

Sprawozdanie specjalne

Unijna pomoc rozwojowa dla Kenii



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Spis treści

	Punkty
Streszczenie	I-IX
Wstęp	01-18
Kenia	01-07
Pomoc rozwojowa	08-10
Unijna pomoc rozwojowa dla Kenii	11-18
Zakres kontroli i podejście kontrolne	19-24
Uwagi	25-78
Komisja i ESDZ przydzieliły finansowanie na rzecz Kenii zgodnie z Programem działań na rzecz zmian, ale w ramach tego procesu nie przeprowadzono szczegółowej oceny celów i przeszkód dla rozwoju w tym kraju	25-36
90% środków z EFR dla Kenii zostało przydzielonych przez Komisję z wykorzystaniem szablonowego podejścia stosowanego w przypadku wszystkich państw AKP	27-32
Kraje o dużej liczbie ludności takie jak Kenia otrzymały proporcjonalnie mniej środków	33-36
W programowaniu 11. EFR nie wykazano w wystarczającym stopniu, że pomoc jest ukierunkowana w taki sposób, aby mogła najbardziej przyczynić się do zmniejszenia ubóstwa	37-67
Powody, dla których wybrano poszczególne sektory, nie są wystarczająco jasne	41-47
Koordynacja działań z innymi darczyńcami była wprawdzie prowadzona na szeroką skalę, lecz miała ograniczony wpływ na wybór sektorów kluczowych	48-50
Zintensyfikowano działania na rzecz wzrostu gospodarczego i produktywności, lecz wsparcie sektorowe koncentrowało się przede wszystkim na małych gospodarstwach rolnych oraz regionach suchych i półsuchych	51-55
Wsparcie na rzecz infrastruktury jest istotne, ale plany w tym zakresie są nierealistyczne, zważywszy na dostępne środki finansowe	56-62

Pomoc dla sektora zarządzania publicznego nie koncentrowała się bezpośrednio na walce z korupcją **63-67**

Ogólnie rzecz biorąc, w projektach w ramach 10. EFR uzyskano zakładane produkty i wyniki, ale jak dotychczas nie wykazano ich wpływu na ogólny rozwój Kenii **68-78**

Wsparcie UE na rzecz dróg zapewniło lepszy dostęp do podstawowych usług, ale nie wykazano, w jaki sposób przyczyniło się ono do rozwoju gospodarczego kraju **69-72**

Jedna trzecia pomocy udzielonej z 10. EFR trafiła do małych gospodarstw rolnych na obszarach suchych i półsuchych, które nie mają dużego wpływu na ogólną gospodarkę Kenii **73-76**

Projekt SMAP przyczynił się do wzrostu eksportu produktów ogrodnich **77-78**

Wnioski i zalecenia **79-89**

Załączniki

Załącznik I – Wskaźniki rozwoju społecznego w Kenii

Załącznik II – Wykresy i tabele dotyczące gospodarki Kenii

Załącznik III – Wykaz podmiotów, z którymi przeprowadzono wywiady w ramach kontroli

Załącznik IV – Postrzeganie korupcji w Kenii

Załącznik V – Porównanie wielkości alokacji dla poszczególnych krajów w ramach 10. i 11. EFR

Załącznik VI – Działania sfinansowane w ramach 10. EFR

Załącznik VII – Działania finansowane w ramach 11. EFR

Glosariusz

Wykaz skrótów

Odpowiedzi Komisji i ESDZ

Zespół kontrolny

Kalendarium

Streszczenie

I Niniejsza kontrola dotyczyła skuteczności pomocy rozwojowej na rzecz Kenii udzielanej za pośrednictwem Europejskiego Funduszu Rozwoju, który jest głównym źródłem finansowania unijnego dla tego kraju. W sprawozdaniu posłużono się przykładem Kenii, by ocenić metodykę przydzielania unijnej pomocy rozwojowej oraz by pomóc w opracowaniu koncepcji nowych działań, które będą realizowane w kolejnych wieloletnich ramach finansowych.

II Zgodnie z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej głównym celem pomocy rozwojowej jest zmniejszenie, a docelowo likwidacja ubóstwa. W związku z tym Trybunał zbadał, czy Komisja i Europejska Służba Działań Zewnętrznych skutecznie ukierunkowały wsparcie z Europejskiego Funduszu Rozwoju na te obszary, w których mogło ono w największym stopniu przyczynić się do zmniejszenia ubóstwa w Kenii. Jak wynika z ustaleń Trybunału, ESDZ i Komisja nie zawsze były w stanie wykazać, że podejmowały optymalne decyzje prowadzące do osiągnięcia tego celu.

III W ramach prawnych nie przewidziano możliwości, by przydział środków i ich dystrybucja pomiędzy państwa AKP zostały powiązane z koniecznością spełnienia określonych warunków przez państwa będące beneficjentami, takich jak wyniki osiągane przez te państwa, dobre rządzenie, zaangażowanie na rzecz reform strukturalnych czy zwalczanie korupcji. Około 90% środków dla Kenii zostało przydzielonych przez Komisję i Europejską Służbę Działań Zewnętrznych w oparciu o formułę obliczeniową, bez przeprowadzenia szczegółowej oceny celów i przeszkód dla rozwoju w tym kraju. Przy alokacji funduszy nie uwzględniono ponadto dotacji ani pożyczek od innych darczyńców.

IV Kwota środków przydzielonych na rzecz Kenii w ramach 11. Europejskiego Funduszu Rozwoju wyniosła 435 mln euro, co odpowiadało około 0,6% przychodów podatkowych tego kraju. Środki te obejmowały jedynie niewielki ułamek potrzeb rozwojowych Kenii i były rozproszone na wiele obszarów. W krajowym programie orientacyjnym uzgodnionym przez UE z Kenią na lata 2014–2020 nie wyjaśniono, w jaki sposób i dlaczego sektory wytypowane do objęcia pomocą miałyby w większym stopniu niż inne pomóc w zmniejszeniu ubóstwa w Kenii.

V Szereg gospodarek, które poczyniły znaczne postępy w rozwoju, przeszedł transformację – od gospodarki rolnej do przemysłowej. W Kenii do takiej transformacji nie doszło: jedna trzecia krajowego PKB nadal przypada na rolnictwo, podczas gdy

przemysł odpowiada za zaledwie 10% PKB, a więc tyle samo co 40 lat temu. Ponadto, jak wynika z prognoz ONZ, liczba ludności w Kenii zwiększy się i z obecnego poziomu 48 milionów wzrośnie do 2050 r do około 85 milionów. Gwałtownie wzrasta również wskaźnik urbanizacji w tym kraju, co wiąże się z rosnącym zapotrzebowaniem na miejsca pracy, zwłaszcza na obszarach miejskich i w ich pobliżu oraz wśród młodych ludzi.

VI Największa część alokacji z 11. Europejskiego Funduszu Rozwoju – 190 mln euro (44% łącznej kwoty przydzielonych środków), którą to kwotę zwiększono do 228,5 mln euro w następstwie przeglądu śródkresowego – została przeznaczona na kluczowy sektor „Bezpieczeństwo żywnościowe i odporność na gwałtowne zmiany klimatyczne”. Znaczna część wsparcia unijnego w tym sektorze trafiła do społeczności zamieszkujących regiony suche i półsuche, a także do rolników prowadzących małe gospodarstwa, tak aby zapewnić im bezpieczeństwo żywnościowe i wyższe dochody. Wsparcie to powinno przełożyć się na podniesienie standardu życia w tych społecznościach, nie przyczynia się jednak do postępów w zakresie komercjalizacji rolnictwa czy rozwoju przetwórstwa rolnego.

VII Wsparcie UE na rzecz infrastruktury energetycznej i transportowej samo w sobie jest wprawdzie korzystne, ale łączna jego kwota (175 mln euro) nie wystarczy do tego, by osiągnąć bardzo ambitne cele wyznaczone w krajowym programie orientacyjnym Kenii. Mając na względzie, że Kenia to kraj o wysokim wskaźniku postrzeganej korupcji, Trybunał stwierdził, że unijne wsparcie bezpośrednie na rzecz walki z korupcją w tym kraju było ograniczone.

VIII Trybunał przeanalizował próbę działań zrealizowanych w Kenii, na które przypadło 53% wydatków poniesionych w ramach 10. Europejskiego Funduszu Rozwoju. Choć, ogólnie rzecz biorąc, w projektach tych uzyskano zakładane produkty i wyniki, jak dotąd nie wykazano ich wpływu na ogólny rozwój kraju.

IX Opierając się na przykładzie Kenii, Trybunał zaleca, by Komisja i Europejska Służba Działań Zewnętrznych:

- a) przeanalizowały unijną metodę podziału środków pomiędzy państwa Afryki, Karaibów i Pacyfiku, konsultując się w razie potrzeby z Parlamentem, Radą i państwami członkowskimi;
- b) ustanowiły szczegółowe warunki, dzięki którym wysokość alokacji zostanie ściśle powiązana z wynikami osiągniętymi przez dany kraj w przeszłości oraz

zaangażowaniem ze strony rządu na rzecz reform strukturalnych, w tym praworządności;

- c) oceniły i wyjaśniły, czy i w jaki sposób środki przyznane na rzecz poszczególnych sektorów kluczowych w Kenii mogą osiągnąć masę krytyczną wystarczającą do tego, by można było uzyskać istotne rezultaty;
- d) priorytetowo traktowały te sektory w Kenii, które mają potencjał do tego, by przyciągać bezpośrednie inwestycje zagraniczne, tworzyć miejsca pracy i przyczyniać się do wzrostu eksportu, a także premiowały działania wspierające praworządność, w tym walkę z korupcją.

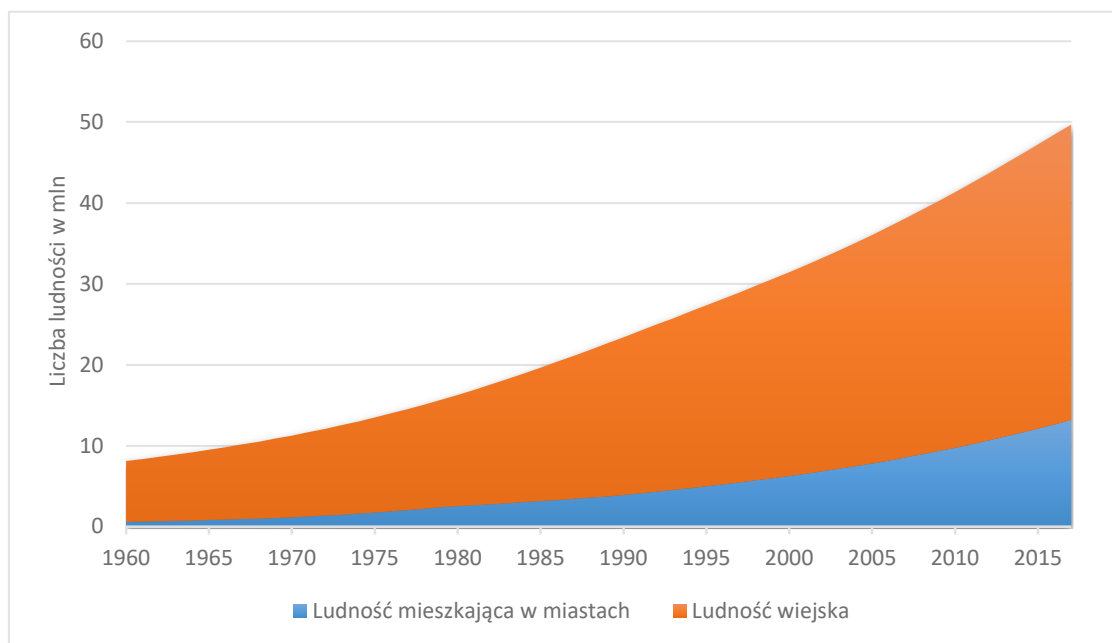
Wstęp

Kenia

01 Kenia, na którą przypada 19% produkcji w regionie¹, to druga po Etiopii największa gospodarka w Afryce Wschodniej oraz czwarta pod względem wielkości gospodarka w Afryce Subsaharyjskiej. Zgodnie z klasyfikacją Banku Światowego od 2014 r. jest to kraj o średnim niższym dochodzie. Na wykresach w [załączniku I](#) przedstawiono, jak kształtował się rozwój społeczny w Kenii.

02 Liczba ludności w Kenii wzrosła z 8 milionów w 1960 r. do około 47 milionów w 2016 r. Jak wynika z prognoz ONZ, do 2050 r. wyniesie ona około 85 milionów². Ten wzrost zilustrowano na [rys. 1](#).

Rys. 1 – Rosnąca liczba ludności w Kenii



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Banku Światowego.

¹ Afrykański Bank Rozwoju, „2018 African Economic Outlook: Kenya Country Note”, s. 1.

² Bank Światowy (2010), „Demographic transition and growth in Kenya”, Wolfgang Fengler.

03 Około 75% Kenijczyków zamieszkuje na obszarach wiejskich. Niemniej od 2000 r. liczba mieszkańców miast zwiększyła się ponad dwukrotnie. Szacuje się, że do 2030 r. liczba osób mieszkających w kenijskich miastach przekroczy 22 miliony, a do 2050 r. sięgnie około 40 milionów (niemal połowa prognozowanej liczby ludności)³. Więcej niż jedna trzecia tej ludności mieszka obecnie w dwóch największych miastach – Nairobi i Mombasie.

04 Około 20% populacji Kenii cierpi na niedożywienie. Wskaźnik ten jest obecnie niższy niż 25 lat temu, kiedy kształtował się na poziomie około 35%. W 2016 r. 36% ludności żyło poniżej granicy ubóstwa, czyli za mniej niż 1,90 USD dziennie⁴. Odsetek ten obniżył się od 2005 r., kiedy to wynosił 43%. W krajowych statystykach ubóstwo definiowane jest jako dochody poniżej 30 euro miesięcznie na obszarach wiejskich i 60 euro miesięcznie w miastach. Jeśli przyjąć taką definicję, 56% ludzi ubogich w Kenii mieszka na obszarach suchych i półsuchych⁵.

05 Na przestrzeni ostatniego dziesięciolecia wzrost realnego PKB w Kenii wynosił średnio ponad 5% rocznie. Kształtował się on jednak poniżej średniej dla całego regionu za lata 2003–2018⁶. Jak wynika z ostatniego badania Banku Światowego dotyczącego gospodarki Kenii, gdyby w latach 2004–2014 rozwijała się ona w takim samym tempie jak podobne kraje w Afryce Subsaharyjskiej, średni dochód na mieszkańca w 2014 r. byłby o 15% wyższy niż w 2003 r. Gdyby z kolei Kenia rozwijała się tak szybko jak kraje azjatyckie, dochód na mieszkańca byłby wyższy o 45%⁷.

06 Do wzrostu PKB w największym stopniu przyczyniło się spożycie krajowe wspierane przez wzrost liczby ludności⁸. Kolejnym czynnikiem były inwestycje

³ Bank Światowy (2016), „Kenya Urbanization Review”, s. 25.

⁴ Baza danych Banku Światowego:
<https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.DDAY?locations=KE>.

⁵ Kenijski Urząd Statystyczny, „Kenya Integrated Household Budget Survey 2015-2016”, s. 44, 46 i 49.

⁶ Grupa Banku Światowego, „2018 Kenya Economic Update”, s. 43 (lata 2011–2018). Grupa Banku Światowego (2016), „Kenya Country Economic Memorandum: From Economic Growth to Jobs and Shared Prosperity”, s. ix i 2 (lata 2003–2014).

⁷ Grupa Banku Światowego (2016), „Kenya Country Economic Memorandum: From Economic Growth to Jobs and Shared Prosperity”, s. ix i 2.

⁸ Afrykański Bank Rozwoju, „2018 African Economic Outlook: Country Note Kenya”, s. 2.

publiczne⁹. Bilans handlowy Kenii, w tym z państwami członkowskimi UE, był konsekwentnie ujemny. W **tabeli 1** przedstawiono najważniejsze wskaźniki makroekonomiczne Kenii, a w **załączniku II** zamieszczono tabele i wykresy z informacjami na temat gospodarki tego kraju.

Tabela 1 – Wskaźniki makroekonomiczne (w %)

	2016	2017 (szac.)	2018 (pr.)	2019 (pr.)
Wzrost realnego PKB	5,8	4,9	5,3	5,9
Wzrost realnego PKB na mieszkańca	3,2	2,6	2,8	3,2
Inflacja CPI	6,3	8,0	6,4	5,5
Saldo budżetowe (% PKB)	-8,2	-9,3	-7,8	-6,6
Saldo obrotów bieżących (% PKB)	-5,2	-6,1	-5,6	-5,2

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie publikacji Afrykańskiego Banku Rozwoju pt. „2018 African Economic Outlook” (szac. – szacunki; pr. – prognozy).

07 Jak wynika z dokumentów Komisji¹⁰, Kenia to wiodąca gospodarka w regionie, ale poczynione przez nią postępy w realizacji milenijnych celów rozwoju są niepełne. O kruchości rozwoju społeczno-gospodarczego świadczą skutki powtarzających się dotkliwych susz. Kluczowe priorytety gospodarcze to działania na rzecz zwiększenia konkurencyjności, inwestycje ukierunkowane na tworzenie nowych miejsc pracy, wyeliminowanie podatności na zagrożenia oraz kontynuacja procesu reform.

Pomoc rozwojowa

08 Art. 208 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) stanowi, że głównym celem polityki unijnej w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju jest zmniejszenie, a docelowo likwidacja ubóstwa. Jak wynika z art. 21 ust. 2 lit. d) Traktatu o Unii Europejskiej, jednym z celów działań zewnętrznych Unii jest wspieranie „trwałego rozwoju gospodarczego i społecznego oraz środowiskowego krajów rozwijających się, przyjmując za nadrzędny cel likwidację ubóstwa”.

⁹ Grupa Banku Światowego, „2018 Kenya Economic Update”, s. 5.

¹⁰ Współpraca UE–Kenia, krajowy program orientacyjny 2014–2020.

09 OECD definiuje oficjalną pomoc rozwojową poprzez odwołanie do jej głównego celu, jakim jest „wspieranie rozwoju gospodarczego i dobrobytu w krajach rozwijających się”¹¹. Pomoc rozwojowa ma prowadzić do ograniczenia ubóstwa, w tym wspierać konkurencyjność gospodarek krajów będących beneficjentami tej pomocy i tym samym przyczyniać się do tworzenia miejsc pracy.

10 W 2011 r. Komisja przyjęła nowy dokument strategiczny pod nazwą „Program działań na rzecz zmian”¹², który ma na celu zwiększenie oddziaływania i skuteczności unijnej polityki rozwojowej. W dokumencie tym uznano, że obok dobrych rządów jednym z dwóch priorytetów tej polityki jest zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu wzrost gospodarczy na rzecz rozwoju społecznego, który ma zasadnicze znaczenie w długoterminowej perspektywie ograniczenia ubóstwa.

Unijna pomoc rozwojowa dla Kenii

11 Umowa z Kotonu, podpisana w czerwcu 2000 r. na okres 20 lat¹³, zapewnia podstawowe ramy prawne unijnej pomocy rozwojowej dla państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) oraz krajów i terytoriów zamorskich UE. Zgodnie z tą umową głównym źródłem finansowania dla tych krajów, w tym także dla Kenii, jest Europejski Fundusz Rozwoju (EFR). EFR opiera się na wkładach przekazywanych przez państwa członkowskie UE i jako taki nie wchodzi w zakres budżetu UE. Co do zasady okres finansowy każdego EFR trwa od pięciu do siedmiu lat.

12 W ramach 11. EFR finansowanie otrzymało 75 państw AKP. Łącznie do tej grupy należy wprawdzie 80 krajów, ale Kuba, Gwinea Równikowa i Sudan nie kwalifikują się do objęcia pomocą, ponieważ nie podpisały umowy z Kotonu bądź nie ratyfikowały zmian do niej. Bahamy nie wystąpiły o środki z EFR, natomiast RPA jest objęta innymi rozwiązaniami w ramach tej umowy, w związku z czym nie kwalifikuje się do finansowania z EFR.

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

¹² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Zwiększanie wpływu unijnej polityki rozwoju – Program działań na rzecz zmian” (COM(2011) 637 final).

¹³ Umowa z Kotonu wygasła w lutym 2020 r.

13 Ogólne ramy programowania i realizacji EFR są określone w rozporządzeniach Rady¹⁴. Mają one gwarantować spójność z innymi obszarami działań UE, w tym z odnośnymi zasadami i ramami polityki rozwoju takimi jak konsensus europejski w sprawie rozwoju i Program działań na rzecz zmian. Istnieje również umowa wewnętrzna między państwami członkowskimi UE zebranymi w Radzie, określająca między innymi wysokość wkładów (ustalanych z wykorzystaniem klucza), jakie mają być przekazywane przez poszczególne państwa.

14 Ze względu na międzyrządowy charakter EFR rola Parlamentu Europejskiego jest bardziej ograniczona niż w przypadku innych instrumentów współpracy na rzecz rozwoju finansowanych z budżetu UE. Przykładowo nie bierze on udziału w ustanawianiu budżetu EFR i określaniu jego zasad ani w procesie przydziału środków. Zadania te leżą w gestii państw członkowskich UE.

15 Komitet EFR, który składa się z przedstawicieli państw członkowskich UE, uczestniczy w programowaniu EFR i monitorowaniu jego wdrażania. Wydaje on opinie na temat krajowych i regionalnych dokumentów strategicznych w ramach umowy z Kotonu.

16 Ważnym krokiem w procesie programowania EFR jest wspólne podpisanie przez Komisję Europejską i kraj partnerski krajowego programu orientacyjnego (KPO). Program taki ma postać wspólnej strategii określającej priorytetowe działania UE w okresie obowiązywania danego EFR. Wydatki w ramach krajowych programów orientacyjnych Kenii na okres obowiązywania 10. EFR (lata 2008–2013) i 11. EFR (lata 2014–2020) wynosiły odpowiednio 392 mln euro i 435 mln euro. W przypadku 11. EFR kwota ta odpowiadała około 0,6% przychodów podatkowych tego kraju.

17 W KPO poszczególnych krajów wskazuje się trzy sektory, na których powinna koncentrować się pomoc unijna. W oparciu o KPO Komisja Europejska zarządza konkretnymi programami i projektami. ESDZ współpracuje z Komisją na wszystkich etapach cyklu programowania, planowania i wdrażania pomocy rozwojowej. Państwa AKP są z kolei odpowiedzialne za określenie celów i priorytetów, na których opierają się ich KPO, jak również za wybór projektów i zawieranie umów.

¹⁴ W przypadku 11. EFR – rozporządzenie Rady (UE) 2015/322 z dnia 2 marca 2015 r. w sprawie realizacji 11. Europejskiego Funduszu Rozwoju.

18 Oprócz środków finansowych z EFR przydzielonych na rzecz określonego kraju („środki dwustronne”) Kenia objęta jest również finansowaniem unijnym w ramach regionalnego programu orientacyjnego EFR na rzecz Afryki Wschodniej i Południowej oraz Oceanu Indyjskiego (na lata 2014–2020), kryzysowego funduszu powierniczego UE dla Afryki oraz unijnej pomocy humanitarnej. Łączna wielkość wsparcia z tych instrumentów odpowiada około 16% środków dwustronnych z EFR dla Kenii. Ponadto na okres 2014–2020 dostępne było finansowanie w wysokości 45 mln euro z tematycznych linii budżetowych instrumentu finansowania współpracy na rzecz rozwoju (DCI).

Zakres kontroli i podejście kontrolne

19 Przeprowadzona przez Trybunał kontrola dotyczy skuteczności dwustronnej pomocy rozwojowej na rzecz Kenii udzielanej za pośrednictwem EFR. W jej zakres nie wchodziły inne instrumenty, takie jak pomoc humanitarna czy program regionalny EFR wspomniany w pkt **18**. Obecnie trwają dyskusje na temat porozumienia mającego zastąpić umowę z Kotonu, która wygasała w lutym 2020 r. Dzięki rozwiązaniom przejściowym przyjętym 1 marca 2020 r. okres obowiązywania umowy z Kotonu został wydłużony do grudnia 2020 r. W ramach kontroli posłużono się przykładem Kenii, aby ocenić metodykę przydzielania środków finansowych zarówno na rzecz poszczególnych państw AKP, jak i dla konkretnych sektorów w tych krajach. Dokonana przez Trybunał ocena rezultatów projektów może pomóc w udoskonaleniu koncepcji nowych działań, które będą realizowane w kolejnych wieloletnich ramach finansowych.

20 Główne pytanie kontrolne Trybunału dotyczyło tego, czy Komisja i ESDZ skutecznie ukierunkowywały wsparcie z EFR na te obszary, w których mogło ono w największym stopniu przyczynić się do zmniejszenia ubóstwa w Kenii. Aby na nie odpowiedzieć, Trybunał ocenił:

- a) czy Komisja i ESDZ podjęły decyzję co do ogólnej kwoty wsparcia dla Kenii z 11. EFR (na lata 2014–2020) w oparciu o rzetelną analizę;
- b) czy Komisja wytypowała kluczowe sektory w Kenii do objęcia wsparciem z 11. EFR, mając na względzie obszary tematyczne, w których pomoc może w największym stopniu przyczynić się do zmniejszenia ubóstwa;
- c) czy pomoc, jakiej UE udzieliła Kenii w ramach 10. EFR, była skuteczna.

21 Trybunał sformułował swoje uwagi w oparciu o następujące źródła dowodów kontrolnych:

- a) przegląd dokumentacji na temat polityki, procedur i działań dotyczących unijnej pomocy rozwojowej na rzecz Kenii;
- b) wywiady z pracownikami Dyrekcji Generalnej Komisji ds. Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju (DG DEVCO) i ESDZ;
- c) przeprowadzone w Kenii wywiady z pracownikami delegatury UE i kenijskich ministerstw;

- d) przeprowadzone w Kenii wywiady z wybranymi – z pomocą delegatury UE – przedstawicielami sektora prywatnego, innymi darczyńcami i zainteresowanymi podmiotami, w tym z naukowcami, ekonomistami, przedstawicielami organizacji międzynarodowych i pozarządowych (zob. wykaz spotkań w [załączniku III](#));
- e) wizyty w terenie dotyczące działań finansowanych przez UE. Wartość działań objętych wizytami stanowiła 53% łącznej wartości działań sfinansowanych w ramach 10. EFR w Kenii.

22 Trybunał sprawdził, w jaki sposób zaprogramowany został 11. EFR (na lata 2014–2020). W celu uwzględnienia kontekstu krajowego w swoich ocenach Trybunał przeanalizował, jak kształtował się w rozwój gospodarczy i społeczny w Kenii, a także określił obszary tematyczne o największym potencjale i główne problemy utrudniające rozwój gospodarczy i trwałe zmniejszenie ubóstwa w tym kraju. W analizie wzięto również pod uwagę doświadczenia z innych krajów.

23 Trybunał przeanalizował rezultaty projektów sfinansowanych w ramach 10. EFR (na lata 2008–2013), ponieważ w momencie przeprowadzania kontroli brak było jeszcze informacji na temat wyników projektów zrealizowanych ze środków 11. EFR. Kluczowe sektory wybrane do objęcia finansowaniem z 10. EFR były podobne do tych z 11. EFR. W [tabeli 2](#) przedstawiono projekty objęte kontrolą.

Tabela 2 – Zakres działań objętych kontrolą

		Skontrolowana kwota z 10. EFR (mln EUR)	% sektora objęty kontrolą	Finansowanie z 10. EFR w rozbiciu na sektory (mln EUR)
Infrastruktura	Droga łącząca Merille z Marsabit	88,2	49%	178,6
	Drogi turystyczne (most nad rzeką Galana)	13,0	7%	
	Drogi miejskie	31,0	17%	
	Łączna skontrolowana kwota w obszarze infrastruktury	132,2	74%	
Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich	Kenijski program na rzecz poprawy jakości zbóż	27,1	16%	167,2
	Projekt badawczy dotyczący wydajności upraw rolnych	4,0	2%	
	Zwiększenie wydajności i rentowności oraz wykorzystania dobrych praktyk rolniczych na obszarach suchych i półsuchych	9,5	6%	
	Projekt dotyczący funduszu nadzwyczajnego na wypadek susz	9,7	6%	
	Zarządzanie ryzykiem wystąpienia suszy na obszarach suchych i półsuchych	11,8	7%	
	Projekty zapewniające wsparcie w zakresie źródeł utrzymania na obszarach suchych i półsuchych	1,7	1%	
	Łączna skontrolowana kwota w obszarze rolnictwa	63,8	38%	
Dobre rządzenie, handel i współpraca	Program z zakresu standardów i dostępu do rynku (SMAP)	12,1	27%	45,6
	Łączna skontrolowana kwota w obszarze dobrych rządów	12,1	27%	
10. EFR ogółem		208,1	53%	391,4

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

24 W przypadku tych projektów Trybunał ocenił, czy można było wykazać rezultaty pomocy unijnej na rzecz Kenii, mając na względzie¹⁵:

¹⁵ Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 21/2015 pt. „Przegląd zagrożeń związanych z przyjęciem podejścia zorientowanego na rezultaty w unijnych działaniach na rzecz rozwoju i współpracy”.

- produkty – to, co wyprodukowano lub osiągnięto za pomocą zasobów (wkładów, działań i procesów) przydzielonych na przeprowadzenie interwencji (np. wybudowane drogi);
- wyniki – zmiany, która wynikają z przeprowadzenia interwencji (np. lepszy dostęp do danego terenu w następstwie wybudowania drogi);
- oddziaływanie – długoterminowe skutki społeczno-ekonomiczne zauważalne po zakończeniu interwencji.

Uwagi

Komisja i ESDZ przydzieliły finansowanie na rzecz Kenii zgodnie z Programem działań na rzecz zmian, ale w ramach tego procesu nie przeprowadzono szczegółowej oceny celów i przeszkód dla rozwoju w tym kraju

25 Międzynarodowa pomoc rozwojowa służy wspieraniu krajów będących beneficjentami w ich dążeniach do rozwoju. Jak zauważono w Programie działań na rzecz zmian, pomoc rozwojowa UE powinna być przydzielana stosownie do potrzeb danego kraju, jego potencjału, zaangażowania odnośnych władz, osiągniętych wyników i potencjalnego wpływu pomocy UE¹⁶. Stąd niezbędna jest kompleksowa analiza potrzeb kraju, jak również zaangażowanie ze strony władz krajowych w dążeniu do rozwoju i zmian.

26 W tym kontekście Trybunał przeanalizował, czy przy podejmowaniu decyzji co do ogólnej kwoty wsparcia dla Kenii z 11. EFR (na lata 2014–2020) Komisja i ESDZ dokonały rzetelnej oceny potrzeb tego kraju, jego zdolności do wykorzystania lub absorpcji środków, zaangażowania na rzecz reform oraz wyników osiągniętych w przeszłości. Sprawdził również, czy Komisja i ESDZ wzięły pod uwagę wkłady finansowe państw członkowskich UE i innych darczyńców, w tym wsparcie bezpośrednie na rzecz Kenii ze strony państw członkowskich UE.

90% środków z EFR dla Kenii zostało przydzielonych przez Komisję z wykorzystaniem szablonowego podejścia stosowanego w przypadku wszystkich państw AKP

27 Zasadniczo zgodnie z umową z Kotonu do objęcia finansowaniem kwalifikują się wszystkie państwa AKP (zob. pkt 11). W ramach 11. EFR pierwszy etap w procedurze przydziału środków polegał na rozdystrybuowaniu łącznej kwoty środków finansowych (15 mld euro) pomiędzy 75 kwalifikujących się krajów. Proces podejmowania decyzji co do wielkości alokacji dla danego kraju obejmował trzy etapy: a) zastosowanie określonej formuły obliczeniowej z wykorzystaniem arkusza kalkulacyjnego

¹⁶ Program działań na rzecz zmian, s. 9.

zawierającego porównywalne i aktualne dane na temat poszczególnych krajów; b) korekta jakościowa; c) dalsze korekty w następstwie posiedzenia Komitetu EFR.

- a) Zastosowana **formuła obliczeniowa** opierała się na pięciu wskaźnikach: liczbie ludności, dochodzie narodowym brutto na mieszkańca, indeksie zasobów ludzkich, wskaźniku narażenia na kryzysy gospodarcze oraz światowych wskaźnikach dobrego rządzenia. Ostatnie trzy z tych wskaźników to wskaźniki zbiorcze. Wszystkie te wskaźniki zostały znormalizowane, tak aby mieściły się w przedziale od 1 do 6 (z wyjątkiem liczby ludności, w przypadku której przyjęto przedział od 0 do 6,3). Następnie wskaźniki te przemnożono przez siebie.
- b) Na kolejnym etapie Komisja zastosowała **korektę jakościową**, tak aby uwzględnić aspekty, których nie dało się w łatwy sposób skwantyfikować za pośrednictwem formuły obliczeniowej (zwłaszcza potencjalne oddziaływanie). Korekty te wyniosły 7,5% początkowo obliczonej kwoty.
- c) Na **posiedzeniu Komitetu EFR** we wrześniu 2013 r. miała miejsce wymiana poglądów między państwami członkowskimi, w następstwie której dokonano kolejnych korekt na poziomie 3% początkowej kwoty. Korekty te były skutkiem rozmaitych obaw, takich jak zmiany w porównaniu z poprzednim EFR czy kontekst polityczny i sytuacja w zakresie bezpieczeństwa.

28 W umowie z Kotonu podkreślono, że przydział środków dla poszczególnych krajów powinien opierać się na „znormalizowanych, obiektywnych i przejrzystych kryteriach potrzeb i wyników”. Formuła obliczeniowa zastosowana przez Komisję w odniesieniu do przydziału środków z 11. EFR spełniała ten wymóg, ponieważ obejmowała wspólne wskaźniki, które były dostępne dla wszystkich państw AKP (zob. pkt 27 lit. a)). Wskaźniki te obrazują wprawdzie skalę potrzeb w poszczególnych krajach, nie zapewniają jednak żadnych informacji na temat faktycznego charakteru tych potrzeb bądź wielkości luki w finansowaniu, którą należałoby wyeliminować, aby je zaspokoić.

29 Trzy z tych wskaźników (dochód narodowy brutto, indeks zasobów ludzkich i wskaźnik narażenia na kryzysy gospodarcze) służą za kryteria klasyfikowania krajów jako najsłabiej rozwiniętych. Oznacza to, że ich wartości są zbliżone w przypadku większości krajów najsłabiej rozwiniętych. Główne wskaźniki wykorzystywane w celu ustalenia potencjalnego oddziaływania (światowe wskaźniki dobrego rządzenia) również nie wykazują się dużym zróżnicowaniem między poszczególnymi krajami.

30 Komisja i ESDZ podjęły decyzję co do wielkości wsparcia finansowego dla Kenii bez przeprowadzenia szczegółowej oceny celów i przeszkód dla rozwoju w tym kraju. Ponadto przy przydziale środków nie wzięto pod uwagę kwot bądź przeznaczenia dotacji lub pożyczek od innych krajów lub organizacji.

31 Trybunał stwierdził również, że w całym procesie nie przewidziano możliwości, by przydział środków został powiązany z koniecznością spełnienia określonych warunków przez państwa będące beneficjentami, takich jak wyniki osiągane przez te państwa, dobre rządzenie, ich zaangażowanie na rzecz reform strukturalnych bądź zwalczanie korupcji. Przykładowo Kenia znajduje się w dalszym ciągu w grupie 21% państw o najsłabszych wynikach według wskaźnika postrzegania korupcji publikowanego przez Transparency International. Mimo to Trybunał nie znalazł żadnych dowodów na to, by UE określiła dodatkowe warunki uzyskania przez ten kraj środków finansowych z EFR. Obecnie poziom finansowania dla Kenii jest podobny jak w ramach poprzedniego EFR. Problem korupcji w Kenii przedstawiono w [załączniku IV](#), który zawiera informacje zaczerpnięte z opracowania Transparency International „Global Corruption Barometer Africa 2019 – Citizens’ Views and Experiences of Corruption”.

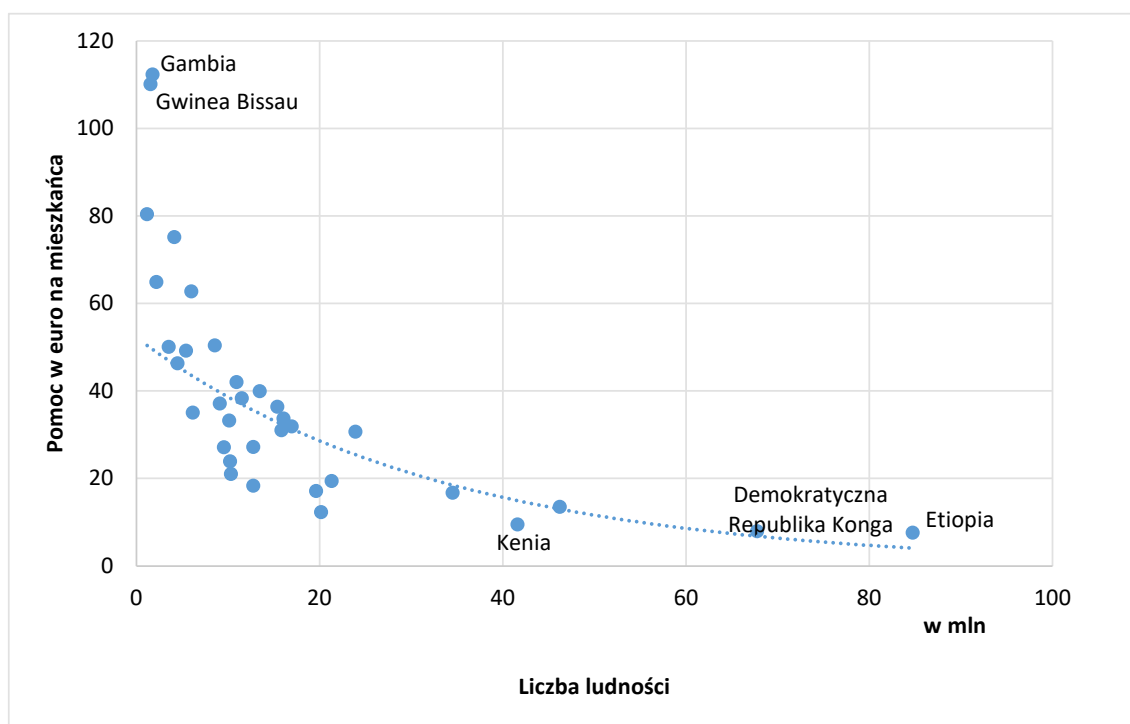
32 Z pierwotnych wyliczeń z zastosowaniem formuły obliczeniowej wynikało, że kwota wsparcia finansowego dla Kenii powinna wynieść 395 mln euro. Kwota ta została zwiększona do 435 mln euro ze względu na skalę wyzwania, jakim jest zmniejszenie ubóstwa, jak również ze względu na znaczenie tego kraju dla integracji i stabilności w regionie oraz gotowość ze strony rządu do przekazania pewnych uprawnień władzom niższego szczebla. Jako że na posiedzeniu Komitetu EFR nie wprowadzono żadnych dodatkowych zmian, ostateczna kwota przydzielona Kenii wyniosła 435 mln euro.

Kraje o dużej liczbie ludności takie jak Kenia otrzymały proporcjonalnie mniej środków

33 Ponieważ Komisja przydzieliła 90% środków finansowych, korzystając wyłącznie z formuły obliczeniowej, Trybunał bardziej wnikliwie przeanalizował skutki takiego podejścia. Z jego ustaleń wynika, że w ramach 11. EFR Komisja – zgodnie z przyjętym celem – przyznała więcej środków najbiedniejszym krajom niż z 10. EFR. Odsetek środków z 11. EFR przydzielonych krajom najbiedniej rozwiniętym i krajom o niskim dochodzie wynosił 85%, podczas gdy w przypadku 10. EFR kształtował się on na poziomie 80%.

34 W trakcie prac nad formułą obliczeniową jednym z kryteriów przyjętych w celu oceny jej adekwatności było to, na ile dokładnie powieliła ona kwoty przydzielone w ramach poprzedniego EFR (zob. [załącznik V](#)). Takie powielenie kwot z poprzedniego okresu udało się osiągnąć po części dzięki zmniejszeniu znaczenia w tej formule wskaźnika dotyczącego liczby ludności, co spowodowało, że kraje o większej populacji uzyskały znacznie mniejszą pomoc w przeliczeniu na mieszkańca. Przykładowo pomoc unijna dla Etiopii (85 milionów mieszkańców) i Demokratycznej Republiki Konga (68 milionów mieszkańców) wynosiła mniej niż 8 euro na osobę, podczas gdy kraje o mniejszej liczbie ludności, takie jak Gambia (1,8 miliona) czy Gwinea Bissau (1,5 miliona), otrzymały ponad 100 euro na osobę. Kenia – kraj o względnie dużej populacji, która w momencie przydziału środków wynosiła około 42 mln osób – otrzymała pomoc w wysokości 9 euro na osobę. Na [wykresie 2](#) pokazano, jak wyglądał podział środków z wykorzystaniem formuły obliczeniowej przed korektą jakościową.

Wykres 2 – Pomoc z 11. EFR na osobę w przypadku krajów najstabiliej rozwiniętych i krajów o niskim dochodzie



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie arkusza kalkulacyjnego DG DEVCO wykorzystanego w celu obliczenia wielkości alokacji (z wyłączeniem krajów o liczbie ludności nieprzekraczającej 1 miliona, tak by uniknąć zniekształceń w obliczeniach¹⁷).

¹⁷ Na przykład Tuvalu, najmniejszy kraj z grupy krajów najstabiliej rozwiniętych liczący zaledwie 10 000 mieszkańców, otrzymał pomoc w wysokości 380 euro na osobę.

35 Fakt, że kraje o większej liczbie ludności otrzymały znacznie mniejszą pomoc w przeliczeniu na osobę, wynikał z tego, że w przypadku wskaźnika dotyczącego liczby ludności wyznaczono pułap na poziomie 40 milionów mieszkańców¹⁸, a ponadto w obliczeniach wykorzystano nie łączną liczbę mieszkańców, lecz pierwiastek kwadratowy z tej wartości. W *ramce 1* opisano, w jaki sposób w ramach formuły obliczeniowej ograniczony został wpływ liczby ludności.

Ramka 1

W jaki sposób w ramach przyjętej formuły ograniczono wpływ liczby ludności

Logicznie rzecz biorąc, kraj najslabiej rozwinięty zamieszkiwany przez 80 milionów ludzi miałby dwudziestokrotnie większe potrzeby niż analogiczny kraj o populacji liczącej 4 miliony mieszkańców (przy założeniu, że wartości dla pozostałych wskaźników byłyby identyczne). Tymczasem ze względu na wprowadzenie górnego progu liczby ludności wynoszącego 40 milionów oraz zastosowanie w obliczeniach pierwiastka kwadratowego z liczby mieszkańców pomoc dla takiego kraju byłaby jedynie trzykrotnie większa.

	Kraj A	Kraj B
Liczba ludności (w mln)	80	4
Pułap wyznaczony dla liczby ludności	40	nie dotyczy
Pierwiastek kwadratowy	$\sqrt{40}$	$\sqrt{4}$
Wynik	= 6,3	= 2

36 Choć w formule zastosowanej do obliczenia wysokości alokacji z 11. EFR liczba ludności stanowiła tylko jeden z pięciu wskaźników o takiej samej wadze, miała ona istotny wpływ na dystrybucję środków pomiędzy kraje najslabiej rozwinięte. Gdyby Komisja nie wyznaczyła pułapu w odniesieniu do liczby ludności, zdecydowana większość środków finansowych trafiłaby do większych krajów.

¹⁸ Pułap miał zastosowanie do czterech krajów najslabiej rozwiniętych / o niskim dochodzie (Kenia, Tanzania, Demokratyczna Republika Konga i Etiopia) i jednego kraju o średnim niższym dochodzie (Nigeria).

W programowaniu 11. EFR nie wykazano w wystarczającym stopniu, że pomoc jest ukierunkowana w taki sposób, aby mogła najbardziej przyczynić się do zmniejszenia ubóstwa

37 Pomoc powinna być ukierunkowana na wyeliminowanie problemów, które stanowią największe bariery dla rozwoju kraju będącego beneficjentem. Aby pomoc była skuteczna, musi ona (wraz z innymi wkładami finansowymi) osiągnąć masę krytyczną (pod względem zasobów ludzkich i finansowych wystarczających do uzyskania istotnych rezultatów)¹⁹. Jednocześnie dany kraj (bądź sektor lub projekt) nie powinien otrzymywać więcej środków, niż byłby w stanie absorbować.

38 Zasady te znalazły odzwierciedlenie również w Programie działań na rzecz zmian oraz w instrukcjach dotyczących programowania 11. EFR²⁰. W Programie działań na rzecz zmian podkreślono, że „UE musi dążyć do skoncentrowania swoich zasobów tam, gdzie są one najbardziej potrzebne dla ograniczania ubóstwa i gdzie mogłyby mieć największy wpływ”²¹. Z kolei z instrukcji dotyczących programowania wynika, że przy wyborze sektorów należy rozważyć, czy wsparcie UE osiągnie masę krytyczną pod względem wiedzy, zasobów ludzkich lub finansowych, tak by można było uzyskać istotne i wymierne rezultaty²².

39 W związku z tym Trybunał ocenił, czy w ramach 11. EFR Komisja i ESDZ wybrały sektory kluczowe w Kenii, w których: a) pomoc mogła w największym stopniu przyczynić się do zmniejszenia ubóstwa; b) pomoc była na tyle pokaźna, by przynieść istotne rezultaty. Trybunał przeanalizował również, czy Komisja i ESDZ skutecznie koordynowały swoje działania z państwami członkowskimi UE i innymi darczyńcami.

40 W Programie działań na rzecz zmian stwierdzono, że w długoterminowej perspektywie ograniczenia ubóstwa zasadnicze znaczenie ma zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu wzrost gospodarczy, który ma służyć rozwojowi społeczeństwa. W związku z tym został on uznany za jeden z priorytetów. Rozwój

¹⁹ Instrukcje dotyczące programowania 11. Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) i instrumentu finansowania współpracy na rzecz rozwoju na lata 2014–2020, s. 2 załącznika II.

²⁰ Instrukcje dotyczące programowania 11. Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) i instrumentu finansowania współpracy na rzecz rozwoju na lata 2014–2020.

²¹ Program działań na rzecz zmian, s. 9.

²² Instrukcje dotyczące programowania, s. 2 załącznika II.

gospodarczy zależy od szeregu czynników, na które wpływ mogą wywrzeć darczyńcy. Są to m.in. dobre rządzenie, ramy regulacyjne, infrastruktura oraz kapitał ludzki, społeczny i finansowy.

Powody, dla których wybrano poszczególne sektory, nie są wystarczająco jasne

41 Za wytypowanie sektorów odpowiadały wspólnie Komisja i ESDZ. Następnie dla każdego kraju partnerskiego zatwierdzono wieloletni program orientacyjny, który został przez ten kraj podpisany. Na rzecz kluczowych sektorów wskazanych w krajowym programie orientacyjnym uzgodnionym przez UE z Kenią na lata 2014–2020 przyznano następujące środki:

- a) sektor „Bezpieczeństwo żywnościowe i odporność na gwałtowne zmiany klimatyczne” – 190 mln euro (44%);
- b) sektor „Zrównoważona infrastruktura” – 175 mln euro (40%);
- c) sektor „Rozliczalność instytucji publicznych” – 60 mln euro (14%);
- d) działania wspierające (nie był to sektor kluczowy) – 10 mln euro (2%).

42 Każdy z tych trzech sektorów kluczowych obejmował wiele różnych obszarów tematycznych. Przykładowo sektor „Bezpieczeństwo żywnościowe i odporność na gwałtowne zmiany klimatyczne” obejmował zmianę praktyk małych gospodarstw rolnych, gospodarkę gruntami, zarządzanie kryzysowe w przypadku suszy, pomoc pieniężną dla ofiar suszy oraz infrastrukturę lokalną odporną na zmiany klimatu. Sektor „Zrównoważona infrastruktura” obejmował infrastrukturę transportową i energię, natomiast sektor „Rozliczalność instytucji publicznych” – wybory, zarządzanie finansami publicznymi, wymiar sprawiedliwości, pomoc prawną oraz alternatywy dla kary pozbawienia wolności. Fakt, że finansowanie dla Kenii rozkłada się na tak wiele obszarów, zwiększa ryzyko, że w żadnym z tych obszarów nie zostanie osiągnięta masa krytyczna niezbędna do wygenerowania istotnych rezultatów.

43 Dokonując wyboru sektorów, Komisja oparła się na krajowym planie rozwoju Kenii („Wizja na 2030 r.”) i towarzyszących mu programach wdrażania określanych

mianem planów średnioterminowych²³. Dokumenty te dotyczą ogromnej liczby obszarów, od aspektów społecznych takich jak sport, mieszkalnictwo czy równość płci, po rozmaite sektory gospodarki, jak np. turystyka, usługi finansowe i handel. Komisja mogła zatem wybrać inne sektory niż obecnie wytypowane sektory kluczowe, nie naruszając założeń dokumentu „Wizja na 2030 r.”.

44 W kenijskim KPO przedstawiono argumenty, dlaczego wybrane sektory kluczowe były istotne. Zabrakło w nim jednak kompleksowej oceny innych sektorów pod kątem potencjału w zakresie ograniczania ubóstwa, a także oceny zdolności UE w tym względzie. Trybunał nie stwierdził też, by taką ocenę przeprowadzono poza ramami KPO. Z tego względu nie jest jasne, na jakiej podstawie Komisja i ESDZ uznały, że wspieranie akurat tych, a nie innych sektorów pomoże w zmniejszeniu ubóstwa w Kenii.

45 Komisja i ESDZ nie wytłumaczyły, dlaczego podjęły decyzję, by nie wspierać bezpośrednio sektora przemysłu wytwórczego. Wiele gospodarek, które poczyniły znaczny postęp w rozwoju, przeszło transformację – od gospodarki rolnej do przemysłowej²⁴. W Kenii do takiej transformacji nie doszło: jedna trzecia krajowego PKB nadal przypada na rolnictwo, podczas gdy przemysł wytwórczy odpowiada za zaledwie 10% PKB, a więc tyle samo co 40 lat temu²⁵. Tymczasem przemysł ma wielki potencjał w zakresie tworzenia miejsc pracy (w tym również dla osób mniej wykształconych), a ponadto może wpływać pozytywnie na bilans handlowy Kenii i stymulować inne sektory, takie jak rolnictwo i gospodarowanie zasobami naturalnymi²⁶.

²³ Dokument „Wizja na 2030 r.” został przyjęty 10.6.2008 r. i obejmuje lata 2008–2030. Plany średnioterminowe są sporządzane na okresy pięciu lat. Drugi plan średnioterminowy obejmuje lata 2013–2017, a więc w przybliżeniu ten sam okres co 11. EFR.

²⁴ Simone Raudino, „Development Aid and Sustainable Economic Growth in Africa”, rozdział 3, s. 79–129. Zob. również Uchenna R. Efobi i Simplicé Asongu (red.), „Financing Sustainable Development in Africa”, s. 421–450. Zob. również Carol Newman (red.), „Manufacturing transformation”, s. 1–23.

²⁵ Dianah Ngui, Jacob Chege i Peter Kimuyu, „Kenya’s Industrial Development”, artykuł w: „Manufacturing Transformation” pod red. Carol Newman, s. 80.

²⁶ Carol Newman i in. (red.), „Manufacturing transformation”, s. 5. Zob. również Uchenna R. Efobi i Simplicé Asongu (red.), „Financing Sustainable Development in Africa”, s. 428–429.

46 Bank Światowy uznał Kenię za kraj o wysokim poziomie przedsiębiorczości i odnotował, że dysponuje ona bazą produkcyjną²⁷. Jest zatem prawdopodobne, że podjęcie systematycznych działań w celu rozwiązania problemów strukturalnych w sektorze przemysłu mogłoby przełożyć się na stopniowy wzrost gospodarczy. Należy także podkreślić, że rozwój przemysłu wytwórczego został uznany za jeden z wyraźnie wskazanych priorytetów w najnowszym centralnym planie rozwoju pod nazwą „Big 4 Agenda” przedstawionym przez prezydenta Kenii. Co więcej, szybki wzrost liczby ludności oraz postępująca urbanizacja wiążą się rosnącym zapotrzebowaniem na miejsca pracy wśród młodych ludzi na obszarach miejskich i przedmieściach. Brak właściwej odpowiedzi na to zapotrzebowanie może wywołać dodatkowe problemy społeczne.

47 Kolejny przykład dotyczy kenijskiego sektora technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT), który w 2017 r. odnotował wzrost na poziomie 10,9%²⁸. Kenia słynie ze swojego potencjału w zakresie innowacyjnych usług. Od 2008 r. rząd Kenii prowadzi, we współpracy z sektorem prywatnym, prace nad stworzeniem centrum nowych technologii pod nazwą Konza Technopolis, gdzie będzie się mieściła siedziba nowej politechniki, a także przedsiębiorstwa z branży informacyjno-komunikacyjnej, inżynierii i biotechnologii. Planuje się, że nowy kompleks – który wciąż wymaga znacznych inwestycji w infrastrukturę – zyska status specjalnej strefy ekonomicznej i będzie obejmował wszelkiego rodzaju lokalne obiekty użyteczności publicznej (budynki mieszkaniowe, szpitale itd.). Innowacje i gospodarka cyfrowa mogą w istotnym zakresie przyczyniać się do zwiększania eksportu o dużej wartości dodanej i tworzenia miejsc pracy. Z tego względu kraje rozwinięte wydatkują środki publiczne w celu ich promowania.

Koordynacja działań z innymi darczyńcami była wprawdzie prowadzona na szeroką skalę, lecz miała ograniczony wpływ na wybór sektorów kluczowych

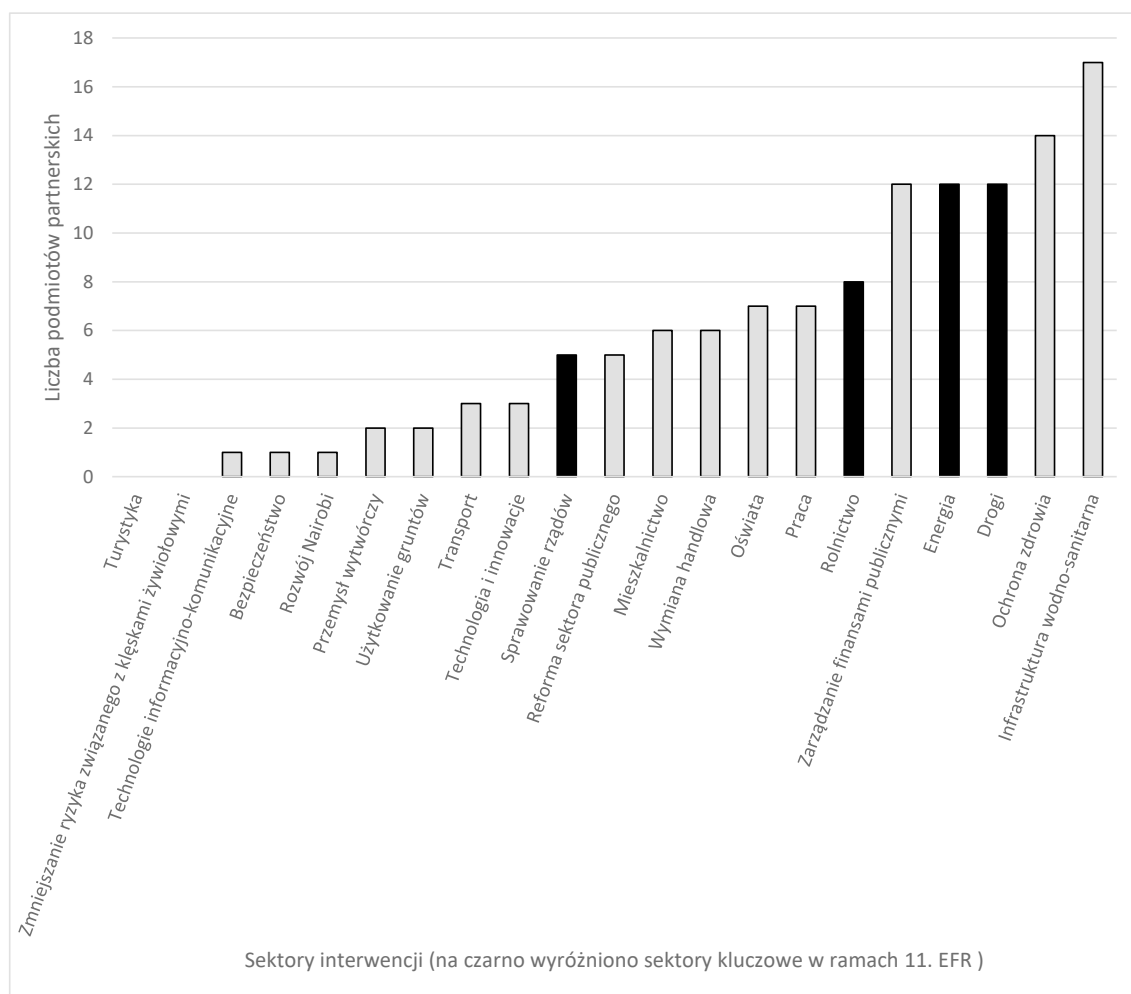
48 W KPO Komisja opisała pewne działania mające na celu koordynację działań z innymi darczyńcami (np. grupy robocze darczyńców z danego sektora czy wspólny dialog dotyczący polityki). W dokumencie tym przedstawiono również macierz obrazującą sektory, w których aktywni są inni darczyńcy, w tym kraje spoza UE.

²⁷ Grupa Banku Światowego (2016), „Kenya Country Economic Memorandum: From Economic Growth to Jobs and Shared Prosperity”, s. xvii i vii.

²⁸ Afrykański Bank Rozwoju, „2018 African Economic Outlook: Kenya Country Note”, s. 9.

Macierz ta została ukazana w uproszczonej formie na [rys. 3](#) ze wskazaniem sektorów kluczowych w ramach 11. EFR. Trybunał nie znalazł jednak żadnych dowodów na to, że koordynacja działań z innymi darczyńcami miała wpływ na wybór przez Komisję określonych sektorów.

Rys. 3 – Podsumowanie macierzy darczyńców



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie KPO uzgodnionego przez UE z Kenią na lata 2014–2020.

49 Oprócz opracowania matrycy Komisja przeprowadziła również wspólne programowanie wraz z dziewięcioma państwami członkowskimi i Europejskim Bankiem Inwestycyjnym (EBI), w wyniku czego w maju 2015 r. opracowano Wspólną strategię UE na rzecz wsparcia planu średnioterminowego Kenii na lata 2014–2017. W tej pierwszej wspólnej strategii UE ustalono planowany podział prac, tak aby uwzględnić cztery sektory priorytetowe objęte wspólnym programowaniem UE na okres 2014–2017. Ponieważ jednak do opracowywania strategii przystępuje się po rozpoczęciu wdrażania pięcioletnich planów średnioterminowych, wspomniana strategia została

opublikowana dopiero w maju 2015 r., a więc niemal rok po KPO. Tym samym nie miała ona wpływu na wybór sektorów kluczowych przez Komisję.

50 Osiem z dziesięciu państw członkowskich obecnych w Kenii jest zaangażowanych w sektorze infrastruktury, a siedem w sektorze energetycznym, transportowym lub obydwu. Jak wynika z szacunków podanych we wspólnej strategii na lata 2018–2022²⁹, łączna kwota wkładów ze strony UE/EBI/państw członkowskich na rzecz sektora infrastruktury może wynosić nawet 2 353,4 mln euro w okresie pięciu lat (470,68 mln euro rocznie). Kwota ta obejmuje również podsektory gospodarki wodnej, infrastruktury sanitarnej i gospodarki mieszkaniowej, w które UE się nie angażuje. Większość (jeśli nie całość) finansowania od innych darczyńców będzie miała formę pożyczek.

Zintensyfikowano działania na rzecz wzrostu gospodarczego i produktywności, lecz wsparcie sektorowe koncentrowało się przede wszystkim na małych gospodarstwach rolnych oraz regionach suchych i półsuchych

51 W sektorze kluczowym „Bezpieczeństwo żywnościowe i odporność na gwałtowne zmiany klimatyczne” szczególną uwagę zwrócono na ludność wiejską w Kenii, a wsparciem objęte są działania mające na celu:

- 1) wzmocnienie systemów ustanowionych z myślą o łagodzeniu negatywnych skutków ewentualnych susz w przyszłości;
- 2) transformację modelu działalności małych gospodarstw rolnych – przejście z produkcji rolnej prowadzonej całkowicie na własne potrzeby na rolnictwo jako działalność gospodarczą;
- 3) stworzenie infrastruktury odpornej na zmiany klimatu i usprawnienie gospodarki gruntami, tak aby zapewnić pokój i bezpieczeństwo.

52 Na koniec stycznia 2020 r. 85% środków finansowych przydzielonych dla tego sektora było zakontraktowanych. W [załączniku VII](#) przedstawiono bardziej szczegółowe informacje na temat sześciu działań realizowanych w tym sektorze. Największym z nich jest AgriFI, program o budżecie 45 mln euro obejmujący pulę środków w kwocie 20 mln euro na dotacje dla przedsiębiorstw oraz komponent

²⁹ Europejska wspólna strategia współpracy z Kenią na lata 2018–2022.

finansowania łązonego z udziałem EBI w kwocie 10 mln euro. Celem programu jest wspieranie rozwoju i upowszechnienia nowych usług, tak aby pomóc małym gospodarstwom rolnym w wypracowywaniu wartości dodanej i wprowadzaniu produktów na rynek. Drugim pod względem rozmiarów działaniem jest Agri-biz, program o budżecie 43,5 mln euro, z czego 20 mln euro zostanie połączone z finansowaniem zapewnianym przez Afrykański Bank Rozwoju. Środki na rzecz tego programu będą również pochodzić od Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) i Duńskiej Agencji Rozwoju Międzynarodowego (DANIDA). Celem jest zapewnienie wsparcia na rzecz rozwoju przedsiębiorczości i zwiększenia możliwości zatrudnienia dla osób młodych i kobiet na obszarach wiejskich.

53 Trzy kolejne projekty o budżetach wynoszących odpowiednio 20 mln euro, 30 mln euro i 30,5 mln euro stanowią część rządowej strategii mającej na celu położenie kresu stanom suszy. Pierwszy z nich koncentruje się na zapewnianiu wsparcia na rzecz koordynacji i zarządzania ryzykiem wystąpienia suszy, drugi dotyczy odpornej na zmiany klimatu infrastruktury w celu poprawy usług zaopatrzenia w wodę i kanalizacyjnych w regionach suchych i półsuchych, a w ramach trzeciego wsparcie udostępnia się na odporne źródła utrzymania i na zarządzanie ryzykiem wystąpienia suszy. W tym obszarze realizowany jest również projekt o budżecie 16,5 mln euro polegający na wspieraniu transformacji sektora rolnictwa oraz decentralizacji gospodarki gruntami. Ma on na celu poprawę bezpieczeństwa żywnościowego małych gospodarstw rolnych i wspólnot pasterskich poprzez lepszy dostęp do usług rolnych i gruntów.

54 Jedynie 17% powierzchni Kenii nadaje się pod uprawę, przy czym tereny te zamieszkuje 80% ludności kraju. Aby zwiększyć powierzchnię gruntów ornych i podnieść produktywność istniejących już upraw rolnych, niezbędne są ogromne inwestycje w systemy nawadniania. Jednocześnie około 87% rolników kenijskich uprawia grunty o powierzchni mniejszej niż 2 ha, a około 67% – poniżej 1 ha³⁰. Tak małe gospodarstwa nie są w stanie uzyskać kredytów na inwestycje w technologie produkcyjne (np. maszyny lub szklarnie) bądź inną dużą infrastrukturę.

³⁰ Bank Światowy, „Kenya Economic Update: Unbundling the Slack in Private Sector Investment – Transforming Agriculture Sector Productivity and Linkages to Poverty Reduction”, s. 30–31.

55 Ze sprawozdania Banku Światowego³¹ wynika, że Kenia traci znaczne dochody, ponieważ wytwarzane przez nią towary rolne nie mają wartości dodanej. Przetwórstwo rolne, które może w dużym zakresie przyczyniać się do zwiększenia dochodów z eksportu i tworzenia miejsc pracy, jest uzależnione od stabilnej produkcji. Tymczasem nawet jeśli małe gospodarstwa rolne zwiększą swoją produktywność i zaczną sprzedawać część zbiorów, nie będą w stanie zapewnić produkcji stabilnej pod względem ilościowym i jakościowym, jaka jest niezbędna z punktu widzenia przemysłu przetwórstwa rolnego. Niektóre z projektów finansowanych z 11. EFR mają wprowadzić na celu włączenie małych gospodarstw do łańcuchów wartości, jednak sam fakt istnienia dużej liczby małych gospodarstw sprawia, że organizacja produkcji rolnej jest mniej wydajna w kontekście potrzeb branży przetwórczej.

Wsparcie na rzecz infrastruktury jest istotne, ale plany w tym zakresie są nierealistyczne, zważywszy na dostępne środki finansowe

56 Sektor kluczowy KPO „Zrównoważona infrastruktura” obejmował dwa podsektory – energię i transport. Dla każdego z nich określono szczegółowe cele:

- 1) rozwój bardziej wydajnych i przyjaznych dla środowiska usług energetycznych, które będą powszechnie dostępne;
- 2) stworzenie bardziej wydajnego i bezpiecznego systemu transportu, który będzie się przyczyniał do wzrostu produktywności i wywierał mniejszy negatywny wpływ na środowisko.

57 Z myślą o osiągnięciu tych celów w KPO przewidziano ponad 20 inicjatyw, w tym:

- 1) działania zasobochołonne, takie jak zwiększanie zdolności wytwarzania, przesyłu i dystrybucji energii czy tworzenie zdecentralizowanych systemów pozasieciowych;
- 2) nowe źródła energii słonecznej i wiatrowej;
- 3) programy na rzecz poprawy efektywności energetycznej w gospodarstwach domowych (jeśli chodzi o przygotowywanie posiłków i oświetlenie);

³¹ Tamże, s. 31.

- 4) sieci transportu (np. drogi, porty, transport publiczny, transport niezmotoryzowany, intermodalność).

58 W opinii Trybunału zaspokojenie tych potrzeb infrastrukturalnych jest istotne dla rozwoju Kenii. Alokacja w kwocie 175 mln euro jest jednak niewystarczająca do tego, by móc zrealizować wszystkie przedsięwzięcia zaplanowane w KPO. Zapotrzebowanie ze strony Kenii na inwestycje w infrastrukturę wynosi 3 mld USD rocznie w przypadku transportu i 2 mld USD w przypadku energii³². Z tego względu Trybunał jest zdania, że cele wyznaczone w KPO są nierealistyczne, a kwota środków przydzielonych na rzecz kluczowego sektora infrastruktury jest niewystarczająca do tego, by przynieść znaczące skutki.

59 W KPO nie przedstawiono żadnych wyjaśnień, w jaki sposób wsparcie unijne w wysokości 175 mln euro miałyby pomóc w realizacji tych bardzo ambitnych planów. W ogólny sposób zaznaczono jedynie, że preferowaną metodą finansowania byłoby łączenie dotacji unijnych z pożyczkami udzielanymi przez europejskie instytucje finansowe (w tym EBI). Rozważano także możliwość wykorzystania partnerstw publiczno-prywatnych. Przedstawiciele Komisji, z którymi przeprowadzono wywiady, również wskazali na łączenie różnych źródeł finansowania i partnerstwa publiczno-prywatne jako sposoby na osiągnięcie masy krytycznej. Komisja nie oszacowała jednak efektu dźwigni w przypadku finansowania łączonego. Trybunał nie znalazł też żadnej analizy, z której wynikałoby, jak kwota 175 mln euro przydzielona na rzecz tego sektora miałyby umożliwić osiągnięcie znaczących rezultatów.

60 Według stanu na grudzień 2019 r. 85% środków w tym sektorze było zakontraktowanych lub zaciągnięto na nie zobowiązania (zob. [załącznik VII](#)). Wsparcia udzielano w ramach pięciu działań, z których cztery obejmowały element finansowania łączonego. Największe z tych działań – program o budżecie 45 mln euro na rzecz mobilności w miastach – miało na celu zapewnienie bardziej zrównoważonej i wydajnej mobilności na obszarach miejskich w Kenii. Kolejne z działań to projekt o budżecie 30 mln euro zapewniający wsparcie na rzecz odpornych na zmiany klimatu dróg wiejskich w regionach suchych i półsuchych, realizowany w ramach finansowania łączonego z pożyczkami udzielanymi przez Francuską Agencję Rozwoju (AFD). W przypadku projektu dotyczącego portu w Mombasie, który ma na celu zwiększenie przepustowości i wydajności portu, przewidziano z kolei, że finansowanie w wysokości niemal 20 mln euro będzie łączone z pożyczkami z EBI.

³² Afrykański Bank Rozwoju, „2018 African Economic Outlook: Kenya Country Note”, s. 8 i 9.

61 W obszarze energii kwotę 32 mln euro przeznaczono na rzecz platformy inwestycyjnej dla Afryki. Środki te mają posłużyć na wsparcie sektora energii w Kenii. Jak dotąd 7 mln euro zakontraktowano na zasadzie finansowania łączonego z pożyczkami udzielanymi przez AFD, a kolejne 25 mln euro ma być przeznaczone na finansowanie łączone z pożyczkami od innej instytucji finansowej. Wsparcie to ma przyczynić się do: 1) zwiększenia produkcji energii ze źródeł odnawialnych, polepszenia dostępu do energii oraz zwiększenia efektywności energetycznej poprzez pomoc finansową dla sektora prywatnego, 2) zwiększenia odporności, stabilności i sprawności kenijskiej sieci elektroenergetycznej. Kolejne 22 mln euro na rzecz sektorów energii i transportu w Kenii to wsparcie w postaci dotacji i pomocy technicznej przeznaczone na usprawnienie zarządzania w tych dwóch sektorach.

62 W trakcie wywiadów przeprowadzonych w ramach kontroli Komisja i ESDZ potwierdziły, że rząd kenijski nalegał wprowadzić na uznanie infrastruktury za jeden z kluczowych sektorów, ale decyzja o włączeniu do tej kategorii sektora energetycznego wynikała raczej z polityki UE. W Programie działań na rzecz zmian energia została uznana za jeden z głównych obszarów działań, który będzie w przyszłości objęty pomocą UE.

Pomoc dla sektora zarządzania publicznego nie koncentrowała się bezpośrednio na walce z korupcją

63 Kwota środków przydzielonych na rzecz sektora „Rozliczalność instytucji publicznych” wyniosła 60 mln euro. Wsparcie to jest ukierunkowane na trzy obszary: wybory, zarządzanie finansami publicznymi oraz wymiar sprawiedliwości. Beneficjentami działań w tym sektorze kluczowym będą m.in. organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Na koniec stycznia 2020 r. 100% działań w tym sektorze było zakontraktowanych (zob. [załącznik VII](#)).

64 Celem wsparcia na rzecz wyborów było zapewnienie, by wybory w 2017 r. były lepiej przygotowane i odbyły się zgodnie z konstytucją oraz by głosowanie przebiegało sprawniej niż w poprzednich wyborach. Na ten cel przyznano łącznie 5 mln euro.

65 Wsparcie przeznaczone na wymiar sprawiedliwości ma z kolei ułatwić większej liczbie Kenijczyków dostęp do systemu sądownictwa. Łącznie 29 mln euro przyznano na projekt, który ma umożliwić ubogim i zmarginalizowanym społecznościom lepszy dostęp do wymiaru sprawiedliwości dzięki pomocy prawnej, a także zapewnić alternatywy dla kary pozbawienia wolności.

66 Wsparcie UE na rzecz zarządzania finansami publicznymi ma przyczyniać się do większej przejrzystości zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym. Jest ono udzielane w postaci wsparcia budżetowego i ma objąć różne elementy cyklu zarządzania, takie jak wykonanie budżetu, rachunkowość, kontrolę i nadzór. Łącznie 26 mln euro przydzielono na działanie, na które składa się komponent wsparcia budżetowego w wysokości 23,5 mln euro oraz komponent wsparcia uzupełniającego w kwocie 2,5 mln euro.

67 Ani w KPO, ani w żadnym innym dokumencie nie przedstawiono kompleksowej analizy, z której wynikałoby, w jaki sposób UE wybrała interwencje mające na celu wzmocnienie praworządności i poprawę rządzenia. Przykładowo Trybunał nie znalazł powodów, dla których Komisja i ESDZ zdecydowały się wspierać projekty dotyczące alternatyw dla kary pozbawienia wolności oraz pomocy prawnej dla osób ubogich. Żadne z działań objętych wsparciem nie koncentrowało się bezpośrednio na zwalczaniu korupcji, mimo że z rozmaitych badań wynika, iż korupcja ma negatywny wpływ na wzrost gospodarczy, handel międzynarodowy, otwartość rynku, napływ inwestycji zagranicznych, konkurencyjność przedsiębiorstw i produktywność³³. Według wskaźnika postrzegania korupcji za 2018 r. opublikowanego przez Transparency International Kenia zajmuje 144. miejsce spośród 180 krajów, a więc znajduje się grupie 21% krajów o najśłabszych wynikach. Niemal wszyscy rozmówcy³⁴ reprezentujący organizacje pozarządowe w Kenii, z którymi Trybunał przeprowadził wywiady, wskazali korupcję jako jedną z największych przeszkód dla rozwoju kraju.

Ogólnie rzecz biorąc, w projektach w ramach 10. EFR uzyskano zakładane produkty i wyniki, ale jak dotychczas nie wykazano ich wpływu na ogólny rozwój Kenii

68 Trybunał przeanalizował próbę działań zrealizowanych w Kenii, na które przypada 53% wydatków poniesionych w ramach 10. EFR (zob. [tabela 2](#) i [załącznik VI](#)), i ocenił, czy przyniosły one oczekiwane produkty, wyniki i oddziaływanie.

³³ „Integrity risks for international businesses in Kenya”, sprawozdanie opracowane przez U4 Anti-Corruption i Transparency International, s. 2–5.

³⁴ W tym przedstawiciele delegatury UE w Kenii oraz przedstawiciele organizacji europejskich, takich jak Europejski Bank Inwestycyjny czy niemiecka Izba Przemysłowo-Handlowa.

Wsparcie UE na rzecz dróg zapewniło lepszy dostęp do podstawowych usług, ale nie wykazano, w jaki sposób przyczyniło się ono do rozwoju gospodarczego kraju

69 Największy projekt w sektorze infrastruktury dotyczył drogi łączącej Merille z Marsabit. Na rzecz tego projektu przyznano 24,8% łącznej uzgodnionej kwoty pomocy (88 mln euro). Został on ukończony w maju 2017 r. Jego celem był większy zrównoważony i sprawiedliwy wzrost gospodarczy. Ów cel został wyrażony za pośrednictwem nie tylko wskaźników dotyczących handlu i wzrostu PKB, ale również za pośrednictwem wskaźników mierzących współczynnik Giniego (stanowiący miarę nierówności) i dotyczących liczby osób ubogich, stopy bezrobocia oraz komfortu pasażerów i bezpieczeństwa na drodze.

- a) Jeśli chodzi o produkty, w ramach projektu utwardzono drogę żwirową na odcinku 122 km, co odpowiada 3% głównych dróg międzynarodowych w Kenii, które łącznie mają długość 3 600 km. Ponadto zmodernizowano 6 km dróg miejskich w mieście Marsabit.
- b) Z punktu widzenia osiągniętych wyników dzięki lepszej powierzchni drogi skrócił się czas podróży. Jak wynika z informacji udzielonych przez różne podmioty, pokonanie 800 km z Moyale do Nairobi zajmowało w przeszłości trzy dni, z przystankami w Marsabit i Isiolo. Co więcej, istniało ryzyko, że pojazd ugrzęźnie w błocie. Obecnie podróż na tej trasie zajmuje jeden dzień. Odnotowano też spadek kosztów operacyjnych – przykładowo koszty wynajmu ciężarówki oraz opłaty za przejazdy autobusowe spadły o jedną trzecią. Średnie dzienne natężenie ruchu wzrosło wprawdzie ze 123 pojazdów w 2014 r. do 543 pojazdów w styczniu 2020 r., ale mimo tej znacznej poprawy wciąż jest niewielkie³⁵.

70 Przedstawiciele władz lokalnych i niektórych organizacji międzynarodowych potwierdzili, że polepszył się dostęp do usług zdrowotnych i edukacyjnych, jak i do produktów rolniczych, choć nie jest w żaden sposób mierzone. Co więcej, regionalny

³⁵ Dla porównania na odcinku węzeł Sabasaba – grobla Makupa – Changamwe o długości około 3,2 km natężenie ruchu mieszanego wynosi średnio 37 000 pojazdów wszelkiego rodzaju dziennie, z czego około 12 000 to pojazdy ciężarowe. Na odcinkach drogi poza strefą handlową, tj. na trasie Miritini – Mazeras – Mariakani o długości około 26 km, ruch kształtuje się na poziomie średnio 9 500 pojazdów dziennie, w tym 4 300 ciężarówek. Źródło: Droga z Mombasy do Mariakani (A109) – wstępny i szczegółowy projekt techniczny. Sprawozdanie z oceny oddziaływania na środowisko i oceny skutków społecznych, s. 153–154.

korytarz handlowy, którego części dotyczył projekt, w istotnym stopniu przyczynił się do zwiększenia bezpieczeństwa żywnościowego w regionie³⁶. Tym samym projekt przyniósł zakładane wyniki społeczne w postaci lepszego dostępu do podstawowych usług. Brak było jednak dowodów na to, że poprawa stanu drogi przełożyła się na zwiększenie wzrostu gospodarczego.

71 Droga łącząca Merille z Marsabit przebiega przez obszar słabo zaludniony, na którym większość ludności utrzymuje się z hodowli pasterskiej. Osoby te prowadzą tradycyjny styl życia i często się przemieszczają w poszukiwaniu odpowiednich terenów pod wypas zwierząt. Konsumują one stosunkowo niewiele wyrobów gotowych. Ze względu na niesprzyjający klimat roślinność na tych terenach jest skąpa, a przemysł w rejonie miast Marsabit i Merille jest bardzo słabo rozwinięty.

72 Droga z Merille do Marsabit to część połączenia drogowego między stolicą Kenii Nairobi i stolicą Etiopii Addis Abebą. W związku z tym ma ona potencjał, by przyczyniać się do wzrostu handlu między tymi krajami. Fakt, że ruch na tej drodze w dalszym ciągu jest stosunkowo niewielki (zob. pkt 69 lit. b)), wskazuje jednak, że jej zły stan nie był najważniejszą przeszkodą dla rozwoju handlu. Nawet jeśli przyjąć, że wszystkie 543 pojazdy dziennie to ciężarówki przewożące towary, taka liczba stanowiłaby mimo wszystko jedynie niewielki odsetek przewozów w Kenii. Dwie najpoważniejsze przeszkody w handlu między Kenią i Etiopią to fakt, że Etiopia nie podpisała żadnych wiążących regionalnych umów handlowych, oraz niestabilna sytuacja w zakresie bezpieczeństwa po etiopskiej stronie granicy, co sprawia, że przejazd przez ten region jest niebezpieczny³⁷.

Jedna trzecia pomocy udzielonej z 10. EFR trafiła do małych gospodarstw rolnych na obszarach suchych i półsuchych, które nie mają dużego wpływu na ogólną gospodarkę Kenii

73 UE przeznaczyła środki w wysokości 110,7 mln euro (32% łącznej puli środków dla Kenii) na rzecz regionów suchych i półsuchych, na których dominuje działalność pasterska i rolniczo-pasterska. Regiony te zamieszkuje 51% ludności Kenii, a zarazem

³⁶ Badanie USAID na temat korytarza handlowego między Kenią i Etiopią pt. „A pathway to agricultural development, regional economic integration and food security”, 2018, s. 1.

³⁷ Tamże, s. 43 i 22.

56% ludności ubogiej, przy czym za „ubogie” uznaje się osoby o dochodach poniżej 30 euro miesięcznie na obszarach wiejskich i 60 euro miesięcznie w miastach³⁸.

74 Projekt dotyczący dobrych praktyk rolniczych miał na celu podniesienie poziomu wiedzy na temat rolnictwa konserwującego i dobrych praktyk rolniczych wśród rolników prowadzących małe gospodarstwa na obszarach suchych i półsuchych, a także rozwinięcie powiązań z rynkiem i zwiększenie bezpieczeństwa żywnościowego.

- a) Jeśli chodzi o produkty osiągnięte w ramach projektu, 40 000 rolników (0,42% wszystkich rolników w Kenii) stosuje obecnie nowe metody.
- b) Z punktu widzenia osiągniętych wyników średnia wielkość zbiorów z hektara upraw zbóż i roślin strączkowych w przypadku rolników stosujących te metody wzrosła o odpowiednio 121% i 98%, podczas gdy koszty produkcji spadły o 22% w przypadku zbóż i 19% w przypadku roślin strączkowych. Dobre praktyki rolnicze, po tym jak zostaną wprowadzone, nie wymagają nowych źródeł finansowania, by w dalszym ciągu przynosić rezultaty, dzięki czemu projekt charakteryzuje się dużą trwałością.

75 Krajowy Urząd Zarządzania na wypadek Suszy (NDMA) zrealizował projekty mające na celu zwiększenie odporności na suszę, skierowane do społeczności zamieszkujących obszary suche i półsuche.

- a) Jeśli chodzi o produkty uzyskane w ramach tych projektów, ustanowiono narzędzia zapobiegawcze i zwiększono zdolności na poziomie lokalnym, by wydajniej zarządzać sytuacją w przypadku wystąpienia suszy. Łącznie zrealizowano 10 projektów z zakresu gotowości na wypadek suszy w 10 hrabstwach.
- b) Z punktu widzenia osiągniętych wyników projekty te pomogły ograniczyć skutki śmiertelne susz. Jak wynika z informacji NDMA, odsetek padłego bydła zgłoszony w niektórych hrabstwach kształtował się znacznie poniżej poziomu 70% odnotowanego w trakcie poprzedniej suszy w latach 2009–2011. Przykładowo w hrabstwach Marsabit i Samburu poziom ten wynosił między 20 a 40%, podczas gdy w hrabstwie Isiolo nie zgłoszono ani jednego przypadku.

³⁸ Kenijski Urząd Statystyczny, „Kenya Integrated Household Budget Survey 2015-2016”, s. 44, 46 i 49.

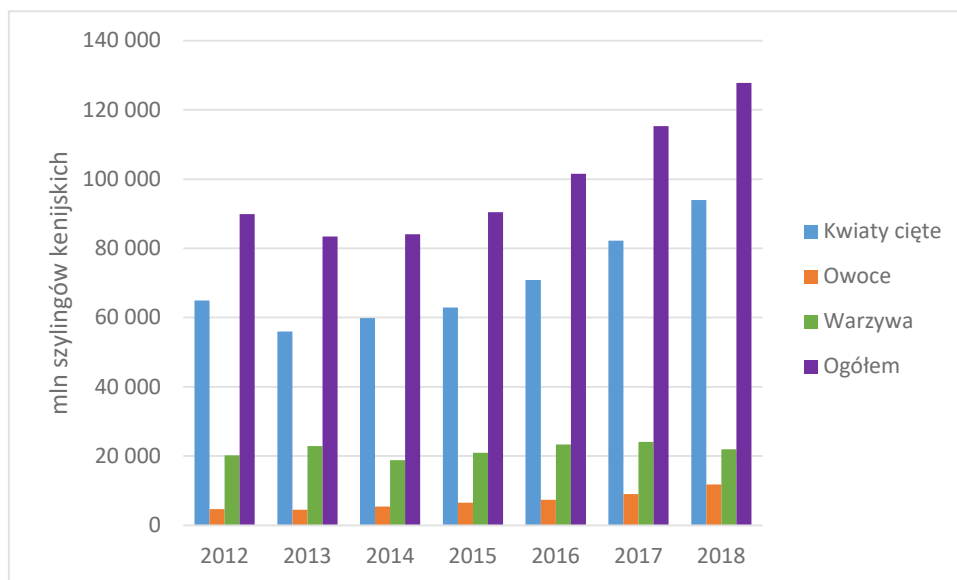
76 Jeśli spojrzeć na oddziaływanie, projekty te przyczyniły się do większego bezpieczeństwa żywnościowego na obszarach suchych i półsuchych, a także przyniosły poprawę sytuacji mierzonej wskaźnikiem głodu na świecie. W 2018 r. wskaźnik ten w Kenii wyniósł 23,2, co oznacza spadek z poziomu 28,0 w 2010 r. Produkcja rolna małych gospodarstw na obszarach suchych i półsuchych przeznaczana jest jednak w większości na konsumpcję własną, co mogło ograniczyć wpływ tych projektów na ogólny rozwój kraju.

Projekt SMAP przyczynił się do wzrostu eksportu produktów ogrodnich

77 Program z zakresu standardów i dostępu do rynku (SMAP) miał na celu zwiększenie konkurencyjności i dostępu do rynku kenijskich produktów ogrodnich dzięki większemu bezpieczeństwu żywności. Jednym z efektów projektu było zapewnienie Kenijskiej Inspekcji Ochrony Roślin (KEPHIS) sprzętu do przeprowadzania analiz laboratoryjnych, wśród osiągniętych wyników należy zaś wskazać wykreślenie fasoli zwykłej z listy produktów podlegających ograniczeniom wywozowym do UE oraz będący obecnie w trakcie proces tworzenia strefy wolnej od muszek owocowych dla rolników uprawiających mango.

78 Trybunał stwierdził, że program SMAP przyczynił się do zwiększenia eksportu i do wzrostu gospodarczego. Inwestycja w wysokości 12,1 mln (3% łącznych środków) została przeznaczona na wsparcie instytucji, która odgrywa bezpośrednią i niezbędną rolę w eksporcie produktów rolnych. Dzięki temu w minionych latach odnotowano wzrost eksportu produktów ogrodnich. Choć postępy te nie są wyłącznie zasługą programu SMAP, to jednak wniósł on znaczny wkład. Ponadto wzrost wywozu świadczy o tym, że kenijskie produkty ogrodnicze mają potencjał eksportowy, a KEPHIS pomaga ten potencjał wykorzystać. Wzrost eksportu tych produktów zilustrowano na [rys. 4](#).

Rys. 4 – Wzrost eksportu produktów ogrodniczych



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych KEPHIS.

Wnioski i zalecenia

79 Niniejsza kontrola dotyczyła skuteczności dwustronnej pomocy rozwojowej na rzecz Kenii udzielanej za pośrednictwem Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR), który jest głównym źródłem finansowania unijnego dla tego kraju. Trybunał sprawdził, czy Komisja i ESDZ skutecznie ukierunkowują EFR w taki sposób, aby wsparcie finansowe mogło w największym stopniu przyczynić się do zmniejszenia ubóstwa w Kenii. Jak wynika z jego ustaleń, Komisja i ESDZ nie były w stanie wykazać, że przy przyznawaniu pomocy UE dla Kenii w wystarczającym stopniu uwzględniono potrzeby tego kraju i że pomoc ta została pokierowana tam, gdzie mogła najbardziej przyczynić się do ograniczenia ubóstwa. Trybunał stwierdził również, że skontrolowane działania zrealizowane ze środków 10. EFR przyniosły oczekiwane produkty i wyniki, lecz jak dotąd nie wykazano ich wpływu na ogólny rozwój kraju.

80 Kwota środków przydzielonych na rzecz Kenii w ramach 11. EFR wyniosła 435 mln euro, co odpowiadało około 0,6% przychodów podatkowych tego kraju. Komisja i ESDZ przydzieliły około 90% środków dla Kenii w oparciu o formułę obliczeniową, bez przeprowadzenia szczegółowej oceny celów i przeszkód dla rozwoju w tym kraju. Przy alokacji funduszy nie uwzględniono ponadto dotacji ani pożyczek od innych darczyńców.

81 W procesie przyznawania środków z EFR wzięto wprawdzie pod uwagę światowe wskaźniki dobrego rządzenia, nie przewidziano jednak możliwości, by wysokość pomocy została powiązana z postępami w wynikach osiąganymi przez państwa będące beneficjentami bądź z dobrym rządzeniem, zaangażowaniem ze strony tych państw na rzecz reform strukturalnych czy zwalczaniem korupcji. W minionych dziesięcioleciach Kenia poczyniła niewielkie postępy w zakresie promowania praworządności i zwalczania korupcji. Trybunał nie znalazł jednak żadnych dowodów na to, by z powyższego względu UE uzależniła przyznanie finansowania z EFR od spełnienia dodatkowych warunków.

82 Z ustaleń Trybunału wynika, że w ramach 11. EFR Komisja – zgodnie ze swoim celem – przyznała więcej środków najbiedniejszym krajom niż z 10. EFR. Odsetek środków przydzielonych krajom najslabiej rozwiniętym i krajom o niskim dochodzie wynosił 85%, podczas gdy w przypadku 10. EFR kształtował się on na poziomie 80%.

83 Ze względu na formułę przyjętą w celu obliczenia wielkości alokacji kraje o większej liczbie ludności uzyskały jednak mniejszą pomoc w przeliczeniu na

mieszkańca, co wynikało z tego, że w przypadku wskaźnika dotyczącego liczby ludności wyznaczono pułap na poziomie 40 milionów, a ponadto w obliczeniach wykorzystano nie łączną liczbę mieszkańców, lecz pierwiastek kwadratowy z tej wartości. Gdyby Komisja nie zastosowała takiego pułapu, większość środków finansowych trafiłaby do większych krajów (zob. pkt 25–36).

Zalecenie 1 – Zrewidowanie podejścia do przydziału unijnej pomocy rozwojowej

Opierając się na przykładzie Kenii, Komisja i ESDZ powinny:

- a) przeanalizować unijną metodę podziału środków pomiędzy państwa AKP, konsultując się w razie potrzeby z Parlamentem, Radą i państwami członkowskimi;
- b) ustanowić szczegółowe warunki, dzięki którym wysokość alokacji zostanie ściśle powiązana z wynikami osiągniętymi przez dany kraj w przeszłości oraz zaangażowaniem ze strony rządu na rzecz reform strukturalnych, w tym praworządności.

Termin realizacji: koniec 2022 r.

84 Choć dostępne środki finansowe obejmowały jedynie niewielki ułamek potrzeb rozwojowych Kenii, były rozproszone na wiele obszarów tematycznych, w tym rolnictwo, zarządzanie kryzysowe w przypadku suszy, infrastrukturę energetyczną i transportową, wybory, zarządzanie finansami publicznymi i wymiar sprawiedliwości. W KPO Kenii na lata 2014–2020 nie przedstawiono analizy, czy i w jaki sposób środki z EFR przydzielone na te obszary pozwolą osiągnąć masę krytyczną wystarczającą do tego, by przynieść istotne rezultaty. Nie wyjaśniono również, dlaczego wsparcie na rzecz wybranych – a nie innych – sektorów miałooby w większym stopniu pomóc w zmniejszeniu ubóstwa w Kenii (zob. pkt 41–44).

Zalecenie 2 – Ocena masy krytycznej przy wyborze sektorów kluczowych w Kenii

Komisja i ESDZ powinny ocenić i wyjaśnić, czy i w jaki sposób środki przyznane na rzecz poszczególnych sektorów kluczowych mogą osiągnąć masę krytyczną wystarczającą do tego, by można było uzyskać istotne rezultaty.

Termin realizacji: koniec 2022 r.

85 Przykładowo Trybunał nie znalazł uzasadnienia, dlaczego Komisja i ESDZ podjęły decyzję, by nie wspierać bezpośrednio przemysłu wytwórczego. Wiele gospodarek, które poczyniły znaczne postępy w rozwoju, przeszło transformację – od gospodarki rolnej do przemysłowej. W Kenii do takiej transformacji nie doszło: jedna trzecia krajowego PKB nadal przypada na rolnictwo, podczas gdy przemysł odpowiada za zaledwie 10% PKB, a więc tyle samo co 40 lat temu. Kolejny przykład dotyczy kenijskiego sektora technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT), który w 2017 r. odnotował wzrost na poziomie 10,9%. Kenia słynie ze swojego potencjału w zakresie innowacyjnych usług (zob. pkt [45–47](#)).

86 Największa część alokacji z 11. EFR, 190 mln euro (44% łącznej kwoty przydzielonych środków), została przeznaczona na kluczowy sektor „Bezpieczeństwo żywnościowe i odporność na gwałtowne zmiany klimatyczne”. Większość wsparcia w tym sektorze trafiła do społeczności zamieszkujących obszary suche i półsuche, a także do rolników prowadzących małe gospodarstwa, tak aby zapewnić im bezpieczeństwo żywnościowe i wyższe dochody. Wsparcie to powinno przełożyć się na podniesienie standardu życia w tych społecznościach, nie przyczynia się natomiast do postępów w zakresie komercjalizacji rolnictwa czy rozwoju przetwórstwa rolnego (zob. pkt [51–55](#)).

87 W KPO przydzielono 175 mln euro na sektor infrastruktury, wskazując jednocześnie szereg ambitnych projektów do realizacji, w tym zasobochłonne przedsięwzięcia takie jak rozwijanie nowych źródeł energii słonecznej i wiatrowej czy rozbudowa sieci transportowych (np. dróg i portów). Trybunał nie kwestionuje dużego znaczenia tych planów, jest jednak zdania, że kwota finansowania jest zbyt mała, by zrealizować wszystkie zaplanowane przedsięwzięcia bądź w istotnym stopniu wpłynąć na rozwój tego sektora (zob. pkt [56–62](#)).

88 Kwota środków przydzielonych na rzecz sektora „Rozliczalność instytucji publicznych” wyniosła 60 mln euro. Wsparcie to jest ukierunkowane na trzy systemy: wybory, zarządzanie finansami publicznymi oraz wymiar sprawiedliwości. Choć niski poziom praworządności i korupcja uznawane są za poważne przeszkody dla rozwoju Kenii, pomoc unijna nie jest bezpośrednio ukierunkowana na te kwestie. Trybunał nie znalazł uzasadnienia, dlaczego finansowanie przyznano na projekty dotyczące alternatyw dla kary pozbawienia wolności oraz pomocy prawnej dla osób ubogich, a nie na bezpośrednią walkę z korupcją (zob. pkt [63–67](#)).

89 Trybunał przeanalizował ponadto próbę działań zrealizowanych w Kenii, na które przypadło 53% wydatków poniesionych w ramach 10. EFR, i ocenił, czy w ich ramach

uzyskano oczekiwane produkty, wyniki i oddziaływanie. Choć, ogólnie rzecz biorąc, w projektach tych udało się uzyskać zakładane produkty i wyniki, Trybunał nie znalazł żadnych dowodów świadczących o tym, że miały one wymierny wpływ na ogólny rozwój kraju (zob. pkt 45–78).

Zalecenie 3 – Uznanie trwałego rozwoju gospodarczego i praworządności za priorytety w Kenii

Komisja i ESDZ powinny priorytetowo traktować te sektory, które mają potencjał do tego, by przyciągać bezpośrednie inwestycje zagraniczne, tworzyć miejsca pracy i przyczyniać się do wzrostu eksportu, a także premiować działania wspierające praworządność, w tym walkę z korupcją.

Termin realizacji: koniec 2022 r.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę III, której przewodniczyła Bettina JAKOBSEN, członkini Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 16 czerwca 2020 r.

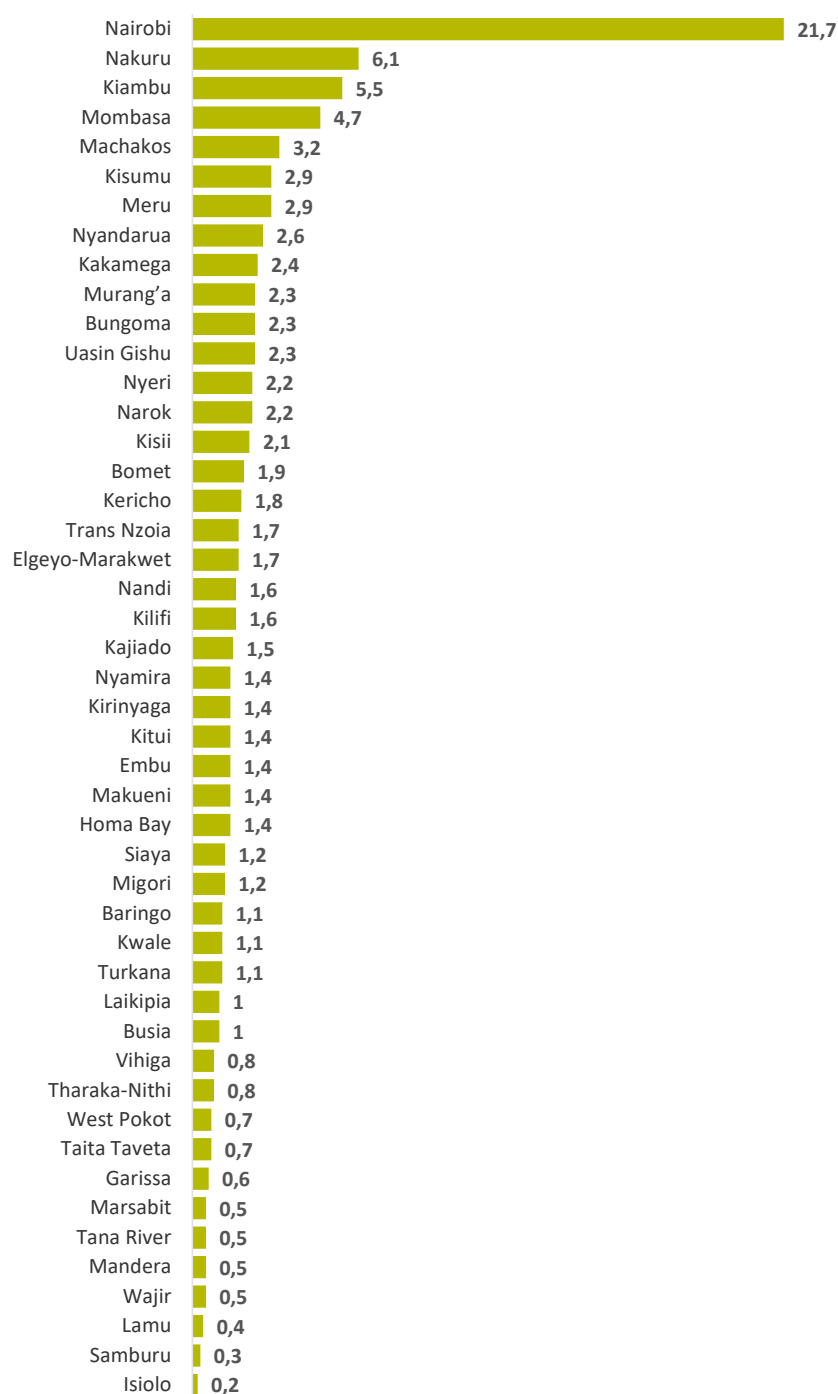
W imieniu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner LEHNE
Prezes

Załączniki

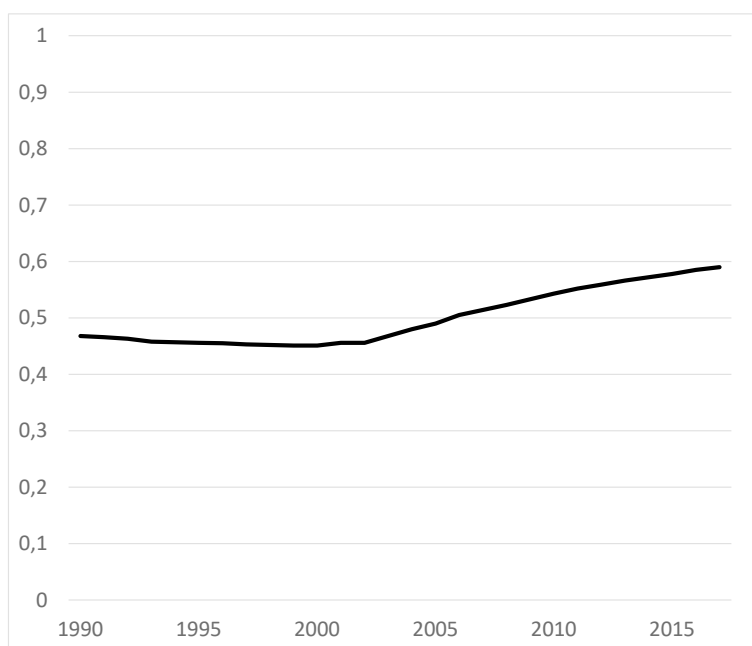
Załącznik I – Wskaźniki rozwoju społecznego w Kenii

Rys. 5a – Średni udział hrabstw w produkcji krajowym brutto Kenii (lata 2013–2017)



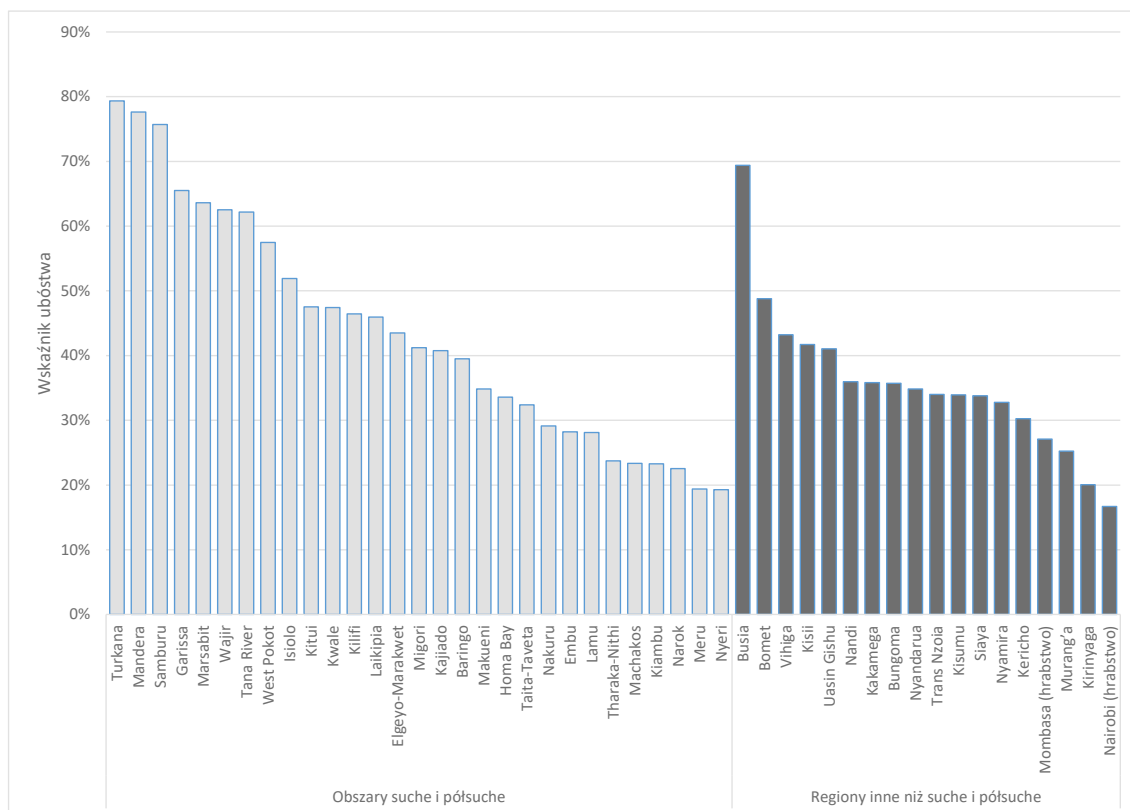
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Banku Światowego.

Rys. 5b – Wskaźnik rozwoju społecznego



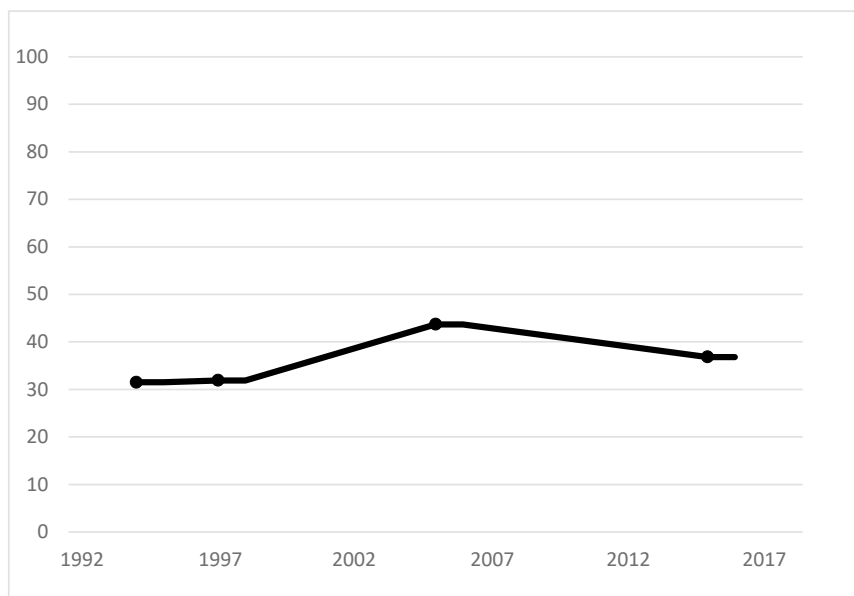
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie wskaźników rozwoju społecznego – aktualizacja statystyczna za 2018 r., UNDP.

Rys. 5c – Wskaźniki ubóstwa w Kenii



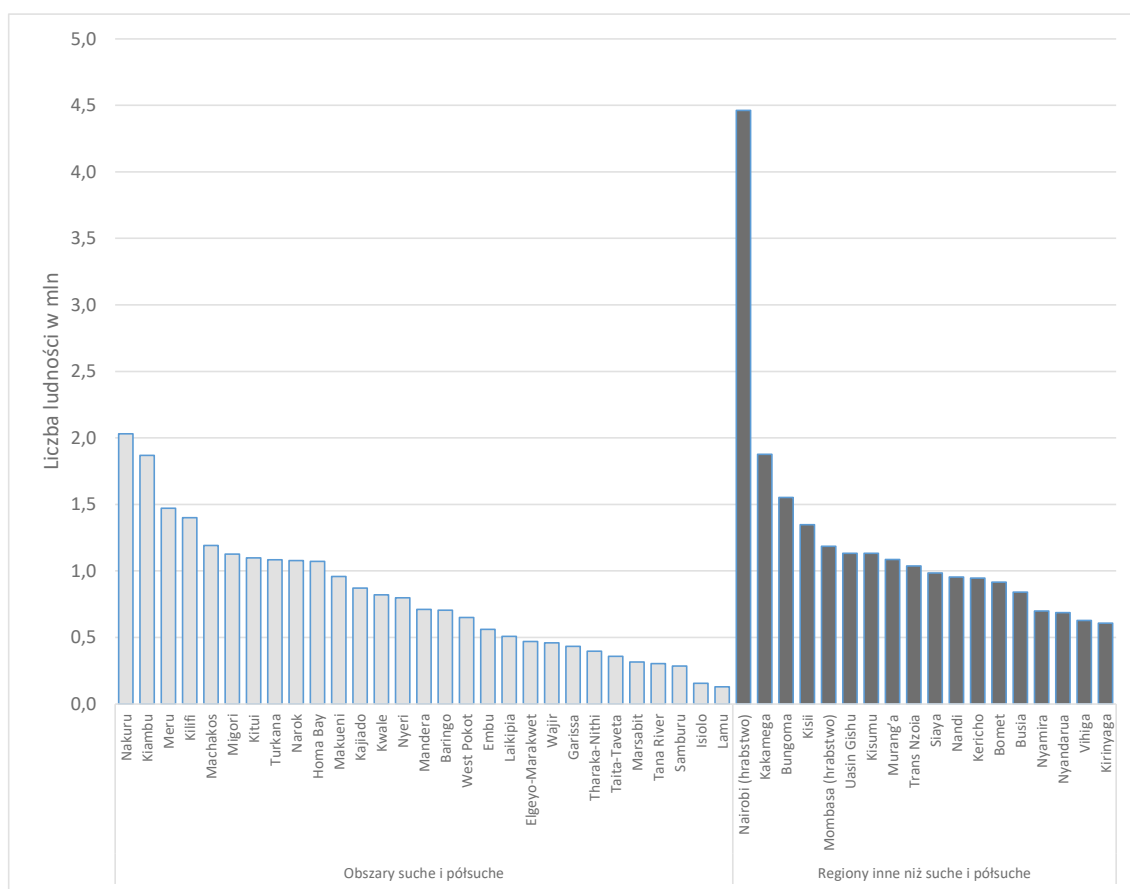
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie badania „Kenya Integrated Household Budget Survey 2015-2016”.

Rys. 5d – Odsetek ludności żyjącej za mniej niż 1,90 USD dziennie



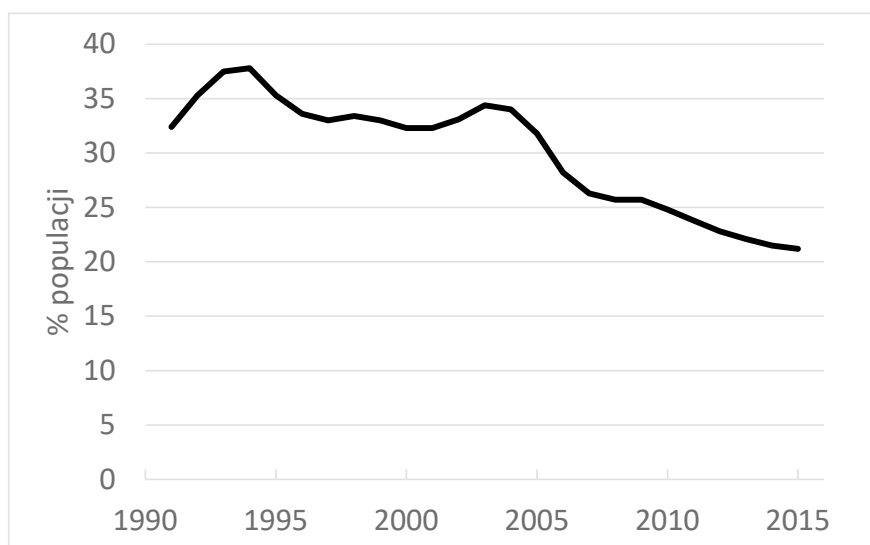
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych Banku Światowego; światowe wskaźniki rozwoju, październik 2019 r., odsetek ludności ubogiej z dochodami poniżej 1,90 USD dziennie (jako % populacji).

Rys. 5e – Liczba ludności Kenii w rozbiu na hrabstwa



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie badania „Kenya Integrated Household Budget Survey 2015-2016”.

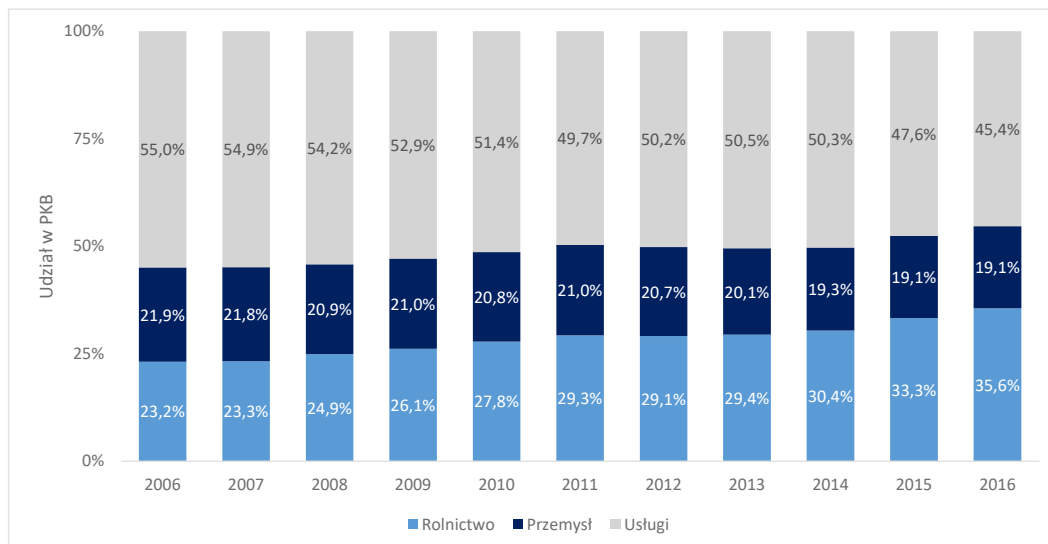
Rys. 5f – Wskaźnik niedożywienia



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych Banku Światowego; światowe wskaźniki rozwoju, październik 2019 r.

Załącznik II – Wykresy i tabele dotyczące gospodarki Kenii

Rys. 6 – Udział sektorów gospodarki w PKB Kenii (lata 2006–2016)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych Banku Światowego; światowe wskaźniki rozwoju, udział poszczególnych sektorów gospodarki w PKB Kenii.

Tabela 3 – PKB w podziale na sektory (odsetek PKB w cenach bieżących)

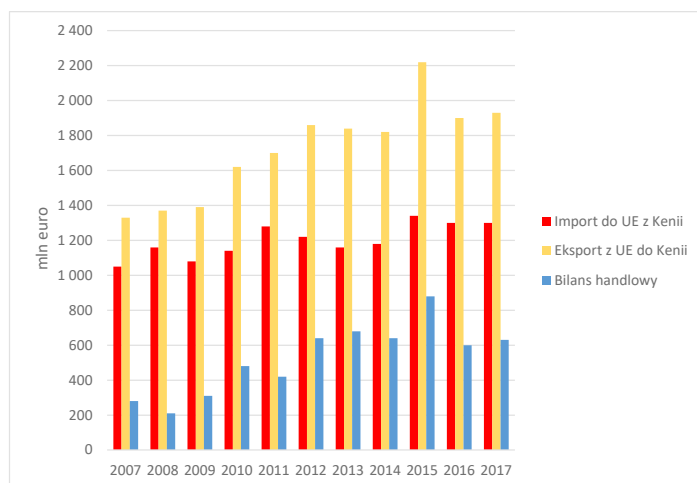
	2011	2016	2017
Rolnictwo, leśnictwo, rybołówstwo i myślistwo w tym rybołówstwo	29,3 0,8	35,6 0,8	31,5 0,5
Górnictwo i przemysł wydobywczy w tym ropa	1,0 –	0,9 –	0,8 –
Przemysł wytwórczy	13,1	10,0	8,4
Energia elektryczna, gaz i woda	2,1	2,6	2,5
Budownictwo	4,9	5,5	5,8
Handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów; artykuły użytku domowego; restauracje i hotele w tym restauracje i hotele	10,5 1,5	8,7 0,8	8,4 0,8
Transport, gospodarka magazynowa i łączność	9,8	9,6	9,1
Pośrednictwo finansowe, obsługa nieruchomości i usługi związane z prowadzeniem działalności gospodarczej	15,2	14,7	14,9
Administracja publiczna i obrona narodowa, bezpieczeństwo	4,7	4,4	4,3
Inne usługi	9,4	7,9	14,3
Produkt krajowy brutto w cenach bazowych/cenach czynników produkcji	100,0	100,0	100,0

Źródło: Afrykański Bank Rozwoju, „2018 African Economic Outlook”.

Tabela 4 – Saldo obrotów bieżących (jako odsetek PKB)

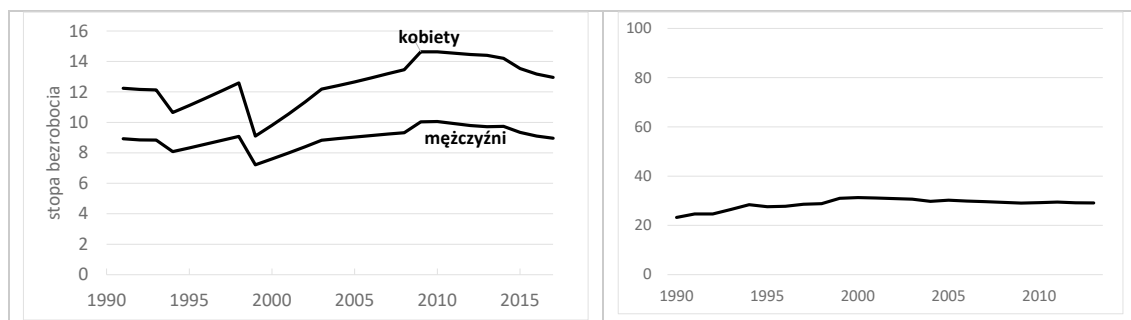
	2009	2014	2015	2016	2017 (szac.)	2018 (pr.)	2019 (pr.)
Bilans handlowy	-13,4	-17,4	-13,1	-11,2	-11,9	-11,7	-12,3
Eksport towarów	12,2	10,1	9,4	8,1	7,7	7,0	7,3
Import towarów	25,6	27,6	22,5	19,3	19,6	18,7	19,6
Usługi	2,9	2,7	2,1	2,4	2,7	2,7	3,1
Dochód z czynników produkcji (dochód pierwotny)	-0,4	-1,4	-1,1	-1,0	-1,2	-1,0	-0,9
Transfery bieżące	6,2	5,7	5,4	4,6	4,3	4,4	4,9
Saldo obrotów bieżących	-4,6	-10,4	-6,7	-5,2	-6,1	-5,6	-5,2

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie publikacji Afrykańskiego Banku Rozwoju pt. „2018 African Economic Outlook”.

Rys. 7 – Wymiana handlowa UE-Kenia

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych Unii Europejskiej; handel towarami z Kenią, Eurostat.

Rys. 8 – Bezrobocie w Kenii i wskaźnik narażenia na kryzysy gospodarcze



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie światowych wskaźników rozwoju opracowanych przez Bank Światowy, październik 2019 r.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie retrospektywnego wskaźnika narażenia na kryzysy gospodarcze opracowanego przez Fondation pour les études et recherches sur le développement international (Ferd), zaktualizowanego w 2015 r.

Załącznik III – Wykaz podmiotów, z którymi przeprowadzono wywiady w ramach kontroli

Organizacje, z których przedstawicielami przeprowadzono spotkania w trakcie wizyty kontrolnej w Kenii w dniach 4–14 lutego 2019 r.

- Niemiecka Izba Przemysłowo-Handlowa
- Francuskie izby przemysłowo-handlowe
- Stowarzyszenie Niemieckiego Biznesu w Kenii
- Amerykańska Izba Przemysłowo-Handlowa
- Ministerstwo Spraw Zagranicznych
- Skarb Państwa
- Ministerstwo Transportu, Infrastruktury, Mieszkalnictwa i Rozwoju Obszarów Miejskich
- Ministerstwo Rolnictwa
- Ministerstwo Informacji, Komunikacji i Technologii
- Urząd ds. Rozwoju Centrum Konza Technopolis
- Europejski Bank Inwestycyjny (EBI)
- Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)
- Afrykański Bank Rozwoju
- Agence française de développement (AFD)
- Przedstawiciele Danii, Francji, Niemiec, Zjednoczonego Królestwa, Niderlandów, Włoch i Szwecji
- USAID Kenia
- Regionalne biuro Banku Światowego
- Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO)
- Kenijskie Stowarzyszenie Producentów Przemysłowych
- Kenijska Inspekcja Ochrony Roślin (KEPHIS)
- Wizyty dotyczące projektów drogowych oraz projektów z zakresu susz i rolnictwa
- Przedstawiciele Kenijskiego Urzędu ds. Autostrad (KENHA)
- Przedstawiciele hrabstw Marsabit, Isiolo i Laikipia
- Przedstawiciele Kenijskiej Służby Ochrony Przyrody

- Przedstawiciele Spółdzielni Kobiet Anolei, szkoły średniej dla dziewcząt w Log-Logo, szkoły średniej dla dziewcząt w Isiolo, szkoły podstawowej w Kamboe i programu szczepienia zwierząt gospodarskich

Ponadto niezależni eksperci z następujących organizacji wzięli udział w warsztatach w celu przedyskutowania dokonanego przez UE wyboru sektorów kluczowych:

- Rowerowa Masa Krytyczna (grupa propagująca transport rowerowy)
- Inicjatywa Flone (wspierająca kobiety w sektorze transportu)
- Kenijski Sojusz Stowarzyszeń Mieszkańców
- Kenijski Instytut Badań i Analiz Polityki Publicznej (KIPPRA)
- Krajowa Komisja ds. Praw Człowieka w Kenii
- Kenijskie Stowarzyszenie Czerwonego Krzyża
- Instytut Badań nad Rozwojem, Uniwersytet Nairobi
- Bank Światowy
- Kenijski oddział Amnesty International

Załącznik IV – Postrzeganie korupcji w Kenii

67%	respondentów jest zdania, że poziom korupcji wzrósł w ciągu ostatnich 12 miesięcy
45%	użytkowników usług publicznych dało łapówkę w ciągu ostatnich 12 miesięcy
71%	respondentów jest zdania, że rząd nie wywiązuje się dobrze ze swoich zadań w walce z korupcją
54%	respondentów jest zdania, że zwykli obywatele mogą przyczynić się do walki z korupcją

Tabela 5 – Opinie obywateli na temat korupcji i ich doświadczenia w tym zakresie

Wskaźniki łapownictwa ¹	2015	2019
Ogólny wskaźnik korupcji	37%	45%
Szkoły publiczne	9%	14%
Publiczne szpitale i placówki opieki zdrowotnej	11%	18%
Dokumenty tożsamości	39%	38%
Służby użyteczności publicznej	20%	35%
Policja	49%	48%
Jak poziom korupcji zmienił się w ciągu ostatnich 12 miesięcy?	2015	2019
Wzrósł	64%	67%
Spadł	18%	18%
Nie zmienił się	14%	10%
Nie wiem	4%	5%
Brak odpowiedzi	0%	0%
Czy zwykli obywatele mogą przyczynić się do walki z korupcją?	2015	2019
Tak	58%	54%

Nie	35%	36%
Ani tak, ani nie	6%	5%
Nie wiem / Brak odpowiedzi	2%	5%
Korupcja w poszczególnych instytucjach²	2015	2019
Prezydent/premier	27%	36%
Posłowie do parlamentu	45%	47%
Urzędnicy administracji rządowej	46%	47%
Urzędnicy władz lokalnych	36%	45%
Policja	75%	66%
Sędziowie i urzędnicy sądowi	33%	28%
Przywódcy religijni	13%	12%
Organizacje pozarządowe	-	16%
Przedsiębiorcy	38%	31%
Tradycyjni przywódcy społeczności	12%	14%
Czy rząd dobrze czy źle wywiązuje się ze swoich obowiązków w walce z korupcją?	2015	2019
Dobrze	27%	25%
Źle	70%	71%
Nie wiem	3%	4%
Brak odpowiedzi	0%	0%

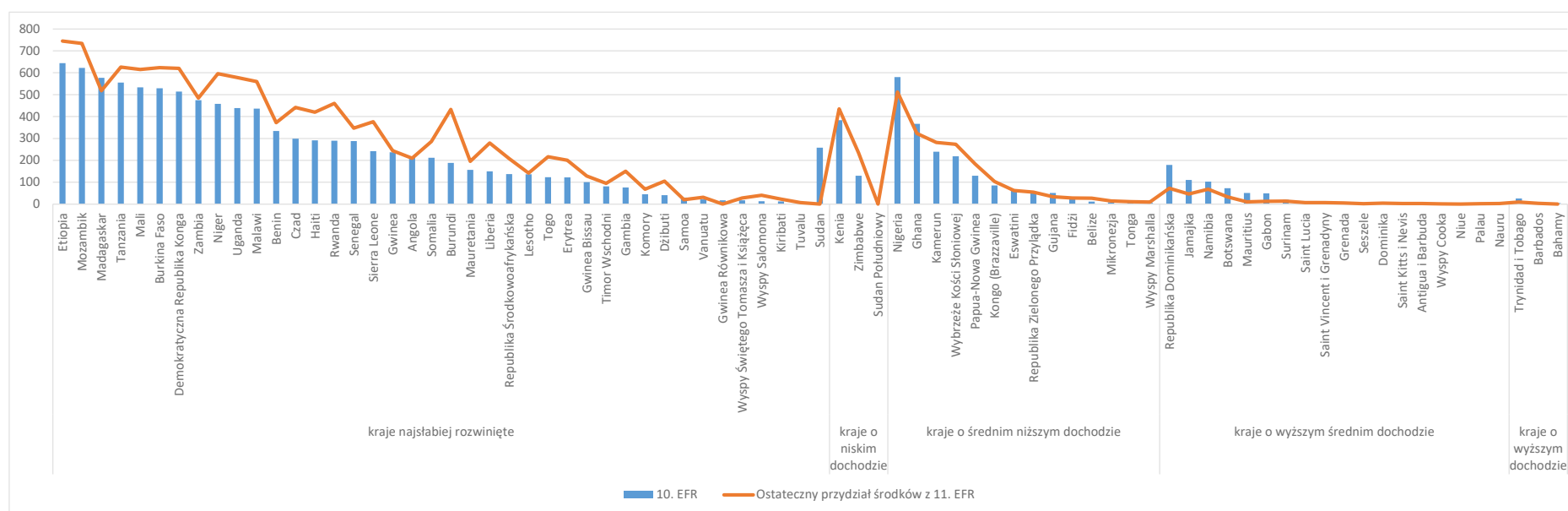
¹ Za podstawę posłużyła liczba osób, które skorzystały z takich usług w ciągu ostatnich 12 miesięcy.

² Odsetek respondentów, których zdaniem większość lub wszystkie osoby w tych instytucjach są skorumpowane.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie publikacji pt. „Global corruption barometer Africa 2019. Citizens’ views and experiences of corruption”.

Załącznik V – Porównanie wielkości alokacji dla poszczególnych krajów w ramach 10. i 11. EFR

Rys. 9 – Ostateczne kwoty środków przydzielonych z 11. EFR w porównaniu z kwotami w ramach 10. EFR (po zatwierdzeniu przez państwa członkowskie)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie arkusza kalkulacyjnego DG DEVCO wykorzystanego w celu obliczenia wielkości alokacji z 11. EFR.

Załącznik VI – Działania sfinansowane w ramach 10. EFR

Podsektor	Opis	zакontraktowana kwota w mln EUR	% całkowitej kwoty przydzielonych środków
Infrastruktura			
Budowa dróg	Droga z Merille do Marsabit, wiejskie drogi we wschodniej Kenii, brakujące połączenia drogowe i infrastruktura dla transportu niezmotoryzowanego w Nairobi, modernizacja dróg dojazdowych do parków narodowych Mount Kenya i Aberdare i dróg na terenie tych parków, budowa mostu nad rzeką Galana w parku narodowym Tsavo East	177,6	45,4%
Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich			
Rozwój sektora rolnictwa	Badania dotyczące wydajności upraw rolnych (na obszarach suchych i półsuchych), rozwój łańcucha wartości sorgo, ponowne wprowadzenie i komercjalizacja upraw manioku w celu polepszenia źródeł utrzymania dzięki modelowi całościowego łańcucha wartości, wydajność upraw kawy, dywersyfikacja źródeł utrzymania dzięki rozwojowi łańcucha wartości sorgo i fasoli złotej, kenijski program na rzecz poprawy jakości zbóż, zwiększenie wydajności i rentowności małych gospodarstw rolnych dzięki promowaniu i korzystaniu na większą skalę z rolnictwa konserwującego i dobrych praktyk rolniczych na półsuchych terenach produkcyjnych	46,2	11,8%
Zarządzanie ryzykiem wystąpienia suszy	Polepszenie źródeł utrzymania pasterzy z hrabstwa Samburu, zwiększenie odporności społeczności na susze dzięki innowacyjnym systemom rynkowym, poprawa systemów reagowania i zwiększenie odporności społeczności na susze, Społecznościowy Fundusz na Rzecz Środowiska II, zarządzanie na wypadek suszy na terenach suchych i półsuchych, promowanie i wzmacnianie przedsiębiorstw i systemów rynkowych na terenach suchych i półsuchych nawiedzanych przez susze, zapewnienie trwałych źródeł utrzymania dzięki rozwojowi łańcucha wartości w społecznościach pasterskich w Turkanie, ubezpieczenie indeksowe dla zwierząt gospodarskich, wykorzystanie rezultatów naukowych przy opracowywaniu koncepcji działań na szczeblu społeczności lokalnych i podejmowaniu decyzji w sprawie kształtu polityki, poprawa jakości i zwiększenie ilości usług ekosystemowych, program na rzecz ochrony wieży ciśnień oraz łagodzenia zmiany klimatu i dostosowania się do niej, niezależna misja informacyjna do lasu Embobut	40,4	10,3%
Wytrzymałość i odporność na susze	Fundusz nadzwyczajny na wypadek suszy	9,7	2,5%
Rozwój instytucjonalny	Pomoc techniczna dla NDMA i na rzecz zarządzania na wypadek suszy w regionach suchych i półsuchych	14,4	3,7%
Rozwój obszarów wiejskich	Inicjatywy na rzecz rozwoju społeczności lokalnych	19,2	4,9%
Dobre rządzenie, handel i współpraca			
Wsparcie na rzecz decentralizacji	Różne projekty wspierające decentralizację terytorialną i rozwój gospodarczy na szczeblu lokalnym	17,6	4,5%
Wsparcie na rzecz społeczeństwa obywatelskiego	Wzmacnianie społeczeństwa obywatelskiego w celu zapewnienia bardziej skutecznej partycypacji w rządach demokratycznych i procesie reform, program na rzecz pokonywania podziałów poprzez odpowiedzialne rządy	4,0	1,0%
Wybory	Wsparcie na rzecz reformy ordynacji wyborczej i przeprowadzenia referendum konstytucyjnego	2,4	0,6%
Pomoc prawna i sądowa	Pomoc techniczna dla Ministerstwa Sprawiedliwości	0,9	0,2%

Rozwój handlu i sektora prywatnego	Wsparcie na rzecz negocjacji kompleksowej umowy o partnerstwie gospodarczym, realizowany przez UE i Kenię program z zakresu standardów i dostępu do rynku (SMAP) – komponent sektora prywatnego programu SMAP, komponent KEPHIS programu SMAP, komponent KEBS programu SMAP, komponent programu SMAP dotyczący Służb Weterynaryjnych (DVS), pomoc techniczna na rzecz programu SMAP, zapewnienie sprzętu laboratoryjnego dla KEBS, DVS i KEPHIS, umowa o zarządzanie z Bankiem Światowym	14,1	3,6%
Współpraca techniczna	Projekty dotyczące pomocy technicznej dla różnych ministerstw	7,4	1,9%
kwota niezakontraktowana		37,4	9,6%
Ogółem		391,4	100,0%

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

Droga z Merille do Marsabit (wkład z EFR: 88 mln euro, co stanowi 22% środków z 10. EFR i 50% środków przydzielonych na sektor „Infrastruktura transportowa”) to ostatni odcinek połączenia drogowego o długości 1 495 km między Nairobi i Addis Abebą w Etiopii. Celem projektu był większy zrównoważony i sprawiedliwy wzrost gospodarczy. Ów cel został wyrażony za pośrednictwem nie tylko wskaźników dotyczących wymiany handlowej i wzrostu PKB, ale również za pośrednictwem współczynnika Giniego (stanowiącego miarę nierówności) oraz wskaźników dotyczących liczby osób ubogich, stopy bezrobocia oraz komfortu pasażerów i bezpieczeństwa na drodze. Takie podejście wskazuje, że w większym stopniu uwzględniono komponent społeczny.

Projekt dotyczący **dróg turystycznych** na terenie parków narodowych (wkład z EFR: 13 mln euro) za cel miał przede wszystkim zwiększenie liczby osób odwiedzających parki narodowe, na przykład dzięki modernizacji dróg dojazdowych do parków narodowych Mount Kenya i Aberdares.

Projekty dotyczące poprawy jakości **dróg miejskich** w Nairobi (wkład z EFR: 31 mln euro) miały na celu przede wszystkim sprawiedliwy wzrost gospodarczy, do którego przyczyniać się miało usprawnienie transportu i zarządzania ruchem w Nairobi i na obrzeżach. Z projektów mają skorzystać nie tylko same instytucje objęte działaniami na rzecz budowania zdolności. Oczekuje się, że zwiększona dostępność, niższe koszty transportu, rozwój sektora prywatnego i większe możliwości zatrudnienia przełożą się na korzyści dla szerokiej grupy podmiotów społecznych i gospodarczych. Przykładowe wskaźniki wykorzystane w ramach tego projektu to: stopa wzrostu PKB, współczynnik Giniego, wielkość wymiany handlowej, wskaźniki dotyczące liczby osób ubogich, stopy bezrobocia, ograniczenia zanieczyszczeń oraz zwiększenia komfortu i bezpieczeństwa jazdy.

Celem programu na rzecz **poprawy jakości zbóż** (wkład z EFR: 27,1 mln euro) było wspieranie małych gospodarstw rolnych w przechodzeniu z produkcji rolnej prowadzonej całkowicie na własne potrzeby na rolnictwo komercyjne dzięki zwiększeniu plonów rozmaitych upraw.

Celem projektu dotyczącego **wydajności upraw rolnych** (wkład z EFR: 4 mln euro) była poprawa dobrobytu gospodarstw domowych w regionach suchych i półsuchych poprzez zwiększenie wydajności, sprawniejsze wprowadzanie produktów rolnych na rynek i zapewnienie wyższych dochodów. Tym samym projekt miał przyczynić się do zmniejszenia liczby rolników zajmujących się hodowlą pasterską, którzy żyją poniżej granicy ubóstwa, oraz odsetka dzieci niedożywionych.

Działania dotyczące **dobrych praktyk rolniczych** (wkład z EFR: 9,5 mln euro) miały na celu zapewnianie wsparcia małym gospodarstwom rolnym, zwłaszcza prowadzącym produkcję całkowicie na własne potrzeby, poprzez zwiększenie ich wydajności.

Celem **funduszu nadzwyczajnego na wypadek susz** (wkład z EFR: 9,7 mln euro) było zapewnianie szybszego reagowania w przypadku wystąpienia suszy, a tym samym ochrona istniejącej bazy zasobów, poprzez stworzenie z wyprzedzeniem rezerwy finansowej, z której będzie można skorzystać bez konieczności oczekiwania na realizację deklaracji pomocy składanych przez inne podmioty. Takie rozwiązanie ma przełożyć się na większą odporność na suszę społeczności w regionach suchych i półsuchych, a także ograniczyć liczbę osób wymagających pomocy żywnościowej.

Celem projektów zapewniających **wsparcie w zakresie źródeł utrzymania** (wkład z EFR: 1,7 mln euro) było promowanie dywersyfikacji gospodarstw prowadzących chów zwierząt, wspieranie solidnie działających rynków inwentarza żywego i produktów pochodzenia zwierzęcego oraz konsolidacja bazy wiedzy w celu zwiększenia odporności na zmiany klimatu i zorientowania na rynek.

Program z zakresu standardów i dostępu do rynku (SMAP) (wkład z EFR: 12,1 mln euro) realizowany w sektorze „Rozliczalność instytucji publicznych” miał na celu wzmocnienie ram prawnych i infrastruktury instytucjonalnej w obszarze badania i certyfikowania produktów pochodzenia roślinnego i zwierzęcego. Jednym z celów projektu było wprowadzenie wsparcia dla ekspertów, jednak możliwość badania produktów w warunkach laboratoryjnych przyniosła korzyści również małym gospodarstwom rolnym.

Załącznik VII – Działania finansowane w ramach 11. EFR

Zrównoważona infrastruktura				
Nr EFR	Podsektor	Opis	Kwota zakontraktowana w mln euro	% całkowitej kwoty przydzielonych środków
11. EFR	Energia i transport	Wsparcie dla sektorów energii i transportu w Kenii	12,8	2,9%
	Infrastruktura	Wkład na rzecz Instrumentu Inwestycyjnego dla Afryki w celu wsparcia sektorów energii i transportu w Kenii – port w Mombasie	19,6	4,5%
	Transport	Program na rzecz mobilności w miastach	-	0,0%
	Energia	Wkład na rzecz platformy inwestycyjnej dla Afryki na wsparcie sektora energii w Kenii	7,0	1,6%
	Drogi wiejskie	Drogi wiejskie odporne na zmiany klimatu – finansowanie łączone udostępniane za pośrednictwem Instrumentu Inwestycyjnego dla Afryki przy zaangażowaniu środków AFD	30,0	6,9%
	Kwota ogółem dla sektora		69,3	15,9%
	Bezpieczeństwo żywnościowe i odporność na gwałtowne zmiany klimatyczne			
Nr EFR	Podsektor	Opis	Kwota zakontraktowana w mln euro	% całkowitej kwoty przydzielonych środków
11. EFR	Rozwój sektora rolnictwa	Wsparcie na rzecz transformacji sektora rolnictwa oraz zdecentralizowanej gospodarki gruntami	15,8	3,6%
	Zarządzanie ryzykiem wystąpienia suszy	Położenie kresu stanom suszy – wsparcie na rzecz koordynacji i zarządzania ryzykiem wystąpienia suszy	29,7	6,8%
	Wytrzymałość i odporność na susze	Położenie kresu stanom suszy – odporna na zmiany klimatu infrastruktura w celu poprawy usług zaopatrzenia w wodę i kanalizacyjnych w regionach suchych i półsuchych	19,3	4,4%
	Wytrzymałość i odporność na susze	Położenie kresu stanom suszy – wsparcie na rzecz odpornych źródeł utrzymania i na rzecz zarządzania ryzykiem wystąpienia suszy	30,1	6,9%
	Rozwój sektora rolnictwa	Agri-biz: godne miejsca pracy dla ludzi młodych i kobiet w łańcuchu wartości w rolnictwie w Kenii	23,2	5,3%
	Rozwój sektora rolnictwa	Agri-Fi: wsparcie na rzecz wydajnego rolnictwa	45,0	10,3%
	Kwota ogółem dla sektora		163,0	37,5%
Rozliczalność instytucji publicznych				
11. EFR	Wsparcie procesu wyborczego	Długofalowy program wsparcia w organizacji wyborów (LEAP)	5,0	1,1%
	Praworządność	Program na rzecz upodmiotowienia w sytuacjach prawnych i pomocy prawnej (PLEAD)	29,1	6,7%
	Zarządzanie finansami publicznymi	Rozliczalność publiczna i świadczenie usług publicznych (PASEDE)	26,0	6,0%
	Kwota ogółem dla sektora		60,1	13,8%
Środek wspierający				
11. EFR	Środek wspierający	Środek wspierający	2,9	0,7%
	Współpraca i dialog	Instrument na rzecz współpracy i dialogu	5,0	1,1%
	Kwota ogółem dla sektora		7,9	1,8%
	RAZEM		300,4	69,0%

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

Glosariusz

Delegatura UE – podmiot w strukturach Komisji Europejskiej reprezentujący interesy UE i jej obywateli w państwach przyjmujących na całym świecie.

Europejski Bank Inwestycyjny – bank Unii Europejskiej należący do państw członkowskich UE i reprezentujący ich interesy. Prowadzi ścisłą współpracę z innymi instytucjami UE mającą na celu realizację polityki unijnej.

Europejski Fundusz Rozwoju – główny instrument, za pośrednictwem którego UE udziela pomocy rozwojowej państwom Afryki, Karaibów i Pacyfiku oraz krajom i terytoriom zamorskim.

Łączenie finansowania – łączenie pożyczek i dotacji w celu pozyskania dodatkowego kapitału.

Milenijne cele rozwoju – globalne cele zakładające zmniejszenie ubóstwa i jego przejawów do 2015 r. Zostały przyjęte przez światowych przywódców i największe instytucje rozwojowe na szczycie milenijnym ONZ we wrześniu 2000 r.

Program działań na rzecz zmian – unijny plan działania w zakresie polityki rozwoju, w którym określono szereg podstawowych zasad i priorytetów z myślą o zwiększeniu oddziaływania i skuteczności pomocy.

Programowanie w zakresie pomocy rozwojowej – proces decyzyjny, w ramach którego Europejska Służba Działań Zewnętrznych i Komisja ustalają strategię pomocy, priorytety i przydział środków.

Rezultat – natychmiastowy skutek projektu lub programu po jego zakończeniu, np. większe szanse na zatrudnienie uczestników kursu lub ulepszony dostęp do danego miejsca dzięki budowie nowej drogi.

Trwałość – możliwość utrzymania rezultatów w ramach projektu na rzecz rozwoju tak długo, jak jest to konieczne (oznacza to, że projekt jest wystarczająco dobrze ugruntowany, samowystarczalny bądź objęty finansowaniem w celu zachowania ciągłości).

Ubóstwo – stan, w którym osoba nie posiada wystarczających zasobów, by zaspokoić podstawowe potrzeby życiowe, i nie ma możliwości uczestniczenia w życiu społecznym.

Wskaźnik oddziaływania – zmienna pomiarowa zapewniająca informacje na temat długofalowych skutków ukończonego projektu lub programu, które mogą mieć charakter społeczno-gospodarczy, środowiskowy lub finansowy.

Wskaźnik produktu (zwany również wskaźnikiem procesu) – zmienna pomiarowa zapewniająca informacje na potrzeby oceny tego, co wypracowano lub osiągnięto w ramach projektu bądź programu.

Wskaźnik wkładu – zmienna pomiarowa zapewniająca informacje na temat zasobów kadrowych, finansowych i materialnych oraz środków administracyjnych i regulacyjnych wykorzystywanych do wdrożenia danego projektu lub programu.

Wskaźnik wyniku – zmienna pomiarowa zapewniająca informacje pozwalające ocenić, jakie skutki dla beneficjentów przyniosły wypracowane produkty.

Wykaz skrótów

AFD – Francuska Agencja Rozwoju (fr. Agence française de développement)

AKP – państwa Afryki, Karaibów i Pacyfiku

DCI – instrument współpracy na rzecz rozwoju

DG – Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej

DG DEVCO – Dyrekcja Generalna ds. Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju

DG ECHO – Dyrekcja Generalna ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności

EBI – Europejski Bank Inwestycyjny

EFR – Europejski Fundusz Rozwoju

ESDZ – Europejska Służba Działań Zewnętrznych

FAO – Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa

ICT – technologie informacyjno-komunikacyjne

ILO – Międzynarodowa Organizacja Pracy

KEBS – Kenijski Instytut Standaryzacji

KEPHIS – Kenijska Inspekcja Ochrony Roślin

KPO – krajowy program orientacyjny

MFW – Międzynarodowy Fundusz Walutowy

NDMA – Krajowa Agencja Zarządzania na wypadek Suszy

ODA – oficjalna pomoc rozwojowa

OECD – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju

ONZ – Organizacja Narodów Zjednoczonych

PKB – produkt krajowy brutto

PPP – partnerstwo publiczno-prywatne

SMAP – Program z zakresu standardów i dostępu do rynku

TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

WGI – światowe wskaźniki dobrego rządzenia (Worldwide Governance Indicators)

**ODPOWIEDZI KOMISJI I EUROPEJSKIEJ SŁUŻBY DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH NA
SPRAWOZDANIE SPECJALNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO
„UNIJNA POMOC ROZWOJOWA DLA KENII”**

STRESZCZENIE

Kenia jest funkcjonującą demokracją, największą i najbardziej zróżnicowaną gospodarką w Afryce Wschodniej oraz regionalnym centrum transportu, finansów i handlu. W 2014 r. stała się krajem o niższym średnim dochodzie, jedynym w Afryce Wschodniej oprócz Sudanu. Kenia udziela pomocy wojskowej misji pokojowej Unii Afrykańskiej w Somalii (AMISOM) i przyjmuje około 0,5 mln uchodźców z Somalii i Sudanu Południowego. Kenia jest krajem strategicznym w szerszym regionie Rogu Afryki, z którym Unię Europejską łączą wspólne interesy, liberalne i demokratyczne wartości oraz wielostronne programy. Ma potencjał do odegrania stabilizującej roli w regionie.

Demokracja w Kenii wciąż jest niestabilna, a kraj ten boryka się z utrzymującymi się nierównościami, podziałami etnicznymi i problemami związanymi ze sprawowaniem rządów, takimi jak korupcja oraz przemoc wyborcza. Problemy te należy rozwiązać, ponieważ mogą utrudniać zarówno upowszechnienie praworządności, jak i rozwój gospodarczy kraju. Po ponownym wyborze na kolejną kadencję w 2017 r. prezydent Uhuru Kenyatta rozpoczął realizację ambitnego planu rozwoju – swojego programu „Wielka Czwórka”, zintensyfikował walkę z korupcją, co doprowadziło do aresztowania wielu wysoko postawionych polityków, oraz zainicjował plan pojednania z liderem opozycji.

W tym kontekście – po kilku trudnych momentach podczas wyborów parlamentarnych w Kenii w 2017 r. – UE jest skłonna zacieśnić swoje stosunki z tym krajem. Poprzez dialog i współpracę UE przyczyniła się już do postępu gospodarczego i społecznego Kenii. UE dąży obecnie do nawiązania partnerstwa z Kenią poprzez rozszerzenie inwestycji na rzecz wsparcia „Wielkiej Czwórki”; pogłębienie dialogu i zacieśnienie współpracy w kwestiach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, takich jak zrównoważony rozwój sprzyjający tworzeniu miejsc pracy, zwalczanie terroryzmu czy przeciwdziałanie zmianie klimatu oraz wspólne działanie na rzecz pokoju i bezpieczeństwa w szerszym regionie oraz w ramach programów wielostronnych.

Dzięki wsparciu w ramach współpracy z UE Kenia osiągnęła znaczny postęp gospodarczy, społeczny i instytucjonalny.

- Odsetek Kenijczyków żyjących poniżej międzynarodowej granicy ubóstwa (1,90 USD na dzień według PPP z 2011 r.) spadł z 43,6 % w latach 2005–2006 do 35,6 % w latach 2015–2016. Poziom ubóstwa w Kenii należy do najniższych w Afryce Wschodniej i jest niższy od średniej regionalnej dla Afryki Subsaharyjskiej.

- W najnowszym rankingu „Doing Business 2020” Banku Światowego, obrazującym łatwość prowadzenia interesów pod względem atrakcyjności dla inwestorów, pozycja Kenii poprawiła się o kolejne 6 miejsc; kraj ten znalazł się na 56. pozycji wśród 190 gospodarek. Dzięki tej trzeciej poprawie Kenia przesunęła się z pozycji 92. w 2017 r., 80. w 2018 r. i 61. w 2019 r. W 2019 r. ambasador UE przewodniczył spotkaniu biznesowemu z prezydentem Kenyattą, na którym przedstawiciele sektora prywatnego mogli wyrazić swoje obawy i wezwać do przeprowadzenia reform.
- Unia Europejska nieprzerwanie prowadzi działania na rzecz równouprawnienia płci, w szczególności na scenie politycznej. W 2010 r. Kenia przyjęła nową konstytucję, w której gruntownie zmieniono strukturę organizacyjną instytucji politycznych. Zasadnicze znaczenie miały w niej przepisy dotyczące większej reprezentacji płci. Unia Europejska w dalszym ciągu wspiera inicjatywy mające na celu propagowanie równości płci. Przykładowo w 2019 r. Unia Europejska częściowo sfinansowała cieszący się dużą popularnością telewizyjny reality show „Ms President” („Pani Prezydent”).

WPROWADZENIE

Pkt 8–10 – Pomoc rozwojowa

Polityka rozwojowa UE jest prowadzona zgodnie z zasadami i celami działań zewnętrznych Unii. W art. 21 lit. d) Traktatu jako jeden z celów działań zewnętrznych UE wymienia się wspieranie trwałego rozwoju gospodarczego i społecznego oraz środowiskowego krajów rozwijających się, czego nadrzędnym celem jest likwidacja ubóstwa. Art. 208 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) stanowi, że głównym celem polityki unijnej w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju jest zmniejszenie, a docelowo likwidacja ubóstwa.

Rozporządzenie Rady (UE) 2015/322 z dnia 2 marca 2015 r. w sprawie realizacji 11. Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR), stanowi, że współpraca w ramach EFR powinna przyczyniać się do:

- stwarzania korzystnych warunków dla trwałego, sprzyjającego włączeniu społecznemu rozwoju gospodarczego, społecznego i w dziedzinie środowiska;
- konsolidacji i wspierania demokracji, praworządności, dobrych rządów, praw człowieka i odpowiednich zasad prawa międzynarodowego oraz
- realizowania podejścia opartego na poszanowaniu praw obejmujących wszystkie prawa człowieka.

W związku z tym współpraca UE na rzecz rozwoju uwzględnia równowagę między złożonymi celami, do których należy dążyć w ramach polityki rozwojowej.

Komisja oraz Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) uważają za istotne, aby pomoc rozwojowa UE dla Kenii była oceniana zgodnie z ramami prawnymi unijnej współpracy na rzecz rozwoju.

UWAGI

Pkt 25–36 – Ogólny przydział środków z EDF

Pkt 27–32 – Komisja przydzieliła 90 % środków z EFR dla Kenii z wykorzystaniem szablonowego podejścia zastosowanego w odniesieniu do wszystkich państw AKP.

Metodyka stosowana przy przydziale środków dla krajów objętych EFR stanowi część ogólnego procesu programowania, a nie odrębne działanie.

Komisja i ESDZ przyznały Kenii środki finansowe na podstawie oceny potrzeb, zdolności i wyników tego kraju określonych w drodze analizy ilościowej i jakościowej zgodnie z kryteriami zawartymi w Programie działań na rzecz zmian oraz w umowie z Kotonu. Komisja i ESDZ przypominają, że metodyka przydziału środków nie miała na celu ustanowienia priorytetów poszczególnych krajów w zakresie rozwoju ani oszacowania (i porównywania) luk w finansowaniu.

Każda metoda alokacji finansowej wymaga porównywalnej oceny. Potrzeby Kenii i wyniki osiągnięte przez ten kraj w przeszłości znalazły odzwierciedlenie we wskaźnikach, które wybrano do celów modelu przydziału środków. Korekta jakościowa dodatkowo umożliwiła przedstawienie konkretnej oceny kraju i skorygowanie pierwotnego przydziału do 25 %, a w przypadku Kenii skutkiem tego działania była korekta wynosząca 10 %. Państwa członkowskie dokonały przeglądu oceny końcowej i uznały ją za właściwą, ponieważ nie zaproponowano żadnych dalszych korekt.

Komisja i ESDZ przeanalizowały i porównały kraje, korzystając z porównywalnych wskaźników potrzeb (z uwzględnieniem m.in. tendencji w rozwoju gospodarczym i społecznym/ludzkim oraz ścieżki wzrostu, a także wskaźników podatności na zagrożenia oraz niestabilność) dotyczących zdolności i wyników zgodnie z wymogami określonymi w umowie z Kotonu oraz Programie działań na rzecz zmian. Do porównania wykorzystano następujące wskaźniki:

- liczba ludności; dodatnia korelacja: im większa liczba ludności, tym większy przydział;
- dochód narodowy brutto na mieszkańca – wskaźnik potrzeb i zdolności oraz orientacyjny wskaźnik ubóstwa; ujemna korelacja: im wyższy dochód narodowy brutto na mieszkańca, tym niższy przydział;
- indeks zasobów ludzkich (HAI) – wskaźnik potrzeb odzwierciedlający stan rozwoju społecznego w danym kraju w ścisłym związku z milenijnymi celami rozwoju; ujemna korelacja: im wyższy indeks zasobów ludzkich na mieszkańca, tym niższy przydział;
- wskaźnik narażenia na kryzysy gospodarcze (EVI) – wskaźnik podatności na zagrożenia i niestabilność, za pomocą którego mierzy się strukturalne ograniczenia wzrostu reprezentowane przez narażenie na wstrząsy zewnętrzne i częstotliwość ich występowania; dodatnia korelacja: im wyższy wskaźnik narażenia na kryzysy gospodarcze, tym większy przydział;

- wskaźniki dobrego rządzenia na świecie (WGI) – wskaźnik zobowiązań, wyników i wpływu, który łączy sześć wymiarów zarządzania; dlatego sprawowanie rządów, praworządność i kontrolę korupcji uwzględniono we wzorze, a słabe punkty w zakresie praworządności i kontroli korupcji miały negatywny wpływ na przydział środków dla Kenii.

Ponieważ większa część powyższych wskaźników to wskaźniki złożone, Kenię oceniono pod względem wielu wymiarów potrzeb i wyników, które następnie porównano z pozostałymi państwami AKP:

- wartość wytwarzana przez gospodarkę na mieszkańca;
- niedożywiona ludność;
- współczynnik umieralności dzieci do piątego roku życia;
- współczynnik skolaryzacji brutto dotyczący kształcenia średniego;
- współczynnik umiejętności czytania i pisanie wśród dorosłych;
- oddalenie kraju;
- koncentracja wywozu towarów i niestabilność wywozu towarów i usług;
- udział rolnictwa, leśnictwa i rybołówstwa w gospodarce oraz niestabilność produkcji rolnej;
- odsetek ludności na nisko położonych obszarach przybrzeżnych – ofiary klęsk żywiołowych;
- wskaźnik głosu obywateli i rozliczalności rządzących;
- wskaźnik stabilności politycznej oraz niestosowania przemocy; skuteczność rządu;
- jakość regulacji;
- praworządność;
- kontrola korupcji¹.

Stosunkowo słabe wyniki w odniesieniu do praworządności oraz kontroli korupcji spowodowały obniżenie przydziału środków dla Kenii, lecz nie zmniejszyły go do zera, ponieważ wyniki w zakresie sprawowania rządów współgrają z innymi kryteriami w zakresie potrzeb i zdolności. Celem przydziału nie było wykluczenie krajów z przyszłej współpracy

¹ Do celów określenia liczby ludności i DNB na mieszkańca (w dolarach międzynarodowych według bieżących kursów) wykorzystano dane Banku Światowego z 2012 r. (zob. <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=world-development-indicators>). Pozostałe wskaźniki stanowią część wspomnianych powyżej wskaźników złożonych: indeksu zasobów ludzkich, wskaźnika narażenia na kryzysy gospodarcze i wskaźników dobrego rządzenia na świecie. Na potrzeby procesu przydziału środków wykorzystano światowe wskaźniki dobrego rządzenia Banku Światowego z 2011 r. oraz wskaźnik narażenia na kryzysy gospodarcze i indeks zasobów ludzkich Departamentu Spraw Gospodarczych i Społecznych ONZ z 2012 r. Szczegółowe i aktualne definicje tych wskaźników można znaleźć pod adresem: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>, <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category/evi-indicators-ldc.html>, and <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category/hai-indicators.html>.

dwustronnej na podstawie jednego wskaźnika czy podzbioru wskaźników. Byłoby to niezgodne z umową z Kotonu. Zobowiązanie krajów do przeprowadzenia zmian strukturalnych jest niezdefiniowanym kryterium, które nie zostało przewidziane w wytycznych politycznych.

Równolegle z procesem przydziału środków delegatury Unii analizowały potrzeby krajów partnerskich oraz cele rozwojowe zgodnie z ich krajowymi planami rozwoju. W przypadku Kenii krajową strategię rozwoju „Wizja na 2030 r.” włączono do krajowego programu orientacyjnego (KPO), dlatego też przeprowadzono kompleksową ocenę potrzeb tego kraju.

- **Pkt 32–36 – Kraje o dużej liczbie ludności, takie jak Kenia, otrzymały proporcjonalnie mniej środków**

Celem przydziału było przekazanie większej ilości środków krajom najbardziej potrzebującym zgodnie z ustaleniami Programu działań na rzecz zmian. Cel ten został osiągnięty dzięki zwiększeniu przydziału środków dla krajów najsłabiej rozwiniętych i krajów o niskim dochodzie, a także zmniejszeniu przydziału środków dla krajów o wyższym średnim dochodzie oraz krajów o wysokim dochodzie (HIC), co też potwierdził Europejski Trybunał Obrachunkowy. Celem nie było powtórzenie przydziału środków z 10. EFR, o czym świadczy fakt, że przydziały w ramach 11. EFR różnią się od tych z 10. EFR (zob. załącznik V).

Kenia otrzymała proporcjonalnie mniej środków, ponieważ jest jednym z pięciu państw AKP o największej liczbie ludności. Ustanawianie limitu w odniesieniu do liczby ludności jest powszechną praktyką w modelach przydziału pomocy, takich jak przydział oparty na wynikach stosowany przez wielostronne banki rozwoju. Jest to niezbędne aby „uniknąć sytuacji, w której kraje o największej liczbie ludności otrzymywałyby znaczną część całkowitej kwoty pomocy”².

Ponadto Komisja nie stosuje zrównania „pomocy na mieszkańca” jako kryterium przydziału pomocy i nie uważa, aby uzyskanie podobnych poziomów pomocy na osobę we wszystkich krajach było idealnym poziomem odniesienia dla przydziału pomocy. Podejście to nie uwzględniałoby również dynamiki korzyści skali w ramach oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA).

Pkt 37–67 – Treści programowe 11. EFR w Kenii

- **Pkt 37–40 – „Program działań na rzecz zmian”**

Z wytycznych Komisji dotyczących programowania wynika, że aby osiągnąć masę krytyczną przy wyborze sektora, pod uwagę należy wziąć wiedzę, zasoby ludzkie (w tym zdolność do

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

prowadzenia dialogu merytorycznego) oraz zasoby finansowe. W Programie działań na rzecz zmian określono ramy treści programowych poprzez zobowiązanie się do zwiększenia środków na (i) dobre rządy, prawa człowieka i demokrację oraz **(ii) zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu wzrost gospodarczy na rzecz rozwoju społecznego**. W ramach tego drugiego priorytetu Program działań na rzecz zmian koncentruje się na opiece społecznej, opiece zdrowotnej i edukacji; lepszym otoczeniu biznesu i głębszej integracji regionalnej oraz **zrównoważonym rolnictwie i energii**.

Zrównoważony wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu ma zasadnicze znaczenie w długoterminowej perspektywie ograniczenia ubóstwa, a model wzrostu jest nie mniej ważny jak jego tempo. W tym celu UE promuje wzrost gospodarczy bardziej sprzyjający włączeniu społecznemu, w którym społeczeństwo może uczestniczyć w tworzeniu dobrobytu i miejsc pracy oraz czerpać z tego korzyści. Zasadnicze znaczenie ma wspieranie godnej pracy, obejmujące tworzenie miejsc pracy, gwarantowanie praw w miejscu pracy, opiekę społeczną i dialog społeczny.

- **Pkt 41–47 – Powody, dla których wybrano poszczególne sektory, nie są wystarczająco jasne**

Komisja i ESDZ wybrały sektory kluczowe do objęcia wsparciem w 2014 r. w oparciu o krajowy plan rozwoju Kenii („Wizja na 2030 r.”) i towarzyszące mu programy wdrażania określane mianem planów średnioterminowych. Jeżeli chodzi o wybór podsektorów rolnictwa i transportu, ocena współpracy Unii Europejskiej z Kenią w latach 2006–2012, w odniesieniu do której już w momencie opracowywania KPO w ramach 11. EFR poczyniono znaczne postępy, zapewniła dodatkowe uzasadnienie, dlaczego wsparcie dla tych obszarów miało znaczący potencjał i skutek w zakresie ograniczania ubóstwa, w związku z czym powinno być kontynuowane. W 2018 r. Unia Europejska dostosowała KPO w ramach 11. EFR do programu Wielka Czwórka, zmieniając ukierunkowanie pierwszego sektora kluczowego związanego z rolnictwem na „tworzenie miejsc pracy i odporność”.

Jeżeli chodzi o sektor rolnictwa, największą przewagą komparatywną Kenii mogłoby być wzmocnienie łańcuchów wartości w rolnictwie w kierunku przetwórstwa. Komisja pragnie zauważyć, że działanie to stanowiło główny cel dwóch projektów finansowanych w ramach 11. EFR pod nazwą „Wsparcie dla wydajnej, dostosowanej i zintegrowanej rynkowo drobnej produkcji rolnej”, w tym wkład na rzecz Instrumentu Inwestycyjnego dla Afryki (AgriFi), oraz „Agri-biz: godne miejsca pracy dla osób młodych i kobiet w rolniczych łańcuchach wartości w Kenii” („AgriBiz”).

Komisja i ESDZ zgadzają się, że urbanizacja i wzrost liczby ludności stanowią główne czynniki powodujące konieczność tworzenia miejsc pracy w miastach i wokół nich. Należy jednak zauważyć, że znaczną część wsparcia przeznaczono na poprawę infrastruktury miejskiej (10. EFR: „Brakujące połączenia – drogi miejskie w Nairobi”; 11. EFR: „Program mobilności miejskiej w Nairobi”), czyli działania ukierunkowane na wyeliminowanie jednej

z głównych przeszkód na drodze do uwolnienia pełnego potencjału Nairobi w zakresie tworzenia miejsc pracy. Komisja pragnie również podkreślić, że nowe miejsca pracy nie mogą być tworzone wyłącznie w sektorze produkcji, ale także w sektorze usług. Jednym z najważniejszych sektorów usługowych w Nairobi jest sektor usług finansowych. Wsparcie UE ukierunkowane na dostęp do finansowania w rolnictwie i energetyce (ważny element w krajowym programie orientacyjnym w ramach 11. EFR) ma na nie bezpośredni korzystny wpływ.

Komisja i ESDZ wspierają reformy otoczenia biznesu poprzez działania we współpracy z lokalnym sektorem prywatnym i rządem Kenii, propagując przejrzyste i uczciwe procedury udzielania zamówień oraz decyzje inwestycyjne, które stwarzają możliwości dla lokalnego przemysłu wytwórczego, jak np. program z zakresu standardów i dostępu do rynku (SMAP) zrealizowany w ramach 10. EFR.

Komisja zgadza się z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym, że kenijski sektor technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) jest dynamiczny i ma znaczny potencjał w zakresie tworzenia miejsc pracy. Dlatego na początku 2020 r. wiceprzewodnicząca wykonawcza Komisji Margrethe Vestager odbyła wizytę do Kenii, w następstwie której zorganizowano wspólne spotkanie delegatury Unii i ONZ z kenijskim ministrem ds. technologii informacyjno-komunikacyjnych. Ogólnie rzecz biorąc, sektorowi temu poświęcono należytą uwagę w obecnej fazie wstępnego programowania UE w odniesieniu do instrumentu, który zastąpi 11. EFR.

- **Pkt 48–50 – Koordynacja działań z innymi darczyńcami miała ograniczony wpływ na wybór sektorów kluczowych**

Komisja i ESDZ pragną podkreślić, że bardzo ściśle współpracują z innymi darczyńcami w ramach sektorowych grup roboczych. Dzięki temu były w pełni świadome – na co wskazuje również matryca darczyńców KPO – priorytetów innych darczyńców. Współpraca z innymi darczyńcami ma wpływ na wybór sektorów kluczowych przez Komisję i ESDZ. Podczas gdy łącznie krajowy program orientacyjny, regionalny program orientacyjny oraz interwencje tematyczne Komisji stanowiły kompleksową odpowiedź i osiągnęły znaczne kwoty, w przypadku ich osobnego wdrażania istniałoby ryzyko, że nie zaspokoją one potrzeb, które były zbyt wysokie dla jakiegokolwiek pojedynczego partnera w obszarze rozwoju. Łączny efekt działań różnych partnerów w obszarze rozwoju zwiększył jednak wpływ każdego z nich.

Chociaż prawdą jest, że wspólna strategia współpracy opublikowana w formie dokumentu w 2015 r. nie mogła wpłynąć na treści programowe krajowego programu orientacyjnego w ramach 11. EFR opracowane rok wcześniej, nie powinno to przesłaniać faktu, że ścisła współpraca między państwami członkowskimi UE oraz dynamika, której wynikiem jest wspólna strategia współpracy, istniały już w 2014 r. W związku z tym przy opracowywaniu

krajowego programu orientacyjnego w ramach 11. EFR uwzględniono nie tylko konkretne obszary, w których działały państwa członkowskie UE (w tym instytucje finansowania rozwoju państw członkowskich) oraz Europejski Bank Inwestycyjny, ale także zróżnicowane perspektywy planowania. Na przykład – w kwestii wspierania rolnictwa – w decyzji Komisji C (2015)7454 final, przyjętej w ramach realizacji 11. EFR, przewidziano kontynuację wspólnego wsparcia polityki w sektorze rolnictwa. To wspólne wsparcie polityki w sektorze rolnictwa zapoczątkowano podczas 10. EFR między UE, Niemcami i Szwecją. Decyzja ta miała wpływ na wybór sektorów w ramach 11. EFR.

- **Pkt 51–55 – Pomoc na rzecz rolnictwa była ukierunkowana na bezpieczeństwo żywnościowe, lecz nie uwzględniała w wystarczającym stopniu wzrostu i produktywności w tym sektorze**

Komisja i ESDZ pragną podkreślić, że z kilku badań wynika, że potencjał w zakresie ograniczania ubóstwa, jaki mają inwestycje w sektorze rolnictwa w Afryce, jest większy niż we wszystkich innych sektorach. Na przykład Bank Światowy oszacował, że „skutki uczestnictwa w odniesieniu do rozwoju rolnictwa (dla ograniczenia ubóstwa) są średnio od 1,5 do 2 razy większe niż w sektorach nierolniczych”³. W następstwie przeglądu śródkresowego 11. EFR w 2017 r. zmieniono ukierunkowanie sektora z „bezpieczeństwa żywnościowego i odporności na wstrząsy klimatyczne” na „tworzenie miejsc pracy i odporność”, a przydział środków dla tego sektora zwiększono do 228,5 mln EUR. W związku z tym wsparcie UE dla Kenii zostało dostosowane właśnie w celu zaradzenia problemom związanym z tworzeniem miejsc pracy dla osób młodych w Kenii oraz wsparciem dla przemysłu i przetwórstwa rolnego. Przykładowo od maja 2020 r. w ramach programu AgriFi Kenia przyznano dotacje 14 przedsiębiorstwom, współfinansując biznesplany skierowane do 124 545 małych gospodarstw rolnych w celu stworzenia co najmniej dodatkowych 10 000 bezpośrednich miejsc pracy.

Komisja pragnie również podkreślić, że znaczną część środków w ramach krajowych programów orientacyjnych przeznacza się na rozwój rolnictwa oraz poprawę wydajności tego sektora. Z kwoty 145,5 mln EUR ponad połowę środków przyznanych na rzecz pierwszego sektora kluczowego (60 %) przeznaczono na wsparcie rozwoju i wydajności sektora [co najmniej 88,5 mln EUR, poprzez łączenie środków w ramach programu AgriFi (45 mln EUR) oraz programu AgriBiz (43,5 mln EUR)]. Ponadto środki w kwocie 36,6 mln EUR nadal są wdrażane w ramach 10. EFR, kenijskiego programu na rzecz poprawy jakości zbóż

³ Zob. „Down to Earth: Agriculture and Poverty Reduction in Africa”, Luc Christiaensen i Lionel Demery, Bank Światowy, 2007.

oraz programu na rzecz poprawy wydajności i rentowności rolnictwa oraz dobrej praktyki rolniczej na obszarach suchych i półsuchych (IPP-GAP), co także przyczynia się do rozwoju i poprawy rentowności sektora rolniczego.

- **Pkt 56–62 – Wsparcie na rzecz infrastruktury jest istotne, ale plany w tym zakresie są nierealistyczne, zważywszy na dostępne środki finansowe**

Sektor kluczowy zrównoważonej infrastruktury wybrano w oparciu o doświadczenia zgromadzone podczas realizacji 10. EFR, a trwająca wówczas ocena wsparcia UE dla Kenii w latach 2006–2012 oraz zdecydowane opinie rządu kraju partnerskiego wykazały, że jego wpływ na wzrost gospodarczy jest znaczący.

Komisja podziela opinię Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, że kwota 175 mln EUR jest zbyt niska wobec potrzeb w sektorze infrastruktury. Krajowy program orientacyjny w ramach 11. EFR opracowano jednak ze świadomością, że a) inne środki z UE napływały do tych obszarów w ramach programów tematycznych i regionalnych⁴, a łączenie ich zasobów znacząco zwiększy wpływ dotacji unijnych; b) działania państw członkowskich wzmocnią wpływ UE; c) inni partnerzy w obszarze rozwoju również dołączą swoje środki finansowe. Jeśli potrzeby w sektorze kluczowym są zbyt duże, aby partner w obszarze rozwoju mógł działać samodzielnie, jedynym sposobem na osiągnięcie postępów jest połączenie zasobów przy zastosowaniu jednego z głównych tematów Programu działań na rzecz zmian, a mianowicie partnerstwa.

Kwota wsparcia UE na rzecz infrastruktury energetycznej i transportowej przydzielona w ramach krajowego programu orientacyjnego (175 mln EUR) musi być połączona ze środkami pochodzącymi z programów tematycznych i regionalnych UE, co zwielokrotniło efekty tych środków dzięki połączeniu ich z pożyczkami od instytucji finansowania rozwoju. Metodę łączenia zasobów, zgodnie z którą dotacje unijne są łączone z pożyczkami od instytucji finansowania rozwoju, przewidziano również jako preferowaną metodę wdrażania w ramach krajowego programu orientacyjnego 11. EFR.

Ponadto Komisja podkreśla, że rozważając nowe metody finansowania, takie jak łączenie zasobów i gwarancje budżetowe, należy wziąć pod uwagę wykorzystywane zasoby finansowe, a nie tylko zastosowany składnik dotacji (lub zarezerwowane środki w przypadku gwarancji). W sprawozdaniu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego skoncentrowano się na składniku dotacji tylko w odniesieniu do działań łączonych, tym samym pomijając efekt

⁴ Na przykład „Malindi – Lunga Lunga/Horohoro – Bagamoyo Road Project: Phase I” z wkładem UE w wysokości 30 mln EUR z regionalnego programu orientacyjnego w ramach 11. Europejskiego Funduszu Rozwoju oraz projekt dotyczący energii wiatrowej na jeziorze Turkana z wkładem UE w wysokości 25 mln EUR (preferencyjny udział kapitałowy) z funduszu powierniczego UE na rzecz infrastruktury w Afryce.

mnożnikowy tych środków, który może być nawet dziesięciokrotny. Należy to podkreślić, ponieważ jest to zgodne z planem działania z Addis Abeby oraz celem pozyskiwania funduszy z sektora prywatnego na potrzeby wypełnienia istniejącej obecnie luki w finansowaniu na rzecz osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju.

Ponadto Komisja i ESDZ pragną ponownie podkreślić, że Unia Europejska nie działa w odosobnieniu i że środki przez nią przyznawane są uzupełnieniem środków przyznawanych przez innych darczyńców. Celem osiągnięcia lepszej synergii Unia Europejska zaangażowała się w inicjatywę wspólnego programowania w Kenii we współpracy z państwami członkowskimi UE reprezentowanymi w tym kraju oraz Europejskim Bankiem Inwestycyjnym.

- **Pkt 63–67 – Pomoc dla sektora dobrych rządów nie koncentrowała się bezpośrednio na walce z korupcją**

Komisja i ESDZ są zgodne co do tego, że korupcja stanowi jedną z największych przeszkód dla rozwoju Kenii, jednak jest to głęboko zakorzeniony problem społeczny, którego nie da się rozwiązać w sposób radykalny. Wspieranie systemów wyborczych w celu wprowadzenia polityki opartej na rozwiązywaniu problemów, propagowanie dostępu do wymiaru sprawiedliwości i zwiększanie przejrzystości finansów publicznych to ważne aspekty, nad którymi należy pracować, aby pomóc społeczeństwu kenijskiemu porzucić umowę społeczną napędzaną przez korupcję i rozdawanie stanowisk publicznych na rzecz nowoczesnej, sprawnie funkcjonującej demokracji.

Jeżeli chodzi o decyzję o ukierunkowaniu działań na zapewnienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości dla osób ubogich oraz rozwiązania alternatywne dla uwięzienia, wyboru tego dokonano wyraźnie w zgodzie z polityką UE w zakresie wymiaru sprawiedliwości i praw człowieka. W decyzji uwzględniono brak rzeczywistego dostępu do wymiaru sprawiedliwości dla osób ubogich, nieludzkie warunki oraz przełudnienie w kenijskich ośrodkach detencyjnych i zakładach karnych, wynikające z powszechnie nadużywanych środków tymczasowego aresztowania.

Interwencja UE dotycząca kenijskiego wymiaru sprawiedliwości miała również na celu podniesienie jakości i wydajności systemu sądownictwa karnego, co obejmowało budowanie zdolności i rozwój organizacyjny prokuratury. Co do zasady wzmocnienie systemu/łańcucha sądownictwa karnego, a w szczególności prokuratury, powinno umożliwić krajowi partnerskiemu poprawę zdolności w zakresie prowadzenia dochodzeń i postępowań karnych, w tym w sprawach dotyczących korupcji.

Ponadto wsparcie UE dla Kenii koncentrowało się na zarządzaniu finansami publicznymi. Wykazano, że po uwzględnieniu wpływu innych czynników usprawnienia w zarządzaniu finansami publicznymi są powiązane z poprawą w zakresie postrzegania korupcji.

Usprawnienie kontroli zarządzania finansami publicznymi wydaje się być bardziej istotne niż poprawa przejrzystości. Skuteczniejsze zarządzanie finansami publicznymi – w zakresie wykonania budżetu, rachunkowości, audytu i nadzoru – ma zatem wpływ na korupcję i stanowi uzasadniony przedmiot reform, gdy celem jest ograniczenie korupcji.

Unia Europejska przyczyniła się również do walki z korupcją poprzez działania dyplomatyczne. Ambasadorzy UE regularnie podnosili tę kwestię podczas spotkań z partnerami na wszystkich szczeblach rządu Kenii, w szczególności przy okazji dialogu na podstawie art. 8. Należy docenić rolę prezydenta Kenyatty w walce z korupcją, którą rozpoczął po wyborze na kolejną kadencję w 2018 r.

Komisja i ESDZ pragną ponadto podkreślić, że kwestia korupcji nie jest jedynym wskaźnikiem zaangażowania kraju na rzecz reform strukturalnych. W najnowszym rankingu „Doing Business 2020” Banku Światowego obrazującym łatwość prowadzenia interesów pod względem atrakcyjności dla inwestorów pozycja Kenii poprawiła się o kolejne 6 miejsc w porównaniu z rokiem poprzednim; kraj ten awansował na 56. miejsce wśród 190 gospodarek, podczas gdy w 2017 r. plasował się na 92. pozycji.

Pkt 68–78 – Wpływ/osiągnięcia 10. EFR w Kenii

- **Pkt 69–72 – Wsparcie UE na rzecz dróg zapewniło lepszy dostęp do podstawowych usług, ale nie wykazano, w jaki sposób przyczyniło się ono do rozwoju gospodarczego kraju**

Komisja uważa, że wsparcie UE na rzecz dróg przyczyniło się do lepszego dostępu do podstawowych usług, a wpływ ten można prześledzić. Dobry przykład stanowi droga łącząca Merille z Marsabit, zbudowana z wykorzystaniem funduszy unijnych. W okresie od grudnia 2018 r. do stycznia 2020 r. średni ruch dobowy wyniósł 543 pojazdy wszystkich kategorii poruszające się w obie strony. Stanowi to wzrost o około 22 % od 2017 r. i o prawie 400 % od 2014 r. Dane te pokazują bardzo znaczący wpływ na tę część Kenii, która dotychczas była bardzo zaniedbana i oddalona.

Większość partnerów UE w projekcie przyznaje, że droga ta ma znaczący wpływ na przemiany gospodarcze. Dalsze potwierdzenie uzyskano po wizycie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakładzie produkcji mleka wielbłądziego. Zakład rozbudowano i zwiększono sprzedaż. To właśnie dzięki drodze sfinansowanej przez UE zakład może teraz odbierać mleko ze znacznie większego obszaru, stając się tym samym źródłem dochodów dla dostawców. Jest to dobry przykład wpływu gospodarczego drogi na ludność w regionie.

Komisja przyznaje, że brak drogi to tylko jedna z barier w handlu między Etiopią a Kenią. Inne działania finansowane przez UE, takie jak zapewnienie pełniejszej operacyjności punktu

kompleksowej odprawy granicznej w Moyale (działanie finansowane z regionalnego programu orientacyjnego w ramach 11. EFR) lub inicjatywy Komisji, jak np. realizowana obecnie inicjatywa na rzecz Rogu Afryki (we współpracy z Bankiem Światowym i Afrykańskim Bankiem Rozwoju), której celem jest przezwycięzenie negatywnych skutków segregacji regionalnej, służą wyeliminowaniu tych pozostałych przeszkód.

- **Pkt 73–76 – Jedna trzecia pomocy udzielonej z 10. EFR trafiła do małych gospodarstw rolnych na obszarach suchych i półsuchych, które nie mają dużego wpływu na ogólną gospodarkę Kenii**

Komisja pragnie zwrócić uwagę, że pomoc na rzecz sektora rolniczego przyznana w ramach 10. EFR dla Kenii uwzględniała szersze cele niż wpływ na ogólną gospodarkę Kenii. Komisja stwierdza, że wpływ projektów należy oceniać w porównaniu z ich celem określonym na etapie opracowywania i zatwierdzenia, który obejmował zapewnienie większego bezpieczeństwa żywnościowego, lepsze przygotowanie i odporność na suszę, a także przyczynienie się do zmniejszenia poziomu ubóstwa na obszarach wiejskich poprzez poprawę produktywności i dostępu do rynków.

Komisja podziela opinię Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, zgodnie z którą rozszerzenie rolniczych łańcuchów wartości na przetwórstwo mogłoby przyczynić się do zwiększenia przychodów z eksportu i stworzenia miejsc pracy. Komisja pragnie ponownie podkreślić, że włączenie małych gospodarstw rolnych do łańcuchów wartości przetwórstwa rolnego było głównym celem wyżej wymienionych projektów AgriFi i AgriBiz.

WNIOSKI

Komisja i ESDZ uważają, że pomoc UE przyznana Kenii opierała się na szczególnych potrzebach tego kraju i była ukierunkowana przede wszystkim na realizację zapisanego w traktacie UE globalnego celu Unii, jakim jest zmniejszenie ubóstwa. Ponieważ zasoby są ograniczone, a kontekst rozwoju podatny na zmiany, na etapie programowania należy podejmować decyzje i dostosowywać je w trakcie wdrażania w celu uwzględnienia zewnętrznych i wewnętrznych wstrząsów. Przedmiotowe decyzje były racjonalne, poparte rzetelną analizą i istniejącymi mocnymi stronami współpracy UE, a jednocześnie uwzględniały nowe obszary i podejścia oraz opierały się na podejściu partnerskim do współpracy z Kenią, której rząd wnioskował o pomoc dla wybranych sektorów i silnie je wspierał.

W pkt 69, 75 i 78 sprawozdania Europejski Trybunał Obrachunkowy dostrzega również wpływ w zakresie budowania odporności Kenii. W związku z tym Komisja i ESDZ uważają, że Europejski Trybunał Obrachunkowy powinien uznać wpływ programów w zakresie budowania dobrobytu społecznego i odporności kraju. Na przykład seria programów „Ending Droughts Emergency” („Zakończenie sytuacji nadzwyczajnej wywołanej suszą”) mających

na celu wzmocnienie odporności Kenii odniosła tak duży sukces, że rząd Kenii postanowił przejąć i sfinansować z budżetu państwa Krajową Agencję Zarządzania na wypadek Suszy (NDMA). NDMA jest obecnie agencją rządu kenijskiego upoważnioną do ustanawiania mechanizmów, które służą zapewnianiu, by susza nie prowadziła do sytuacji nadzwyczajnych oraz by skutki zmiany klimatu były wystarczająco łagodzone.

ZALECENIA

Zalecenie 1 – Ponowne rozpatrzenie podejścia do przydzielania pomocy rozwojowej UE

W zależności od wyniku trwającej zwykłej procedury ustawodawczej dotyczącej Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej (ISWMR) i podstawy prawnej zaproponowanej przez Komisję dla kolejnych wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2021–2027, Komisja i ESDZ przyjmują zalecenie 1 lit. a) i nie przyjmują zalecenia 1 lit. b).

W odniesieniu do zalecenia 1 lit. a) Komisja i ESDZ pragną podkreślić, że szczegółowe określenie przydziału środków wchodzi w zakres kompetencji Komisji dotyczących wykonania budżetu i zarządzania programami (art. 17 Traktatu UE) na podstawie kryteriów przyjętych przez współprawodawców w odniesieniu do takiego przydziału – zob. kryteria przydziału w art. 11 ust. 2 wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej⁵.

W tym kontekście Komisja, tak jak miało to miejsce w przeszłości, w sposób należyty poinformuje zainteresowane instytucje Unii Europejskiej o metodzie przydziału środków państwom trzecim, w tym państwom AKP. Należy podkreślić, że ponieważ Komisja zaproponowała włączenie współpracy z krajami AKP do budżetu UE, rola Parlamentu Europejskiego zostanie wzmocniona w porównaniu z rolą, jaką instytucja ta odgrywa w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju, w szczególności w odniesieniu do uprawnień w zakresie prawodawstwa, budżetu i kontroli. Dokładne metody angażowania państw członkowskich w ramach Komitetu ISWMR, Rady i Parlamentu Europejskiego w zarządzanie ISWMR zostaną omówione podczas negocjacji legislacyjnych w sprawie ISWMR.

Jeżeli chodzi o zalecenie 1 lit. b), Komisja i ESDZ nie przyjmują go z dwóch głównych przyczyn. Po pierwsze Komisja i ESDZ uważają, że znaczenie sformułowania „ustanowić szczegółowe warunki” jest niejasne w kontekście przydziału środków, ponieważ wyniki i zobowiązania państw, obok potrzeb i wpływu, znalazły się wśród kryteriów stosowanych

⁵ Komisja i ESDZ zwracają uwagę, że odniesienia zawarte w odpowiedziach dotyczących proponowanego Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej pozostają bez uszczerbku dla wyniku procedury ustawodawczej oraz nie przesądzają o wyniku toczącej się procedury ustawodawczej.

przy dokonywaniu przydziałów środków w ramach 11. EFR. Kryteria dotyczące wyników obejmowały praworządność i kontrolę korupcji jako wymiary sprawowania rządów.

Po drugie Komisja i ESDZ uważają, że wprowadzenie „warunkowości” (wynikającej z treści zalecenia) wykracza poza kryteria „zobowiązań” lub „wyników” krajów partnerskich przy dokonywaniu przydziałów w ramach przyszłej współpracy dwustronnej (na podstawie jednego wskaźnika lub podzbioru wskaźników). Nie byłoby to zgodne z umową z Kotonu ani, w odniesieniu do przyszłości, z treścią zaproponowaną przez Komisję zgodnie z art. 11 ust. 2 wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej, który stanowi, że programy o określonym zasięgu geograficznym funkcjonują w oparciu o:

- „a) potrzeby partnerów określone na podstawie szczególnych kryteriów, z uwzględnieniem społeczności, ubóstwa, nierówności, rozwoju społecznego, narażenia w aspekcie środowiskowym i gospodarczym oraz odporności państwa i społeczeństwa;
- b) zdolności partnerów do generowania zasobów finansowych, możliwości dostępu do źródeł finansowania i zdolności ich absorpcji;
- c) zobowiązania i rezultaty partnerów określone na podstawie kryteriów takich jak reformy polityczne i rozwój gospodarczo-społeczny;
- d) potencjalny wpływ finansowania Unii w krajach i regionach partnerskich”.

Negocjacje legislacyjne w sprawie przyjęcia ISWMR nie zostały jeszcze zakończone, a Komisja i ESDZ, ponieważ oczekują na ich wynik, nie są w stanie przyjąć niniejszego zalecenia.

Zalecenie 2 – Ocena masy krytycznej przy wyborze sektorów kluczowych w Kenii

Komisja i ESDZ przyjmują zalecenie 2 przy założeniu, że masa krytyczna jest rozpatrywana z uwzględnieniem wiedzy, zasobów ludzkich (w tym zdolności do prowadzenia dialogu merytorycznego) oraz zasobów finansowych.

W ramach nowego europejskiego konsensusu w sprawie rozwoju z 2017 r. Unia Europejska i państwa członkowskie zobowiązały się do zacieśnienia współpracy poprzez zwiększenie wykorzystania inicjatyw wspólnego programowania i wspólnej realizacji działań. W proponowanym Instrumencie Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej (ISWMR) w ramach kolejnych wieloletnich ram finansowych preferowanym podejściem jest wspólne programowanie. Pojęcie masy krytycznej będzie należało postrzegać w kontekście wspólnych działań UE i państw członkowskich na rzecz wspólnego celu, a nie w odosobnieniu, w odniesieniu do pojedynczej organizacji. W przyszłości proponowany ISWMR zwiększy zdolność w zakresie gwarancji budżetowych, poprawiając tym samym zdolność Komisji do wykorzystywania środków z sektora prywatnego i osiągania masy krytycznej.

Zalecenie 3 – Uznanie zrównoważonego rozwoju gospodarczego i praworządności za priorytety w Kenii

Komisja i ESDZ częściowo przyjmują zalecenie 3. ESDZ i Komisja będą priorytetowo traktować zrównoważony rozwój gospodarczy w Kenii, jednak w czasie kontroli nie mogą zobowiązać się do priorytetowego traktowania praworządności i sektorów, które mają potencjał do przyciągnięcia bezpośrednich inwestycji zagranicznych i zwiększenia wywozu. Sektory te niekoniecznie będą obszarami, w których osiągnięty zostanie największy wpływ na ograniczanie ubóstwa, a lepsze wsparcie dla nich mogą zapewnić inni partnerzy w dziedzinie rozwoju.

Komisja i ESDZ będą nadal współpracować z Kenią w ramach traktatu lizbońskiego, a także wspierać walkę z ubóstwem oraz zrównoważony rozwój, jak określono również w Agendzie 2030 oraz jej celach na rzecz zrównoważonego rozwoju (Agenda 2030) w odniesieniu do wszystkich przyszłych partnerstw międzynarodowych UE.

Ponadto należy zauważyć, że art. 12 wniosku dotyczącego rozporządzenia ustanawiającego ISWMR stanowi, że w wieloletnich programach indykatywnych określa się priorytetowe obszary wybrane do finansowania przez Unię oraz że wieloletnie programy indykatywne oparte są między innymi na:

- „a) krajowej lub regionalnej strategii w formie narodowego planu rozwoju lub podobnego dokumentu lub
- b) dokumencie ramowym ustanawiającym politykę Unii względem danego partnera lub partnerów, w tym na wspólnym dokumencie uzgodnionym między Unią a państwami członkowskimi”.

Oprócz priorytetowego traktowania pewnych sektorów zgodnie z krajowym planem rozwoju kraju partnerskiego oraz priorytetów i interesów państw członkowskich UE określonych w ramach ISWMR priorytety Komisji w zakresie współpracy na rzecz rozwoju na okres kolejnych pięciu lat obejmują Zielony Ład, technologie cyfrowe i technologie dotyczące danych, partnerstwa w dziedzinie migracji, zrównoważony wzrost i zatrudnienie, a także sprawowanie rządów, pokój i bezpieczeństwo. W tym kontekście wspieranie zrównoważonego wzrostu i tworzenie godnych miejsc pracy jest jednym z priorytetów obecnej i przyszłej współpracy UE.

Komisja i ESDZ pragną podkreślić, że nawet w kraju o niższym średnim dochodzie, takim jak Kenia, niektóre środki powinno się nadal traktować priorytetowo w celu wzmocnienia odporności kraju i zapewnienia wsparcia najbardziejym (w tym uchodźcom i społecznościom przyjmującym). Ponadto (i) znaczenie ma nie tylko mobilizacja bezpośrednich inwestycji zagranicznych, lecz także mobilizacja zasobów krajowych (takich jak emerytury i renty czy fundusze), a także przekazów pieniężnych do produktywnych

zastosowań; (ii) nie należy zaniedbywać walki z marginalizacją, nierównością i ubóstwem na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

Zespół kontrolny

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę III zajmującą się obszarami wydatków dotyczącymi działań zewnętrznych, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Zadaniem kierował Juhan Parts, członek Trybunału, a w prace zaangażowani byli Ken-Marti Vaher, szef gabinetu, oraz Margus Kurm, attaché.

Kalendarium

Wydarzenie	Data
Zatwierdzenie ramowego programu kontroli / rozpoczęcie kontroli	16.10.2018
Oficjalne przesłanie wstępnej wersji sprawozdania Komisji (lub innej jednostce kontrolowanej)	13.3.2020
Przyjęcie ostatecznej wersji sprawozdania po postępowaniu kontradiktoryjnym	16.6.2020
Otrzymanie oficjalnych odpowiedzi Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej) we wszystkich językach	23.7.2020

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2020.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów jest realizowana na podstawie [decyzji Trybunału nr 6/2019](#) w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zawarto indywidualnych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją [Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe \(CC BY 4.0\)](#). Oznacza to, że ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że dokumenty zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania nie można zmieniać ich oryginalnego znaczenia ani przesłania. Trybunał nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za jakiegokolwiek konsekwencje ponownego wykorzystania dokumentów.

W przypadku ponownego wykorzystania dokumentów wymagane jest zweryfikowanie praw autorskich, jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwość do zidentyfikowania osobę fizyczną, tak jak zdjęcia, na których przedstawiono pracowników Trybunału lub prace stron trzecich. Uzyskanie zezwolenia na ponowne wykorzystanie dokumentu unieważnia wymienione wcześniej ogólne zezwolenie. Należy w nim wyraźnie opisać wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania dokumentów.

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

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

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

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

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

PDF	ISBN 978-92-847-4822-8	ISSN 1977-5768	DOI:10.2865/650470	QJ-AB-20-013-PL-N
HTML	ISBN 978-92-847-4823-5	ISSN 1977-5768	DOI:10.2865/801962	QJ-AB-20-013-PL-Q

W ramach niniejszej kontroli Trybunał przeanalizował wykorzystanie pomocy rozwojowej na rzecz Kenii udzielanej za pośrednictwem Europejskich Funduszy Rozwoju (EFR), które są głównym źródłem finansowania unijnego dla tego kraju. Na okres 2014–2020 Kenii przyznano wsparcie w wysokości 435 mln euro z EFR. Trybunał przeanalizował proces przydzielania środków z EFR i stwierdził, że w jego ramach nie przewidziano możliwości powiązania pomocy z wynikami osiąganymi przez dany kraj, dobrym rządzeniem czy zaangażowaniem danego kraju na rzecz reform strukturalnych. Z ustaleń Trybunału wynika, że finansowania udzielono jednocześnie w wielu obszarach, a Komisja nie wyjaśniła, w jaki sposób i dlaczego sektory wybrane do objęcia wsparciem miałyby w największym stopniu przyczynić się do zmniejszenia ubóstwa w Kenii. Choć, ogólnie rzecz biorąc, w skontrolowanych projektach uzyskano zakładane produkty i wyniki, jak dotąd nie wykazano ich wpływu na ogólny rozwój kraju. Trybunał zaleca w związku z tym, by na podstawie wyników jego prac kontrolnych dotyczących Kenii zrewidować metodę przydzielania wsparcia państwom AKP. Zaleca również, by przyznać priorytet niektórym sektorom w Kenii, zwracając jednocześnie szczególną uwagę na odpowiednie ukierunkowanie wsparcia, tak by osiągnąć lepsze rezultaty.

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



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors