisäehtoja EKR:n rahoitukselle.

82 Tarkastuksessa havaittiin, että komissio kohdensi köyhimmille maille enemmän rahoitusta yhdennestätoista EKR:stä kuin kymmenennestä EKR:stä. Tämä oli ollut myös komission pyrkimyksenä. Vähiten kehittyneet maat ja alhaisen tulotason maat saivat 85 prosenttia yhdennentoista EKR:n kokonaismäärärahoista, kun vastaava osuus kymmenennessä EKR:ssä oli 80 prosenttia.

83 Varojen kohdentamisessa käytetyn laskukaavan seurauksena väestömäärältään suuremmat maat saivat kuitenkin vähemmän apua henkeä kohti. Tämä johtui siitä, että väestöindikaattorissa huomioon otettava väestö oli rajattu enintään 40 miljoonaan asukkaaseen. Indikaattori ei myöskään perustunut maan väestön kokonaismäärään vaan kyseisen kokonaismäärän neliöjuureen. Jos komissio ei olisi soveltanut tätä rajausta, suuremmat maat olisivat saaneet valtaosan rahoituksesta (ks. kohdat [25–36](#)).

Suositus 1 – Harkitaan uudelleen EU:n kehitysavun jakamiseen sovellettavaa lähestymistapaa

Tilintarkastustuomioistuin suositaa Kenian esimerkkitapauksen perusteella, että komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto

- a) tekevät selvityksen EU:n menetelmästä, jonka mukaisesti rahoitus jaetaan AKT-maiden kesken, ja ottavat tarvittaessa parlamentin, neuvoston ja jäsenvaltiot mukaan asian käsittelyyn
- b) ottavat käyttöön erityisiä ehtoja, joiden avulla muodostetaan selkeä yhteys määrärahojen ja sen välillä, millaisia tuloksia maa on aiemmin saavuttanut ja onko maan hallitus sitoutunut rakenneuudistuksiin, mukaan lukien oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen.

Tavoiteajankohta: vuoden 2022 loppuun mennessä.

84 Vaikka käytettävissä oleva rahoitus kattoi vain pienen murto-osan Kenian kehitystarpeista, varat jaettiin lukuisille osa-alueille, kuten maataloudelle, kuivuudesta johtuvien hätätilojen hallintaan, energia- ja liikenneinfrastruktuureihin sekä vaaleja, julkista varainhoitoa ja oikeudellista järjestelmää koskeviin hankkeisiin. Vuosia 2014–2020 koskevassa Kenian maaohjelmassa ei ollut minkäänlaista arviota siitä, saavutettaisiinko, ja jos, niin miten, näille osa-alueille kohdennetuilla EKR-varoilla sellainen kriittinen massa, jonka avulla voitaisiin saada aikaan merkittäviä tuloksia. Maaohjelmassa ei myöskään selitetty, kuinka tuen kohdistaminen nyt valituille osa-alueille auttaisi Keniaa enemmän köyhyyden vähentämisessä kuin jos tuki olisi kohdistettu joillekin muille osa-alueille (ks. kohdat [41–44](#)).

Suositus 2 – Kun Kenialle myönnettävän avun painopistesektoreita valitaan, arvioidaan kriittisen massan saavuttamista

Komission ja Euroopan ulkosuhdehallinnon olisi arvioitava, onko todennäköistä, että määrärahoilla, jotka kohdennetaan kullekin painopistesektorille, saavutetaan sellainen kriittinen massa, jonka avulla saadaan aikaan merkittäviä tuloksia, ja jos tätä pidetään todennäköisenä, komission ja Euroopan ulkosuhdehallinnon olisi selitettävä, kuinka tällainen kriittinen massa saavutetaan; samanlainen arvio olisi tehtävä määrärahojen kohdentamisesta painopistesektoreiden sisällä.

Tavoiteajankohta: vuoden 2022 loppuun mennessä.

85 Tilintarkastustuomioistuin ei esimerkiksi löytänyt perusteluja sille, miksi komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto olivat päättäneet olla myöntämättä suoraa tukea valmistusteollisuudelle. Monissa talouksissa, joissa kehitys on ottanut suuria harppauksia, on siirrytty maatalousyhteiskunnasta teollisuusyhteiskuntaan. Näin ei ole käynyt Keniassa: kolmasosa maan BKT:stä on edelleenkin peräisin maataloudesta, kun taas valmistusteollisuuden osuus on vain 10 prosenttia eli sama kuin 40 vuotta sitten. Toinen esimerkki koskee Kenian tieto- ja viestintätekniikkasektoria. Toimiala kasvoi 10,9 prosenttia vuonna 2017, ja maa tunnetaan valmiuksistaan tarjota innovatiivisia palveluita (ks. kohdat [45–47](#)).

86 Suurin määräraha, joka yhdenneistöistä Euroopan kehitysrahastosta myönnettiin, oli 190 miljoonaa euroa (44 prosenttia kaikista määrärahoista). Määräraha kohdistettiin elintarviketurvaa ja ilmastohäiriöiden sietokykyä koskevalle painopistesektorille. Suurin osa tälle sektorille myönnetystä tuesta suunnattiin yhteisöille, jotka elävät kuivilla ja puolikuivilla alueilla, sekä pienviljelijöille. Tarkoituksena oli tarjota näille tuensaajille elintarviketurvaa ja lisätä heidän tulojaan. Tällaisella tuella todennäköisesti parannetaan näiden yhteisöjen elintasoja, mutta sillä ei edistetä maatalouden kaupallistamista eikä laajenneta maataloustuotteiden jalostusta (ks. kohdat [51–55](#)).

87 Maaohjelmassa kohdistettiin 175 miljoonaa euroa infrastruktuurisektorille ja esiteltiin monenlaisia kunnianhimoisia pyrkimyksiä. Joukossa oli myös paljon resursseja vaativia hankkeita: tavoitteena oli esimerkiksi kehittää uusia aurinkoenergiaan ja tuulivoimaan perustuvia energianlähteitä sekä rakentaa kuljetusverkkoja (kuten teitä ja satamia). Tilintarkastustuomioistuin ei kyseenalaista näiden suunnitelmien tärkeyttä, mutta tarkastajien mielestä tämä rahamäärä on liian pieni kaikkien näiden

suunnitelmien täytäntöönpanemiseen tai siihen, että sektorin kehitykseen voitaisiin vaikuttaa merkittävästi (ks. kohdat 56–62).

88 Julkisten laitosten tilivelvollisuutta koskevalle sektorille myönnettiin 60 miljoonan euron määrärahat. Toimien kohteena oli kolme osa-aluetta: vaalit, julkinen varainhoito ja oikeus. Vaikka oikeusvaltioperiaatteen kehnoa noudattamista ja korruptiota pidetään vakavina esteinä Kenian kehitykselle, EU:n tuella ei suoraan puututa näihin ongelmiin. Tilintarkastustuomioistuin ei löytänyt selitystä sille, miksi rahoitusta suunnattiin vankeusrangaistusten vaihtoehtojen kehittämiseen ja vähävaraisille ihmisille annettavaan oikeusapuun sen sijaan että varoja olisi kohdennettu suoraan korruption torjumiseen (ks. kohdat 63–67).

89 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti lisäksi otoksen Keniassa toteutetuista toimista. Otos kattoi 53 prosenttia kymmenennen EKR:n menoista. Tarkastuksessa arvioitiin, oliko näissä hankkeissa saavutettu odotetut tuotokset, tulokset ja vaikutukset. Vaikka näissä hankkeissa oli yleisesti ottaen saavutettu odotetut tuotokset ja tulokset, tilintarkastustuomioistuin ei löytänyt evidenssiä siitä, että hankkeilla olisi ollut näkyvä vaikutus maan kehitykseen kokonaisuutena (ks. kohdat 45–78).

Suositus 3 – Asetetaan painopisteeksi Kenian taloudellinen kehitys ja oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen maassa

Komission ja Euroopan ulkosuhdehallinnon olisi asetettava painopisteeksi sektorit, joilla on potentiaalia houkutella ulkomaisia suoria sijoituksia, luoda työpaikkoja ja kasvattaa vientiä, sekä toimet, joilla tuetaan oikeusvaltioperiaatteen noudattamista, mukaan lukien korruption torjuminen.

Tavoiteajankohta: vuoden 2022 loppuun mennessä.

Tilintarkastustuomioistuimen III jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Bettina Jakobsenin johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 16. kesäkuuta 2020 pitämässään kokouksessa.

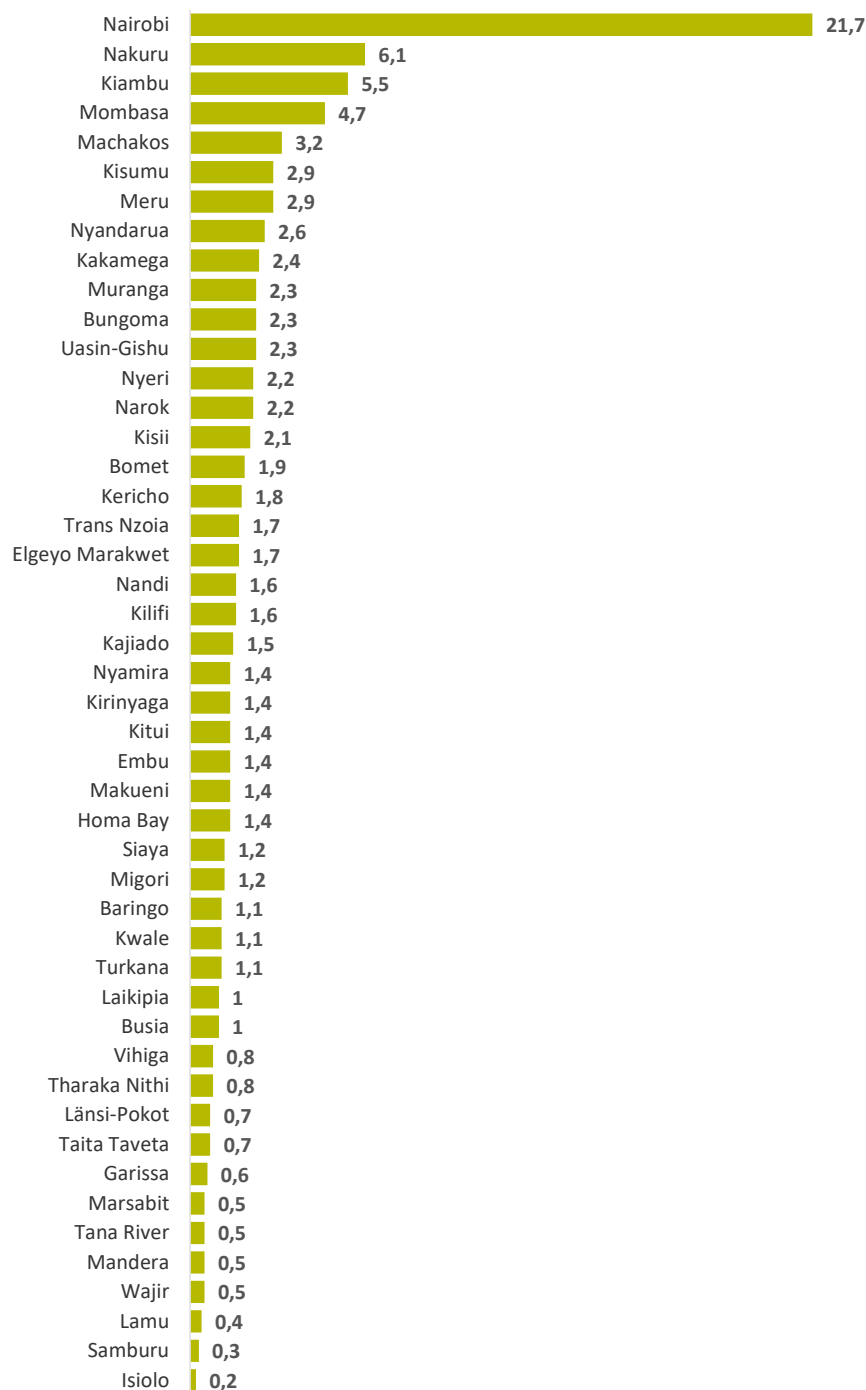
Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Klaus-Heiner LEHNE
presidentti

Liitteet

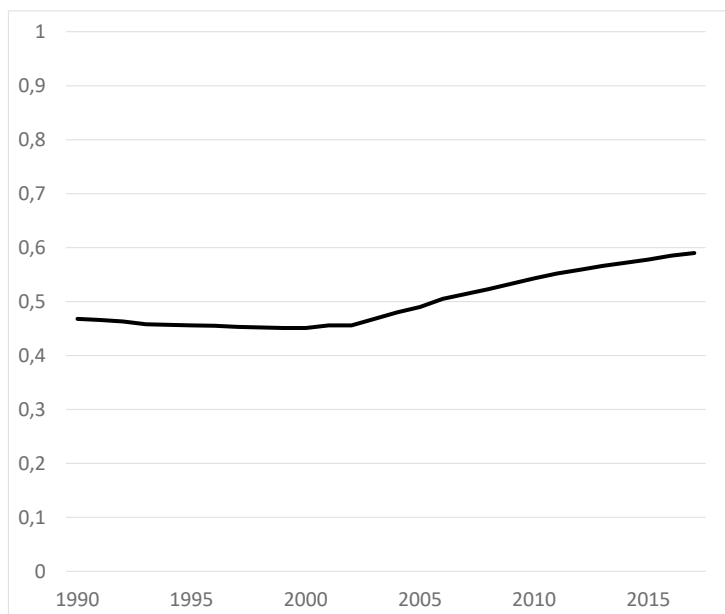
Liite I – Inhimillisen kehityksen indikaattorit Keniassa

Kaavio 5 a – Maakuntien keskimääräinen osuus Kenian BKT:stä vuosina 2013–2017



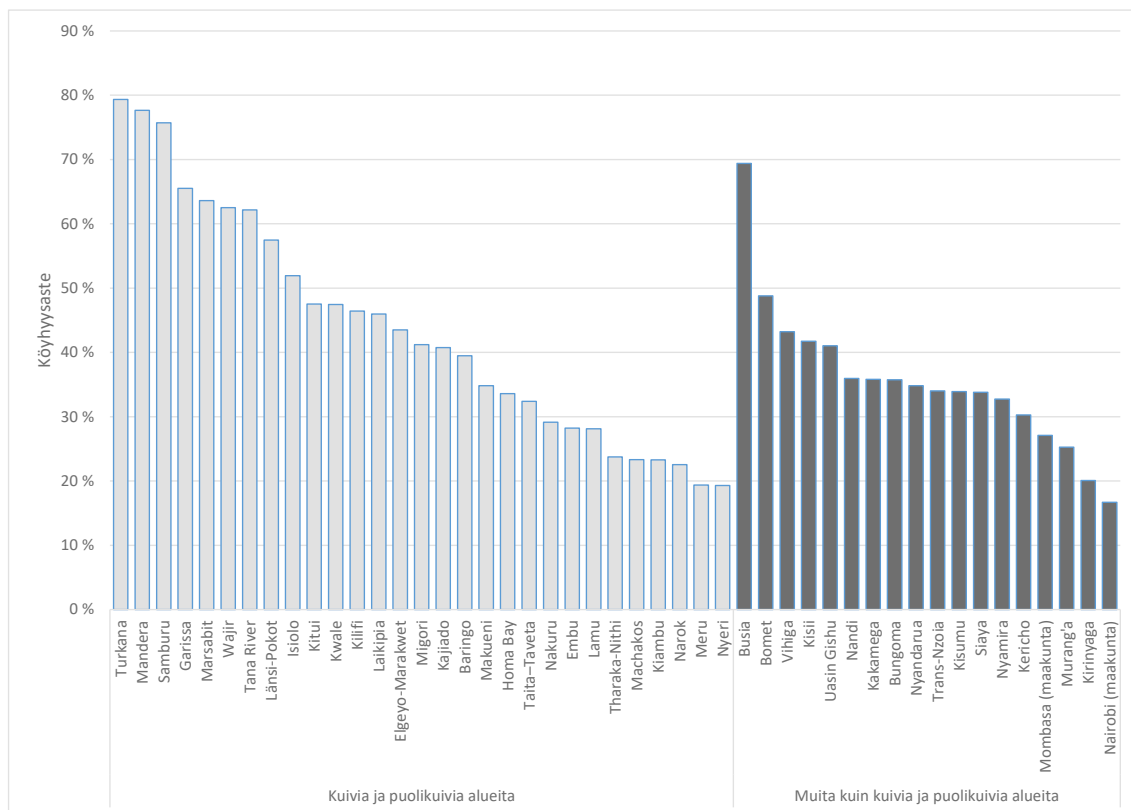
Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Maailmanpankin tietojen perusteella.

Kaavio 5 b – Inhimillisen kehityksen indeksi



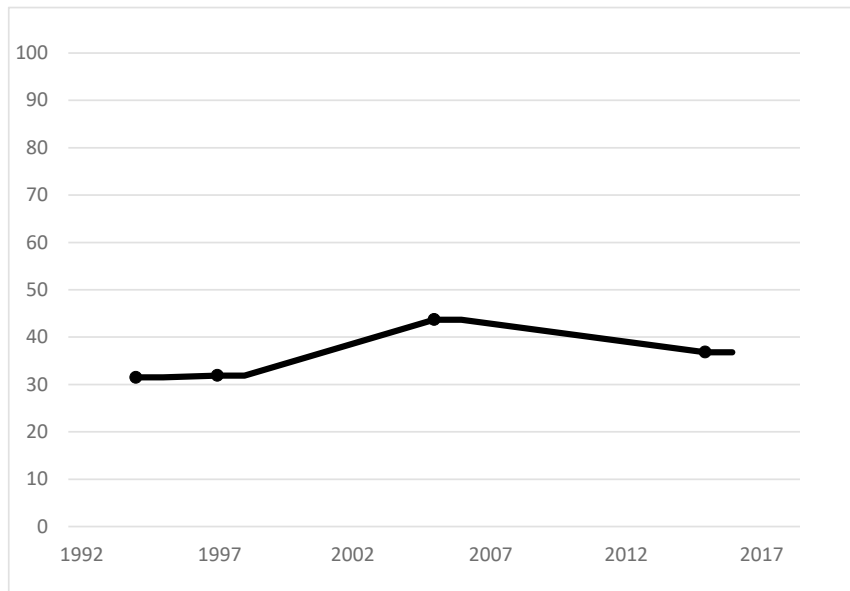
Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Yhdistyneiden Kansakuntien kehitysohjelman Human Development Indices and Indicators, 2018 Statistical Update -julkaisun perusteella.

Kaavio 5 c – Köyhyyssasteet Keniassa



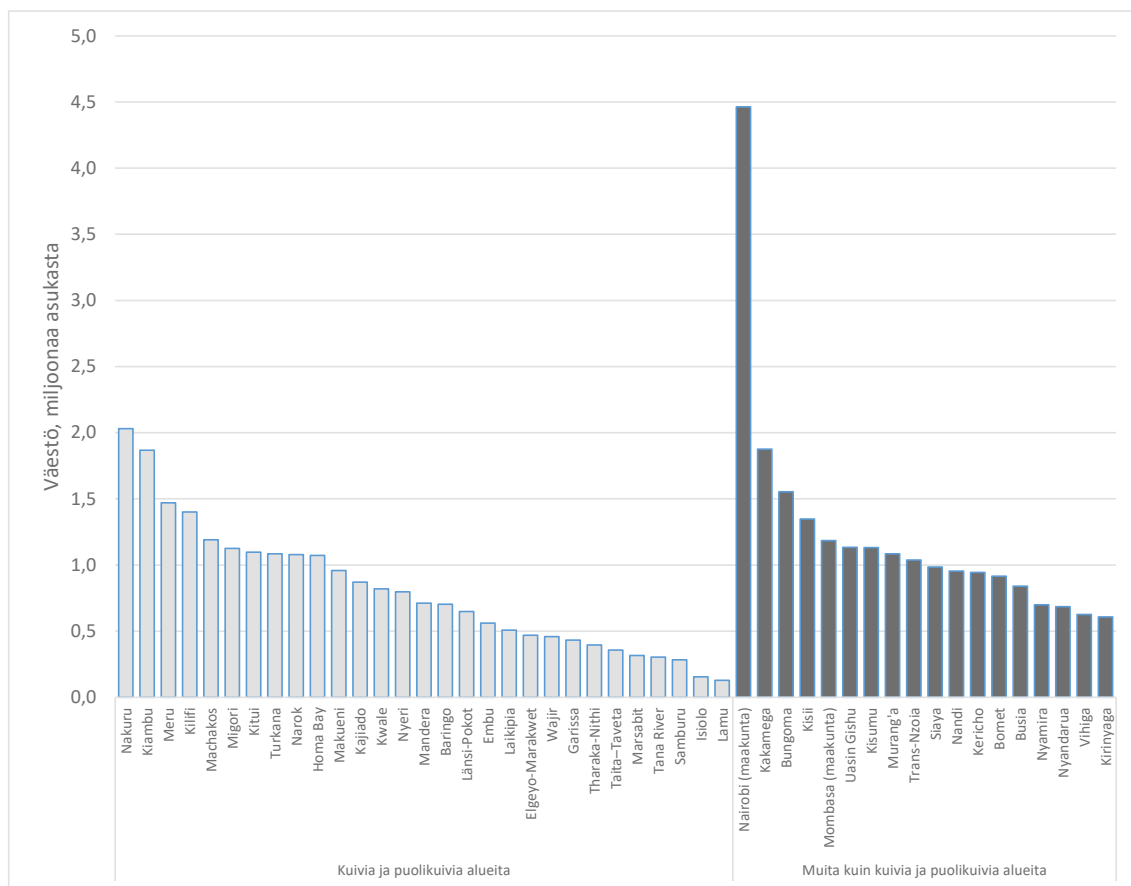
Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Kenian integroidun kulutustutkimuksen (vuodet 2015/2016) perusteella.

Kaavio 5 d – Niiden ihmisten osuus väestöstä, joilla on käytettävissään alle 1,90 Yhdysvaltain dollaria päivässä



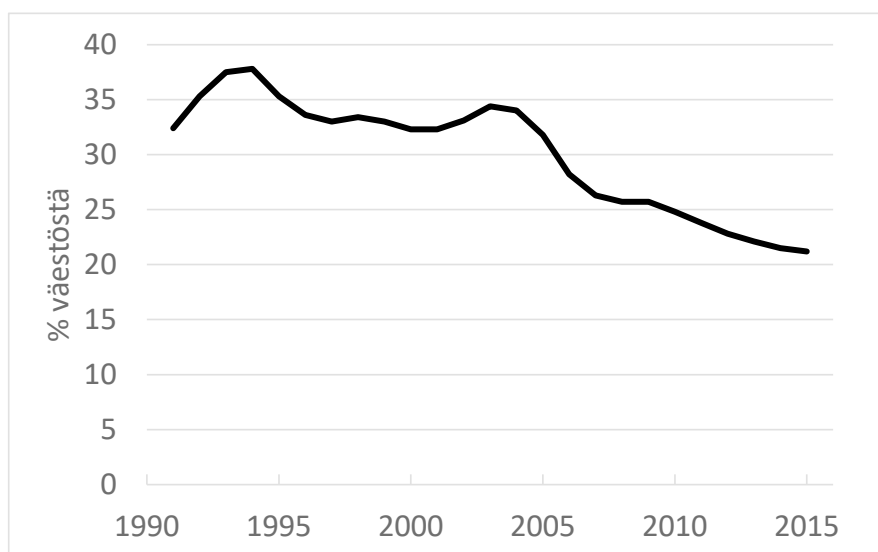
Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Maailmanpankin *World Development Indicators* -julkaisun perusteella, lokakuu 2019. Selvitys koskee niiden ihmisten prosenttiosuutta väestöstä, joilla on käytettävissään alle 1,90 Yhdysvaltain dollaria päivässä.

Kaavio 5 e – Kenian väestö maakunnittain



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Kenian integroidun kulutustutkimuksen (vuodet 2015/2016) perusteella.

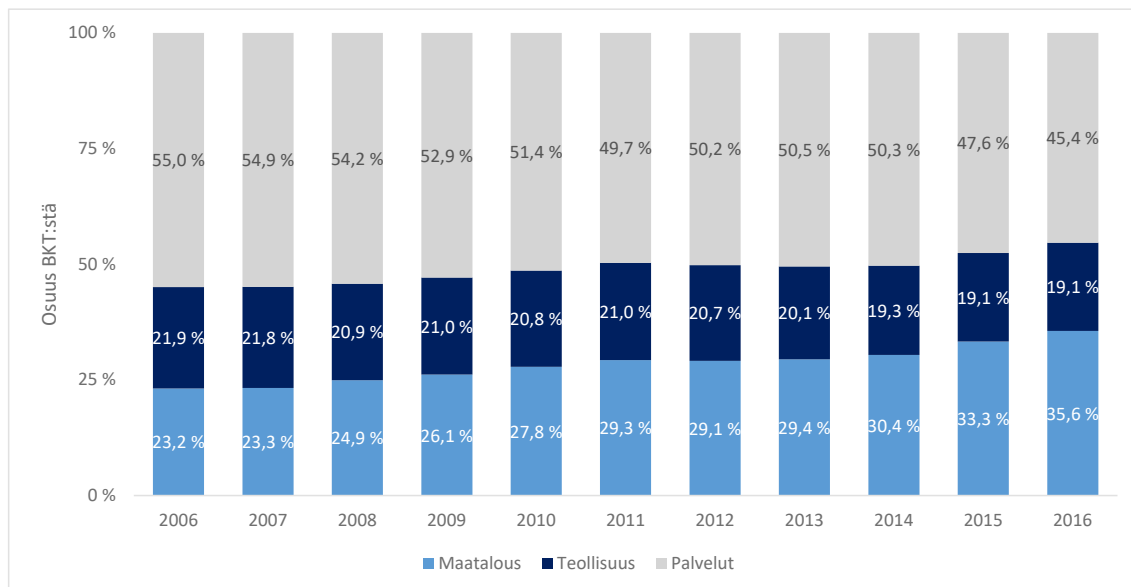
Kaavio 5 f – Aliravitsemus



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Maailmanpankin *World Development Indicators* -julkaisun perusteella, lokakuu 2019.

Liite II – Kenian taloutta koskevat luvut ja taulukot

Kaavio 6 – Talouden sektoreiden osuus BKT:stä vuosina 2006–2016



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Maailmanpankin *World Development Indicators* -julkaisun tietojen perusteella. Julkaisussa selvitetään eri talouden sektoreiden osuutta Kenian BKT:stä.

Taulukko 3 – BKT sektoreittain (prosenttiosuus BKT:stä käyvin hinnoin)

	2011	2016	2017
Maa-, metsä-, kala- ja riistatalous, josta kalatalouden osuus	29,3 0,8	35,6 0,8	31,5 0,5
Kaivostoiminta ja louhinta, josta öljyn osuus	1,0 –	0,9 –	0,8 –
Valmistusteollisuus	13,1	10,0	8,4
Sähkö, kaasu ja vesi	2,1	2,6	2,5
Rakennustoiminta	4,9	5,5	5,8
Tukku- ja vähittäiskauppa, autojen korjaus, kotitaloustavarat sekä ravintolat ja hotellit, josta ravintoloiden ja hotellien osuus	10,5 1,5	8,7 0,8	8,4 0,8
Kuljetus, varastointi ja tietoliikenne	9,8	9,6	9,1
Rahoitus-, kiinteistö- ja yrityspalvelut	15,2	14,7	14,9
Julkinen hallinto, maanpuolustus ja turvallisuus	4,7	4,4	4,3
Muut palvelut	9,4	7,9	14,3
Bruttokansantuote perushintaan / tuotannontekijähintaan	100,0	100,0	100,0

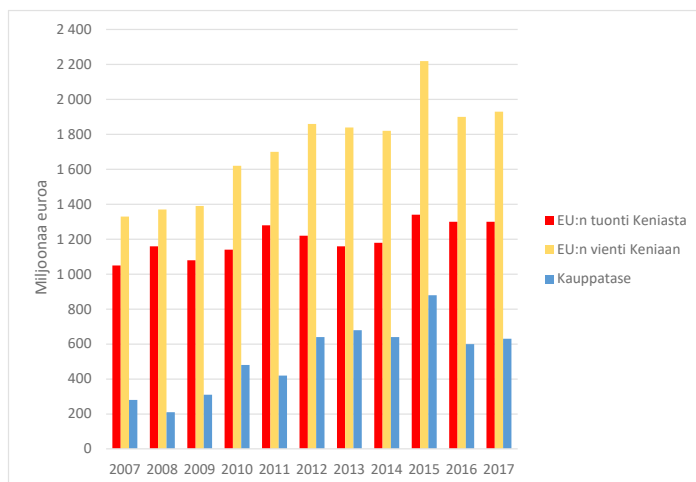
Lähde: Afrikan kehityspankki, 2018 *African Economic Outlook*.

Taulukko 4 – Vaihtotase (prosenttia BKT:stä)

	2009	2014	2015	2016	2017 (arvio)	2018 (ennuste)	2019 (ennuste)
Kauppatase	-13,4	-17,4	-13,1	-11,2	-11,9	-11,7	-12,3
Tavaroiden vienti	12,2	10,1	9,4	8,1	7,7	7,0	7,3
Tavaroiden tuonti	25,6	27,6	22,5	19,3	19,6	18,7	19,6
Palvelut	2,9	2,7	2,1	2,4	2,7	2,7	3,1
Tuotannontekijätulo (ensitulo)	-0,4	-1,4	-1,1	-1,0	-1,2	-1,0	-0,9
Tulonsiirrot	6,2	5,7	5,4	4,6	4,3	4,4	4,9
Vaihtotase	-4,6	-10,4	-6,7	-5,2	-6,1	-5,6	-5,2

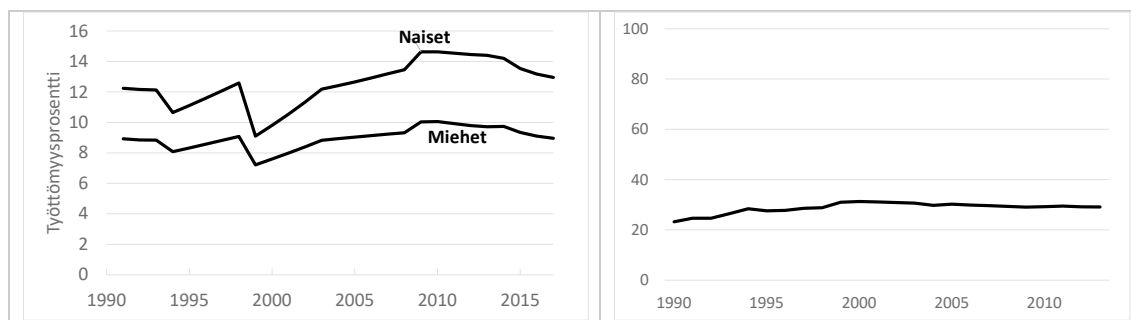
Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuon Afrikan kehityspankin 2018 *African Economic Outlook* -julkaisun perusteella.

Kaavio 7 – EU:n ja Kenian välinen kauppa



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuon Eurostatin *European Union, Trade in goods with Kenya* -julkaisun perusteella.

Kaavio 8 – Työttömyys Keniassa ja talouden haavoittuvuuden indeksi



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuinin
Maailmanpankin *World Development*
Indicators -julkaisun perusteella, lokakuu 2019.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuinin
Fondation pour les études et recherches sur le
développement international (Ferd) -nimisen
säätiön laatiman taloudellista haavoittuvuutta
retrospektiivisesti kuvaavan indeksin perusteella
(vuoden 2015 päivitys).

Liite III – Luettelo tarkastuksen aikana tehdyistä haastatteluista

Tilintarkastustuomioistuin kävi Keniaan 4.–14. helmikuuta 2019 tehdyn tarkastuskäynnin yhteydessä keskusteluja seuraavien organisaatioiden kanssa:

- Saksan kauppakamari
- Ranskan kauppakamarit
- Saksalaisia yrityksiä Keniassa edustava yhdistys (*German Business Association Kenya*)
- Yhdysvaltain kauppakamari
- Ulkoministeriö
- Valtiovarainministeriö (kansallinen tulojen ja menojen hyväksyjä)
- Liikenteestä, infrastruktuurista, asumisesta ja kaupunkikehityksestä vastaava ministeriö
- Maatalousministeriö
- Tiedotuksesta, tietoliikenteestä ja teknologiasta vastaava ministeriö
- *Konza Technopolis* -hankkeen kehittämisestä vastaava viranomainen (*Konza Technopolis Development Authority*)
- Euroopan investointipankki (EIP)
- Saksalainen kehityspankki *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW)
- Afrikan kehityspankki (*African Development Bank*)
- Ranskan kehitysyhteistyövirasto (*Agence française de développement, AFD*)
- Tanskan, Ranskan, Saksan, Yhdistyneen kuningaskunnan, Alankomaiden, Italian ja Ruotsin edustajat
- USAID Kenia
- Maailmanpankin aluetoimisto
- YK:n elintarvike- ja maatalousjärjestö (FAO)
- Kenian teollisuusyritysten liitto (*Kenya Association of Manufacturers*)
- Kenian kasvintarkastusviranomainen (*Kenya Plant Health Inspectorate Service, KEPHIS*)
- Tarkastuskäynnit tiehankkeisiin sekä kuivuuden hallintaan ja maatalouteen liittyviin hankkeisiin
- Kenian maantieviranomaisen (KENHA) edustajat

- Marsabitin, Isiolon ja Laikipian maakuntien edustajat
- Kenian villieläinhallinnosta huolehtivan laitoksen (*Kenya Wildlife Service, KWS*) edustajat
- *Anolei Women's Cooperative* -nimisen organisaation, Loglogon tyttöjen yläasteen, Isiolon tyttöjen lukion, Kamboen ala-asteen ja karjan rokotusohjelman edustajat

Lisäksi seminaariin, jossa keskusteltiin painopistesektoreita koskevien EU:n valintojen relevanssista, osallistui riippumattomia asiantuntijoita seuraavista organisaatioista:

- *Critical Mass* (pyöräilyyn liittyvän tietoisuuden lisäämiseen pyrkivä ryhmä)
- *Flone Initiative* (naisten tukeminen liikennesektorilla)
- Kenian kansalaisjärjestöjen liitto (*Kenya Alliance of Resident Association*)
- Kenian julkisten toimintapolitiikkojen tutkimus- ja analyysilaitos (*Kenya Institute for Public Policy Research and Analysis, KIPPRA*)
- Kenian kansallinen ihmisoikeuskomissio (*Kenya National Commission on Human Rights*)
- Kenian punainen risti (*Kenya Red Cross Society*)
- Kehitystutkimusinstituutti (*Institute for Development Studies*), Nairobien yliopisto
- Maailmanpankki
- *Amnesty International*, Kenia

Liite IV – Korruptiota koskevat käsitykset Keniassa

67 %	katsoo, että korruptio on lisääntynyt viimeisten 12 kuukauden aikana
45 %	julkisten palveluiden käyttäjistä maksoi lahjuksia viimeisten 12 kuukauden aikana
71 %	katsoo, että heidän hallituksensa on tehnyt huonoa työtä korruption kitkemisessä
54 %	katsoo, että tavallisen kansalaisen toimilla on merkitystä korruption kitkemisessä

Taulukko 5 – Kansalaisten näkemyksiä ja kokemuksia korruptiosta

Lahjonta-asteet ¹	2015	2019
Yleinen lahjonta-aste	37 %	45 %
Julkiset koulut	9 %	14 %
Julkiset klinikat ja terveyskeskukset	11 %	18 %
Henkilötodistuksen hankinta	39 %	38 %
Yleishyödylliset palvelut (esim. kaasun, sähkön tai veden toimitukset)	20 %	35 %
Poliisi	49 %	48 %
Onko korruptioaste muuttunut viimeisten 12 kuukauden aikana?	2015	2019
Suurentunut	64 %	67 %
Pienentynyt	18 %	18 %
Pysynyt samana	14 %	10 %
En osaa sanoa	4 %	5 %
En halua vastata	0 %	0 %
Onko tavallisen kansalaisen toimilla merkitystä korruption kitkemisessä?	2015	2019
Kyllä	58 %	54 %
Ei	35 %	36 %

Ei ”kyllä” eikä ”ei”	6 %	5 %
En tiedä / en halua vastata	2 %	5 %
Korruptio instituutioittain/toimijoittain	2015	2019
Presidentti/pääministeri	27 %	36 %
Parlamentin jäsenet	45 %	47 %
Keskushallinnon virkamiehet	46 %	47 %
Paikallishallinnon virkamiehet	36 %	45 %
Poliisi	75 %	66 %
Tuomarit	33 %	28 %
Uskonnolliset johtajat	13 %	12 %
Valtioista riippumattomat järjestöt	–	16 %
Liike-elämän johtajat	38 %	31 %
Heimojohtajat	12 %	14 %
Onko hallitus tehnyt hyvää vai huonoa työtä korruption kitkemisessä?	2015	2019
Hyvää	27 %	25 %
Huonoa	70 %	71 %
En osaa sanoa	3 %	4 %
En halua vastata	0 %	0 %

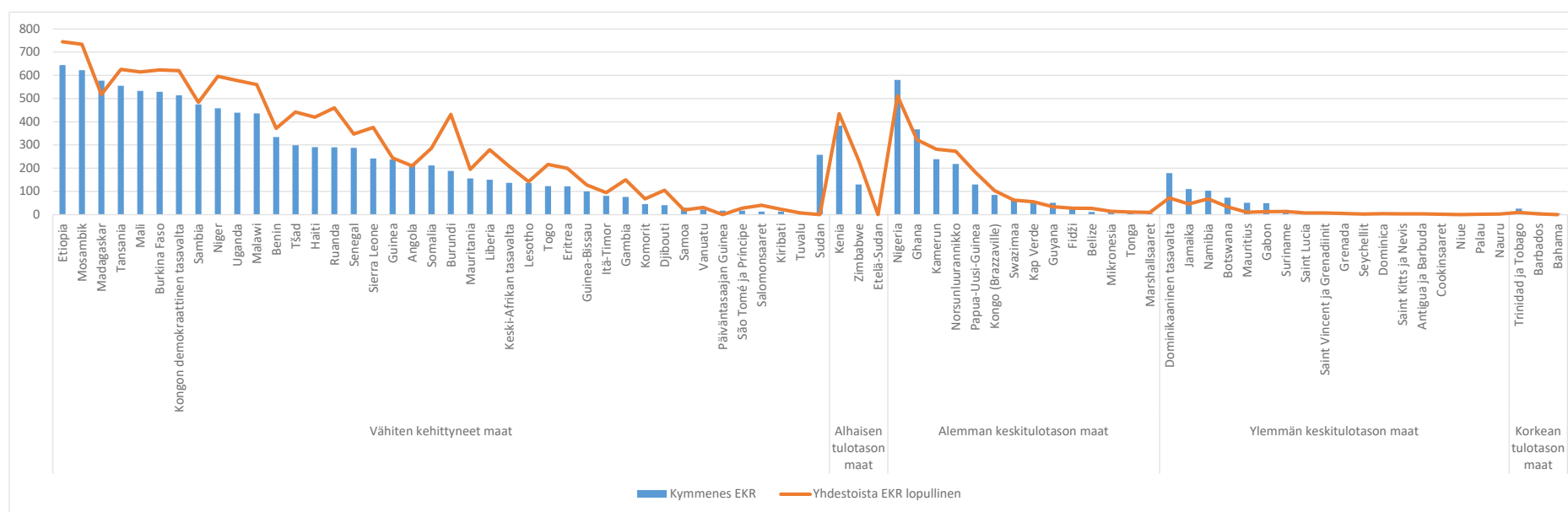
¹Niiden ihmisten näkemysten mukaan, jotka käyttivät näitä julkisia palveluja viimeisten 12 kuukauden aikana.

²Niiden ihmisten prosenttiosuus, jotka katsovat, että kaikki tai useimmat ihmiset näissä instituutioissa tai näiden toimijoiden joukossa ovat korruptoituneita.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuim Global corruption barometer Africa 2019 citizens' views and experiences of corruption -julkaisun perusteella.

Liite V – Kymmenennestä ja yhdenneštoista EKR:stä myönnettyjen määrärahojen vertailu maittain

Kaavio 9 – Yhdennentoista EKR:n lopulliset määrärahat verrattuna kymmenennen EKR:n lopullisiin määrärahoihin (jäsenvaltioiden hyväksynnän jälkeen)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston laatiman, yhdennentoista EKR:n määrärahojen jakautumista koskevan taulukon perusteella.

Liite VI – Kymmenennestä EKR:stä rahoitetut toimet

Alasektori	Kuvaus	Tehdyt sopimukset, miljoonaa euroa	% kokonaismäärärahoista
Infrastruktuuri			
Tienrakennus	Merille-joelta Marsabitiin vievä tie; Kenian itäisen alueen maaseututiet; puuttuvat yhteystiet ja lihasvoimaan perustuvaa liikennettä palvelevat järjestelyt Nairobissa; Mount Kenyan ja Aberdaren kansallispuistoihin vievien teiden ja kansallispuistojen sisäisten teiden parannustyöt; Tsavo East -kansallispuistossa sijaitsevan Galana-joen yli vievän sillan rakentaminen	177,6	45,4 %
Maatalous ja maaseudun kehittäminen			
Maataloussektorin kehittäminen	Maatalouden tuottavuutta koskeva tutkimus (kuivat ja puolikuivat alueet); durrantuotannon arvoketjun kehittäminen; toimeentulon parantaminen ottamalla uudelleen käyttöön ja kaupallistamalla maniokki koko arvoketjun kattavan mallin avulla; kahvintuotannon tuottavuus; toimeentulotapojen monipuolistaminen kehittämällä durran ja mungopavun arvoketjuja; Kenian viljanviljelyn tehostamisohjelma; pienviljelijöiden toiminnan tuottavuuden ja tulokellisuuden lisääminen tuottavilla puolikuivilla alueilla edistämällä ja laajentamalla hyviä viljelykäytäntöjä ja maan kasvukuntoa ylläpitävää viljelyä	46,2	11,8 %
Kuivuusriskin hallinta	Samburun paimentolaisten toimeentulon parantaminen; kuivuuden sietokyvyn parantaminen yhteisöissä innovatiivisten markkinapohjaisten järjestelmien avulla; kuivuuteen liittyvien toimien ja kuivuuden sietokyvyn parantaminen yhteisöissä; yhteisöjen ympäristöväline II; kuivuuden hallinta kuivilla ja puolikuivilla alueilla; yritystoiminnan ja markkinajärjestelmien edistäminen ja vahvistaminen kuivuudelle alttiina olevilla kuivilla ja puolikuivilla alueilla; kestävä toimeentulon turvaaminen Turkanan paimentolaisyhteisöille arvoketjuja kehittämällä; indeksipohjainen karjavakuutus; tieteellisen tiedon hyödyntäminen yhteisötason toimien ja toimintapoliittisten päätösten suunnittelussa; ekosysteemipalveluiden laadun ja määrän lisääminen; sammutustornien suojeluun ja ilmastomuutoksen lieventämiseen ja siihen sopeutumiseen tähtäävä ohjelma; riippumaton tiedonhankintakäynti Embobutin metsään	40,4	10,3 %
Kuivuuden torjuminen ja kuivuuden sietokyky	Kuivuuteen liittyvä vararahasto	9,7	2,5 %
Instituutioiden kehittäminen	Kuivuuden hallinnasta vastaavalle kansalliselle virastolle (NDMA) annettava tekninen apu; kuivuuden hallinta kuivilla ja puolikuivilla alueilla	14,4	3,7 %
Maaseudun kehittäminen	Yhteisöjen kehittämistä koskeva aloite	19,2	4,9 %
Hallintotapa, kauppa ja yhteistyö			
Tuki vallan hajauttamiselle	Erilaisia hankkeita, joilla tuetaan vallan hajauttamista ja paikallista talouskehitystä	17,6	4,5 %
Kansalaisyhteiskunnan tukeminen	Kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen, jotta se voisi osallistua vaikuttavammin demokraattiseen hallintotapaan ja uudistuksiin; jakolinjojen poistaminen vastuullisen hallinnon ohjelman avulla	4,0	1,0 %
Vaalit	Vaaliuudistuksen ja perustuslakia koskevan kansanäänestyksen tukeminen	2,4	0,6 %
Oikeusapu ja oikeudellinen tuki	Oikeusministeriölle annettava tekninen apu	0,9	0,2 %
Kaupan ja yksityissektorin kehittäminen	Kattavaa talouskumppanuussopimusta koskevien neuvotteluiden tukeminen; standardeja ja markkinoille pääsyä koskeva EU:n ja Kenian SMAP-ohjelma (SMAP-osa-alueet: yksityissektori, Kenian kasvintarkastusviranomaisen, Kenian standardoimisvirasto, Kenian eläinlääkintähallinto, SMAPin tekninen tuki, laboratoriolaitteiston toimittaminen Kenian standardoimisvirastolle, eläinlääkintähallinnolle ja kasvintarkastusviranomaiselle); hallintosopimus Maailmanpankin kanssa	14,1	3,6 %
Tekninen yhteistyö	Hallituksen eri ministeriöiden hyväksi toteutettavat teknisen avun hankkeet	7,4	1,9 %
Sopimuksia ei ole tehty		37,4	9,6 %
Yhteensä		391,4	100,0 %

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission tietojen perusteella.

Merille-Marsabitin tie (EKR-rahoitusosuus: 88 miljoonaa euroa, joka on 22 prosenttia kymmenennen EKR:n määrärahoista ja 50 prosenttia liikenneinfrastruktuurisektorin määrärahoista). Tämä tie on viimeinen osuus 1 495 kilometriä pitkästä valtatiestä, joka yhdistää Nairobin Addis Abebaan Etiopiassa. Tämän hankkeen tavoitteena oli lisätä kestävää ja tasa-arvoista talouskasvua. Tavoitteen saavuttamista mitattiin paitsi kauppaa ja BKT:n kasvua koskevilla indikaattoreilla myös epätasa-arvoon liittyvällä Gini-kertoimella, köyhyysrajan alapuolella elävien ihmisten määrällä, työllisyysasteella, matkustusmukavuudella ja liikenneturvallisuudella. Tämä viittaa siihen, että hankkeeseen liittyi varsin vahva sosiaalinen ulottuvuus.

Matkailun kannalta tärkeät tiet kansallispuistoissa (EKR-rahoitusosuus: 13 miljoonaa euroa). Tässä hankkeessa pyrittiin lähinnä lisäämään kansallispuistoissa vierailevien ihmisten määrää esimerkiksi tekemällä parannustöitä Mount Kenyan ja Aberdaresin kansallispuistoihin vievillä teillä.

Nairobin **kaupunkiväylien** parannushankkeet (EKR-rahoitusosuus: 31 miljoonaa euroa). Näissä hankkeissa keskityttiin luomaan oikeudenmukaista talouskasvua parantamalla liikennettä ja sen hallintaa Nairobin keskustassa ja esikaupunkialueilla. Odotuksena on, että niiden instituutioiden lisäksi, joiden valmiuksia on pyritty kohentamaan, laaja kirjo yhteiskunnallisia ja taloudellisia toimijoita hyötyy siitä, että määränpäähän pääsee helpommin, liikenteen kustannukset alenevat, yksityissektori kehittyy ja työpaikkoja syntyy. Esimerkkejä tässä hankkeessa käytetyistä indikaattoreista ovat seuraavat: BKT:n kasvuprosentti, Gini-kerroin, kaupankäyntiin liittyvät luvut, köyhyydessä elävien ihmisten määrä, työttömyysaste, saastumisen vähentyminen ja lisääntynyt mukavuus ja turvallisuus.

Viljanviljelyn tehostamisohjelma (EKR-rahoitusosuus: 27,1 miljoonaa euroa). Ohjelman tavoitteena oli parantaa tiettyjen viljojen satoja ja näin tukea pienviljelijöiden siirtymistä omavaraisviljelystä kaupalliseen maatalouteen.

Maatalouden tuottavuushanke (EKR-rahoitusosuus: 4 miljoonaa euroa). Hankkeen tarkoituksena oli kohentaa maatalouden tuottavuutta ja maataloustuotteiden markkinointia sekä lisätä tulotasoa kuivilla ja puolikuivilla alueilla ja näin parantaa näillä alueilla asuvien kotitalouksien elintasoja. Hankkeen avulla pyrittiin vähentämään sellaisten paimentolaiskarjankasvattajien määrää, jotka elävät köyhyysrajan alapuolella, sekä sellaisten lasten suhteellista osuutta, joilla on ravitsemukseen liittyviä puutostiloja.

Hyviin viljelykäytäntöihin keskittyvät toimet (EKR-rahoitusosuus: 9,5 miljoonaa euroa). Näillä toimilla pyrittiin auttamaan pienviljelijöitä, lähinnä omavaraisviljelijöitä, lisäämään tuottavuuttaan.

Kuivuuteen liittyvä vararahasto (EKR-rahoitusosuus: 9,7 miljoonaa euroa). Rahaston tarkoituksena oli nopeuttaa kuivuuskausina toteutettavia toimia ja näin suojella Kenian tämänhetkistä varallisuuspohjaa. Tätä varten luotiin etukäteen vararahasto, joka voitaisiin ottaa käyttöön ilman että tarvitsisi odottaa apulupausten täyttämistä. Odotuksena on, että tämä parantaisi kuivilla ja puolikuivilla alueilla asuvien yhteisöjen kykyä sietää kuivuutta ja vähentäisi ruoka-apua tarvitsevien ihmisten määrää.

Toimeentulon tukihankkeet (EKR-rahoitusosuus: 1,7 miljoonaa euroa). Näiden hankkeiden tavoitteena oli monipuolistaa karjankasvatusta, vahvistaa karjan ja kotieläintuotteiden markkinoita sekä koota yhteen tietämyskanta, jonka avulla voidaan edistää ilmastonmuutoksen hillintää ja markkinasuuntautuneisuutta.

Standardeja ja markkinoille pääsyä koskeva ohjelma (SMAP-ohjelma) (EKR-rahoitusosuus: 12,1 miljoonaa euroa). Tämä ohjelma toteutettiin julkisten laitosten tilivelvollisuutta koskevalla sektorilla. Tavoitteena oli vahvistaa kasvi- ja eläinpohjaisten tuotteiden testaukseen ja sertifiointiin liittyvää säädöskehystä ja institutionaalista infrastruktuuria. Vaikka yksi hankkeen tavoitteista oli viennin tukeminen, tuotteiden laboratoriotestauksesta hyötyvien sidosryhmien joukossa oli myös pienviljelijöitä.

Liite VII – Yhdenneistöistä EKR:stä rahoitetut toimet

Kestävä infrastruktuuri				
EKR-nro	Alasektori	Kuvaus	Sopimusten määrä miljoonaa euroa	% kokonais-määrä-rahoista
11. EKR	Energia ja liikenne	Tuki Kenian energia- ja liikennesektoreille	12,8	2,9 %
	Infrastruktuuri	Afrikan investointivälineelle Kenian energia- ja liikennesektorin tukemiseksi myönnetty rahoitusosuus – Mombasan satama	19,6	4,5 %
	Liikenne	Kaupunkiliikenneohjelma	-	0,0 %
	Energia	Afrikan investointijärjestelylle Kenian energiasektorin tukemiseksi myönnetty rahoitusosuus	7,0	1,6 %
	Maaseututiet	Ilmastomuutoksen kestävät maaseututiet, joiden rahoitus toteutetaan sekarahoituksena Ranskan kehitysyhteistyöviraston (AFD) kanssa Afrikan investointivälineen kautta	30,0	6,9 %
	Sektori yhteensä		69,3	15,9 %
Elintarviketurva ja kyky selviytyä ilmastohäiriöistä				
EKR-nro	Alasektori	Kuvaus	Sopimusten määrä miljoonaa euroa	% kokonais-määrä-rahoista
11. EKR	Maataloussektorin kehittäminen	Tuki maatalouden muutosprosessille ja hajautetulle maanhallinnalle	15,8	3,6 %
	Kuivuusriskin hallinta	Kuivuuteen liittyvien hätätilanteiden lopettaminen: tuki kuivuusriskien hallintaan ja koordinoitiin	29,7	6,8 %
	Kuivuuden torjuminen ja kuivuuden sietokyky	Kuivuuteen liittyvien hätätilanteiden lopettaminen: ilmastokestävät infrastruktuurit, joiden avulla parannetaan vesihuoltoa ja jätevedenkäsittelyä kuivilla ja puolikuivilla maa-alueilla	19,3	4,4 %
	Kuivuuden torjuminen ja kuivuuden sietokyky	Kuivuuteen liittyvien hätätilanteiden lopettaminen: tuki selviytymiskykyisille elinkeinoille ja kuivuusriskien hallinnalle	30,1	6,9 %
	Maataloussektorin kehittäminen	Agri-biz: kunnollisia työpaikkoja nuorille ja naisille Kenian maatalouden arvoketjuissa	23,2	5,3 %
	Maataloussektorin kehittäminen	Agri-Fi: tuki tuottavalle maataloudelle	45,0	10,3 %
	Sektori yhteensä		163,0	37,5 %
Julkisten laitosten tilivelvollisuus				
11. EKR	Vaaliapu	Pitkän aikavälin vaaliapuohjelma (LEAP)	5,0	1,1 %
	Oikeusvaltioperiaatteen edistäminen	Oikeudellista voimaannuttamista ja avun toimittamista koskeva ohjelma (PLEAD)	29,1	6,7 %
	Julkinen varainhoito	Julkinen vastuuvellisuus ja palvelujen toimittaminen (PASEDE)	26,0	6,0 %
	Sektori yhteensä		60,1	13,8 %
Tukitoimenpide				
11. EKR	Tukitoimenpide	Tukitoimenpide	2,9	0,7 %
	Yhteistyö ja vuoropuhelu	Yhteistyön ja vuoropuhelun väline	5,0	1,1 %
	Sektori yhteensä		7,9	1,8 %
	Yhteensä		300,4	69,0 %

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission tietojen perusteella.

Sanasto

EU:n edustustot: Euroopan komission rakenteeseen kuuluva verkosto, joka edustaa EU:n ja sen kansalaisten etuja isäntämaissa eri puolilla maailmaa.

EU:n kehitysyhteistyöpolitiikan muutossuunnitelma: Kehitysyhteistyöpolitiikkaa koskeva EU:n suunnitelma, jossa vahvistetaan joukko keskeisiä periaatteita ja painopisteitä avun vaikutuksen ja tehokkuuden parantamiseksi.

Euroopan investointipankki: EU:n pankki, joka on EU:n jäsenvaltioiden omistuksessa ja edustaa niiden etuja. Investointipankki työskentelee tiiviisti EU:n muiden toimielinten kanssa EU:n toimintapolitiikkojen täytäntöönpanemiseksi.

Euroopan kehitysrahasto: Keskeinen väline, jonka avulla EU antaa kehitysapua Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioille sekä merentakaisille maille ja alueille.

Kehitysyhteistyön ohjelmatyö: Päätöksentekoprosessi, jossa Euroopan ulkosuhdehallinto ja komissio vahvistavat avun strategiat ja painopisteet sekä avun jako-osuudet edunsaajien kesken.

Kestävyys: Kehityshankkeen kyky hyödyntää tuloksiaan niin pitkään kuin sitä edellytetään. Toisin sanoen hanke on riittävän vakaalla pohjalla ja kykenee toimimaan itsenäisesti ja/tai rahoittamaan itse toimintaansa ja näin jatkamaan operaatioitaan.

Köyhyys: Tila, jossa ihmisellä ei ole varaa tyydyttää toimeentulonsa perustarpeita ja jossa häneltä on evätty mahdollisuudet yhteiskunnalliseen osallistumiseen.

Panosindikaattori: Mitattavissa oleva muuttuja, jonka avulla saadaan tietoa hankkeen tai ohjelman täytäntöönpanossa käytettävistä inhimillisistä, taloudellisista, aineellisista, hallinnollisista ja sääntelyyn liittyvistä resursseista.

Sekarahoitus: Lainojen ja avustusten yhdistäminen siinä tarkoituksessa, että saadaan liikkeelle enemmän pääomaa.

Tulos: Hankkeen tai ohjelman välittömät vaikutukset sen päätyttyä, kuten kurssin osallistujien työllistymismahdollisuuksien parantuminen tai yhteyksien parantuminen uuden tien rakentamisen ansiosta.

Tulosindikaattori: Mitattavissa oleva muuttuja, jonka avulla saadaan tietoa sen arvioimiseksi, mitä seurauksia edunsaajien tuotoksista on ollut.

Tuotosindikaattori (jota kutsutaan myös prosessi-indikaattoriksi): Mitattavissa oleva muuttuja, jonka avulla saadaan tietoa hankkeen tai ohjelman tuotosten tai aikaansaannosten arvioimiseksi.

Vaikutusindikaattori: Mitattavissa oleva muuttuja, jonka avulla saadaan tietoa valmistuneen hankkeen tai ohjelman pitkäaikaisista sosioekonomisista, ympäristöön liittyvistä tai taloudellisista seurauksista.

Vuosituhanen kehitystavoitteet: Globaaleja tavoitteita, jotka liittyivät köyhyyden ja sen ilmenemismuotojen vähentämiseen vuoteen 2015 mennessä. Maailman johtajat ja keskeiset kehitysalan organisaatiot asettivat nämä tavoitteet vuoden 2000 syyskuussa pidetyssä YK:n vuosituhanen vaihteen huippukokouksessa.

Lyhenneluettelo

AFD: Ranskan kehitysyhteistyövirasto (*Agence française de développement*)

AKT-valtiot: Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtiot

BKT: Bruttokansantuote

DCI: Kehitysyhteistyön rahoitusväline (*Development Cooperation Instrument*)

EIP: Euroopan investointipankki

EKR Euroopan kehitysrahasto

FAO: YK:n elintarvike- ja maatalousjärjestö

KEPHIS: Kenian kasvintarkastusviranomainen (*Kenya Plant Health Inspectorate Service*)

NDMA: Kuivuuden hallinnasta vastaava kansallinen virasto (*The National Drought Management Agency*)

OECD: Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö

SEUT-sopimus: Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus

SMAP: Standardeja ja markkinoille pääsyä koskeva ohjelma

YK: Yhdistyneet kansakunnat

**KOMISSIION JA EUROOPAN ULKOSUHDEHALLINNON VASTAUKSET EUROOPAN
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN ERITYISKERTOMUKSEEN
”EU:N KEHITYSAPU KENIALLE”**

TIIVISTELMÄ

Kenia on toimiva demokratia, Itä-Afrikan suurin ja monipuolisin talous sekä alueellinen liikenteen, rahoituksen ja kaupan keskus. Siitä tuli vuonna 2014 yhdessä Sudanin kanssa ainoa Itä-Afrikan alemman keskitulotason maa. Kenia on lähettänyt sotilaita Afrikan unionin Somaliassa toteutettavaan rauhanturvaoperaatioon (AMISOM), ja maassa on noin 0,5 miljoonaa Somaliasta ja Etelä-Sudanista tullutta pakolaista. Kenia on strateginen laajemman Afrikan sarven alueen maa, ja EU:lla on sen kanssa yhteisiä etuja, yhteiset liberaalit ja demokraattiset arvot sekä yhteisiä monenvälisiä tavoitteita. Sillä on potentiaalia ottaa vakauttava rooli alueella.

Kenian demokratia on edelleen hauras, ja maassa esiintyy yhä epätasa-arvoa, etnistä kahtiajakoa ja hallintoon liittyviä ongelmia, kuten korruptiota ja vaaliväkivaltaa. Ongelmiin on puututtava, sillä ne voivat haitata sekä oikeusvaltioperiaatteen noudattamista että maan taloudellista kehitystä. Vuonna 2017 presidentti Uhuru Kenyatta käynnisti uudelleenvalintansa jälkeen kunnianhimoisen korruption torjuntaa vahvistavan Big Four -kehityssuunnitelmansa. Tämä johti monien tunnettujen poliitikkojen pidättämiseen ja siihen, että aloitettiin oppositiojohtajan kanssa tehty sovintosuunnitelma.

Tässä yhteydessä ja Kenian vuoden 2017 yleisvaalien aikana koettujen vaikeiden hetkien jälkeen EU on valmis parantamaan suhteitaan tähän maahan. EU on jo edistänyt Kenian taloudellista ja sosiaalista kehitystä vuoropuhelulla ja yhteistyöllä. Nyt EU pyrkii luomaan Kenian kanssa kumppanuuden ja laajentamaan sijoituksia Big Four -ohjelman tueksi, syventämään vuoropuhelua ja yhteistyötä yhteistä etua koskevissa kysymyksissä, kuten kestävässä, työpaikkoja luovassa kehityksessä ja terrorismin ja ilmastonmuutoksen torjunnassa ja liittoutumaan koko alueen rauhan ja turvallisuuden alalla sekä monenvälisissä toimissa.

EU:n yhteistyön tuella Keniassa on tapahtunut merkittävää taloudellista, sosiaalista ja institutionaalista edistystä.

- Kansainvälisen köyhyysrajan alapuolella elävien kenialaisten osuus (1,90 Yhdysvaltain dollaria päivässä ostovoimakorjattuna vuoden 2011 tasoon) on laskenut 43,6 prosentista (vuosina 2005–2006) 35,6 prosenttiin (vuosina 2015–2016). Köyhyysaste kuuluu Itä-Afrikan alhaisimpiin ja on alhaisempi kuin Saharan eteläpuolisen Afrikan alueellinen keskiarvo.
- Maailmanpankin viimeisimmän, vuonna 2020 tekemän yritystoiminnan harjoittamisen helppoutta koskevan tutkimuksen mukaan Kenian kyky houkuttaa sijoittajia on

parantunut kuusi paikkaa. Se on nyt sijalla 56 tutkimuksessa mukana olleista 190 taloudesta. Kyseessä on kolmas kerta, kun Kenia on parantanut sijoitustaan: vuonna 2017 se oli sijalla 92, vuonna 2018 jo sijalla 80 ja vuonna 2019 peräti sijalla 61. Vuonna 2019 EU:n suurlähettiläs johti presidentti Kenyattan kanssa yrityskokousta, jossa yksityisen sektorin edustajat saivat tilaisuuden ilmaista huolensa ja esittää uudistuksia.

- EU on tehnyt hellittämättä työtä sukupuolten tasa-arvon puolesta, erityisesti poliittisella tasolla. Kenia hyväksyi vuonna 2010 uuden perustuslain, joka muutti maan poliittisten instituutioiden organisaatiota radikaalisti. Keskeisiä säännöksiä olivat lausekkeet sukupuolten edustuksen lisäämiseksi. EU tukee edelleen aloitteita, joilla pyritään edistämään sukupuolten tasa-arvoa. Esimerkiksi vuonna 2019 EU oli mukana rahoittamassa erittäin hyvin menestynyttä tosi-tv-sarjaa ”Ms President”.

JOHDANTO

Kohdat 8–10 – Kehitysapu

EU:n kehitysyhteistyöpolitiikkaa on toteutettava unionin ulkoisen toiminnan periaatteiden ja tavoitteiden mukaisesti. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 21 artiklan 2 kohdan d alakohtaan sisältyvien tavoitteiden mukaisesti EU:n ulkoisen toiminnan tulee edistää kehitysmaiden talouden, yhteiskunnan ja ympäristön kannalta kestävää kehitystä ensisijaisena tarkoituksenaan poistaa köyhyys. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 208 artiklassa todetaan, että EU:n kehitysyhteistyöpolitiikan ensisijainen tavoite on köyhyyden vähentäminen ja pitkällä aikavälillä sen poistaminen.

Yhdennentoista Euroopan kehitysrahaston täytäntöönpanosta 2 päivänä maaliskuuta 2015 annetussa neuvoston asetuksessa (EU) 2015/322 todetaan, että EKR-yhteistyöllä olisi edistettävä

- (i) kestävää ja osallistavaa taloudellista, sosiaalista ja ympäristöä koskevaa kehitystä,
- (ii) demokratian, oikeusvaltion, hyvän hallintotavan, ihmisoikeuksien ja olennaisten kansainvälisen oikeuden periaatteiden lujittamista ja tukemista ja
- (iii) kaikki ihmisoikeudet käsittävän oikeuksiin perustuvan lähestymistavan täytäntöönpanoa.

Siksi EU:n kehitysyhteistyössä otetaan huomioon kehitysyhteistyöpolitiikan monimutkaisten tavoitteiden tasapaino.

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto pitävät tärkeänä, että EU:n Kenialle myöntämää kehitysapua arvioidaan EU:n kehitysyhteistyön oikeudellisen kehyksen rajoissa.

HUOMAUTUKSET

Kohdat 25–36 – EKR-määrärahat yleisesti

Kohdat 27–32 – Komissio myönsi 90 prosenttia Kenian EKR-määrärahoista Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioihin sovellettavalla standardimenetelmällä.

Menetelmä, jolla varoja kohdennetaan EKR-maille, on osa yleistä ohjelmasuunnittelua eikä erillinen toimenpide.

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto ovat kohdentaneet varoja Kenialle maan tarpeiden, valmiuksien ja tulosten arvioinnin perusteella. Sitä varten laadittiin määrällinen ja laadullinen analyysi noudattaen muutossuunnitelmassa ja Cotonoun sopimuksessa vahvistettuja kriteerejä. Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto muistuttavat, että kunkin maan kehitystavoitteiden vahvistaminen ja rahoitusvajeiden arviointi (ja vertailu) jäivät jakomenetelmän tavoitteen ulkopuolelle.

Mikä tahansa varojen kohdentamismenetelmä edellyttää vertailukelpoisia arviointeja. Kenian erityistarpeet ja aiemmat tulokset näkyivät kohdentamismalliin valituissa indikaattoreissa. Laadullinen mukautus antoi lisämahdollisuuden arvioida maata erikseen ja mukauttaa alkuperäistä määrärahajakoa enimmillään 25 prosentilla, ja Kenian tapauksessa se johti 10 prosentin mukautukseen. Jäsenvaltiot tarkastelivat lopullista arviointia ja pitivät sitä asianmukaisena, sillä lisämukautuksia ei esitetty.

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto ovat arvioineet ja verranneet maita käyttämällä vastaavia tarpeiden (ottaen huomioon muun muassa talouskehitykseen sekä sosiaaliseen ja inhimilliseen kehitykseen liittyvät suuntaukset, kasvu-uran sekä haavoittuvuutta ja epävakautta mittaavat indikaattorit), valmiuksien ja suorituskyvyn indikaattoreita Cotonoun sopimuksen ja muutossuunnitelman mukaisesti:

- Väestö; positiivinen korrelaatio: mitä suurempi väestö, sitä enemmän määrärahoja.
- Bruttokansantulo asukasta kohden, tarve- ja valmiusindikaattori sekä köyhyyden indikaattori; negatiivinen korrelaatio: mitä suurempi asukaskohtainen bruttokansantulo, sitä vähemmän määrärahoja.
- Inhimillisen pääoman indeksi (HAI) on tarpeen indikaattori, joka kuvastaa sitä, millä tasolla maan inhimillinen kehitys on suhteessa vuosituhannen kehitystavoitteisiin; negatiivinen korrelaatio: mitä suurempi asukaskohtainen HAI, sitä vähemmän määrärahoja.
- Talouden haavoittuvuuden indeksi (EVI) on haavoittuvuuden ja haurauden indikaattori, jolla mitataan ulkoisten häiriöiden aiheuttamia kasvun rakenteellisia rajoitteita; positiivinen korrelaatio: mitä suurempi haavoittuvuus, sitä enemmän määrärahoja.
- Hallintotapaa koskevat Maailmanpankin Worldwide Governance -indikaattorit (WGI) muodostavat sitoutumisen, tuloksellisuuden ja vaikutusten indikaattorin, jossa yhdistyvät hallinnon kuusi ulottuvuutta; sen vuoksi hallinto, oikeusvaltio ja korruption suitsiminen sisältyvät laskukaavaan, ja oikeusvaltioon ja korruption torjuntaan liittyvillä puutteilla oli kielteinen vaikutus Kenian määrärahoihin.

Koska suurin osa edellä mainituista indikaattoreista on yhdistelmäindikaattoreita, Keniaa arvioitiin tarpeiden ja tulosten kannalta monin eri tavoin, ja sitä verrattiin näiden pohjalta muihin AKT-valtioihin:

- talouden tuottama arvo henkeä kohden;
- aliravittu väestö;
- enintään viisivuotiaiden lasten kuolleisuus;
- ylemmän perusasteen ja keskiasteen koulutuksen brutto-osallistumisaste;
- aikuisten lukutaitoaste;
- maan syrjäinen sijainti;
- tavaroiden viennin keskittyminen ja tavaroiden ja palvelujen viennin epävakaous;
- maa-, metsä- ja kalatalouden osuudet taloudesta ja maataloustuotannon epävakaous;
- matalilla rannikkoalueilla asuvan väestön osuus: luonnononnettomuuksien uhrin;
- väestön mahdollisuus saada äänensä kuuluville ja vastuuvollisuus;
- yhteiskunnan poliittinen vakaus ja väkivallan puuttuminen; julkishallinnon tuloksellisuus;
- sääntelyn laatu;
- oikeusvaltioperiaate;
- korruption hallinta¹.

Suhteellisen heikot tulokset oikeusvaltiokehityksen ja korruption torjunnan aloilla ovat vähentäneet Kenialle osoitettuja määrärahoja. Ne eivät kuitenkaan vähentäneet määrärahoja nollaan, sillä hallinnon suorituskyky on vuorovaikutuksessa muiden tarpeita ja valmiuksia koskevien kriteerien kanssa. Määrärahojen jakamisen tarkoituksena ei ollut sulkea maita tulevan kahdenvälisen yhteistyön ulkopuolelle yhden indikaattorin tai indikaattoreiden alaryhmän perusteella. Tämä ei olisi Cotonoun sopimuksen mukaista. Maiden sitoutuminen rakennemuutokseen on määrittelemätön kriteeri, jota ei otettu huomioon toimintaohjeissa.

Jakoprosessin ohella EU:n edustustot analysoivat kumppanimaiden tarpeita ja kehitystavoitteita maiden kansallisten kehityssuunnitelmien mukaisesti. Kenian tapauksessa maan kehityssuunnitelma (*Vision 2030* -asiakirja) on sisällytetty maaohjelmaan, minkä vuoksi maalle tehtiin kattava arvio sen tarpeista.

¹ Väestön ja asukaskohtaisen BKTL:n (nykyisinä kansainvälisinä dollareina) mittaamiseen käytettiin Maailmanpankin vuoden 2012 lukuja. (Lisätietoja on osoitteessa <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=world-development-indicators>.) Muut indikaattorit ovat osa edellä mainittuja yhdistelmäindikaattoreita HAI, EVI ja WGI. Jakoprosessissa käytettiin Maailmanpankin vuoden 2011 WGI-lukuja sekä YK:n DESA-, EVI- ja HAI-lukuja vuodelta 2012. Näiden indikaattoreiden ajantasaiset ja tarkat määritelmät ovat osoitteissa <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>, <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category/evi-indicators-ldc.html> ja <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category/hai-indicators.html>.

- **Kohdat 32–36 – Väestömäärältään suuret maat, kuten Kenia, saivat suhteellisesti vähemmän rahoitusta**

Kohdentamisen tavoitteena oli osoittaa enemmän varoja niitä eniten tarvitseville maille muutossuunnitelman mukaisesti. Tämä tavoite saavutettiin korottamalla vähiten kehittyneille maille ja alhaisen tulotason maille myönnettäviä määrärahoja sekä vähentämällä ylemmän keskitulotason maille ja korkean tulotason maille myönnettäviä määrärahoja, kuten tilintarkastustuomioistuin myöntää. Tavoitteena ei ollut toistaa kymmenennen EKR:n määrärahoja, mistä on osoituksena se, että yhdennessatoista EKR:n määrärahat poikkesivat kymmenennen EKR:n määrärahoista (katso liite V).

Kenia sai suhteellisesti vähemmän rahoitusta, koska se kuuluu viiteen väestömäärältään suurimpaan AKT-valtioon. Väestömäärää koskevan rajauksen soveltaminen on yleinen käytäntö tukien jakomalleissa, kuten kansainvälisten kehityspankkien käyttämässä tulosperusteisessa jakamisessa. Tämä on olennaisen tärkeää, jotta ”vältetään se, että väkimäärältään kaikkein suurimmat maat saavat suuria osuuksia tuen kokonaismäärästä”.²

Komissio ei myöskään käytä asukaskohtaista tukea tuen jakamisen perusteena eikä katso, että kaikkien tuensaajamaiden samantasoisien asukaskohtaisen tuen tavoittelu olisi paras vertailuperuste tukea kohdennettaessa. Tässä lähestymistavassa ei myöskään oteta huomioon julkisen kehitysavun mittakaavaedun dynamiikkaa.

Kohdat 37–67 – Yhdennessatoista EKR:n ohjelmasuunnittelu Keniassa

- **Kohdat 37–40: ”Muutossuunnitelma”**

Komission ohjelmasuunnittelun suuntaviivoissa todetaan, että sektorin valinnassa on kriittisen massan saavuttamiseksi otettava huomioon osaaminen, henkilöresurssit (myös valmiudet toimintapoliittiseen vuoropuheluun) ja taloudelliset resurssit. Ohjelmasuunnittelua tuetaan muutossuunnitelmassa sitoutumalla osoittamaan lisää resursseja i) hyvään hallintotapaan, ihmisoikeuksiin ja demokratiaan sekä ii) **inhimillistä kehitystä tukevaan osallistavaan ja kestäväan talouskasvuun**. Muutossuunnitelmassa keskitytään tämän toisen painopisteen nojalla sosiaaliseen suojeluun, terveyteen ja koulutukseen, liiketoimintaympäristön vahvistamiseen, alueellisen integraation syventämiseen sekä **kestävään maatalouteen ja energiaan**.

Osallistava ja kestävä talouskasvu on köyhyyden pitkäaikaisen vähentämisen kannalta ratkaisevan tärkeää, ja kasvutrendit ovat yhtä tärkeitä kuin kasvuvauhti. Tämän vuoksi EU pyrkii edistämään entistä osallistavampaa kasvua, jolle on ominaista se, että kaikki voivat osallistua vaurauden ja työpaikkojen luomiseen ja hyötyä siitä. On välttämätöntä edistää ihmisarvoista työtä, johon kuuluu työpaikkojen luominen, työelämän oikeuksien takaaminen, sosiaaliturva ja työmarkkinaosapuolten välinen vuoropuhelu.

² Ks. Guillaumont, P. et al, *How to take into account vulnerability in Aid allocation Criteria and lack of human capital as well: improving the Performance Based Allocation*, 2017.

- **Kohdat 41–47 – Sektorivalintojen perusteet eivät ole riittävän selkeitä**

Komission ja Euroopan ulkosuhdehallinnon vuoden 2014 tuettavien painopistesektorien valinta perustui Kenian kansalliseen kehityssuunnitelmaan (*Vision 2030* -asiakirja) ja sen täytäntöönpano-ohjelmiin, jotka tunnetaan keskipitkän aikavälin suunnitelmina. Valittaessa maatalouden ja liikenteen alasektoreita EU:n ja Kenian yhteistyötä vuosina 2006–2012 koskeva arviointi, joka oli edennyt jo pitkälle yhdennentoista EKR:n maaohjelman laatimisen aikaan, tarjosi lisäperusteluja sille, miksi näille aloille myönnettävillä tuilla oli merkittävät mahdollisuudet vähentää köyhyyttä ja vaikuttaa siihen ja miksi niitä siis olisi jatkettava. EU mukautti yhdeksäntoista EKR:n maaohjelmaa vuonna 2018 Big Four -ohjelman mukaisesti kohdentamalla uudelleen ensimmäisen maatalouden painopistesektorin työpaikkojen luomiseen ja sietokykyyn.

Maatalousalalla Kenian suurin suhteellinen etu voisi olla maatalouden arvoketjujen kehittäminen jalostukseen. Komissio haluaa huomauttaa, että tähän on keskitytty kahdessa yhdennestätoista EKR:stä rahoitetussa hankkeessa, jotka ovat pienviljelijämaatalouden tuottavuutta, sopeutumista ja markkinaintegraatiota edistävä hanke (AgriFi), johon liittyy rahoitusosuus Afrikan investointivälineeseen, ja kunnolliset työpaikat nuorille ja naisille Kenian maatalousarvoketjuissa -hanke (AgriBiz).

Komissio ja ulkosuhdehallinto ovat yhtä mieltä siitä, että kaupungistuminen ja väestönkasvu ovat tärkeimpiä tekijöitä, jotka edellyttävät työpaikkojen luomista kaupunkeihin ja niiden ympäristöön. On kuitenkin huomattava, että kaupunki-infrastruktuurin parantamiseen oli varattu huomattava määrä tukea (kymmenes EKR: Missing Links – Nairobien kaupunkiväylät; yhdestoista EKR: Nairobien kaupunkiliikenneohjelma [Urban Mobility Programme]), jolla pyritään poistamaan yksi tärkeimmistä Nairobien kaikkien työllistämismahdollisuuksien hyödyntämistä haittaavista esteistä. Komissio haluaa myös korostaa, että työpaikkojen luominen ei voi toteutua ainoastaan teollisuudessa vaan myös palveluissa. Rahoituspalvelut ovat Nairobien tärkeimpiä palvelualoja. Maatalous- ja energia-alan rahoituksen saantiin kohdennetulla EU:n tuella (tärkeä osa yhdennentoista EKR:n maaohjelmaa) on siihen suora myönteinen vaikutus.

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto tukevat liiketoimintaympäristön uudistuksia osallistumalla paikallisen yksityisen sektorin ja Kenian hallituksen toimintaan, edistämällä paikalliselle tuotantosektorille mahdollisuuksia tarjoavia avoimia ja oikeudenmukaisia hankintamenettelyjä ja investointipäätöksiä, kuten kymmenennen EKR:n standardeja ja markkinoille pääsyä koskevaa ohjelmaa (SMAP).

Komissio on tilintarkastustuomioistuimen kanssa yhtä mieltä siitä, että Kenian tieto- ja viestintätekniikkasektori on dynaaminen ja että sillä on merkittävä mahdollisuus luoda työpaikkoja. Tästä syystä komission johtava varapuheenjohtaja Margrethe Vestager vieraili Keniassa vuoden 2020 alussa, minkä jälkeen EU:n edustuston ja YK:n edustajat tapasivat

yhdessä Kenian tieto- ja viestintätekniikasta vastaavan ministerin. Kaiken kaikkiaan tämä sektori otetaan asianmukaisesti huomioon EU:n nykyisessä yhdennentoista EKR:n seuraajan ohjelmasuunnittelua edeltävässä vaiheessa.

- **Kohdat 48–50 – Avunantajien koordinoinnilla oli vain vähän vaikutusta painopistesektoreiden valintaan**

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto haluavat korostaa, että ne tekevät alakohtaisissa työryhmissä hyvin tiivistä yhteistyötä muiden avunantajien kanssa. Ne olivat näin ollen hyvin tietoisia muiden avunantajien painopisteistä, kuten myös maaohjelman avunantajamatriisi osoitti. Yhteistyö muiden avunantajien kanssa on vaikuttanut komission ja Euroopan ulkosuhdehallinnon painopistesektoreiden valintaan. Vaikka komission maaohjelma, aluekohtainen ohjelma ja temaattiset toimet toimivat yhdessä kattavasti ja niistä myönnetyt määrät kasvoivat huomattaviksi, yksinään ne eivät olisi välttämättä kyenneet vastaamaan tarpeisiin, jotka olivat liian suuria mille tahansa yksittäiselle kehityskumppanille. Eri kehityskumppaneiden toimien yhteisvaikutus kuitenkin vahvisti kunkin kehityskumppanin vaikutusta.

Vaikka on totta, että vuonna 2015 julkaistu yhteinen yhteistyöstrategia ei asiakirjana voi vaikuttaa vuotta aiemmin suoritettua yhdennentoista EKR:n maaohjelman ohjelmointiin, tämä ei saisi peittää sitä tosiasiaa, että EU:n jäsenvaltioiden tiivis yhteistyö ja yhteiseen yhteistyöstrategiaan liittyvä dynamiikka olivat olemassa jo vuonna 2014. Näin ollen yhdennentoista EKR:n maaohjelmaa laadittaessa otettiin huomioon paitsi ne erityisalat, joilla EU:n jäsenvaltiot (myös jäsenvaltioiden kehitysrahoituslaitokset) ja Euroopan investointipankki toimivat, myös erilaiset suunnittelunäkymät. Esimerkiksi yhdennentoista EKR:n täytäntöönpanokehyksen yhteydessä tehdyssä komission päätöksessä C(2015) 7454 final määrätään maatalouden tukemisen osalta yhteisen maatalouspolitiikan tukemisen jatkamisesta. Tämä yhteinen maatalouspolitiikan tukeminen aloitettiin EU:n, Saksan ja Ruotsin välisenä kymmenennessä EKR:ssä. Päätös vaikutti alojen valintaan yhdettätoista EKR:ää varten.

- **Kohdat 51–55 – Maataloudelle annettu apu edisti elintarviketurvaa, mutta toiminna ei keskitytty riittävästi sektorin kasvuun ja tuottavuuteen**

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto haluavat korostaa, että useiden tutkimusten mukaan investointien mahdollisuudet vähentää köyhyyttä ovat maatalouden alalla Afrikassa suuremmat kuin muilla aloilla. Esimerkiksi Maailmanpankki on arvioinut, että maatalouden kasvun myötävaikutus (köyhyyden vähentämiseen) on keskimäärin 1,5–2 kertaa suurempi

kuin muiden kuin maatalousalojen.³ Yhdenmentoista EKR:n vuoden 2017 väliarvioinnin jälkeen sektori suunnattiin uudelleen elintarviketurvasta ja ilmastohäiriöiden sietokyvystä työpaikkojen luomiseen ja sietokykyyn, ja sektorille osoitettua rahoitusta kasvatettiin 228,5 miljoonaan euroon. Näin ollen EU:n tukea Kenialle mukautettiin juuri siten, että siinä otetaan huomioon nuorten työpaikkojen luomiseen Keniassa liittyvät kysymykset sekä maatalousteollisuuden ja maataloustuotteiden jalostuksen tukeminen. Esimerkiksi AgriFi Kenya -ohjelmasta on myönnetty toukokuusta 2020 alkaen avustuksia 14 yritykselle ja yhteisrahoitteisia liiketoimintasuunnitelmia 124 545 pienviljelijälle. Niiden tavoitteena on luoda vähintään 10 000 uutta suoraa työpaikkaa.

Komissio haluaa myös korostaa, että suuri osa maaohjelman varoista on keskitetty maatalouden kasvuun ja tuottavuuteen. Yli puolella ensimmäisen painopistesektorin 145,5 miljoonan euron määrärahoista (60 %) tuettiin alan kasvua ja tuottavuutta (vähintään 88,5 miljoonaa euroa) AgriFi-sekarahoitusohjelman (45 miljoonaa euroa) ja AgriBiz-sekarahoitusohjelman (43,5 miljoonaa euroa) kautta. Lisäksi kymmenennestä EKR:stä, Kenian viljanviljelyn tehostamisohjelmasta (KCEP) ja maatalouden tuottavuuden ja tuloksellisuuden kasvattaminen ja hyvät viljelykäytännöt kuivilla ja puolikuivilla alueilla -ohjelmasta (IPP-GAP) on vielä jaettavana 36,6 miljoonaa euroa, joilla edistetään myös maatalousalan kasvua ja tuottavuutta.

- **Kohdat 56–62 – Infrastruktuureihin kohdistettu apu on merkityksellistä, mutta suunnitelmat eivät ole realistisia käytettävissä olevaan rahoitukseen nähden**

Kestävä infrastruktuuri -painopistesektori valittiin kymmenennen EKR:n aikana saatujen kokemusten, Kenialle vuosina 2006–2012 annetun EU:n tuen käynnissä olleen arvioinnin ja kumppanimaan hallituksen vahvojen näkemysten perusteella. Nämä osoittivat, että sektorin vaikutus talouskasvuun oli suuri.

Komissio on tilintarkastustuomioistuimen kanssa samaa mieltä siitä, että 175 miljoonaa euroa on liian vähän suhteessa infrastruktuurisektorin tarpeisiin. Yhdenmentoista EKR:n maaohjelma kehitettiin kuitenkin tietoisena siitä, että a) muita EU:n varoja oli tulossa näille aloille temaattisten ja alueellisten ohjelmien kautta⁴ ja että rahoituksen yhdistäminen lisäisi merkittävästi EU:n avustusten vaikutusta; b) EU:n jäsenvaltioiden toimet vahvistaisivat EU:n jalanjälkeä; c) myös muut kehityskumppanit osallistuisivat rahoitukseen. Jos keskeisen

³ Katso Christiaensen, L. ja Demery, L., *Down to Earth: Agriculture and Poverty Reduction in Africa*, World Bank, 2007.

⁴ Esimerkiksi ”Malindi – Lunga Lunga/Horohoro – Bagamoyo -tiehanke: Vaihe I”, johon EU osallistuu 30 miljoonalla eurolla yhdenmentoista EKR:n maaohjelmasta, ja Turkanajärven tuulivoimahanke, johon EU osallistuu 25 miljoonan euron osuudella (preferred equity -osakkeilla) EU:n infrastruktuurirahastosta Afrikkaa varten.

sektorin tarpeet ovat liian suuret yksittäiselle kehitysyhteistyökumppanille, ainoa tapa edetä on yhdistää resursseja soveltamalla yhtä muutossuunnitelman pääaihealueista, kumppanuutta.

EU:n tuki energia- ja liikenneinfrastruktuurille (175 miljoonaa euroa) on koottava yhteen EU:n temaattisista ja alueellisista ohjelmista tulevien varojen kanssa, mikä moninkertaistaa vaikutuksen yhdistämällä siihen kehitysrahoituslaitoksilta peräisin olevia lainoja. Yhdistelmämenettely, jolla EU:n avustuksia ja kehitysrahoituslaitoslainoja saatiin käyttöön, oli myös yhdenmutoista EKR:n maaohjelmassa suositeltavin täytäntöönpanomuoto.

Lisäksi komissio korostaa, että uusia rahoitusmuotoja, kuten rahoituslähteiden yhdistämistä ja talousarviotakuista, harkittaessa olisi otettava huomioon vipuvaikutus eikä ainoastaan käytetty avustusosuus (tai takauksiin osoitetut varat). Tilintarkastustuomioistuimen kertomuksessa keskitytään avustusosuuksiin vain silloin, kun on kyse rahoitusta yhdistävistä toimista, jolloin näiden varojen jopa kymmenkertainen vipuvaikutus jää huomaamatta. Tätä on tärkeää korostaa, koska se vastaa Addis Abeban toimintaohjelmaa ja tavoitetta, jonka mukaan kestävä kehityksen tavoitteiden saavuttamiseen liittyvän rahoitusvajeen umpeen kuromiseksi on kerättävä rahoitusta yksityiseltä sektorilta.

Lopuksi komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto haluavat jälleen muistuttaa, että EU ei toimi yksin ja että sen varat täydentävät muiden avunantajien myöntämiä varoja. Synergian parantamiseksi EU on osallistunut Keniassa yhteiseen ohjelmasuunnitteluun maassa edustettuina olevien EU:n jäsenvaltioiden ja Euroopan investointipankin kanssa.

- **Kohdat 63–67 – Hallintotapaa koskevalle sektorille annettua apua ei kohdistettu suoraan korruption torjuntaan**

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto ovat yhtä mieltä siitä, että korruptio on suurimpia esteitä Kenian kehitykselle, mutta se on syvään juurtunut yhteiskunnallinen haaste, johon ei voida suoraan vastata. On tärkeää tukea vaalijärjestelmiä asiapolitiikan edistämiseksi, edistää oikeussuojan saatavuutta ja lisätä julkisen talouden avoimuutta, jotta kenialaista yhteiskuntaa voidaan auttaa siirtymään nykyaikaiseen ja toimivaan demokratiaan ja pois korruptioon ja patronatismiin perustuvasta yhteiskuntasopimuksesta.

Mitä tulee valintaan keskittyä köyhien oikeussuojan saatavuuteen ja vankeusrangaistuksen vaihtoehtoihin, valinta tehtiin selvästi EU:n oikeus- ja ihmisoikeuspolitiikan mukaisesti. Päätöksessä otettiin huomioon maan köyhien merkittävä oikeussuojan saatavuuden puute sekä Kenian säilöönottoyksiköiden ja vankiloiden epäinhimilliset olosuhteet ja tilanahtaus, jotka johtuvat siitä, että tutkintavankeuteen turvaudutaan laajasti ja usein väärin perustein.

Kenian oikeusala koskevan EU:n tukitoimen tavoitteena oli myös parantaa rikosoikeusjärjestelmän laatua ja tehokkuutta, mukaan lukien syyttäjälaitoksen valmiuksien ja organisaation kehittäminen. Rikosoikeusjärjestelmän/-ketjun ja erityisesti syyttäjälaitoksen

vahvistamisen pitäisi periaatteessa antaa kumppanimaalle mahdollisuus parantaa valmiuksiaan tutkia rikostapauksia ja nostaa niissä syytteitä, myös korruptiotapauksissa.

Lisäksi EU:n Kenialle antama tuki keskittyi julkiseen varainhoitoon. On osoitettu, että julkisen varainhoidon paraneminen parantaa korruptiota koskevia käsityksiä sen jälkeen kun muut tekijät on otettu huomioon. Julkisen varainhoidon valvonnan parantaminen vaikuttaa tärkeämmältä kuin avoimuuden lisääminen. Näin ollen julkisen varainhoidon vahvistaminen - talousarvion täytäntöönpano, kirjanpito, tarkastustoiminta ja valvonta - vaikuttaa korruptioon ja on järkevä uudistustavoite silloin, kun tavoitteena on hillitä korruptiota.

EU osallistui korruption torjuntaan myös diplomaattisin keinoin. EU:n suurlähettiläät ovat säännöllisesti ottaneet aiheen esille tapaamisissaan Kenian hallituksen kaikkien tasojen kanssa ja erityisesti 8 artiklan mukaisen vuoropuhelun yhteydessä. Lopuksi on annettava tunnustusta presidentti Kenyattan ajamalle korruption torjunnalle, joka aloitettiin hänen uudelleenvalintansa jälkeen vuonna 2018.

Lopuksi komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto haluavat korostaa, että korruptio ei ole ainoa indikaattori, joka kertoo maan sitoutumisesta rakenneuudistuksiin. Maailmanpankin viimeisimmässä, vuonna 2020 tekemässä yritystoiminnan harjoittamisen helppoutta koskevassa tutkimuksessa Kenian kyky houkuttaa sijoittajia oli parantunut kuusi paikkaa edellisvuoteen verrattuna. Nyt se on sijalla 56 kaikkiaan 190 taloudesta, kun se vuonna 2017 oli sijalla 92.

Kohdat 68–78 – Kymmenennen EKR:n vaikutukset/saavutukset Keniassa

- **Kohdat 69–72 – Maanteihin kohdistuvalla EU:n tuella parannettiin peruspalveluiden saatavuutta, mutta jäi osoittamatta, edistikö tuki taloudellista kehitystä**

Komissio katsoo, että EU:n tuki maanteille parantaa peruspalvelujen saatavuutta ja että tämä vaikutus on jäljitettävissä. EU:n varoilla rakennettu Merillen ja Marsabitin välinen tie on tästä hyvä esimerkki. Keskimääräinen päivittäinen liikenne joulukuun 2018 ja tammikuun 2020 välisenä aikana oli 543 ajoneuvoa kaikista ajoneuvoluokista molempiin suuntiin. Liikennemäärä on kasvanut noin 22 prosenttia vuodesta 2017 ja lähes 400 prosenttia vuodesta 2014. Nämä tiedot osoittavat hyvin merkittävän vaikutuksen Kenian aiemmin selvästi laiminlyötyyn ja syrjäiseen osaan.

Useimmat EU:n hankekumppanit tunnustavat maanteiden voimakkaan taloudellisen muutosvaikutuksen. Kamelinmaitotehdas, jossa tilintarkastustuomioistuon vieraili, antoi lisänäyttöä. Tehdasta on laajennettu, ja se on lisännyt myyntiään. Maitoa voidaan nyt kuljettaa tehtaalle paljon laajemmalta alueelta, mikä tuo toimittajille tuloja juuri EU:n

rahoittaman tien ansiosta. Tämä on hyvä esimerkki tien taloudellisesta vaikutuksesta alueen väestöön.

Komissio myöntää, että tien puuttuminen on vain yksi Etiopian ja Kenian välisen kaupan esteistä. Muissa EU:n rahoittamissa toimita puututaan näihin muihin esteisiin. Niitä ovat Moyalen yhden palvelupisteen raja-aseman täysimääräisempi käyttöönotto (rahoitetaan yhdennentoista EKR:n aluekohtaisen ohjelman kautta) tai komission aloitteet, kuten nykyinen Afrikan sarvea koskeva aloite (yhdessä Maailmanpankin ja Afrikan kehityspankin kanssa), jonka tavoitteena on poistaa alueellisen eriytymisen kielteisiä vaikutuksia.

- **Kohdat 73–76 – Kolmasosa Kenialle myönnetystä kymmenennen EKR:n avusta suunnattiin kuivilla tai puolikuivilla alueilla toimiville pienviljelijöille, joiden vaikutus Kenian talouteen kokonaisuutena on pieni**

Komissio haluaa huomauttaa, että Kenialle myönnetyllä kymmenennen EKR:n maatalousalan tuella oli laajempia tavoitteita kuin vaikutukset Kenian yleiseen talouteen. Komissio katsoo, että hankkeiden vaikutuksia olisi arvioitava suhteessa niiden suunnittelun ja hyväksymisen yhteydessä asetettuun tavoitteeseen, johon kuuluivat elintarviketurvan parantaminen, kuivuuden torjuntavalmiuden ja sietokyvyn parantaminen sekä maaseutualueiden köyhyyden vähentäminen parantamalla tuottavuutta ja pääsyä markkinoille.

Komissio on tilintarkastustuomioistuimen kanssa samaa mieltä siitä, että maatalouden arvoketjujen kehittäminen jalostukseen voisi osaltaan lisätä vientituloja ja luoda työpaikkoja. Komissio toistaa, että edellä mainituissa AgriFi- ja AgriBiz-hankkeissa on keskitytty pienviljelijöiden integroimiseen maatalouden jalostusarvoketjuihin.

PÄÄTELMÄT

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto katsovat, että Kenialle myönnetty EU:n tuki perustui Kenian erityistarpeisiin ja että se suunnattiin ensisijaisesti EU:n yleiseen tavoitteeseen vähentää köyhyyttä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen mukaisesti. Koska resurssit ovat rajallisia ja kehitysvaiheessa epävakaita, ohjelmasuunnitteluvaiheessa on tehtävä valintoja, joita on ulkoisten ja sisäisten häiriöiden varalta mukautettava täytäntöönpanon aikana. Nämä valinnat olivat järkeviä ja perustuivat asianmukaiseen analyysiin ja EU:n yhteistyön nykyisiin vahvuuksiin, ja niissä otettiin huomioon myös uusia aloja ja lähestymistapoja. Ne perustuivat kumppanuuteen Kenian kanssa, ja maan hallitus pyysi sektoreiden valintaa ja tuki valittuja sektoreita voimakkaasti.

Tilintarkastustuomioistuin toteaa myös kertomuksensa kohdissa 69, 75 ja 78 vaikutuksen Kenian selviytymiskyvyn kehittämiseen. Näin ollen komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto katsovat, että Euroopan tilintarkastustuomioistuimen olisi tunnustettava ohjelmien vaikutus sosiaaliseen hyvinvointiin ja kansalliseen sietokykyyn. Esimerkiksi Kenian selviytymiskyvyn

vahvistamiseen tähtäävät kuivuushätätilaohjelmat (Ending Droughts Emergency) onnistuivat niin hyvin, että Kenian hallitus päätti ottaa kuivuuden hallinnasta vastaavan kansallisen viraston (NDMA) hallintaansa ja rahoittaa sen valtion talousarviosta. NDMA on nyt Kenian hallituksen virasto, ja sen tehtävänä on luoda mekanismeja, joilla varmistetaan, että kuivuus ei johda hätätilanteisiin ja että ilmastonmuutoksen vaikutuksia lievennetään riittävästi.

SUOSITUKSET

Suositus 1 – Harkitaan uudelleen EU:n kehitysavun jakamista koskevaa lähestymistapaa

Komission seuraavalle monivuotiselle rahoituskehykselle 2021–2027 ehdottamaa oikeusperustaa, naapuruuden-, kehityksen- ja kansainvälisen yhteistyön välinettä (NDICI), koskevan käynnissä olevan tavanomaisen lainsäädäntömenettelyn vuoksi komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto hyväksyvät suosituksen 1.a, mutta ne eivät hyväksy suositusta 1.b.

Suosituksen 1.a osalta komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto korostavat, että varojen jakamisen yksityiskohtainen määrittely kuuluu komission toimivaltaan toteuttaa talousarvio ja hallinnoida ohjelmia (Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 17 artikla) lainsäätäjien tätä jakamista varten hyväksymien perusteiden mukaisesti (myöntämisperusteet: ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineen perustamisesta, 11 artiklan 2 kohta⁵).

Kuten aiemminkin, komissio ilmoittaa tätä taustaa vasten asianomaisille EU:n toimielimille asianmukaisesti tavasta, jolla varat jaetaan kolmansien maiden, myös AKT-valtioiden, kesken. On syytä korostaa, että koska komissio on ehdottanut AKT-valtioiden kanssa tehtävän yhteistyön integroimista EU:n talousarvioon, Euroopan parlamentin asemaa parannetaan verrattuna sen asemaan Euroopan kehitysrahastossa, erityisesti lainsäädäntö-, talousarvio- ja valvontavaltuuksien osalta. NDICI:tä koskevissa lainsäädäntöneuvotteluissa keskustellaan vielä yksityiskohtaisesti jäsenvaltioiden osallistumisesta NDICI:n hallintoon NDICI-komitean, neuvoston ja Euroopan parlamentin ohella.

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto eivät hyväksy suositusta 1.b kahdesta keskeisestä syystä. Ensinnäkin komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto katsovat, että määrärahojen yhteydessä on epäselvää, mitä tarkoitetaan ”erityisten ehtojen käyttöön otolla”, sillä maiden tulokset ja sitoumukset olivat yksi niistä perusteista, joita käytettiin yhdessä tarpeiden ja vaikutusten kanssa yhdenmukaisista EKR:n määrärahojen myöntämisessä. Suorituskriteereihin kuuluivat oikeusvaltioperiaate ja korruption hallinta hallinnon ulottuvuuksina.

⁵ Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto huomauttavat, että vastauksissa esitetyt viittaukset ehdotettuun naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineeseen (NDICI) eivät vaikuta lainsäädäntömenettelyn tulokseen tai estä meneillään olevan lainsäädäntömenettelyn tulosta.

Toiseksi komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto katsovat, että ehdollisuuden käsitteen (kuten suosituksen sanamuodossa todetaan) käyttöönotossa ylitetään kriteerit, jotka koskevat kumppanimaiden ”sitoumuksia” tai ”tuloksia” tulevan kahdenvälisen yhteistyön määrärahoja jaettaessa (yhden tai useamman indikaattorin pohjalta). Tämä ei olisi Cotonoun sopimuksen mukaista eikä tulevaisuudessa myöskään NDICI:tä koskevan komission ehdotuksen 11 artiklan 2 kohdan mukaista, sillä ehdotuksessa säädetään, että maantieteellisten ohjelmien on perustuttava seuraaviin:

”a) kumppaneiden tarpeet, jotka määritetään tarkkojen kriteerien mukaisesti ottaen huomioon väestön, köyhyyden, epätasa-arvon, inhimillisen kehityksen, talouden ja ympäristön haavoittuvuuden sekä valtion ja yhteiskunnan selviytymiskyvyn;

b) kumppaneiden valmiudet tuottaa, saada ja hyödyntää taloudellisia resursseja;

c) kumppaneiden sitoumukset ja saavutukset, jotka määritetään esimerkiksi poliittisia uudistuksia ja taloudellista ja sosiaalista kehitystä koskevien kriteerien perusteella;

d) unionin rahoituksen mahdollinen vaikutus kumppanimaissa ja -alueilla”.

NDICI:n hyväksymistä koskevia lainsäädäntöneuvotteluja ei ole vielä saatettu päätökseen, eivätkä komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto voi hyväksyä tätä suositusta ennen neuvottelujen päättymistä.

Suositus 2 – Kenian painopistesektoreita valitessa arvioidaan kriittisen massan saavuttamista

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto hyväksyvät suosituksen 2 ottaen huomioon, että kriittistä massaa tarkastellaan osaamisen, henkilöresurssien (myös valmiuden käydä toimintapoliittista vuoropuhelua) ja taloudellisten resurssien osalta.

EU ja jäsenvaltiot sitoutuivat vuoden 2017 uudessa kehityspolitiikkaa koskevassa eurooppalaisessa konsensuksessa vahvistamaan yhteistyötä lisäämällä yhteisen ohjelmasuunnittelun ja yhteisen täytäntöönpanon käyttöä. Seuraavan monivuotisen rahoituskehityksen yhteistä ohjelmasuunnittelua pidetään ehdotetussa naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineessä (NDICI) parhaana lähestymistapana. Kriittisen massan käsitettä on tarkasteltava EU:n ja jäsenvaltioiden yhteisten pyrkimysten yhteydessä yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi eikä erikseen yksittäisen organisaation osalta. Ehdotettu NDICI lisää talousarviotakuiden kapasiteettia ja parantaa näin komission valmiuksia hankkia yksityisen sektorin rahoitusta ja saavuttaa kriittinen massa.

Suositus 3 – Asetetaan painopisteeksi kestävä taloudellinen kehitys ja oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen Keniassa

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto hyväksyvät osittain suosituksen 3. Euroopan ulkosuhdehallinto ja komissio pitävät Kenian kestävästä talouskehityksestä ensisijaisena, mutta ne eivät voi tarkastuksen aikaan sitoutua asettamaan etusijalle oikeusvaltiota ja sektoreita, joilla

voidaan houkutella ulkomaisia suoria sijoituksia ja kasvattaa vientiä. Näillä sektoreilla ei ehkä saavuteta suurinta mahdollista vaikutusta köyhyyden lieventämiseen, ja ne voivat olla aloja, joita muut kehityskumppanit pystyvät tukemaan paremmin.

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto jatkavat yhteistyötä Kenian kanssa Lissabonin sopimuksen rajoissa. Ne tukevat köyhyyden poistamista ja kestäväää kehitystä, kuten myös Agenda 2030 -toimintaohjelmassa ja sen kestävään kehityksen tavoitteissa esitetään tehtäväksi kaikissa EU:n tulevilla kansainvälisissä kumppanuuksissa.

Lisäksi on huomattava, että NDICI:tä koskevan ehdotuksen 12 artiklassa säädetään, että monivuotisissa maaohjelmissa määritellään unionin rahoitusta saaviksi valitut ensisijaiset alat ja että nämä monivuotiset maaohjelmat perustuvat seuraaviin:

- a) kansallinen tai alueellinen strategia kehityssuunnitelman tai vastaavan asiakirjan muodossa tai
- b) puiteasiakirja, jossa määritellään unionin politiikka kyseistä yhtä tai useampaa kumppania kohtaan, mukaan lukien unionin ja jäsenvaltioiden yhteinen asiakirja.

Kumppanimaan kansallisen kehityssuunnitelman mukaisen sektorien tärkeysjärjestykseen asettamisen ja NDICI:tä koskevassa ehdotuksessa määriteltujen EU:n jäsenvaltioiden painopisteiden lisäksi seuraavalla viisivuotiskaudella komission painopistesektoreihin kuuluvat vihreän kehityksen ohjelma, digitaali- ja tietotekniikka, muuttoliikkeeseen liittyvät kumppanuudet, kestävä kasvu ja työllisyys sekä hallinto, rauha ja turvallisuus. Kestävän kasvun ja ihmisarvoisten työpaikkojen luomisen edistäminen on tässä asiayhteydessä yksi EU:n nykyisen ja tulevan yhteistyön painopisteistä.

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto haluavat korostaa, että jopa Kenian kaltaisessa alemman keskitulotason maassa olisi edelleen osoitettava jonkin verran varoja maan sietokyvyn vahvistamiseen ja köyhimpien (myös pakolaisten ja heitä vastaanottavien yhteisöjen) tukemiseen. Lisäksi i) kyse ei ole ainoastaan suorien ulkomaisten sijoitusten käyttöönotosta, vaan myös kotimaisten resurssien (kuten eläkkeiden ja rahastojen) sekä rahalähetysten käyttöönotosta tuottavaan käyttöön; ii) syrjäytymisen, epätasa-arvon ja köyhyyden torjuntaa epäsuotuisilla alueilla ei pidä laiminlyödä.

Tarkastustiimi

Tämän kertomuksen on hyväksynyt III tarkastusjaosto, jonka erikoisalana ovat ulkoiset toimet, turvallisuus ja oikeus. Tehtävä toimitettiin tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Juhan Partsin johdolla, ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Ken-Marti Vaher ja kabinettiavustaja Margus Kurm.

Tarkastuksen eteneminen

Tapahtuma	Päivämäärä
Tarkastuksen suunnittelumuistio hyväksytty / Tarkastus alkoi	16.10.2018
Kertomusluonnos lähetetty virallisesti komissioon (tai muulle tarkastuskohteelle)	13.3.2020
Lopullinen kertomus hyväksytty kuulemismenettelyn jälkeen	16.6.2020
Komission (tai muun tarkastuskohteen) viralliset vastaukset saatu kaikilla kielillä	23.7.2020

TEKIJÄNOIKEUDET

© Euroopan unioni, 2020.

[Euroopan tilintarkastustuomioistuimen päätöksellä nro 6-2019](#), joka koskee avoimen datan politiikkaa ja asiakirjojen uudelleen käyttämistä, pannaan täytäntöön datan ja asiakirjojen uudelleenkäyttöä koskevat tilintarkastustuomioistuimen periaatteet.

Ellei toisin ilmoiteta (esimerkiksi yksittäisissä tekijänoikeusilmoituksissa), Euroopan tilintarkastustuomioistuimen sisältöihin, jotka EU omistaa, myönnetään käyttöoikeudet [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licence](#) -käyttöoikeuden nojalla. Tämä merkitsee, että uudelleenkäyttö on sallittua, jos sisällön tuottaja mainitaan asianmukaisesti ja sisältöön tehdyistä muutoksista ilmoitetaan. Uudelleenkäyttäjä ei saa vääristää asiakirjojen alkuperäistä merkitystä tai sanomaa. Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa mistään seurauksista, jotka johtuvat uudelleenkäytöstä.

Uudelleenkäyttäjän on hankittava tarvittavat lisäoikeudet, jos tietty sisältö esittää tunnistettavissa olevia henkilöitä esimerkiksi Euroopan tilintarkastustuomioistuimen henkilöstöstä otetuissa valokuviissa tai jos sisällössä on mukana kolmansien tahojen töitä. Jos tällainen lisäoikeus saadaan, yllä mainittu yleinen käyttöoikeus peruuntuu. Lisäoikeutta koskevassa luvassa on selvästi ilmoitettava käyttöoikeuden rajoitukset.

Jos sisällöt eivät ole EU:n omaisuutta, voi olla, että lupa niiden käyttöön tai jäljentämiseen on pyydettävä suoraan asianomaisilta tekijänoikeuksien haltijoilta.

Tietokoneohjelmistot tai asiakirjat, joihin kohdistuu teollisoikeuksia, kuten patentteja, tavaramerkkejä, rekisteröityjä malleja, logoja ja nimiä, eivät kuulu Euroopan tilintarkastustuomioistuimen uudelleenkäyttöperiaatteiden piiriin, eikä niiden käyttöön anneta lupaa.

EU:n toimielinten verkkosivuilla (joiden verkkotunnuksen loppuosa on europa.eu) on linkkejä ulkopuolisille verkkosivuille. Koska Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa näistä sivustoista, on suositeltavaa, että tutustutte niiden tietosuoja- ja tekijänoikeusperiaatteisiin.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen logon käyttäminen

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen logoa ei saa käyttää ilman tilintarkastustuomioistuimen ennakkosuostumusta.

PDF	ISBN 978-92-847-4792-4	ISSN 1977-5792	DOI:10.2865/715996	QJ-AB-20-013-FI-N
HTML	ISBN 978-92-847-4816-7	ISSN 1977-5792	DOI:10.2865/083086	QJ-AB-20-013-FI-Q

Tässä tarkastuksessa tilintarkastustuomioistuin tutki, kuinka Euroopan kehitysrahastosta (EKR) Kenialle myönnettyä kehitysapua oli käytetty. Kenia saa pääosan EU:n rahoituksesta kyseisestä rahastosta. Kaudella 2014–2020 EKR:n tuki Kenialle oli 435 miljoonaa euroa. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti prosessin, jonka mukaisesti kehitysrahaston apu jaetaan edunsaajien kesken, ja havaitsi, että prosessissa ei ollut mahdollista kytkeä apua erityisiin ehtoihin, joissa vaadittaisiin, että edunsaajamaa parantaa toimintansa tuloksellisuutta, noudattaa hyvää hallintotapaa ja sitoutuu rakenneuudistuksiin. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että apu oli jaettu monille osa-alueille. Komissio ei selittänyt, miten ja miksi tukea saaneet sektorit edistäisivät eniten köyhyyden vähentämistä Keniassa. Vaikka tarkastetuissa hankkeissa yleisesti ottaen saavutettiin odotetut tuotokset ja tulokset, hankkeiden vaikutusta maan kehitykseen kokonaisuutena ei vielä osoitettu. Keniassa tekemänsä tarkastustyön perusteella tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että lähestymistapaa, jolla apu jaetaan Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden kesken, arvioidaan uudelleen. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että tietyt sektorit Keniassa asetetaan painopisteeksi samalla kun kiinnitetään erityistä huomiota siihen, että avulla pyritään saamaan tuloksia aikaan.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla annettu Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus.



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN



Euroopan unionin
julkaisutoimisto

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: eca.europa.eu/fi/Pages/ContactForm.aspx

Verkkosivut: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors