

Posebno poročilo | **Razvojna pomoč EU za Kenijo**



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

Vsebina

	Odstavek
Povzetek	I–IX
Uvod	01–18
Kenija	01–07
Razvojna pomoč	08–10
Razvojna pomoč EU za Kenijo	11–18
Obseg revizije in revizijski pristop	19–24
Opažanja	25–78
Komisija in ESZD sta sredstva za Kenijo dodeljevali v skladu z agendo za spremembe, vendar proces ni vključeval ocene ovir za razvoj in razvojnih ciljev te države	25–36
Komisija je 90 % sredstev ERS za Kenijo dodelila z uporabo standardiziranega pristopa, ki se uporablja za vse države AKP	27–32
Tretje države z velikim številom prebivalcev, kot je Kenija, so prejele sorazmerno manj sredstev	33–36
Z načrtovanjem programov 11. ERS ni dovolj dokazano, da je pomoč usmerjena v področja, na katerih lahko največ prispeva k zmanjšanju revščine	37–67
Utemeljitev izbire sektorjev ni dovolj jasna	41–47
Usklajevanje med donatorji je imelo omejen vpliv pri izbiri osrednjih sektorjev, čeprav je bilo obsežno	48–50
Ukrepev za rast in produktivnost je bilo več, vendar je bila sektorska podpora osredotočena primarno na male kmete ter sušne in polsušne regije	51–55
Pomoč za infrastrukturo je relevantna, vendar načrti glede na razpoložljiva sredstva niso realistični	56–62
Pomoč za sektor upravljanja ni bila osredotočena neposredno na boj proti korupciji	63–67

Projekti 10. ERS so na splošno prinesli pričakovane izloške in izide, vendar njihov učinek na splošni razvoj Kenije še ni bil dokazan 68–78

S podporo EU za ceste se je izboljšal dostop do osnovnih storitev, vendar njen prispevek h gospodarskemu razvoju ni bil dokazan 69–72

S tretjino pomoči iz 10. ERS za Kenijo so se podpirali mali kmetje v sušnih in polsušnih regijah, ki imajo majhen učinek na celotno kenijsko gospodarstvo 73–76

S projektom SMAP se je prispevalo k povečanju izvoza vrtnarskih proizvodov 77–78

Zaključki in priporočila 79–89

Priloge

Priloga I – Kazalniki človekovega razvoja v Keniji

Priloga II – Podatki in tabele o kenijskem gospodarstvu

Priloga III – Seznam revizijskih pogovorov

Priloga IV – Zaznava korupcije v Keniji

Priloga V – Primerjava sredstev, dodeljenih za posamezne države v okviru 10. in 11. ERS

Priloga VI – Ukrepi, financirani v okviru 10. ERS

Priloga VII – Ukrepi, financirani v okviru 11. ERS

Glosar

Seznam kratic in okrajšav

Odgovori Komisije in Evropske službe za zunanje delovanje

Revizijska ekipa

Časovnica

Povzetek

I Sodišče se je pri tej reviziji osredotočilo na uspešnost razvojne pomoči, ki je bila z Evropskim razvojnim skladom (ERS) zagotovljena Keniji in je glavni vir financiranja EU za to državo. V tem poročilu je bila Kenija uporabljena kot primer za oceno metodologije za dodeljevanje razvojne pomoči EU in za pomoč pri zasnovi novih ukrepov v naslednjem večletnem finančnem okviru.

II V skladu s Pogodbo o delovanju Evropske unije je primarni cilj razvojne pomoči zmanjšanje in dolgoročno izkoreninjenje revščine. Sodišče je preučilo, ali sta Komisija in Evropska služba za zunanje delovanje (ESZD) uspešno usmerjali podporo iz ERS, tako da se z njo lahko kar največ prispeva k zmanjševanju revščine v Keniji. Sodišče je ugotovilo, da ESZD in Komisija nista vedno dokazali, da sta sprejeli optimalne odločitve za doseg tega cilja.

III Zaradi pravnega okvira pomoči državam AKP ni mogoče dodeljevati in je razdeljevati med njih tako, da bi bila povezana s specifičnimi pogoji v zvezi smotrnostjo, upravljanjem, zavezanostjo strukturnim reformam ali nadzorom nad korupcijo v državah upravičenkah. Komisija in ESZD sta približno 90 % sredstev za Kenijo dodelili z uporabo formule, ne da bi sami izvedli specifično oceno ovir za razvoj in razvojnih ciljev te države. Poleg tega pri dodelitvah za to državo niso bila upoštevana nepovratna sredstva ali posojila, ki so jih zagotovili drugi donatorji.

IV Kenija je iz 11. ERS prejela 435 milijonov EUR, kar je približno 0,6 % njenih prihodkov od davkov. S tem zneskom je bil pokrit le majhen del razvojnih potreb Kenije, poleg tega pa je bil znesek razdeljen med mnogo področij. V nacionalnem okvirnem programu EU-Kenija za obdobje 2014–2020 ni pojasnjeno, kako in zakaj bi izbrani sektorji pripomogli k zmanjšanju revščine v Keniji bolj kot drugi.

V Več gospodarstev, ki so doživela znaten razvojni napredek, se je preobrazilo, in sicer iz kmetijskih v industrijska. To se v Keniji ni zgodilo: kmetijstvo še vedno prispeva tretjino BDP te države, medtem ko proizvodnja pomeni le 10 %, kar je enako kot pred 40 leti. Poleg tega se bo glede na napovedi ZN število prebivalcev Kenije do leta 2050 povečalo s sedanjih 48 milijonov na približno 85 milijonov. Hitro raste tudi raven urbanizacije te države. Zato je prišlo do večjega povpraševanja po zaposlitvenih možnostih, zlasti v mestih z okolico in med mladimi.

VI Največja dodelitev sredstev iz 11. ERS, tj. 190 milijonov EUR (44 % vseh sredstev), ki se je po vmesnem pregledu povečala na 228,5 milijona EUR, je bila namenjena

osrednjemu sektorju prehranske varnosti in odpornosti proti nenadnim podnebnim spremembam. Znatno delež podpore EU v tem sektorju je bil namenjen skupnostim na sušnih in plosušnih območjih ter malim kmetom, da bi se jim zagotovila prehranska varnost in višji dohodek. S to podporo se bo verjetno izboljšal življenjski standard teh skupnosti, vendar se z njo ne prispeva h komercializaciji kmetijstva in povečanju kmetijske predelave.

VII Čeprav je podpora EU za energetska in prometna infrastruktura sicer pozitivna, skupni znesek (175 milijonov EUR) ne zadostuje za doseg zelo ambicioznih ciljev iz nacionalnega okvirnega programa. Glede na zaznavo razširjene korupcije v Keniji Sodišče meni, da je neposredna podpora EU za boj proti korupciji omejena.

VIII Sodišče je preučilo vzorec ukrepov v Keniji, ki je zajemal 53 % odhodkov, nastalih v okviru 10. ERS. Čeprav so ti projekti na splošno prinesli pričakovane izloške in izide, njihov učinek na splošni razvoj države še ni bil dokazan.

IX Sodišče na podlagi primera Kenije priporoča, naj Komisija in ESZD:

- (a) preučita metodo EU za dodeljevanje sredstev med afriške, karibske in pacifiške države, po potrebi pa naj vključita tudi Parlament, Svet in države članice;
- (b) uvedeta specifične pogoje, s katerimi bo vzpostavljena jasna povezava med finančnimi dodelitvami in doseganjem smotrnosti države v preteklosti ter zavezanostjo vlade strukturnim reformam, vključno s pravno državo;
- (c) ocenita, ali je za zneske, dodeljene posameznim osrednjim sektorjem v Keniji in znotraj njih, verjetno, da bodo dosegli kritično maso za doseganje pomembnih rezultatov, ter razložita, kako bodo to dosegli;
- (d) dajeta prednost sektorjem v Keniji, ki imajo potencial za privabljanje tujih neposrednih naložb, ustvarjanje delovnih mest in rast izvoza, ter ukrepom za podporo pravne države, vključno z bojem proti korupciji.

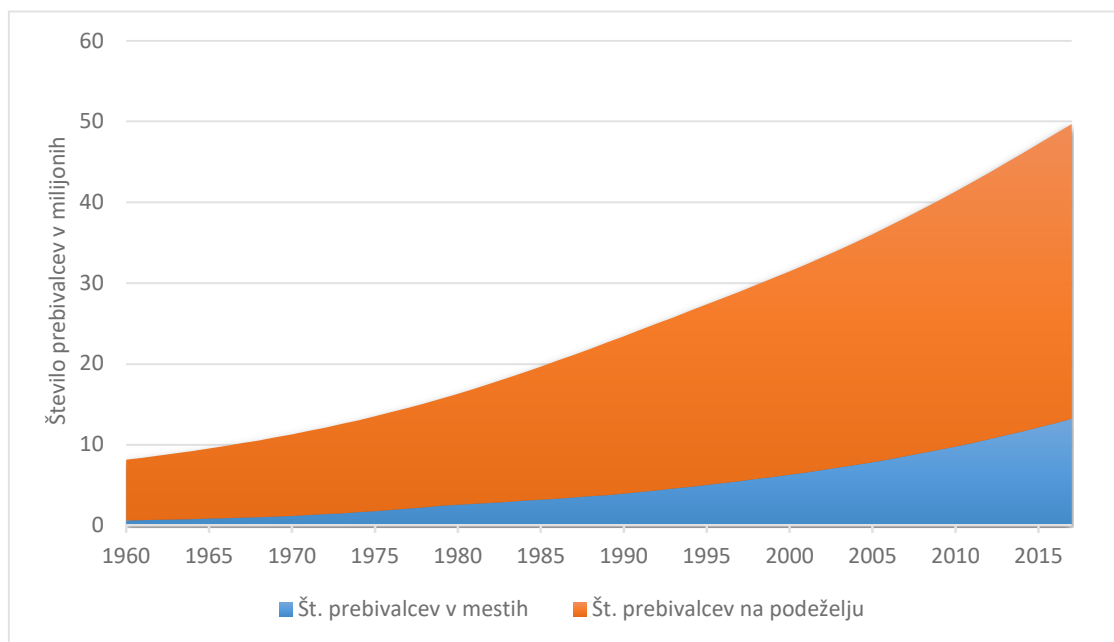
Uvod

Kenija

01 Kenija ima drugo največje gospodarstvo (na prvem mestu je Etiopija) v vzhodnoafriški regiji, ki pomeni 19 % regionalne proizvodnje¹, in četrto največje gospodarstvo v podsaharski Afriki. Od leta 2014 jo Svetovna banka ocenjuje kot državo z nižjimi srednjimi prihodki. V diagramih v *Prilogi I* je ponazorjen človekov razvoj v Keniji.

02 Število prebivalcev Kenije se je z 8 milijonov leta 1960 povečalo na približno 47 milijonov leta 2016. Glede na napovedi ZN se bo število prebivalcev Kenije do leta 2050 doseglo približno 85 milijonov². Na *sliki 1* je ponazorjena rast števila prebivalcev.

Slika 1 – Rastoče število prebivalcev v Keniji



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Svetovne banke

03 Približno 75 % Kenijcev živi na podeželskih območjih. Vendar se je od leta 2000 število prebivalcev v mestih več kot podvojilo. Število ljudi, ki živijo v kenijskih mestih,

¹ Afriška razvojna banka, *2018 African Economic Outlook: Kenya Country Note*, str. 1.

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

naj bi do leta 2030 preseglo 22 milijonov in do leta 2050 doseglo približno 40 milijonov (skoraj polovica pričakovanega števila prebivalcev)³. Več kot tretjina mestnega prebivalstva živi v velikih mestih Nairobi in Mombasi.

04 Več kot 20 % kenijskega prebivalstva trpi zaradi podhranjenosti. To je manj kot pred 25 leti, ko je ta delež znašal približno 35 %. Leta 2016 je bilo 36 % prebivalcev pod pragom revščine, kar pomeni, da so živeli z manj kot 1,90 USD na dan⁴. Ta delež se je od leta 2005, ko je znašal 43 %, zmanjšal. V nacionalni statistiki je revščina opredeljena kot življenje z manj kot 30 EUR na mesec na podeželskih območjih in 60 EUR na mesec na mestnih območjih. Na podlagi te opredelitve 56 % revnih prebivalcev Kenije živi v okrožjih na sušnih in polsušnih območjih⁵.

05 Povprečna realna rast BDP v Keniji je v zadnjem desetletju več kot 5-odstotna. Vendar je bila rast od leta 2003 do leta 2018 pod povprečjem regije⁶. Po navedbah iz zadnje študije Svetovne banke o kenijskem gospodarstvu bi bil prihodek povprečnega prebivalca Kenije, če bi kenijsko gospodarstvo v obdobju 2004–2014 raslo enako hitro kot v drugih državah v podsaharski Afriki, do leta 2014 15 % višji kot leta 2003. Če bi bila gospodarska rast enaka kot v azijskih državah, pa bi bil kenijski prihodek na prebivalca 45 % višji⁷.

06 Domača potrošnja, ki jo spodbuja rast števila prebivalcev, je največ prispevala k rasti BDP⁸. Drugo gibalno pa so bile javne naložbe⁹. Trgovinska bilanca Kenije, vključno s trgovanjem z državami članicami EU, je bila stalno negativna. V **tabeli 1** so prikazani

³ Svetovna banka (2016), *Kenya Urbanization Review*, str. 25.

⁴ Podatkovna zbirka Svetovne banke:
<https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.DDAY?locations=KE>.

⁵ Kenya National Bureau of Statistics: *Kenya Integrated Household Budget Survey 2015/2016*, str. 44, 46 in 49.

⁶ Skupina Svetovne banke: *2018 Kenya Economic Update*, str. 43 (obdobje 2011–2018).
Skupina Svetovne banke (2016): *Kenya Country Economic Memorandum: From Economic Growth to Jobs and Shared Prosperity*, str. ix in 2 (obdobje 2003–2014).

⁷ Skupina Svetovne banke (2016): *Kenya Country Economic Memorandum: From Economic Growth to Jobs and Shared Prosperity*, str. ix in 2.

⁸ Afriška razvojna banka, *2018 African Economic Outlook: Country Note Kenya*, str. 2.

⁹ Skupina Svetovne banke, *2018 Kenya Economic Update*, str. 5.

glavni makroekonomski kazalniki Kenije, v *Prilogi II* pa so tabele in diagrami z značilnostmi gospodarstva te države.

Tabela 1 – Makroekonomski kazalniki (v %)

	2016	2017 (o)	2018 (n)	2019 (n)
Realna rast BDP	5,8	4,9	5,3	5,9
Realna rast BDP na prebivalca	3,2	2,6	2,8	3,2
Inflacija indeksa cen življenjskih potrebščin (CPI)	6,3	8,0	6,4	5,5
Proračunski saldo (v % BDP)	-8,2	-9,3	-7,8	-6,6
Tekoči račun (v % BDP)	-5,2	-6,1	-5,6	-5,2

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi AfDB, 2018 African Economic Outlook (o: ocene, n: napovedi)

07 Po navedbah Komisije¹⁰ je Kenija vodilno gospodarstvo v regiji, vendar je bil napredek pri doseganju razvojnih ciljev tisočletja nepopoln. Učinki ponavljajočih se hudih suš ponazarjajo krhkost socialno-ekonomskega razvoja te države. Ključne gospodarske prioritete so spodbujanje konkurenčnosti, usmerjene naložbe za več delovnih mest in obravnavanje ranljivosti ter nadaljevanje procesa reform.

Razvojna pomoč

08 V členu 208 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) je določeno, da je glavni cilj politike razvojnega sodelovanja EU zmanjšanje in dolgoročno izkoreninjenje revščine. Med cilje zunanjih ukrepov EU je v členu 21(2)(d) Pogodbe o Evropski uniji je vključeno tudi „pospeševanje trajnostnega gospodarskega, socialnega in okoljskega razvoja držav v razvoju s prednostnim ciljem izkoreninjenja revščine“.

09 OECD uradno razvojno pomoč opredeljuje v smislu njenega glavnega cilja, in sicer spodbujanja gospodarskega razvoja in blaginje držav v razvoju¹¹. Z razvojno pomočjo naj bi se zmanjšala revščina, kar vključuje pomoč državi upravičenki, da poveča konkurenčnost svojega gospodarstva in s tem ustvari delovna mesta.

¹⁰ EU-Kenya cooperation, National Indicative Programme 2014–2020.

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

10 Komisija je leta 2011 sprejela nov strateški dokument, tj. agendo za spremembe¹², da bi povečala učinek in uspešnost razvojne politike EU. V tej agendi je vključujoča in trajnostna gospodarska rast za človekov razvoj navedena kot ena od dveh prioritet (poleg dobrega upravljanja), saj naj bi bila bistvena za dolgoročno zmanjšanje revščine.

Razvojna pomoč EU za Kenijo

11 S Sporazumom iz Cotonouja, ki je bil podpisan junija 2000 za obdobje 20 let¹³, je določen glavni pravni okvir za razvojno pomoč EU afriškim, karibskim in pacifiškim državam (AKP) ter čezmorskim državam in ozemljem EU. Evropski razvojni sklad je glavni vir financiranja v okviru Sporazuma iz Cotonouja za te države, vključno s Kenijo. Sredstva ERS so prispevki držav članic EU, vendar zunaj proračuna EU. Vsako finančno obdobje ERS na splošno traja pet do sedem let.

12 V okviru 11. ERS je financiranje prejelo 75 držav AKP. Držav AKP je 80, vendar Kuba, Ekvatorialna Gvineja in Sudan niso bile upravičene do pomoči, ker niso podpisale Sporazuma iz Cotonouja ali niso ratificirale sprememb tega sporazuma. Bahami niso hoteli sredstev ERS, za Južno Afriko pa v skladu s sporazumom velja drugačna ureditev, zato ni upravičena do sredstev ERS.

13 Splošen okvir za načrtovanje programov in izvajanje ERS je določen z uredbo Sveta¹⁴. Njegov cilj je zagotoviti skladnost z drugimi področji ukrepanja EU, vključno z relevantnimi načeli in okviri razvojne politike, kot sta Evropsko soglasje o razvoju in agenda za spremembe. Poleg tega obstaja notranji sporazum med državami članicami EU v okviru Sveta, s katerim se med drugim ureja prispevek vsake države članice, ki se določi z uporabo „razdelitvenega ključa za prispevke”.

14 Ker je ERS medvladen, ima Evropski parlament v njem manjšo vlogo kot v drugih instrumentih za razvojno sodelovanje, ki se financirajo iz proračuna EU. Tako npr. nima

¹² COM(2011) 637 final: Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Povečanje učinka razvojne politike EU: agenda za spremembe.

¹³ Sporazum iz Cotonouja je nehal veljati februarja 2020.

¹⁴ Za 11. ERS: Uredba Sveta (EU) št. 2015/322 z dne 2. marca 2015 o izvajanju 11. Evropskega razvojnega sklada.

nobene vloge pri oblikovanju proračuna ERS in njegovih pravil ali pri dodeljevanju virov. Za te naloge so odgovorne države članice EU.

15 Odbor ERS, ki je sestavljen iz predstavnikov držav članic EU, sodeluje pri načrtovanju ERS in spremljanju njegovega izvajanja: v skladu s Sporazumom iz Cotonouja da mnenje o državnih in regionalnih strateških dokumentih.

16 Pomemben korak v načrtovanju ERS je to, da Evropska komisija in posamezna partnerska država podpišeta nacionalni okvirni program. Nacionalni okvirni program je skupna strategija, v kateri so določene prioritete za ukrepanje EU v obdobju, ki ga posamezen ERS zajema. Poraba v okviru kenijskega nacionalnega okvirnega programa za 10. ERS (2008–2013) in 11. ERS (2014–2020) je znašala 392 milijonov EUR oz. 435 milijonov EUR. Za 11. ERS je to ustrezalo približno 0,6 % prihodkov Kenije od davkov.

17 V nacionalnih okvirnih programih so opredeljeni trije sektorji na državo, na katere bi morala biti pomoč EU osredotočena. Evropska komisija na podlagi nacionalnih okvirnih programov upravlja specifične programe in projekte. ESZD sodeluje s Komisijo v celotnem ciklusu načrtovanja programov, načrtovanja in izvajanja razvojne pomoči. Države AKP so odgovorne za določanje ciljev in prioritet, na katerih temeljijo njihovi nacionalni okvirni programi, izbiro projektov in sklepanje pogodb.

18 Poleg tega, da Kenija prejme sredstva iz ERS za posamezne države („dvostranska sredstva“), EU tej državi zagotavlja financiranje v okviru regionalnega okvirnega programa ERS za vzhodno Afriko, južno Afriko in Indijski ocean (za obdobje 2014–2020), nujnega skrbniškega sklada EU za Afriko in humanitarne pomoči EU. Skupni zadevni znesek pomeni približno 16 % dvostranskih sredstev ERS, ki jih prejme Kenija. Poleg tega je v obdobju 2014–2020 iz tematskih proračunskih postavk Instrumenta za razvojno sodelovanje prejela sredstva v višini 45 milijonov EUR.

Obseg revizije in revizijski pristop

19 Revizija Sodišča je osredotočena na uspešnost dvostranske razvojne pomoči, ki se je Keniji zagotovila iz ERS. Vanjo niso bili vključeni drugi instrumenti, kot sta humanitarna pomoč ali regionalni program ERS iz odstavka **18**. Sedaj potekajo razprave o novem sporazumu, ki bo nasledil Sporazum iz Cotonouja, ki je nehal veljati februarja 2020. Toda sprejeti so bili prehodni ukrepi, na podlagi katerih se bo Sporazum iz Cotonouja še naprej uporabljal od 1. marca 2020 do decembra 2020. Pri tej reviziji je bila Kenija uporabljena kot primer za ocenjevanje metodologije za dodeljevanje sredstev, tako različnim državam AKP kot tudi sektorjem v vsaki državi. Ocena rezultatov projektov, ki jo je opravilo Sodišče, lahko pomaga izboljšati zasnovo novih ukrepov v naslednjem večletnem finančnem okviru.

20 Glavno revizijsko vprašanje je bilo, ali sta Komisija in ESZD uspešno usmerjali sredstva ERS, tako da se z njim lahko kar največ prispeva k zmanjševanju revščine v Keniji. Da bi odgovorilo na to vprašanje, je Sodišče preučilo, ali:

- (a) sta Komisija in ESZD skupni znesek sredstev iz 11. ERS (za obdobje 2014–2020) za Kenijo določili na podlagi zanesljive analize;
- (b) je Komisija za 11. ERS za osrednje sektorje v Keniji izbrala tiste, v katerih lahko pomoč največ prispeva k zmanjšanju revščine;
- (c) je bila pomoč EU iz 10. ERS, ki jo je Kenija že prejela, uspešna.

21 Opažanja Sodišča temeljijo na naslednjih virih revizijskih dokazov:

- (a) pregledu dokumentacije o politikah, postopkih in ukrepih v zvezi z razvojno pomočjo za Kenijo;
- (b) pogovorih z uslužbenci Generalnega direktorata Komisije za mednarodno sodelovanje in razvoj (GD DEVCO) in ESZD;
- (c) pogovorih z uslužbenci delegacije EU v Keniji in kenijskih ministrstev;
- (d) pogovorih z nekaterimi predstavniki zasebnega sektorja, z drugimi donatorji in deležniki, vključno z akademiki, ekonomisti, mednarodnimi organizacijami in nevladnimi organizacijami v Keniji, ki so bili izbrani s pomočjo delegacije EU (glej seznam sestankov v *Prilogi III*);
- (e) obiskih dejavnosti, ki jih financira EU, na tem področju, ki pomenijo 53 % (vrednosti) ukrepov, financiranih v okviru 10. ERS v Keniji.

22 Sodišče je preučilo načrtovanje 11. ERS (2014–2020). Za določitev razmer v Keniji za svoje ocene je Sodišče preučilo gospodarske trende in trende na področju človekovega razvoja v tej državi, pri čemer je opredelilo njena področja potenciala in glavne probleme, ki ovirajo njen gospodarski razvoj in trajnostno zmanjšanje revščine. Preučilo je tudi izkušnje drugih držav.

23 Preučilo je rezultate projektov, ki so se financirali iz 10. ERS (2008–2013), ker v času revizije rezultati projektov, ki so se financirali iz 11. ERS, še niso bili na voljo. Osrednji sektorji, izbrani v okviru 10. ERS, so bili podobni kot v okviru 11. ERS. V **tabeli 2** so navedeni projekti, zajeti v revizijo.

Tabela 2– Projekti, zajeti v revizijo

		Revidiran znesek iz 10. ERS (v milijonih EUR)	Projekti, zajeti v revizijo, kot % sektorja	Financiranje 10. ERS po sektorjih (v milijonih EUR)
Infrastruktura	<i>Merille-Marsabit Road</i>	88,2	49 %	178,6
	<i>Tourist roads (Galana River Bridge)</i>	13,0	7 %	
	<i>Urban Roads</i>	31,0	17 %	
	Revidirani infrastrukturni projekti skupaj	132,2	74 %	
Kmetijstvo in razvoj podeželja	<i>Kenya cereal enhancement programme</i>	27,1	16 %	167,2
	<i>Agricultural Productivity Research Project</i>	4,0	2 %	
	<i>Increased Productivity and Profitability and Good Agricultural Practice in ASAL areas</i>	9,5	6 %	
	<i>Drought Contingency Fund Project</i>	9,7	6 %	
	<i>ASAL Drought Management</i>	11,8	7 %	
	Projekti podpore za preživetje na sušnih in polsušnih območjih	1,7	1 %	
	Revidirani projekti na področju kmetijstva skupaj	63,8	38 %	
Upravljanje, trgovina in sodelovanje	<i>Standards and Market Access Programme (SMAP)</i>	12,1	27 %	45,6
	Revidirani projekti na področju upravljanja skupaj	12,1	27 %	
Skupaj 10. ERS		208,1	53 %	391,4

Vir: Evropsko računsko sodišče

24 Pri teh projektih je Sodišče ocenilo, ali je rezultate pomoči EU Keniji mogoče dokazati v smislu¹⁵:

- izložkov: kaj se proizvede ali doseže z viri (vložki, dejavnostmi in postopki), dodeljenimi neki intervenciji (npr. zgrajene ceste),
- izidov: takojšnje spremembe, ki jih prinese intervencija (npr. boljši dostop do območja zaradi zgrajene ceste),
- učinkov: dolgoročnejsše socialno-ekonomske posledice, ki jih je mogoče opaziti po zaključku intervencije.

¹⁵ Posebno poročilo Evropskega računskega sodišča št. 21/2015 – Pregled tveganj za delovanje EU na področju razvoja in sodelovanja, ki so povezana s pristopom, usmerjenim v rezultate.

Opažanja

Komisija in ESZD sta sredstva za Kenijo dodeljevali v skladu z agendo za spremembe, vendar proces ni vključeval ocene ovir za razvoj in razvojnih ciljev te države

25 Vloga mednarodne razvojne pomoči je pomagati državam upravičenkam pri njihovih razvojnih prizadevanjih. V agendi za spremembe je navedeno, da je treba razvojno pomoč EU dodeljevati glede na potrebe, zmogljivosti, zaveze in doseganje smotrnosti države ter potencialni učinek pomoči EU¹⁶. Za to je potrebna celovita analiza potreb posamezne države in njene zavezanosti razvoju in spremembam.

26 Zato je Sodišče ocenilo, ali sta Komisija in ESZD pri odločanju o skupnem znesku sredstev 11. ERS (2014–2020) opravili zanesljivo oceno potreb Kenije, njene zmogljivosti za porabo ali črpanje pomoči, zavezanosti reformam in doseganju smotrnosti v preteklosti. Sodišče je ocenilo tudi, ali sta upoštevali prispevke držav članic EU in drugih donatorjev Keniji, vključno z neposredno podporo držav članic EU.

Komisija je 90 % sredstev ERS za Kenijo dodelila z uporabo standardiziranega pristopa, ki se uporablja za vse države AKP

27 Načeloma so vse države AKP upravičene do financiranja v skladu s sporazumom iz Cotonouja (glej odstavek 11). V okviru 11. ERS je bil zato prvi korak v postopku dodeljevanja razdelitev skupnih sredstev ERS (15 milijard EUR) med 75 upravičenih držav. Odločanje o dodelitvah za posamezne države je potekalo v treh glavnih korakih: a) formula, pri kateri se uporablja tabela s primerljivimi in najnovejšimi podatki o državi; b) kvalitativna prilagoditev in c) dodatne prilagoditve po sestanku Odbora ERS:

- (a) **formula** je temeljila na petih kazalnikih: številu prebivalcev, bruto nacionalnem dohodku na prebivalca, indeksu človeških virov, indeksu gospodarske ranljivosti in svetovnih kazalnikih upravljanja, od katerih so zadnji trije sestavljeni kazalniki. Vsi kazalniki so bili normalizirani na vrednosti od 1 do 6 (razen kazalnika števila prebivalcev, ki je segal od 0 do 6,3). Teh pet kazalnikov je bilo nato pomnoženih;

¹⁶ Agenda za spremembe, str. 9.

- (b) Komisija je nato izvedla **kvalitativno prilagoditev**, da bi upoštevala vidike, ki jih je bilo težje količinsko opredeliti s formulo, zlasti potencialni učinek. Te prilagoditve so znašale 7,5 % prvotnega skupnega zmnožka;
- (c) izmenjava mnenj med državami članicami je potekala na **sestanku Odbora ERS** septembra 2013, zaradi česar je bil prvotni skupni zmnožek prilagojen za dodatne 3 %. Te prilagoditve so odražale različne pomisleke, kot so spremembe v primerjavi s prejšnjim ERS ter politični in varnostni kontekst.

28 V Sporazumu iz Cotonouja se poziva k temu, naj dodelitve za posamezne države temeljijo na standardnih, objektivnih in transparentnih potrebah in merilih smotrnosti. Formula, ki jo je Komisija uporabila za dodelitve 11. ERS, je izpolnjevala to zahtevo z uporabo skupnih kazalnikov, ki so na voljo za vse države AKP (glej odstavek **27 (a)**). Čeprav se s temi kazalniki ponazarja obseg potreb različnih držav, se z njimi ne zagotavljajo informacije o tem, kaj konkretno so te potrebe, ali o vrzeli v financiranju, ki jo je treba zapolniti, da bi jih obravnavali.

29 Trije od teh kazalnikov (bruto nacionalni dohodek, indeks človeških virov in indeks gospodarske ranljivosti) se uporabljajo kot merilo za razvrščanje držav med najmanj razvite države. To pomeni, da ima večina najmanj razvitih držav podobno število točk. Glavni kazalniki, ki so se uporabljali za preučitev morebitnega vpliva, tudi svetovni kazalniki upravljanja, prav tako ne kažejo velikih razlik med državami.

30 Komisija in ESZD sta znesek sredstev za Kenijo določili, ne da bi sami izvedli specifično oceno ovir za razvoj in razvojnih ciljev te države. Prav tako pri dodelitvah za posamezne države niso bili upoštevani zneski ali cilji nepovratnih sredstev ali posojil drugih držav ali organizacij.

31 Sodišče je ugotovilo tudi, da zaradi procesa, ki se uporablja za dodeljevanje, dodeljevanje pomoči ne more biti povezano s specifičnimi pogoji, povezanimi z doseganjem smotrnosti, upravljanjem, zavezanostjo strukturnim reformam ali nadzorom nad korupcijo v državah upravičenkah. Čeprav je Kenija ostala v spodnjih 21 % držav v indeksu zaznave korupcije organizacije Transparency International, Sodišče ni našlo dokazov, da bi EU zato določila dodatne pogoje za financiranje iz ERS za to državo. Kenija je še naprej prejemala podobno raven financiranja kot v prejšnjem ERS. V **Prilogi IV**, ki je izvelek iz dokumenta *Transparency International Global Corruption Barometer – Africa 2019, Citizens' Views and Experiences of Corruption*, je opisan problem korupcije v Keniji.

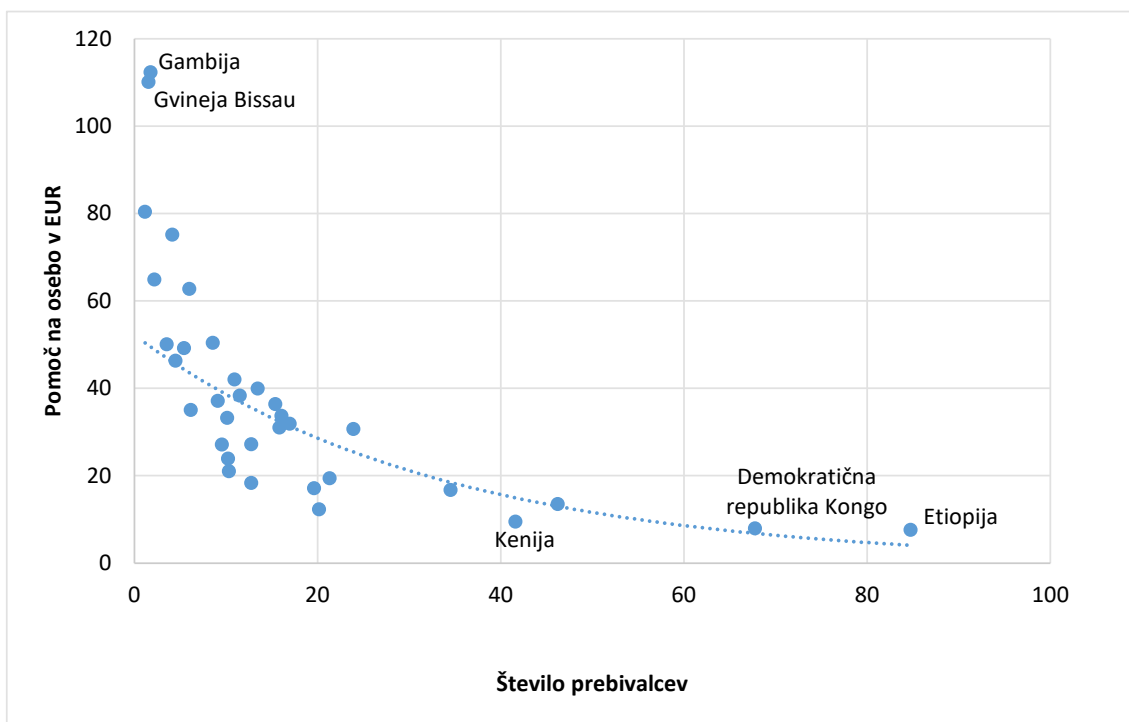
32 S formulo je bila za Kenijo določena začetna dodelitev v višini 395 milijonov EUR. Ta znesek je bil zaradi velikosti izziva zmanjšanja revščine, pomembnosti države za regionalno povezovanje in stabilnost ter pripravljenosti vlade, da pristojnosti prenese na regije, povečan na 435 milijonov EUR. Ker na sestanku Odbora ERS niso bile sprejete dodatne spremembe, je končna dodelitev znašala 435 milijonov EUR.

Tretje države z velikim številom prebivalcev, kot je Kenija, so prejele sorazmerno manj sredstev

33 Ker je Komisija 90 % sredstev dodelila samo s formulo, je Sodišče temeljiteje preučilo njene posledice. Ugotovilo je, da je Komisija v skladu s svojim ciljem za najrevnejše države v okviru 11. ERS namenila več sredstev kot v okviru 10. ERS. Delež skupnih dodeljenih sredstev, ki so jih prejele najmanj razvite države in države z nizkimi prihodki v okviru 11. ERS, je bil 85 %, v okviru 10. ERS pa 80 %.

34 Ko je bila razvita formula dodelitve, je bilo eno od meril za oceno njene ustreznosti to, kako natančno reproducira prejšnje dodelitve sredstev ERS (glej [Prilogo V](#)). Tako reproduciranje je bilo delno doseženo z zmanjšanjem teže kazalnika števila prebivalcev v formuli, zaradi katerega je prišlo do znatno nižje pomoči na osebo za države z velikim številom prebivalcev. Npr. Etiopija (85 milijonov prebivalcev) in Demokratična republika Kongo (68 milijonov prebivalcev) sta prejeli manj kot 8 EUR pomoči EU na osebo, medtem ko so države z manjšim številom prebivalcev, kot sta Gambija (1,8 milijona prebivalcev) in Gvineja Bissau (1,5 milijona prebivalcev) prejeli več kot 100 EUR na osebo. Kenija, ki ima relativno veliko število prebivalcev, in sicer 42 milijonov v času dodelitve, je prejela 9 EUR na osebo. Na [sliki 2](#) so prikazane dodelitve, ki izhajajo iz formule pred kvalitativno prilagoditvijo.

Slika 2 – Pomoč na osebo iz 11. ERS za najmanj razvite države in države z nizkimi prihodki



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi tabele dodelitev GD DEVCO (države z manj kot 1 milijonom prebivalcev so bile izključene, da bi se preprečilo izkrivljanje¹⁷)

35 Razlog za to, da so države z večjim številom prebivalcev prejele znatno manj pomoči na osebo, je bil, da je bil kazalnik števila prebivalcev omejen na 40 milijonov ljudi¹⁸ in da ni temeljil na celotnem številu prebivalcev, temveč na kvadratnem korenu števila prebivalcev. V *okviru 1* je opisano, kako se z uporabo formule zmanjšuje teža števila prebivalcev.

¹⁷ Npr. Tuvalu, ki ima najmanjše število prebivalcev od najmanj razvitih držav, in sicer 10 000, je prejel 380 EUR na osebo.

¹⁸ Omejitev se je uporabila pri štirih najmanj razvitih državah/državah z nizkimi prihodki (Keniji, Tanzaniji, Demokratični republiki Kongo in Etiopiji) in eni državi z nizkimi in srednjimi prihodki (Nigeriji).

Okvir 1

Kako se z uporabo formule zmanjšuje teža števila prebivalcev

Logično bi bilo, da so potrebe najmanj razvite države z 80 milijoni prebivalcev 20-krat večje kot potrebe najmanj razvite države s 4 milijoni prebivalcev (ob predpostavki, da imajo enako število točk za druge kazalnike). Vendar bi zaradi zgornje meje 40 milijonov prebivalcev in zaradi uporabe kvadratnega korena števila prebivalcev prejela le trikrat toliko sredstev.

	Država A	Država B
Število prebivalcev (v milijonih)	80	4
Zgornja meja za število prebivalcev	40	n. r.
Kvadratni koren	$\sqrt{40}$	$\sqrt{4}$
Rezultat	= 6.3	= 2

36 Čeprav je bilo število prebivalcev le eden od petih enako ponderiranih kazalnikov v formuli dodelitve 11. ERS, je pomembno vplivalo na dodelitev virov med najmanj razvitimi državami. Če Komisija ne bi določila zgornje meje za število prebivalcev, bi večje države prejele večino sredstev.

Z načrtovanjem programov 11. ERS ni dovolj dokazano, da je pomoč usmerjena v področja, na katerih lahko največ prispeva k zmanjšanju revščine

37 Pomoč bi morala biti osredotočena na reševanje problemov, ki najbolj ovirajo razvoj države upravičenke. Da bi bila uspešna, mora (skupaj z drugimi prispevki) doseči kritično maso (tj. človeški in finančni viri, ki zadostujejo za ustvarjanje pomembnih rezultatov)¹⁹, vendar država (ali sektor ali projekt) ne bi smela prejeti več sredstev, kot jih lahko črpa.

¹⁹ Str. 2 Priloge II k Navodilom za načrtovanje programa 11. Evropskega razvojnega sklada in Instrumenta za razvojno sodelovanje za obdobje 2014–2020.

38 Ta načela so priznana tudi v agendi za spremembe in Navodilih za načrtovanje programa 11. Evropskega razvojnega sklada²⁰. V agendi za spremembe je poudarjeno, da „si mora [EU] prizadevati, da bodo njena sredstva usmerjena tja, kjer so najbolj potrebna za boj proti revščini in kjer bi lahko imela največji učinek“²¹. V navodilih za načrtovanje programa pa je navedeno, da bi bilo treba pri izbiri sektorjev upoštevati to, ali podpora EU dosega kritično maso v smislu znanja, človeških ali finančnih virov, da bi se ustvarili pomembni in merljivi rezultati²².

39 Zato je Sodišče ocenilo, ali sta Komisija in ESZD v okviru 11. ERS osrednje sektorje v Keniji izbrali tako, da: (a) bi pomoč lahko največ prispevala k zmanjšanju revščine in (b) je bila pomoč dovolj velika za ustvarjanje pomembnih rezultatov. Sodišče je ocenilo tudi, ali sta se Komisija in ESZD uspešno usklajevali z državami članicami EU in drugimi donatorji.

40 V agendi za spremembe je navedeno, da je vključujoča in trajnostna gospodarska rast za človekov razvoj ključna za dolgoročno zmanjšanje revščine, zato je ena od prioritet te agende. Gospodarski razvoj je odvisen od več dejavnikov, na katere lahko donatorji vplivajo – upravljanje, regulativni okvir, infrastruktura ter človeški, socialni in finančni kapital.

Utemeljitev izbire sektorjev ni dovolj jasna

41 Komisija in ESZD sta sektorje izbrali skupaj. Na koncu sta odobrili večletni okvirni program za vsako partnersko državo, ki ga je posamezna država potem podpisala. Osrednji sektorji v nacionalnem okvirnem programu EU-Kenija za obdobje 2014–2020 so prejeli:

- (a) prehranska varnost in odpornost proti nenadnim podnebnim spremembam – 190 milijonov EUR (44 %);
- (b) trajnostna infrastruktura – 175 milijonov EUR (40 %);
- (c) odgovornost javnih institucij – 60 milijonov EUR (14 %);

²⁰ Navodila za načrtovanje programa 11. Evropskega razvojnega sklada in Instrumenta za razvojno sodelovanje za obdobje 2014–2020.

²¹ Agenda za spremembe, str. 9.

²² Navodila za načrtovanje programa, str. 2 Priloge II.

(d) podporni ukrepi (ni osrednji sektor) – 10 milijonov EUR (2 %).

42 Vsak od teh treh osrednjih sektorjev je zajemal več različnih področij. Npr. „prehranska varnost in odpornost proti nenadnim podnebnim spremembam” je vključevala preoblikovanje praks malih kmetov, upravljanje zemljiške posesti, izredne razmere zaradi suše, denarno pomoč žrtvam suše in infrastrukturo skupnosti, ki je odporna na podnebne dejavnike. „Trajnostna infrastruktura” je vključevala prometno infrastrukturo in energijo. „Odgovornost javnih institucij” vključuje volitve, upravljanje javnih financ, pravosodje, pravno pomoč in alternative zaporni kazni. Z razdelitvijo sredstev Kenije na toliko področij se povečuje tveganje, da v posameznih sektorjih ne bodo dosegla potrebne kritične mase za doseganje pomembnih rezultatov.

43 Komisija je sektorje izbrala na podlagi kenijskega nacionalnega razvojnega načrta (*Vision 2030*) in kenijskih programov izvajanja, znanih kot *Medium Term Plans*²³. V te dokumente je vključeno veliko področij, od družbenih vidikov, kot so šport, stanovanja in enakost spolov, do različnih gospodarskih sektorjev, kot so turizem, finančne storitve in trgovina. Komisija bi torej lahko za osrednje sektorje izbrala mnogo drugih sektorjev, ki bi bili še vedno v skladu z načrtom *Vision 2030*.

44 V kenijemskem nacionalnem okvirnem programu je razloženo, zakaj so izbrani osrednji sektorji pomembni. Vendar pa v njem ni izčrpne ocene potenciala drugih sektorjev za zmanjšanje revščine in zmogljivosti EU, da jih obravnava. Sodišče tudi v drugih dokumentih ni našlo dokazov o taki oceni. Zato ni jasno, zakaj sta Komisija in ESZD menili, da bo k zmanjševanju revščine v Keniji najbolj pripomogla podpora izbranim sektorjem, in ne drugim.

45 Komisija in ESZD nista pojasnili, zakaj se nista odločili neposredno podpreti sektorja proizvodnje. Več gospodarstev, ki so doživela znaten razvojni napredek, se je preobrazilo, in sicer iz kmetijskih v industrijska²⁴. To se v Keniji ni zgodilo: kmetijstvo še vedno prispeva tretjino BDP te države, medtem ko proizvodnja pomeni le 10 %, kar je

²³ Načrt *Vision 2030* je bil sprejet 10. junija 2008, vanj pa je zajeto obdobje 2008–2030. Programi *Medium Term Plans* se pripravijo za petletna obdobja. V drugi program *Medium Term Plan* je zajeto obdobje 2013–2017, kar je približno enako kot obdobje 11. ERS.

²⁴ Simone Raudino: *Razvojna pomoč in trajnostna gospodarska rast v Afriki*. Poglavje 3, str. 79–129. Glej tudi: Uchenna R. Efobi in Simplicie Asongu (ur.): *Financing Sustainable Development in Africa*, str. 421–450. Glej tudi: Carol Newman (ur.): *Manufacturing transformation*, str. 1–23.

enako kot pred 40 leti²⁵. Proizvodnja ima velik potencial za ustvarjanje delovnih mest (tudi za manj izobražene ljudi), izboljšanje kenijske trgovinske bilance in spodbujanje drugih sektorjev, kot sta kmetijstvo in gospodarjenje z naravnimi viri²⁶.

46 Svetovna banka je Kenijo opredelila kot podjetniško državo, pri čemer je navedla, da temelji na proizvodnji²⁷. Zato je verjetno, da bi lahko sistematični ukrepi za odpravo strukturnih problemov v tem sektorju privedli do postopne gospodarske rasti. Poudariti je treba tudi, da je bilo kasneje potrjeno, da je bila razširitev sektorja proizvodnje ena od prioritet, navedenih v zadnjem razvojnem načrtu kenijskega predsednika, imenovanem *Big 4 Agenda*. Poleg tega hitra rast števila prebivalcev in urbanizacija povečujeta povpraševanje po zaposlitvenih možnostih med mladimi v mestih in okolici. Če povpraševanju ne bo zadoščeno, bi lahko prišlo do dodatnih socialnih težav.

47 Drug primer zadeva kenijski sektor IKT, ki se je leta 2017 povečal za 10,9 %²⁸, Kenija pa je znana po svojih zmogljivostih za inovativne storitve. Kenijska vlada od leta 2008 skupaj z zasebnim sektorjem razvija tehnološko mesto, imenovano Konza Technopolis, kjer bodo nova tehnološka univerza ter podjetja na področju IKT, inženirstva in biotehnologije. Načrtuje se, da bo to novo mesto, ki še vedno potrebuje obsežne infrastrukturne naložbe, postalo posebno gospodarsko območje z vsemi lokalnimi storitvami (stanovanji, bolnišnicami itd.). Razvite države namenjajo javna sredstva za spodbujanje inovacij in digitalnega gospodarstva zaradi potenciala, ki ga imajo za povečanje izvoza z visoko dodano vrednostjo in za ustvarjanje delovnih mest.

Usklajevanje med donatorji je imelo omejen vpliv pri izbiri osrednjih sektorjev, čeprav je bilo obsežno

48 Komisija v nacionalnem okvirnem programu opisuje nekatere dejavnosti za usklajevanje svojih ukrepov z drugimi donatorji (tj. delovne skupine donatorjev za sektorje in skupni dialog v zvezi s politikami). V dokumentu je tudi matrika, v kateri so prikazani sektorji, v katere so vključeni drugi donatorji, vključno z državami nečlanicami

²⁵ Dianah Ngui, Jacob Chege, in Peter Kimuyu: *Kenya's Industrial Development*. Članek v *Manufacturing Transformation*. Ur. Carol Newman, str. 80.

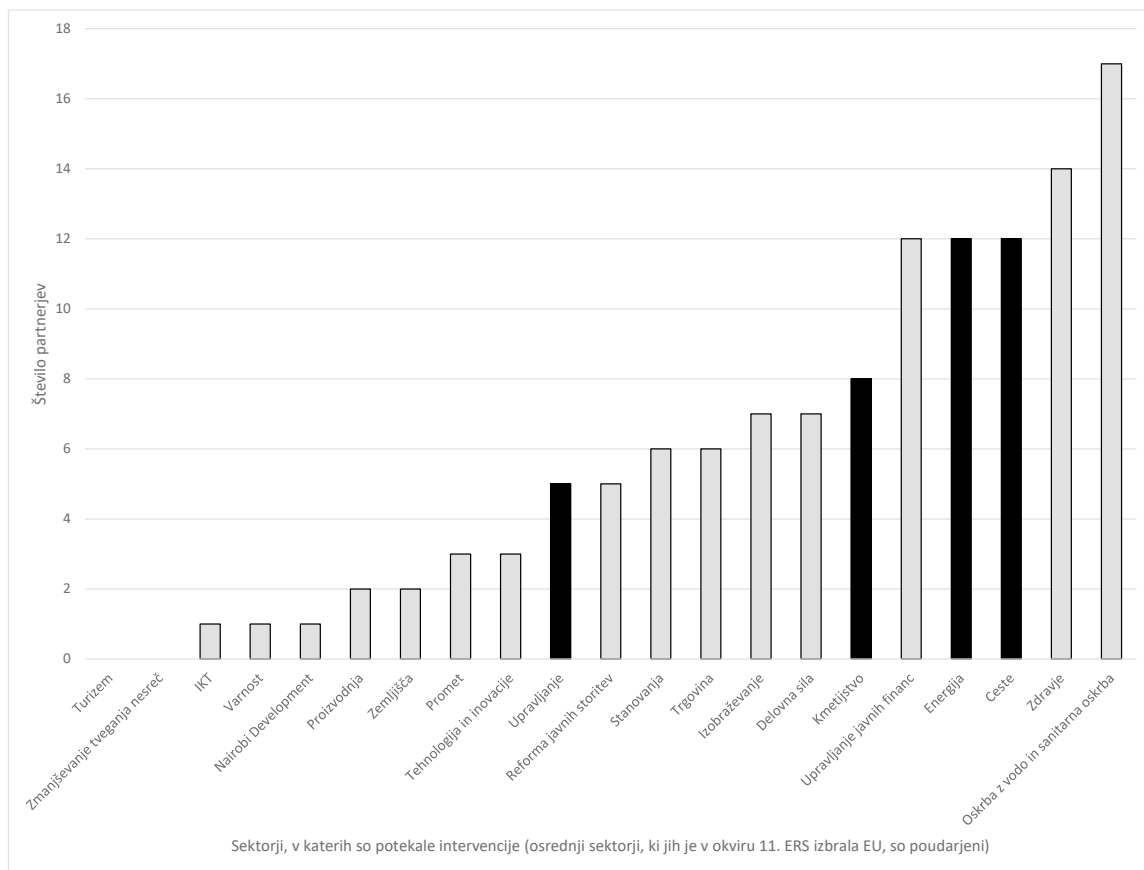
²⁶ Carol Newman, idr. (ur.): *Manufacturing transformation*, str. 5. Glej tudi: Uchenna R. Efobi in Simplice Asongu (ur.): *Financing Sustainable Development in Africa*, str. 428–429.

²⁷ Skupina Svetovne banke (2016): *Kenya Country Economic Memorandum: From Economic Growth to Jobs and Shared Prosperity*, str. xvii in vii.

²⁸ AfDB *2018 African Economic Outlook: Kenya Country Note*, str. 9.

EU. Ta matrika je povzeta na [sliki 3](#), kjer so poudarjeni osrednji sektorji 11. ERS. Vendar Sodišče ni našlo dokazov, da bi usklajevanje z drugimi donatorji vplivalo na to, kako je Komisija izbrala sektorje.

Slika 3 – Povzetek matrike donatorjev



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi nacionalnega okvirnega programa EU-Kenija.

49 Poleg te matrike je Komisija z devetimi državami članicami in Evropsko investicijsko banko (EIB) skupaj načrtovala programe za pripravo skupne strategije EU za sodelovanje iz maja 2015 v podporo kenijskemu programu *Medium Term Plan* za obdobje 2014–2017. V tej prvi skupni strategiji EU za sodelovanje je bila prikazana načrtovana delitev dela pri obravnavi štirih prednostnih sektorjev za skupno načrtovanje programov EU za obdobje 2014–2017. Ker pa ima strategija enako obdobje izvajanja kot petletni programi *Medium Term Plans*, je bila ta skupna strategija objavljena šele maja 2015, kar je skoraj eno leto po nacionalnem okvirnem programu, zato ni vplivala na to, kako je Komisija izbrala osrednje sektorje.

50 Osem od desetih držav članic, ki so prisotne v Keniji, je vključenih v sektor infrastrukture, sedem pa jih je vključenih v sektor energije ali prometa ali obojega.

Glede na ocene v skupni strategiji za obdobje 2018–2022²⁹ bi lahko skupni donatorski prispevki EU/EIB/držav članic za sektor infrastrukture znašali do 2 353,4 milijona EUR za petletno obdobje (470,68 milijona EUR na leto). Ta znesek vključuje tudi podsektorje oskrbe z vodo/sanitarne oskrbe in stanovanj, v katere EU ni vključena. Večina financiranja drugih donatorjev, če ne celo vse, bodo posojila.

Ukrepev za rast in produktivnost je bilo več, vendar je bila sektorska podpora osredotočena primarno na male kmete ter sušne in polsušne regije

51 Osrednji sektor „prehranska varnost in odpornost proti nenadnim podnebnim spremembam” je osredotočen na podeželsko prebivalstvo Kenije. V okviru tega sektorja se podpirajo ukrepi za:

- (1) okrepitev sistemov za blaženje negativnih posledic prihodnjih sušnih obdobj;
- (2) preoblikovanje kmetijskega modela malih kmetov iz kmetijstva za samooskrbo v kmetijstvo kot poslovno dejavnost;
- (3) razvoj infrastrukture, ki je odporna na podnebne dejavnike, in izboljšanje upravljanja zemljiške posesti, da bi se zagotovila mir in varnost.

52 Do konca januarja 2020 so bile za 85 % sredstev, dodeljenih temu sektorju, sklenjene pogodbe. V *Prilogi VII* je podrobnejši pregled šestih ukrepov v tem sektorju. Največji ukrep je Agri-Fi, ki je 45 milijonov EUR vreden program, ki bo vključeval element nepovratnih sredstev za podjetja v višini 20 milijonov EUR in komponento kombiniranja z EIB v višini 10 milijonov EUR. Z njim se bo podpiral razvoj in uporaba novih storitev, s katerimi se bo malim kmetom pomagalo pri dodajanju vrednosti in trženju njihovih pridelkov. Drugi največji ukrep je Agri-biz, ki je 43,5 milijona EUR vreden program, pri čemer bo 20 milijonov EUR kombiniranih s sredstvi Afriške razvojne banke. Projekt bosta sofinancirala tudi Organizacija za prehrano in kmetijstvo (FAO) in agencija Danish International Development Agency (DANIDA). Cilj programa je podpiranje razvoja podjetij in zaposlitvenih priložnosti za mlade in ženske na podeželskih območjih.

53 Trije projekti, vredni 20 milijonov EUR, 30 milijonov EUR in 30,5 milijona EUR, se izvajajo v okviru strategije kenijske vlade za preprečevanje izrednih razmer zaradi suše (*Ending Drought Emergencies*). Eden je osredotočen na podporo za obvladovanje

²⁹ Evropska skupna strategija za sodelovanje s Kenijo za obdobje 2018–2022.

tveganja suše in usklajevanja v primeru suše, drugi na infrastrukturo, ki je odporna na podnebne dejavnike, za izboljšanje oskrbe z vodo in sanitarne oskrbe v sušnih in polsušnih regijah, tretji pa je na podporo za odporne vire preživetja in obvladovanje tveganja suše. Ta sektor vključuje tudi 16,5 milijona EUR vreden projekt, s katerim se podpira proces preoblikovanja kmetijskega sektorja in decentralizacije upravljanje zemljiške posesti. Cilj projekta je okrepiti prehransko varnost za male kmete in pastirske skupnosti z boljšim dostopom do kmetijskih storitev in zemljišč.

54 Samo 17 % kenijskih zemljišč je primernih za pridelavo rastlin in ta zemljišča so na področjih, na katerih živi 80 % prebivalstva. Obsežne naložbe v namakalne sisteme so potrebne za povečanje ornih zemljišč in izboljšanje produktivnosti obstoječih polj. Hkrati približno 87 % kenijskih kmetov obdeluje manj kot 2 hektarja in približno 67 % manj kot 1 hektar³⁰. Tako majhne kmetije težko dobijo posojila za naložbe v proizvodno tehnologijo (kot so stroji ali rastlinjaki) ali drugo veliko infrastrukturo.

55 Svetovna banka je poročala, da Kenija izgublja pomemben prihodek, ker svojim osnovnim kmetijskim proizvodom ne dodaja vrednosti³¹. Kmetijska predelava, ki ima velik potencial za povečanje zaslužka od izvoza in za ustvarjanje delovnih mest, je odvisna od stabilne proizvodnje. Tudi če mali kmetje povečajo svojo produktivnost in začnejo prodajati del svojega pridelka, ne bodo mogli zagotoviti stabilnih količin in kakovosti, ki je potrebna za kmetijsko predelavo. Nekateri projekti 11. ERS so sicer osredotočeni na vključevanje malih kmetov v vrednostne verige, vendar je že zaradi velikega števila malih kmetov organizacija kmetijske proizvodnje za industrijo kmetijske predelave bolj neučinkovita.

Pomoč za infrastrukturo je relevantna, vendar načrti glede na razpoložljiva sredstva niso realistični

56 V osrednji sektor „trajnostna infrastruktura“ v nacionalnem okvirnem programu sta vključena dva podsektorja, in sicer energija in promet, za vsakega pa je naveden specifičen cilj:

- (1) razvoj učinkovitejših in okolju prijaznejših energijskih storitev, ki so splošno dostopne;

³⁰ Svetovna banka: *Kenya Economic Update. Unbundling the Slack in Private Sector Investment. Transforming Agriculture Sector Productivity and Linkages to Poverty Reduction*, str. 30 in 31.

³¹ Prav tam, str. 31.

- (2) razvoj učinkovitejšega in varnejšega prometnega sistema za večjo produktivnost in zmanjšanje negativnega vpliva na okolje.

57 Za dosego teh ciljev je v nacionalnem okvirnem programu navedenih več kot 20 pobud, med drugim:

- (1) ukrepi, za katere je potrebnih veliko virov, kot so razvoj zmogljivosti za proizvodnjo, prenos in distribucijo ter decentralizirani sistemi, ki so ločeni od omrežja;
- (2) novi sončni in vetrni viri;
- (3) programi za energijsko učinkovitost za gospodinjstva (kuhanje in svetila);
- (4) prometna omrežja (npr. ceste, pristanišča, javni prevoz, nemotoriziran promet, intermodalnost).

58 Sodišče meni, da je za razvoj Kenije obravnava potreb po infrastrukturi relevantna. Dodelitev 175 milijonov EUR pa ne zadošča za izvedbo vseh načrtov iz nacionalnega okvirnega programa. Kenija za infrastrukturo potrebuje 3 milijarde USD na leto za promet in 2 milijardi USD za energijo³². Zato Sodišče meni, da so cilji v nacionalnem okvirnem programu nerealistični, sredstva, dodeljena osrednjemu sektorju infrastrukture pa nezadostna, da bi lahko imela pomemben učinek.

59 V nacionalnem okvirnem programu ni pojasnjeno, kako naj bi pomoč EU v višini 175 milijonov EUR prispevala k izvedbi teh zelo ambicioznih načrtov. V njem je samo na splošno navedeno, da bo prednostni način financiranja kombiniranje nepovratnih sredstev EU s posojili evropskih finančnih institucij (vključno z EIB) in da se bodo izkoriščale možnosti za javno-zasebna partnerstva. Tudi predstavniki Komisije, s katerimi je Sodišče opravilo pogovore, so tudi kombiniranje in javno-zasebna partnerstva omenili kot načine za doseganje kritične mase. Toda Komisija ni ocenila pričakovanega finančnega vzvoda, ki naj bi se dosegel s kombiniranjem, in Sodišče ni našlo nobene analize, iz katere bi bilo razvidno, kako naj bi 175 milijonov EUR, dodeljenih temu sektorju, prineslo pomembne rezultate.

60 Decembra 2019 so bile za 85 % sredstev v tem sektorju sklenjene pogodbe ali prevzete obveznosti (glej *Prilogo VII*). Ta podpora je sestavljena iz petih ukrepov, od katerih štirje vsebujejo element kombiniranja. Cilj največjega programa, in sicer 45 milijonov EUR vrednega programa *Urban Mobility Programme*, je izboljšati

³² AfDB 2018 *African Economic Outlook: Kenya Country Note*, str. 8 in 9.

trajnostnost in učinkovitost mobilnosti v kenijskih mestih. S 30 milijonov EUR vrednim projektom se bodo podpirale podeželske ceste, odporne na podnebne dejavnike, v sušnih in plosušnih regijah, projekt pa se bo izvajal s kombiniranjem s posojili *Agence française de développement* (AFD). Za projekt pristanišča v Mombasi je predvidenih skoraj 20 milijonov EUR za kombiniranje s posojili EIB, cilj tega projekta pa je povečati zmogljivost in učinkovitost v pristanišču.

61 Na področju energije je 32 milijonov EUR namenjenih platformi *Africa Investment Platform* v podporo kenijskemu sektorju oskrbe z energijo. Do zdaj so bile za 7 milijonov EUR sklenjene pogodbe za kombiniranje s posojili AFD, za dodatnih 25 milijonov EUR pa se načrtuje kombiniranje s posojili druge finančne institucije. Cilja podpore sta (1) povečati trajnostno proizvodnjo energije, dostop do energije in energijsko učinkovitost s podporo zasebnega sektorja ter (2) povečati odpornost, stabilnost in učinkovitost kenijskega električnega omrežja. Dodatnih 22 milijonov EUR je bilo zagotovljenih v podporo kenijskima sektorjema oskrbe z energijo in prometa z nepovratnimi sredstvi in tehnično pomočjo, osredotočenima na izboljšanje upravljanja teh sektorjev.

62 Sodišče je med pogovori, ki jih je opravilo s Komisijo in ESZD, dobilo potrditev, da je kenijska vlada posebej vztrajala, da je infrastrukturo treba vključiti kot osrednji sektor, vendar je bila odločitev, da se razširi in vključi tudi energijo, rezultat politike EU. V agendi za spremembe je energija opredeljena kot eno od glavnih področij za osredotočanje prihodnje pomoči EU.

Pomoč za sektor upravljanja ni bila osredotočena neposredno na boj proti korupciji

63 Za sektor „odgovornosti javnih institucij“ je bilo dodeljenih 60 milijonov EUR, ta sredstva pa so bila usmerjena v tri področja: volitve, upravljanje javnih financ in pravosodje. Upravičenci dejavnosti v tem osrednjem sektorju bodo tudi organizacije civilne družbe. Do konca januarja 2020 so bile pogodbe sklenjene za 100 % ukrepov v tem sektorju (glej *Prilogo VII*).

64 Cilj podpore za volitve je bil zagotoviti, da bodo volitve leta 2017 boljše od prejšnjih volitev, in sicer v smislu priprave, izvedbe glasovanja in skladnosti z ustavo. V ta namen je bilo dodeljenih skupaj 5 milijonov EUR.

65 Namen podpore za pravosodni sistem je zagotoviti, da bo ta dostopen za več Kenijcev. Za ta projekt so bile sklenjene pogodbe za skupaj 29 milijonov EUR, cilj

projekta pa je izboljšanje dostopa do pravosodja za revne in marginalizirane skupnosti s pravno pomočjo ter zagotavljanje alternativ zaporni kazni.

66 Cilj podpore za upravljanje javnih financ je povečati transparentnost na centralni in okrožni ravni. Podpora EU v obliki proračunske podpore se načrtuje za več delov ciklusa upravljanja, kot so izvrševanje proračuna, računovodstvo, revizija in nadzor. Za ta ukrep so bile sklenjene pogodbe za skupaj 26 milijonov EUR, ukrep pa vključuje 23,5 milijona EUR vredno komponento proračunske podpore in dopolnilno podporno komponento v vrednosti 2,5 milijona EUR.

67 Niti v nacionalnem okvirnem programu niti v nobenem drugem dokumentu ni bilo izčrpne analize tega, kako je EU izbrala intervencije za krepitev pravne države in s tem izboljšanje upravljanja. Sodišče na primer ni našlo obrazložitve, zakaj sta Komisija in ESZD izbrali alternative zaporni kazni in pravno pomoč za revnejše ljudi. Noben del te podpore ni bil neposredno osredotočen na korupcijo, čeprav je dokazano, da ima ta škodljiv učinek na rast, mednarodno trgovino, odprtost trga, prilive tujih naložb, konkurenčnost podjetij in produktivnost³³. V indeksu zaznave korupcije organizacije Transparency International za leto 2018 je Kenija na 144. mestu (od 180 držav), kar pomeni, da je v spodnjih 21 %. Skoraj vsi predstavniki nevladnih organizacij³⁴, s katerimi je Sodišče opravilo pogovore v Keniji, so korupcijo opredelili kot eno največjih ovir za razvoj te države.

Projekti 10. ERS so na splošno prinesli pričakovane izloške in izide, vendar njihov učinek na splošni razvoj Kenije še ni bil dokazan

68 Sodišče je preučilo vzorec ukrepov v Keniji, ki je zajemal 53 % odhodkov v okviru 10. ERS (glej [tabelo 2](#) in [Prilogo VI](#)). Sodišče je ocenilo, ali so ti ukrepi dosegli pričakovane izloške, izide in učinek.

³³ *Integrity risks for international businesses in Kenya*. Poročilo U4 Anti-Corruption in organizacije Transparency International, str. 2–5.

³⁴ Vključno s predstavniki delegacije EU v Keniji in evropskih organizacij, kot sta Evropska investicijska banka in nemška trgovinska zbornica.

S podpora EU za ceste se je izboljšal dostop do osnovnih storitev, vendar njen prispevek h gospodarskemu razvoju ni bil dokazan

69 Največji projekt v sektorju infrastrukture je bila cesta Merille–Marsabit, za katero je bilo namenjene 24,8 % dogovorjene pomoči (88 milijonov EUR) in ki je bila dokončana maja 2017. Cilj tega projekta je bila večja trajnostna in pravična gospodarska rast. Ta cilj se ni odražal le v kazalnikih rasti trgovine in BDP, temveč tudi v kazalnikih, s katerimi se merijo Ginijev koeficient (merilo neenakosti) in število revnih, stopnja zaposlenosti, udobje potnikov in varnost v cestnem prometu.

- (a) V smislu izločkov je bilo v okviru tega projekta 122 km makadamske ceste nadgrajene v asfaltirano. To predstavlja 3 % kenijskega 3 600-kilometrskega omrežja mednarodnih glavnih cest. V okviru tega projekta je bilo nadgrajenih tudi 6 km mestnih cest v mestu Marsabit.
- (b) V smislu izidov, ki jih je mogoče pripisati izboljšani površini vozišča, se je skrajšal čas potovanja. Različni deležniki so povedali, da so bili za 800 km dolgo pot od mesta Moyale do Nairobija prej potrebni trije dnevi s postankoma v mestih Marsabit in Isiolo ter da je obstajala nevarnost, da vozila obtičijo v blatu, zdaj pa je pot mogoče prevoziti v enem dnevu. Stroški obratovanja so se zmanjšali. Stroški najema tovornjaka in cene avtobusnih vozovnic so se npr. zmanjšale za tretjino. Povprečna dnevna količina prometa se je s 123 vozil leta 2014 povečala na 543 vozil januarja 2020, kar je sicer znatno povečanje, vendar še vedno majhna količina prometa³⁵.

70 Čeprav se to ni merilo, so predstavniki kenijske vlade in nekaterih mednarodnih organizacij potrdili izboljšan dostop do zdravstvenih in izobraževalnih storitev ter kmetijskih pridelkov. Poleg tega je bil regionalni koridor, katerega del je ta projekt, ključen za izboljšanje prehranske varnosti v tej regiji³⁶. S tem projektom so bili torej doseženi njegovi socialni izidi v obliki izboljšanega dostopa do osnovnih storitev. Ni pa še bilo dokazov, da bi ta cesta spodbudila gospodarsko rast.

³⁵ Za primerjavo: na odseku križišče Sabasaba–nasip Makupa–Changamwe (~ 3,2 km) je v povprečju vsak dan 37 000 vozil različnih vrst. Od teh je približno 12 000 težkih tovornih vozil. Cestni odseki zunaj komercialnega območja, tj. Miritini–Mazeras–Mariakani (~ 26 km), pa imajo v povprečju 9 500 vozil na dan, od tega 4 300 težkih tovornih vozil. *Vir: Mombasa to Mariakani (A109) Road. Preliminary and Detailed Engineering Design. Environmental and Social Impact Assessment (Esia) Report*, str. 153 in 154.

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

71 Cesta Merille–Marsabit poteka skozi redko poseljeno območje, kjer večina ljudi živi od pašniške živinoreje. To je tradicionalen način življenja, pri katerem se ljudje pogosto selijo, ker iščejo primerna območja za svoje živali in porabijo razmeroma malo industrijskih izdelkov. Zaradi neugodnih podnebnih razmer tam raste le malo rastlinja, med mestoma Marsabit in Merille ali okrog njiju pa je zelo malo industrije.

72 Cesta Merille–Marsabit je del avtoceste, ki povezuje kenijsko glavno mesto Nairobi z etiopskim glavnim mestom Addis Ababa, in ima potencial za povečanje trgovine med tema državama. Vendar še vedno razmeroma nizka uporaba te ceste (glej odstavek **69 (b)**) kaže na to, da stanje ceste ni bilo glavna ovira za rast trgovine. Tudi če bi tovorna vozila, ki prevažajo blago, predstavljala vseh 543 vozil na dan, bi to pomenilo le majhen delež količine prevoza v Keniji. Glavni oviri za trgovino med Kenijo in Etiopijo sta to, da Etiopija ni podpisala zavezujočih regionalnih trgovinskih sporazumov, in nestabilne varnostne razmere na etiopijski strani meje, zaradi česar pot skozi to regijo ni varna³⁷.

S tretjino pomoči iz 10. ERS za Kenijo so se podpirali mali kmetje v sušnih in polsušnih regijah, ki imajo majhen učinek na celotno kenijsko gospodarstvo

73 EU je zagotovila sredstva v višini 110,7 milijona EUR (32 % vseh sredstev za Kenijo) za sušne in polsušne regije, kjer imata pašništvo in poljedelstvo prevladujočo vlogo. V okrožjih na sušnih in polsušnih območjih živi 51 % kenijskega prebivalstva in 56 % revnih Kenijcev, pri čemer so revni opredeljeni kot tisti, ki živijo z manj kot 30 EUR na mesec na podeželskih območjih, in 60 EUR na mesec na mestnih območjih³⁸.

74 Projekt *Good Agricultural Practice* je bil namenjen izboljšanju znanja o ohranitvenem kmetijstvu in dobrih kmetijskih praksah med malimi kmeti na sušnih in polsušnih območjih, razvoju povezav s trgi in povečanju prehranske varnosti.

- (a) Kar zadeva izločke, 40 000 kmetov (0,42 % vseh kenijskih kmetov) zdaj uporablja nove metode.

³⁷ Prav tam, str. 43 in 22.

³⁸ Kenya National Bureau of Statistics: *Kenya Integrated Household Budget Survey 2015/2016*, str. 44, 46 in 49.

- (b) Kar zadeva izide, se je povprečni pridelek teh kmetov na hektar za žita in stročnice povečal za 121 % oz. 98 %, medtem ko so se proizvodni stroški znižali za 22 % za žita in za 19 % za stročnice. Ko se dobre kmetijske prakse uvedejo, za nadaljevanje doseganja rezultatov niso več odvisne od novih virov financiranja, zaradi česar ima ta projekt močan element trajnostnosti.

75 Organ National Drought Management Authority (NDMA) je izvajal projekte za izboljšanje odpornosti skupnosti na sušnih in polsušnih območjih na sušo.

- (a) Kar zadeva izločke, se je s temi projekti podprla vzpostavitev preventivnih orodij in okrepljenih lokalnih zmogljivosti za učinkovito upravljanje sušnih obdobj z desetimi projekti za strateško pripravljenost v desetih okrožjih.
- (b) Kar zadeva izide, so se s temi projekti zmanjšale usodne posledice suše. Po navedbah NDMA je bilo sporočeno število poginov živine v nekaterih okrožjih bistveno manjše od 70 %, sporočenih med prejšnjimi sušami v obdobju 2009–2011. V okrožjih Marsabit in Samburu je bilo sporočenih med 20 % in 40 % poginov živine, v okrožju Isiolo pa ni bil sporočen noben pogin.

76 Kar zadeva učinek, se je s temi projekti povečala prehranska varnost na sušnih in polsušnih območjih, poleg tega pa se je z njimi prispevalo k napredku Kenije na svetovnem indeksu lakote. Kenija je imela leta 2018 23,2 točke, kar je manj kot 28,0 leta 2010. Toda kmetijska proizvodnja malih kmetov na sušnih in polsušnih območjih se večinoma uporablja za lastno porabo. To je morda omejilo učinek na splošni razvoj Kenije.

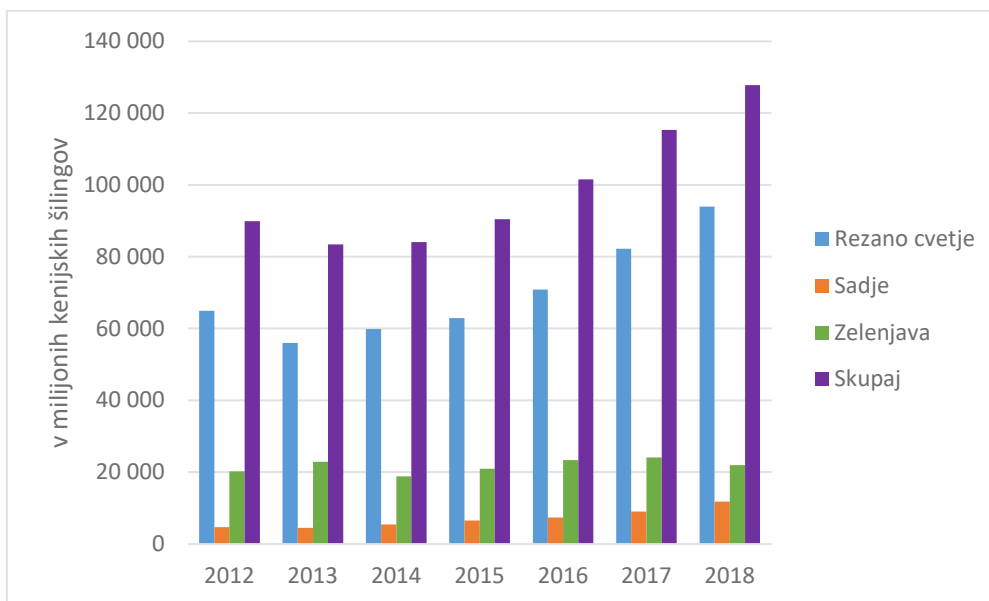
S projektom SMAP se je prispevalo k povečanju izvoza vrtnarskih proizvodov

77 Namen programa *Standards and Market Access Programme* (SMAP) je bil povečati konkurenčnost in dostop kenijskih vrtnarskih proizvodov do trga z boljšo prehransko varnostjo. Primer izločkov tega projekta je bila zagotovitev opreme kenijski službi Plant Health Inspection Service (KEPHIS) za izvajanje laboratorijskih analiz. Med izidi projekta je bila odstranitev navadnega fižola s seznama izdelkov, katerih izvoz v EU je omejen. Drug primer je območje brez vinskih mušic za pridelovalce manga, ki se zdaj vzpostavlja.

78 Sodišče je ugotovilo, da je program SMAP prispeval h količini izvoza in gospodarskemu razvoju. Z naložbo v višini 12,1 milijona EUR (3 % celotnega financiranja) se je podprla institucija z jasno in nepogrešljivo vlogo v procesu izvoza

kmetijskih proizvodov. Količina izvoza vrtnarskih proizvodov se je v zadnjih letih povečala. Tega napredka sicer ni mogoče pripisati samo projektu SMAP, vendar je ta k napredku zagotovo prispeval. Poleg tega povečanje količine izvoza kaže na to, da imajo kenijski vrtnarski proizvodi potencial za izvoz in da služba KEPHIS pomaga pri uresničevanju tega potenciala. Na [sliki 4](#) je prikazano povečanje količine izvoza vrtnarskih proizvodov.

Slika 4 – Povečanje količine izvoza vrtnarskih proizvodov



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov KEPHIS

Zaključki in priporočila

79 Sodišče se je pri tej reviziji osredotočilo na uspešnost dvostranske razvojne pomoči, ki je bila z ERS zagotovljena Keniji in je glavni vir financiranja EU za to državo. Preučilo je, ali Komisija in ESZD uspešno usmerjata ERS, tako da se z njimi lahko kar največ prispeva k zmanjševanju revščine v Keniji. Prišlo je do zaključka, da Komisija in ESZD nista dokazali, da pomoč EU, ki je bila odobrena za Kenijo, dovolj temelji na specifičnih potrebah te države in da je bila usmerjena v področja, na katerih lahko največ prispeva k zmanjšanju revščine. Sodišče je ugotovilo tudi, da so preučeni ukrepi, ki jih je financirala EU v okviru 10. ERS, prinesli pričakovane izločke in izide, vendar da učinek na splošni razvoj Kenije še ni bil dokazan.

80 Sredstva, dodeljena Keniji v okviru 11. ERS, so znašala 435 milijonov EUR, kar je ustrezalo približno 0,6 % prihodkov Kenije od davkov. Komisija in ESZD sta približno 90 % sredstev za Kenijo dodelili z uporabo formule, ne da bi sami izvedli specifično oceno ovir za razvoj in razvojnih ciljev te države. Poleg tega pri dodelitvah za to državo niso bila upoštevana nepovratna sredstva ali posojila, ki so jih zagotovili drugi donatorji.

81 Pri dodelitvi sredstev ERS so se upoštevali svetovni kazalniki upravljanja, vendar s tem procesom pomoči ni bilo mogoče povezati z napredkom države upravičenke na področju doseganja smotrnosti, upravljanja, zavezanosti strukturnim reformam ali nadzora nad korupcijo. Čeprav Kenija v zadnjih desetletjih ni dosegla velikega napredka pri spodbujanju pravne države in boju proti korupciji, Sodišče ni našlo dokazov, da bi EU za to državo za financiranje iz ERS določila dodatne pogoje.

82 Sodišče je ugotovilo, da je Komisija v skladu s svojim ciljem za najrevnejše države v okviru 11. ERS namenila več sredstev kot v okviru 10. ERS. Delež skupnih dodeljenih sredstev, ki so jih prejele najmanj razvite države in države z nizkimi prihodki, je bil 85 %, v okviru 10. ERS pa 80 %.

83 Toda zaradi uporabe formule dodelitve so države z večjim številom prebivalcev prejele manj pomoči na osebo. Razlog za to je, da je bil kazalnik števila prebivalcev omejen na 40 milijonov ljudi in da ni temeljil na skupnem številu prebivalcev te države, temveč na njegovem kvadratnem korenu. Če Komisija ne bi določila te zgornje meje, bi večje države prejele večino sredstev (glej odstavke [25](#) do [36](#)).

Priporočilo 1 – Ponoven razmislek o pristopu k dodeljevanju razvojne pomoči EU

Na podlagi primera Kenije naj Komisija in ESZD:

- (a) preučita metodo EU za dodeljevanje sredstev med države AKP, po potrebi pa naj vključita tudi Parlament, Svet in države članice;
- (b) uvedeta specifične pogoje za vzpostavitev jasne povezave med finančnimi dodelitvami in doseganjem smotrnosti države v preteklosti ter zavezanostjo vlade strukturnim reformam, vključno s pravno državo.

Časovni okvir: konec leta 2022.

84 Čeprav so razpoložljiva sredstva pokrila le majhen delež kenijskih razvojnih potreb, so bila razdeljena na številna področja, vključno s kmetijstvom, izrednimi razmerami zaradi suše, energijsko in prometno infrastrukturo, volitvami, upravljanjem javnih financ in pravosodnim sistemom. V kenijski nacionalni okvirni program za obdobje 2014–2020 ni bila vključena ocena tega, ali bo s sredstvi ERS, dodeljenimi tem področjem, dosežena kritična masa za doseganje pomembnih rezultatov, niti razlaga, kako naj bi se to doseglo. Prav tako v njem ni bilo pojasnjeno, kako se bo z izbranimi sektorji Kenija bolj podpirala pri zmanjševanju revščine (glej odstavke [41](#) do [44](#)).

Priporočilo 2 – Ocena kritične mase pri izbiri osrednjih sektorjev v Keniji

Komisija in ESZD naj ocenita, ali je za zneske, dodeljene posameznim osrednjim sektorjem in znotraj njih, verjetno, da bodo dosegli kritično maso za doseganje pomembnih rezultatov, ter razložita, kako bodo to dosegli.

Časovni okvir: konec leta 2022.

85 Sodišče npr. ni našlo utemeljitve, zakaj sta se Komisija in ESZD odločili, da ne bosta neposredno podprli sektorja proizvodnje. Mnogo gospodarstev, ki so doživela znaten razvojni napredek, se je preobrazilo, in sicer iz kmetijskih v industrijska. To se v Keniji ni zgodilo: kmetijstvo še vedno prispeva tretjino BDP te države, medtem ko proizvodnja pomeni le 10 %, kar je enako kot pred 40 leti. Drug primer zadeva kenijski sektor IKT, ki se je leta 2017 povečal za 10,9 %, Kenija pa je znana po svojih zmogljivostih za inovativne storitve (glej odstavke [45](#) do [47](#)).

86 Največja dodelitev sredstev iz 11. ERS, tj. 190 milijonov EUR (44 % vseh sredstev), je bila namenjena osrednjemu sektorju prehranske varnosti in odpornosti proti nenadnim podnebnim spremembam. Večina podpore v tem sektorju je bila namenjena skupnostim na sušnih in polsušnih območjih ter malim kmetom, da bi se jim zagotovila prehranska varnost in višji dohodek. S to podporo se bo verjetno izboljšal življenjski standard teh skupnosti, vendar se z njo ne prispeva h komercializaciji kmetijstva in povečanju kmetijske predelave (glej odstavke [51](#) do [55](#)).

87 V nacionalnem okvirnem programu je bilo sektorju infrastrukture namenjenih 175 milijonov EUR, poleg tega pa so bile v njem navedene številne ambicije, vključno s prizadevanji, za katera je potrebnih veliko virov, kot so razvoj novih sončnih in vetrnih virov ter prometnih omrežij (kot so ceste in pristanišča). Po mnenju Sodišča pomembnost teh načrtov ni vprašljiva, vendar je znesek premajhen za izvedbo vseh teh načrtov ali za doseganje pomembnega učinka na razvoj tega sektorja (glej odstavke [56](#) do [62](#)).

88 Sektor „odgovornosti javnih institucij“ je prejel 60 milijonov EUR, ta sredstva pa so bila usmerjena v tri sisteme: volitve, upravljanje javnih financ in pravosodje. Čeprav šibka pravna država in korupcija štejeta za resni oviri za razvoj Kenije, se s pomočjo EU ne obravnavata neposredno. Sodišče ni našlo pojasnila, zakaj je bilo financiranje usmerjeno v alternative zaporni kazni in zagotavljanje pravne pomoči za revnejše, ne pa neposredno v boj proti korupciji (glej odstavke [63](#) do [67](#)).

89 Sodišče je preučilo tudi vzorec ukrepov v Keniji, ki je zajemal 53 % odhodkov v okviru 10. ERS, in ocenilo, ali so bili s temi ukrepi doseženi pričakovani izločki, izidi in učinek. Čeprav so bili s temi projekti na splošno doseženi pričakovani izločki in izidi, Sodišče ni našlo dokazov, da bi imeli viden učinek na razvoj te države (glej odstavke [45](#) do [78](#)).

Priporočilo 3 – Dajanje prednosti trajnostnemu gospodarskemu razvoju in pravni državi v Keniji

Komisija in ESZD naj dajeta prednost sektorjem, ki imajo potencial za privabljanje tujih neposrednih naložb, ustvarjanje delovnih mest in rast izvoza, ter ukrepom za podporo pravne države, vključno z bojem proti korupciji.

Časovni okvir: konec leta 2022.

To poročilo je sprejel senat III, ki ga vodi članica Evropskega Računskega sodišča Bettina JAKOBSEN, v Luxembourggu na zasedanju 16. junija 2018.

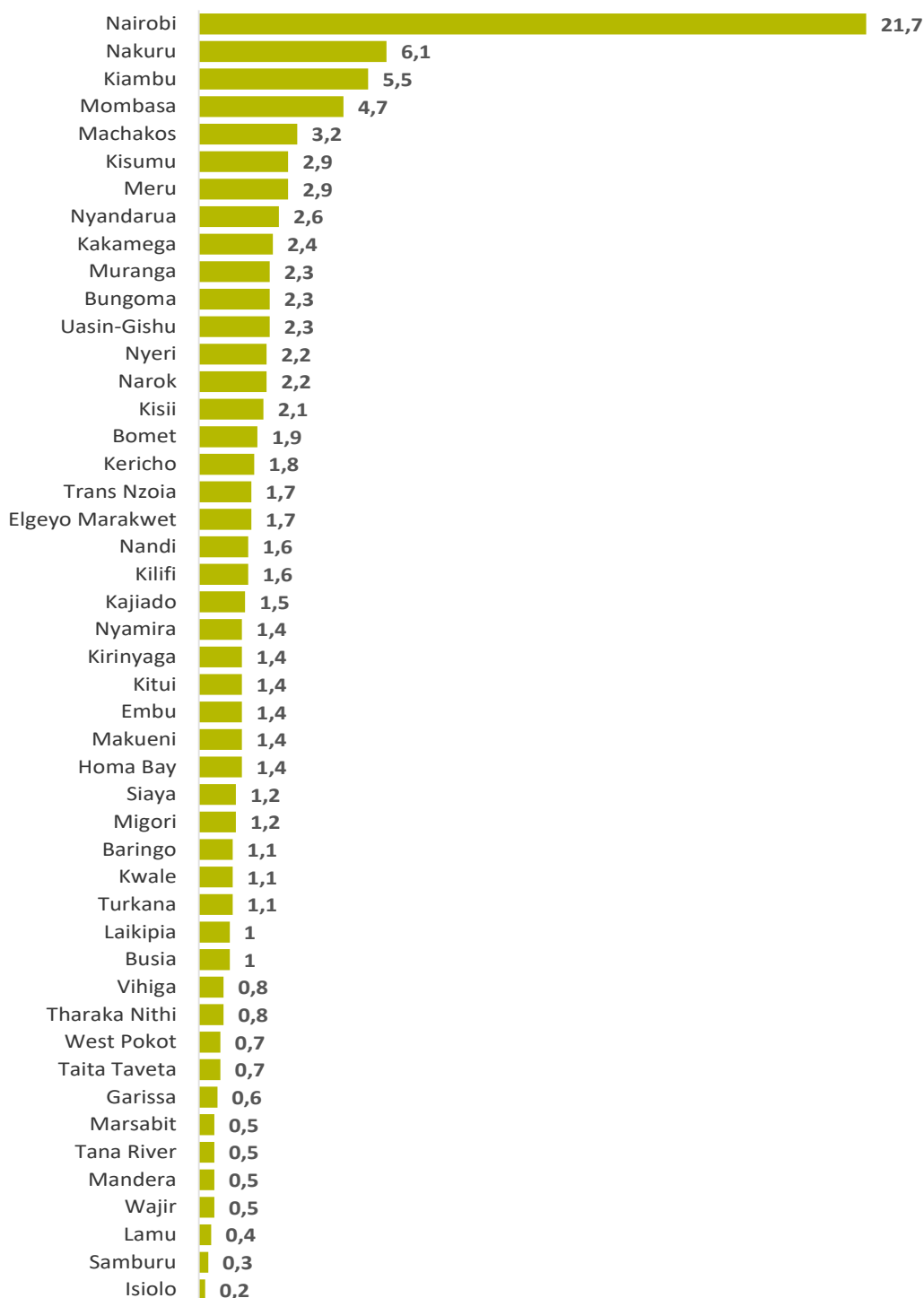
Za Evropsko računsko sodišče

Klaus-Heiner LEHNE
Predsednik

Priloge

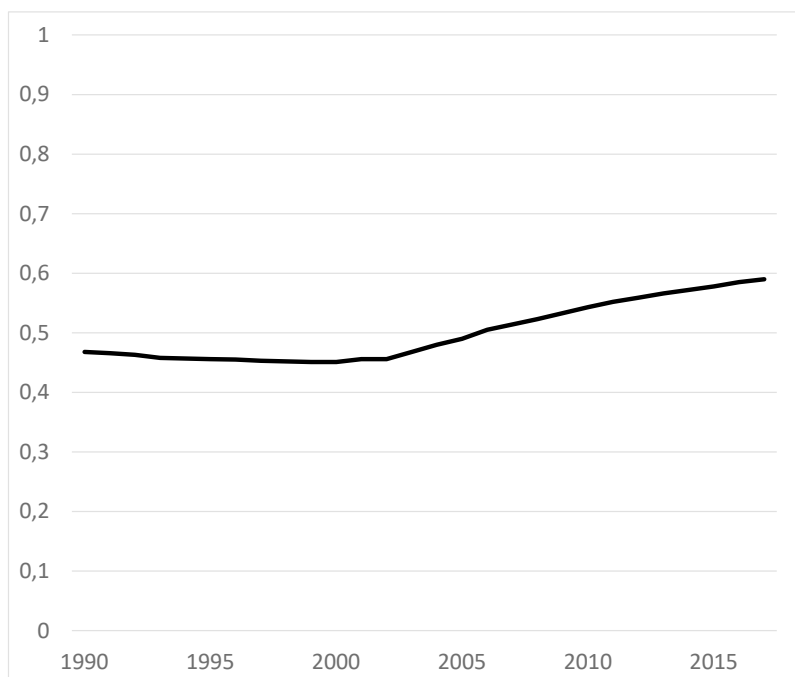
Priloga I – Kazalniki človekovega razvoja v Keniji

Slika 5a – Povprečen prispevek držav k bruto domačemu proizvodu v Keniji v obdobju 2013–2017



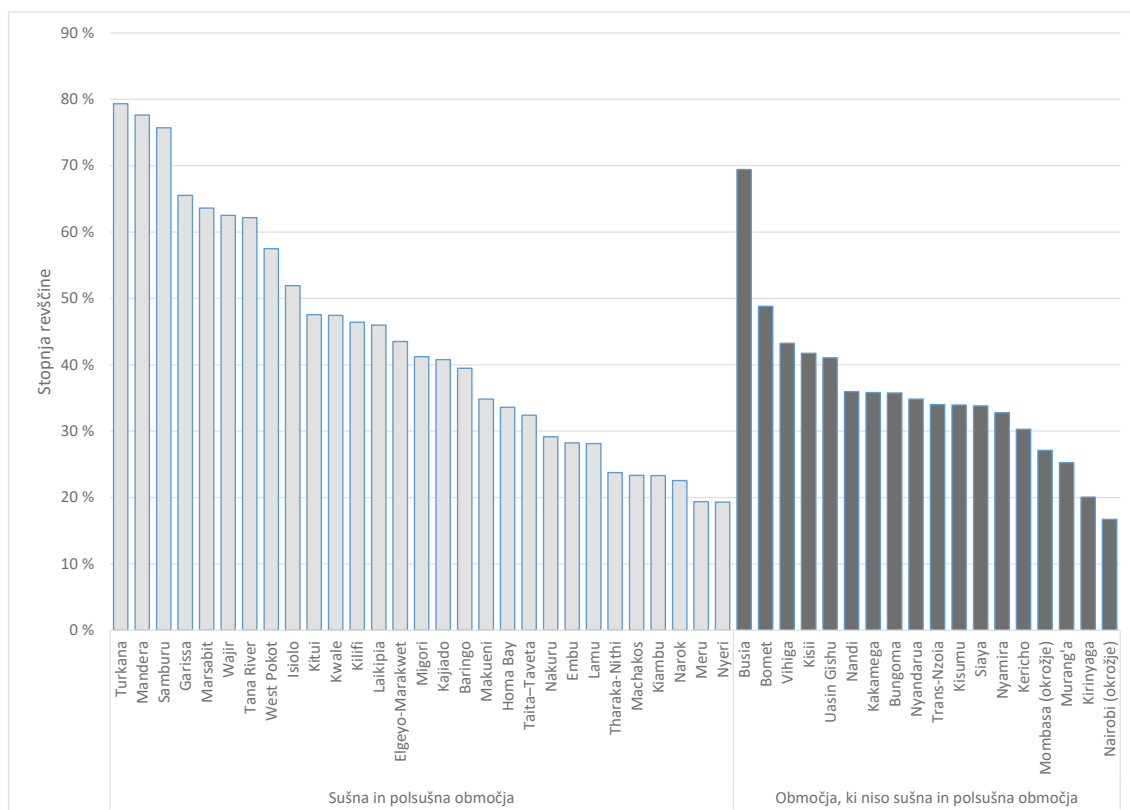
Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Svetovne banke

Slika 5b – Indeks človekovega razvoja



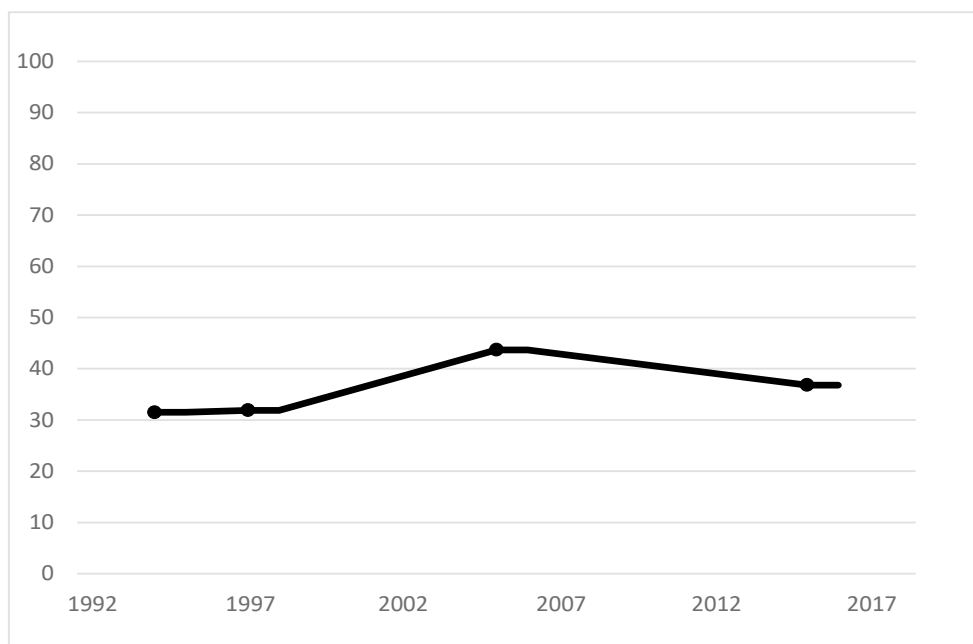
Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi indeksov in kazalnikov človekovega razvoja: 2018 Statistical Update, UNDP

Slika 5c – Stopnje revščine v Keniji



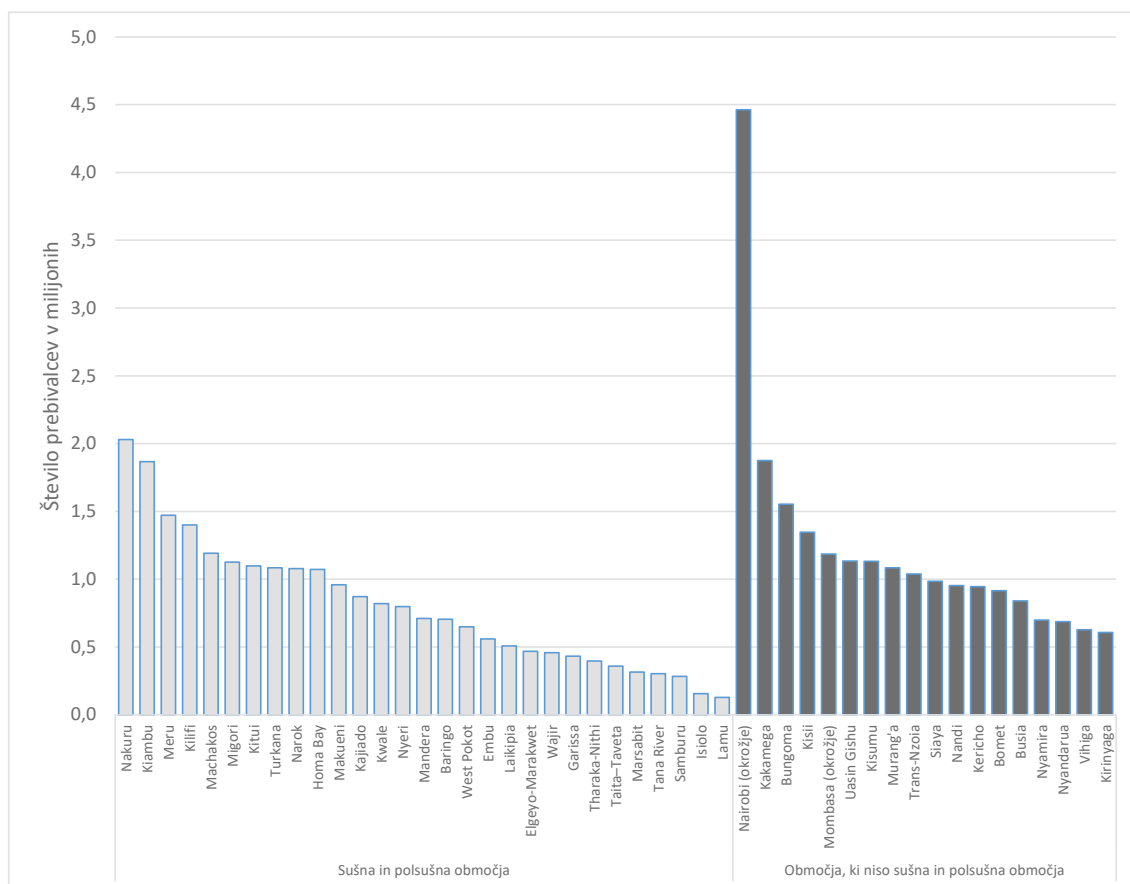
Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi 2015/2016 Kenya Integrated Household Budget Survey

Slika 5d – Odstotek prebivalstva, ki živi z manj kot 1,90 USD na dan



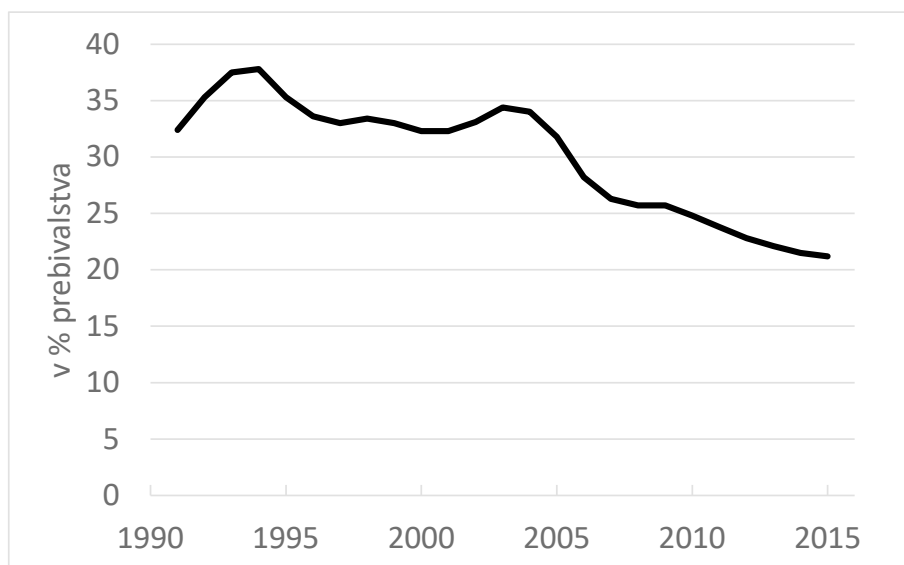
Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Svetovne banke, *World Development Indicators*, oktober 2019, delež prebivalstva, ki živi z manj kot 1,90 USD na dan (v % prebivalstva)

Slika 5e – Število prebivalcev po okrožjih



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi *2015/2016 Kenya integrated Household Budget Survey*,

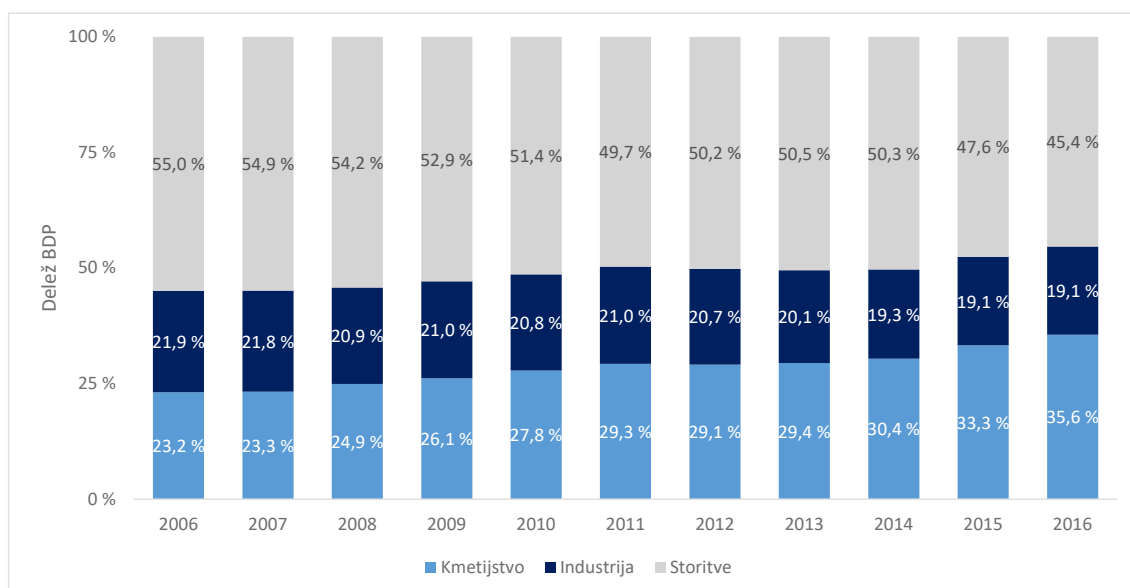
Slika 5f – Podhranjenost



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Svetovne banke, *World Development Indicators*, oktober 2019

Priloga II – Podatki in tabele o kenijskem gospodarstvu

Slika 6 – Deleži gospodarskih sektorjev v BDP med letoma 2006 in 2016



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Svetovne banke, *World Development Indicators*, deleži gospodarskih sektorjev v BDP Kenije

Tabela 3 – BDP po sektorjih (v % BDP v tekočih cenah)

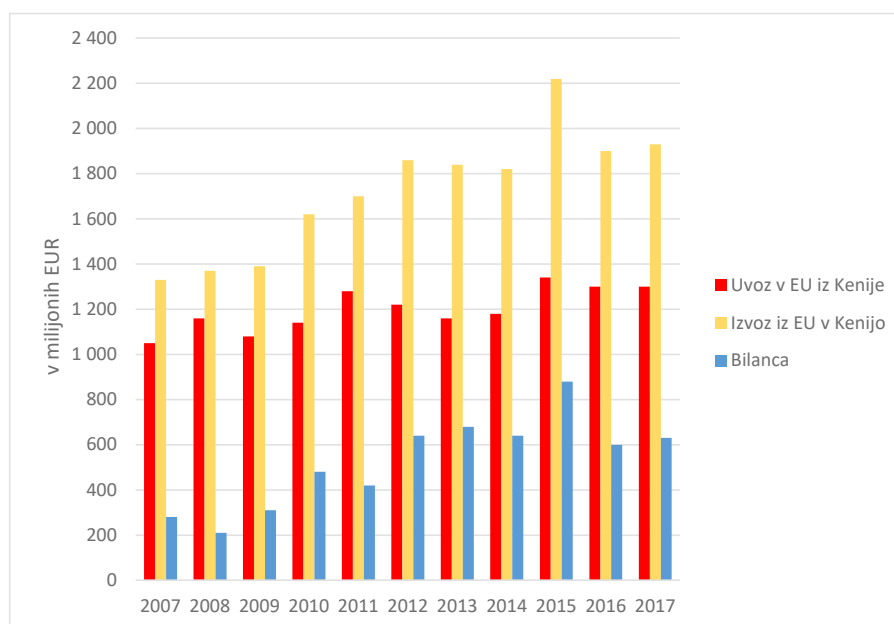
	2011	2016	2017
Kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo in lov	29,3	35,6	31,5
od tega ribištvo	0,8	0,8	0,5
Rudarstvo in pridobivanje kamnin	1,0	0,9	0,8
od tega nafta	–	–	–
Proizvodnja	13,1	10,0	8,4
Elektrika, plin in voda	2,1	2,6	2,5
Gradbeništvo	4,9	5,5	5,8
Trgovina na debelo in drobno; popravilo vozil; gospodinjski izdelki, restavracije in hoteli	10,5	8,7	8,4
od tega restavracije in hoteli	1,5	0,8	0,8
Promet, skladiščenje in zveze	9,8	9,6	9,1
Finance, nepremičnine in poslovne storitve	15,2	14,7	14,9
Javna uprava in obramba, varnost	4,7	4,4	4,3
Druge storitve*	9,4	7,9	14,3
Bruto domači proizvod po osnovnih cenah/faktorskih stroških	100,0	100,0	100,0

Vir: AfDB 2018 *African Economic Outlook*

Tabela 4 – Saldo tekočega računa plačilne bilance (v % BDP)

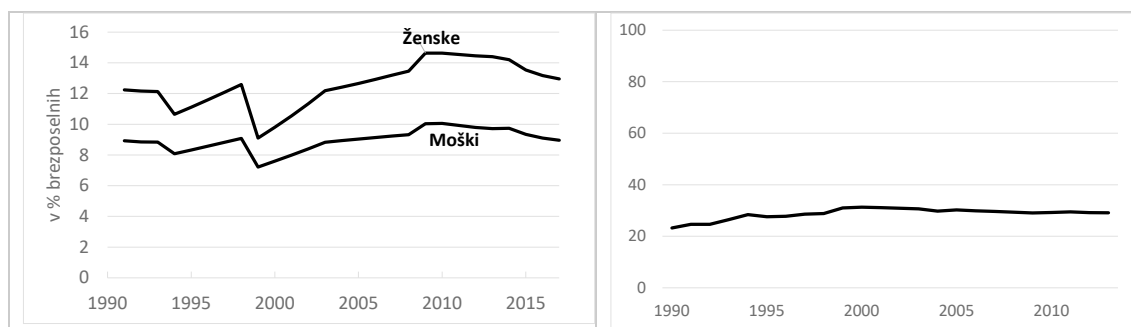
	2009	2014	2015	2016	2017 (o)	2018 (n)	2019 (n)
Trgovinska bilanca	-13,4	-17,4	-13,1	-11,2	-11,9	-11,7	-12,3
Izvoz blaga	12,2	10,1	9,4	8,1	7,7	7,0	7,3
Uvoz blaga	25,6	27,6	22,5	19,3	19,6	18,7	19,6
Storitve	2,9	2,7	2,1	2,4	2,7	2,7	3,1
Faktorski (primarni) dohodek	-0,4	-1,4	-1,1	-1,0	-1,2	-1,0	-0,9
Tekoči transferji	6,2	5,7	5,4	4,6	4,3	4,4	4,9
Saldo tekočega računa	-4,6	-10,4	-6,7	-5,2	-6,1	-5,6	-5,2

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi AfDB, 2018 African Economic Outlook

Slika 7 – Trgovina med EU in Kenijo

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov iz *European Union, Trade in goods with Kenya*, Eurostat

Slika 8 – Brezposelnost v Keniji in indeks gospodarske ranljivosti



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi *World Development Indicators* Svetovne banke, oktober 2019

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi retrospektivnega indeksa gospodarske ranljivosti *Fondation pour les études et recherches sur le développement international (Ferd)*, verzija iz leta 2015

Priloga III – Seznam revizijskih pogovorov

Sodišče se je v okviru svojega revizijskega obiska v Keniji, ki je potekal od 4. do 14. februarja 2019, sestalo s predstavniki naslednjih organizacij:

- nemška trgovinska zbornica,
- francoska trgovinska zbornica,
- German Business Association Kenya,
- ameriška trgovinska zbornica,
- ministrstvo za zunanje zadeve,
- ministrstvo za finance (nacionalni revizijski urad),
- ministrstvo za promet, infrastrukturo, stanovanjske zadeve in razvoj mest,
- ministrstvo za kmetijstvo,
- ministrstvo za informacijsko tehnologijo, komunikacije in tehnologijo,
- agencija za razvoj Konza Technopolis,
- Evropska investicijska banka (EIB),
- Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW),
- African Development Bank (AfDB),
- Agence française de développement (AFD),
- predstavniki Danske, Francije, Nemčije, Združenega kraljestva, Nizozemske, Italije in Švedske,
- USAID Kenya,
- Svetovna banka, regionalni urad,
- Organizacija Združenih narodov za prehrano in kmetijstvo (FAO),
- Kenya Association of Manufacturers,
- Kenya Plant Health Inspectorate Service (KEPHIS),
- obiski projektov za gradnjo cest ter projektov na področju zaščite pred sušo in kmetijstva,
- predstavniki Kenya National Highways Authority (KENHA),
- predstavniki okrožij Marsabit, Isiolo in Laikipia,
- predstavniki Kenya Wildlife Service (KWS),

- predstavniki Anolei Women's Cooperative, Loglogo Girls Secondary School, Isiolo Girls High School, Kamboe Primary School in Livestock Vaccination Programme.

Poleg tega so se neodvisni strokovnjaki iz naslednjih organizacij udeležili delavnice, na kateri so razpravljali o relevantnosti osrednjih sektorjev, ki jih je izbrala EU:

- Critical Mass (skupina za promocijo kolesarjenja),
- Flone Initiative (pobuda za podporo žensk v sektorju prometa),
- Kenya Alliance of Resident Association,
- Kenya Institute for Public Policy Research and Analysis (KIPPRA),
- Kenya National Commission on Human Rights,
- Kenya Red Cross Society,
- Institute for Development Studies, Univerza v Nairobiu,
- Svetovna banka,
- Amnesty International Kenya.

Priloga IV – Zaznava korupcije v Keniji

67 %	meni, da se je korupcija v predhodnih 12 mesecih povečala
45 %	uporabnikov javnih storitev je v predhodnih 12 mesecih plačalo podkupnino
71 %	meni, da njihova vlada ni uspešna v boju proti korupciji
54 %	meni, da običajni državljani lahko prispevajo k boju proti korupciji

Tabela 5 – Pogledi državljanov in izkušnje s korupcijo

Stopnje podkupnin ¹	2015	2019
Skupna stopnja podkupnin	37 %	45 %
Javne šole	9 %	14 %
Javne klinike in zdravstveni centri	11 %	18 %
Osebni dokumenti	39 %	38 %
Javne službe	20 %	35 %
Policija	49 %	48 %
Ali se je stopnja korupcije v predhodnih 12 mesecih spremenila?	2015	2019
Zvišala se je	64 %	67 %
Znižala se je	18 %	18 %
Ostala je enaka	14 %	10 %
Ne vem	4 %	5 %
Nočem odgovoriti	0 %	0 %
Ali lahko običajni ljudje prispevajo k boju proti korupciji?	2015	2019
Da	58 %	54 %
Ne	35 %	36 %
Niti da niti ne	6 %	5 %
Ne vem/nočem odgovoriti	2 %	5 %

Korupcija po institucijah ²	2015	2019
Predsednik države/vlade	27 %	36 %
Poslanci	45 %	47 %
Državni uradniki	46 %	47 %
Uradniki lokalnih upravnih organov	36 %	45 %
Policija	75 %	66 %
Sodniki	33 %	28 %
Verski voditelji	13 %	12 %
Nevladne organizacije	–	16 %
Vodstveni delavci v podjetjih	38 %	31 %
Tradicionalni voditelji	12 %	14 %
Ali je vlada uspešna ali neuspešna v boju proti korupciji?	2015	2019
Uspešna	27 %	25 %
Neuspešna	70 %	71 %
Ne vem	3 %	4 %
Nočem odgovoriti	0 %	0 %

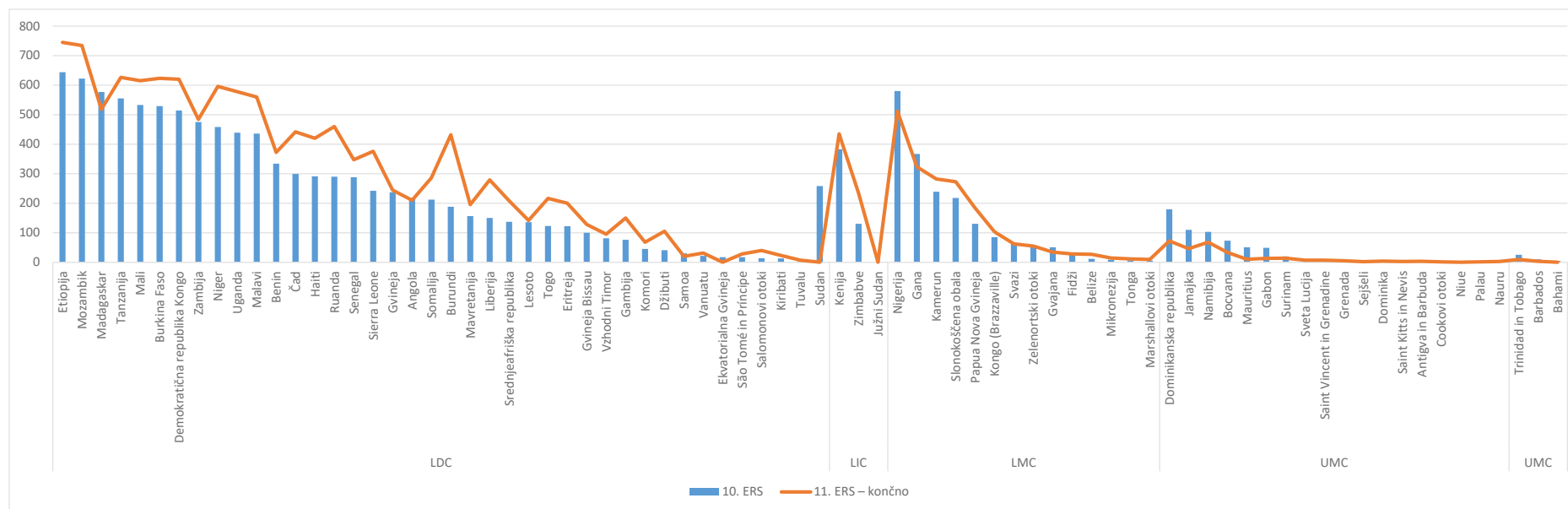
¹Na podlagi odgovorov sodelujočih, ki so v zadnjih 12 mesecih uporabili te javne storitve.

²Odstotek sodelujočih, ki menijo, da je v teh institucijah večina zaposlenih podkupljivih ali da so podkupljivi vsi zaposleni.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi *Global corruption barometer Africa 2019 citizens' views and experiences of corruption*.

Priloga V – Primerjava sredstev, dodeljenih za posamezne države v okviru 10. in 11. ERS

Slika 9 – Končne dodelitve iz 11. ERS v primerjavi s končnimi dodelitvami iz 10. ERS (po odobritvi držav članic)



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi tabele DEVCO o dodeljenih sredstvih v okviru 11. ERS

Priloga VI – Ukrepi, financirani v okviru 10. ERS

Podsektor	Opis	Sklenjene pogodbe v milijonih EUR	% skupne dodelitve
Infrastruktura			
Gradnja cest	cesta Merille River–Marsabit, podeželske ceste z vzhodni regiji Kenije, ceste za odpravo manjkajočih povezav in infrastruktura za nemotoriziran promet v Nairobi, nadgradnja cest v nacionalna parka Mt. Kenya National Park in Aberdare National Park in znotraj njiju ter gradnja mostu čez Galana River v nacionalnem parku Tsavo East National Park	177,6	45,4 %
Kmetijstvo in razvoj podeželja			
Razvoj sektorja kmetijstva	<i>Agricultural Productivity Research (ASAL), The Sorghum Value Chain Development, Re-introduction and Commercialization of Cassava for Improved Livelihoods through Whole Value Chain Model, Coffee Productivity, Livelihood Diversification through Sorghum and Green Gram Value Chain Development, Kenya Cereal Enhancement Programme in Increased productivity and profitability of smallholder farmers through promotion and up – scaling of GAP and CA in productive Semi-Arid areas</i>	46,2	11,8 %
Obvladovanje tveganja suše	<i>Samburu Pastoralists Livelihood Improvement, Enhanced Community Resilience to Drought through Innovative Market Based Systems, Improved Community Drought Response and Resilience, The Community Environment Facility II, ASAL Drought Management, Promote and Strengthen Enterprises and Market Systems in Drought-Prone ASAL Areas, Sustainable Livelihoods Through Value Chain Development for Pastoral Communities in Turkana, Index Based Livestock Insurance, Science to inform design of community-level actions and policy decisions, Improving the quality and quantity of ecosystem services, The Water Towers Protection and Climate Change Mitigation and Adaptation Programme in Independent Fact Finding Mission to the Embobut Forest</i>	40,4	10,3 %
Odpornost proti suši in vzdržljivost v primeru suše	<i>Drought Contingency Fund</i>	9,7	2,5 %
Krepitev institucij	tehnična pomoč za NDMA in obvladovanje suše v sušnih in polsušnih regijah	14,4	3,7 %
Razvoj podeželja	<i>Community Development Initiatives</i>	19,2	4,9 %
Upravljanje, trgovina in sodelovanje			
Podpora prenosa pristojnosti	različni projekti za podporo prenosa pristojnosti in lokalnega gospodarskega razvoja	17,6	4,5 %
Podpora civilne družbe	krepitev civilne družbe za uspešnejše sodelovanje pri demokratičnem upravljanju in reformah, <i>Bridging Divides</i> v okviru <i>Accountable Governance Programme</i>	4,0	1,0 %
Volitve	<i>Support to Electoral Reform and the Constitutional Referendum Process</i>	2,4	0,6 %
Pravna in pravosodna podpora	tehnična pomoč ministrstvu za pravosodje	0,9	0,2 %
Trgovina in razvoj zasebnega sektorja	<i>Support to Negotiations of Comprehensive EPA, EU Kenya Standard and Market Access Programme (SMAP) – komponente Private sector, KEPHIS, SMAP (KEBS), SMAP (DVS), Technical Assistance to SMAP, Supply of Laboratory Equipment for KEBS, DVS and KEPHIS, Administration Agreement with World Bank</i>	14,1	3,6 %
Tehnično sodelovanje	projekti tehnične pomoči različnim ministrstvom	7,4	1,9 %
Pogodbe niso bile sklenjene za		37,4	9,6 %
Skupaj		391,4	100,0 %

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

Cesta Merille–Marsabit (prispevek ERS: 88 milijonov EUR, kar predstavlja 22 % sredstev 10. ERS in 50 % sredstev za sektor prometne infrastrukture) je bila zadnji odsek 1 495 km dolge avtoceste, ki povezuje Nairobi z Addis Ababo v Etiopiji. Cilj tega projekta je bila večja trajnostna in pravična gospodarska rast. Ta cilj se ni odražal le v kazalnikih rasti trgovine in BDP, temveč tudi v Ginijevem koeficientu (merilo neenakosti) in številu revnih, stopnji zaposlenosti, udobju potnikov in varnosti v cestnem prometu, kar kaže na močno socialno komponento.

Pri **turističnih cestah** v nacionalnih parkih (prispevek ERS: 13 milijonov EUR) je poudarek predvsem na povečanju števila obiskovalcev v nacionalnih parkih, na primer z nadgradnjo dovoznih cest v narodnih parkih Mount Kenya National Park in Aberdare National Park.

Projekti za izboljšanje **mestnih cest** v Nairobiju (prispevek ERS: 31 milijonov EUR) so bili osredotočeni na pravično gospodarsko rast z izboljšanjem prometnih operacij in upravljanja prometa v Nairobiju in na njegovem obrobju. Poleg institucij, pri katerih so se krepile zmogljivosti, naj bi tudi mnogi drugi socialni in gospodarski akterji imeli koristi od boljše dostopnosti, manjših stroškov prevoza, razvoja zasebnega sektorja in možnosti za zaposlitev. Primeri kazalnikov, uporabljenih za projekte, so bili: stopnja rasti BDP, Ginijev koeficient, podatki o trgovini, število revnih, stopnja brezposelnosti, zmanjšanje onesnaženosti ter večje udobje in varnost.

Cilj programa za **izboljšanje žit** (prispevek ERS: 27,1 milijona EUR) je bil podpirati male kmete pri prehodu s kmetijstva za samooskrbo na komercialno kmetijstvo z izboljšanjem pridelka več kmetijskih rastlin.

Namen projekta **Agricultural Productivity** (prispevek ERS: 4 milijone EUR) je bil izboljšanje blaginje gospodinjstev v sušnih in polsušnih regijah z izboljšanjem produktivnosti, trženja pridelkov in ravni prihodkov. Njegov cilj je bil zmanjšanje števila ljudi, ki živijo od pašniške živinoreje in so pod pragom revščine, in deleža otrok s pomanjkljivo prehrano.

Ukrepi, osredotočeni na **Good Agricultural Practice** (prispevek ERS: 9,5 milijona EUR), so bili namenjeni podpori malim kmetom, zlasti v kmetijstvu za samooskrbo, in sicer s povečanjem njihove produktivnosti.

Namen sklada **Drought Contingency Fund** (prispevek ERS: 9,7 milijona EUR) je bil pospešiti odziv na suše, da bi se zaščitila obstoječa osnovna sredstva Kenije z vnaprejšnjim oblikovanjem rezerve za financiranje, ki bi se lahko uporabila brez čakanja na izpolnitev zavez o pomoči. S tem naj bi se izboljšala odpornost skupnosti na sušnih in polsušnih območjih na sušo in zmanjšalo število ljudi, ki potrebujejo podporo pri preskrbi s hrano.

Cilj projektov v okviru **Livelihood Support** (prispevek ERS: 1,7 milijona EUR) je bil spodbuditi diverzifikacijo živinoreje, omogočiti zanesljive trge za živino in živalske proizvode ter okrepiti bazo znanja za izboljšanje upoštevanja podnebnih sprememb in izboljšanje tržne usmerjenosti.

Namen programa **Standards and Market Access Programme** (SMAP) (prispevek ERS: 12,1 milijona EUR) v okviru sektorja „odgovornosti javnih institucij“ je bil okrepitev pravnega okvira in institucionalne infrastrukture za preizkušanje in certifikacijo proizvodov rastlinskega in živalskega izvora. Medtem ko je bil eden od namenov projekta podpiranje izvoza, so bili med deležniki, ki so imeli koristi od laboratorijskega testiranja proizvodov, tudi mali kmetje.

Priloga VII – Ukrepi, financirani v okviru 11. ERS

Trajnostna infrastruktura					
Št. ERS	Podsektor	Opis	Zneski, za katere so bile sklenjene pogodbe, v milijonih EUR	v % skupne dodelitve	
11. EDF	Energija in promet	podpora Keniji za sektorja energije in prometa	12,8	2,9 %	
	Infrastruktura	prispevek k Skladu za spodbujanje naložb v Afriki za podporo sektorjev energije in prometa v Keniji – pristanišče Mombasa	19,6	4,5 %	
	Promet	Urban Mobility Programme	-	0,0 %	
	Energija	prispevek k platformi Africa Investment Platform za podporo sektorja oskrbe z energijo v Keniji	7,0	1,6 %	
	Podeželske ceste	Podeželske ceste, odporne na podnebne dejavnike, s kombiniranjem s Skladom za spodbujanje naložb v Afriki (z Agence Française de Développement)	30,0	6,9 %	
	Skupaj za sektor			69,3	15,9 %
Prehranska varnost in odpornost proti nenadnim podnebnim spremembam					
Št. ERS	Podsektor	Opis	Zneski, za katere so bile sklenjene pogodbe, v milijonih EUR	v % skupne dodelitve	
11. EDF	Razvoj sektorja kmetijstva	podpiranje procesa preoblikovanja kmetijstva in decentraliziranega upravljanja zemljiške posesti	15,8	3,6 %	
	Obvladovanje tveganja suše	preprečevanje izrednih razmer zaradi suše: podpiranje obvladovanja tveganja suše in usklajevanja na tem področju	29,7	6,8 %	
	Odpornost proti suši in vzdržljivost v primeru suše	preprečevanje izrednih razmer zaradi suše: infrastruktura, odporna na podnebne dejavnike, za boljšo oskrbo z vodo in sanitarno oskrbo na sušnih in polsušnih območjih	19,3	4,4 %	
	Odpornost proti suši in vzdržljivost v primeru suše	preprečevanje izrednih razmer zaradi suše: podpiranje odpornih virov preživetja in obvladovanja tveganja suše	30,1	6,9 %	
	Razvoj sektorja kmetijstva	Agri-biz: dostojna delovna mesta za mlade in ženske v kmetijskih vrednostnih verigah v Keniji	23,2	5,3 %	
	Razvoj sektorja kmetijstva	Agri-Fi: podpiranje produktivnega kmetijstva	45,0	10,3 %	
	Skupaj za sektor			163,0	37,5 %
Odgovornost javnih institucij					
11. EDF	Pomoč pri volitvah	Long Term Elections Assistance Programme (LEAP)	5,0	1,1 %	
	Pravna država	Programme for Legal Empowerment and Aid Delivery (PLEAD)	29,1	6,7 %	
	Upravljanje javnih financ	Public Accountability and Service Delivery (PASEDE)	26,0	6,0 %	
	Skupaj za sektor			60,1	13,8 %
Ukrep podpore					
11. EDF	Ukrep podpore	Ukrep podpore	2,9	0,7 %	
	Sodelovanje in dialog	Instrument za sodelovanje in dialog	5,0	1,1 %	
	Skupaj za sektor			7,9	1,8 %
	SKUPAJ			300,4	69,0 %

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

Glosar

Agenda za spremembe: Načrt EU za razvojno politiko, s katerim je bila uvedena vrsta ključnih načel in prioritet za izboljšanje učinka in uspešnosti pomoči.

Delegacija EU: Struktura Evropske komisije, ki zastopa interese EU in njenih državljanov v državah gostiteljicah po celem svetu.

Evropska investicijska banka: Banka EU, ki je v lasti držav članic EU in zastopa njihove interese. Z drugimi institucijami EU tesno sodeluje pri izvajanju politike EU.

Evropski razvojni sklad: Glavni instrument, s katerim EU zagotavlja razvojno pomoč afriškim, karibskim in pacifiškim državam ter čezmorskim državam in ozemljem.

Kazalnik izločkov (tudi kazalnik procesa): Merljiva spremenljivka, s katero se zagotavljajo informacije za vrednotenje nečesa, kar je bilo s projektom ali programom proizvedeno ali doseženo.

Kazalnik učinka: Merljiva spremenljivka, s katero se zagotavljajo informacije o dolgoročnih posledicah zaključenega projekta ali programa, ki so lahko socialno-ekonomske, okoljske in finančne.

Kazalnik vložkov: Merljiva spremenljivka, s katero se zagotavljajo informacije o kadrovskih, finančnih, fizičnih, upravnih ali regulativnih sredstvih, uporabljenih za izvedbo projekta ali programa.

Kazalniki izida: Merljiva spremenljivka, s katero se zagotavljajo informacije za vrednotenje posledic izločkov za upravičence.

Kombiniranje: Kombiniranje posojil in nepovratnih sredstev z namenom mobilizacije dodatnega kapitala.

Načrtovanje razvojnih programov: Proces odločanja, v okviru katerega Evropska služba za zunanje delovanje in Komisija določita strategije, prioritete in dodelitve.

Razvojni cilji tisočletja: Svetovne ciljne vrednosti za zmanjšanje revščine in njenih pojavnih oblik do leta 2015, ki so jih na milenijskem vrhu ZN septembra 2000 določili svetovni voditelji in velike razvojne institucije.

Revščina: Stanje, v katerem posameznik nima dovolj virov za izpolnitev osnovnih potreb za preživetje in ne more sodelovati v družbenem življenju.

Rezultat: Takojšnji učinek projekta ali programa po njegovem zaključku, kot sta izboljšana zaposljivost udeležencev tečajev ali boljši dostop po izgradnji nove ceste.

Trajnostnost: Sposobnost razvojnega projekta, da svoje rezultate ohrani tako dolgo, kot je potrebno (tj. da je dovolj dobro uveljavljen, samozadosten in/ali financiran, da se lahko nadaljuje).

Seznam kratic in okrajšav

AFD: Agence française de développement

AfDB: Afriška razvojna banka

AKP: afriške, karibske in pacifiške države

BDP: bruto domači proizvod

DEVCO: Generalni direktorat za razvoj in sodelovanje

EIB: Evropska investicijska banka

ERS: Evropski razvojni sklad

ESZD: Evropska služba za zunanje delovanje

FAO: Organizacija Združenih narodov za prehrano in kmetijstvo

GD: generalni direktorat Evropske komisije

IKT: informacijska in komunikacijska tehnologija

KEBS: kenijski urad za standarde

KEPHIS: kenijska služba inšpektorata za zdravje rastlin

LDC: najmanj razvita država

LIC: država z nizkimi prihodki

LMIC: države z nizkimi in srednjimi prihodki

NDMA: nacionalni organ za obvladovanje suš

NIP: nacionalni okvirni program

NVO: nevladna organizacija

OECD: Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj

PDEU: Pogodba o delovanju Evropske unije

SMAP: program za standarde in dostop do trga

URP: uradna razvojna pomoč

ZN: Združeni narodi

**ODGOVORI KOMISIJE IN EVROPSKE SLUŽBE ZA ZUNANJE DELOVANJE NA
POSEBNO POROČILO EVROPSKEGA RAČUNSKEGA SODIŠČA
„RAZVOJNA POMOČ EU ZA KENIJO“**

POVZETEK

Kenija je delujoča demokracija, največje in najbolj diverzificirano gospodarstvo v vzhodni Afriki ter regionalno vozlišče za promet, finance in trgovino. Leta 2014 je poleg Sudana postala edina država z nižjimi srednjimi prihodki v vzhodni Afriki. Kenija k mirovni misiji Afriške unije v Somaliji (AMISOM) prispeva vojake ter gosti približno pol milijona beguncev iz Somalije in Južnega Sudana. Je strateška država v širšem Afriškem rogu, s katero si EU deli interese, liberalne in demokratične vrednote ter večstranske agende. Lahko bi prispevala k stabilizaciji razmer v regiji.

Demokracija v Keniji ostaja krhka, pri čemer se država spopada z vztrajnimi neenakostmi, etničnim razkolom in vprašanji upravljanja, kot sta korupcija in nasilje na volitvah. Te težave je treba obravnavati, saj lahko ovirajo prevlado pravne države in njen gospodarski razvoj. Predsednik Uhuru Kenyatta je po ponovni izvolitvi leta 2017 začel izvajati ambiciozen razvojni načrt, t. i. „Big 4 Agenda“ (agenda „Veliki štirje“), okrepil je boj proti korupciji, ki je privedel do aretacije številnih visokih politikov, in dal pobudo za načrt sprave z vodjem opozicije.

EU je na tej podlagi in po nekaterih težkih izkušnjah med splošnimi volitvami v Keniji leta 2017 pripravljena izboljšati odnose s to državo. Z dialogom in sodelovanjem je že prispevala h gospodarskemu in družbenemu napredku Kenije. Zdaj si prizadeva s Kenijo vzpostaviti partnerstvo in povečati naložbe v podporo agende „Veliki štirje“, poglobiti dialog in sodelovanje na področjih v skupnem interesu, kot sta trajnostni razvoj, ki ustvarja nova delovna mesta, ter boj proti terorizmu in podnebnim spremembam, ter skleniti zavezništvo za mir in varnost v širši regiji in na področju večstranskih agend.

Kenija je s podporo, ki jo je s svojim sodelovanjem zagotovila EU, dosegla znaten gospodarski, družbeni in institucionalni napredek.

- Delež Kenijcev, ki živijo pod mednarodnim pragom tveganja revščine (leta 2011 je pariteta kupne moči znašala 1,90 USD na dan), se je s 43,6 % v letih 2005–2006 zmanjšal na 35,6 % v letih 2015–2016. Pojavnost revščine je ena najnižjih v vzhodni Afriki in je nižja od regionalnega povprečja v podsaharski Afriki.
- V zadnjem poročilu Svetovne banke o enostavnosti poslovanja za leto 2020 se je privlačnost Kenije za vlagatelje izboljšala za šest mest, in sicer se je povzpela na 56. mesto med 190 gospodarstvi. Kenija je na tej lestvici napredovala že v preteklosti, in sicer z 92. mesta leta 2017, 80. mesta leta 2018 in 61. mesta leta 2019. Leta 2019 je

veleposlanik EU s predsednikom Kenyatto vodil poslovni sestanek, na katerem so lahko predstavniki zasebnega sektorja izrazili pomisleke in pozvali k reformam.

- Evropska unija si je neomajno prizadevala za enakost spolov, zlasti v politiki. Kenija je leta 2010 sprejela novo ustavo, ki je korenito spremenila organiziranost njenih političnih institucij. Ključne določbe so bile klavzule za boljšo zastopanost spolov. Evropska unija še naprej podpira pobude, namenjene spodbujanju enakosti spolov. Leta 2019 je na primer delno financirala zelo uspešno televizijsko resničnostno oddajo „Gospa predsednica“.

UVOD

Odstavki 8–10 – Razvojna pomoč

Razvojno politiko EU je treba izvajati v okviru načel in ciljev zunanjega delovanja Unije. Člen 21(d) Pogodbe med cilji zunanjega delovanja EU navaja pospeševanje trajnostnega gospodarskega, socialnega in okoljskega razvoja držav v razvoju s prednostnim ciljem izkoreninjenja revščine. V členu 208 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) je določeno, da je glavni cilj politike razvojnega sodelovanja EU zmanjšanje in dolgoročno izkoreninjenje revščine.

Uredba Sveta (EU) 2015/322 z dne 2. marca 2015 o izvajanju 11. Evropskega razvojnega sklada določa, da bi moralo sodelovanje ERS prispevati k:

- (i) spodbujanju trajnostnega in vključujočega gospodarskega, družbenega in okoljskega razvoja;
- (ii) utrjevanju in podpori demokracije, pravne države, dobrega upravljanja, človekovih pravic in ustreznih načel mednarodnega prava ter
- (iii) izvajanju pristopa na podlagi pravic z upoštevanjem vseh človekovih pravic.

Zato razvojno sodelovanje EU upošteva ravnovesje zapletenih ciljev, za katere se prizadeva v razvojni politiki.

Komisija in ESZD menita, da je pomembno, da se razvojna pomoč EU za Kenijo oceni v okviru zakonodajnega okvira razvojnega sodelovanja EU.

OPAŽANJA

Odstavki 25–36 – Dodelitev iz ERS na splošno

Odstavki 27–32 – Komisija je 90 % sredstev ERS za Kenijo dodelila z uporabo standardiziranega pristopa, ki ga uporablja za vse države AKP.

Metodologija, ki se uporablja za dodelitev sredstev državam, ki so upravičene do pomoči iz ERS, je del splošnega postopka načrtovanja programov in ne ločena dejavnost.

Komisija in ESZD sta Keniji dodelili sredstva na podlagi ocene potreb, zmogljivosti in uspešnosti države, izražene s kvantitativno in kvalitativno analizo, v skladu z merili iz agende za spremembe in Sporazuma iz Cotonouja. Komisija in ESZD opominjata, da določitev razvojnih prednostnih nalog vsake države in ocena (in primerjava) vrzeli pri financiranju nista spadali med cilje metodologije za dodelitev.

Vsaka metoda dodelitve sredstev zahteva primerljivo oceno. Posebne potrebe Kenije in njena pretekla uspešnost so se odražale v kazalnikih, ki so bili izbrani za model dodelitve. Kvalitativna prilagoditev je pomenila dodatno priložnost za upoštevanje posebne ocene države in za prilagoditev začetne dodelitve na največ 25 %, kar je v primeru Kenije pomenilo 10-odstotno prilagoditev. Države članice so preverile končno oceno in sklenile, da je ustrezna, saj ni bila predlagana nobena nadaljnja prilagoditev.

Komisija in ESZD sta ocenili in primerjali države na podlagi primerljivih kazalnikov potreb (med drugim ob upoštevanju gospodarskih trendov, trendov na področju družbenega/človekovega razvoja in poti rasti ter kazalnikov ranljivosti in nestabilnosti), zmogljivosti in uspešnosti v skladu s Sporazumom iz Cotonouja in agendo za spremembe, in sicer:

- Število prebivalcev (P); pozitivna korelacija: več ko je prebivalcev, večja je dodelitev.
- Bruto nacionalni dohodek na prebivalca (BND na prebivalca): kazalnik potreb in zmogljivosti ter merilo revščine; negativna korelacija: višji ko je BND na prebivalca, manjša je dodelitev.
- Indeks človeških virov: kazalnik potreb, ki izkazuje stanje človekovega razvoja v državi v tesni povezavi z razvojnimi cilji tisočletja; negativna korelacija: višji ko je indeks človeških virov, manjša je dodelitev.
- Indeks gospodarske ranljivosti: kazalnik ranljivosti in nestabilnosti, ki meri strukturne ovire za rast, ki jih predstavljata izpostavljenost zunanjim pretresom in njihova pojavnost; pozitivna korelacija: večja ko je ranljivost, večja je dodelitev.
- Svetovni kazalniki upravljanja: kazalnik zavez, uspešnosti in vpliva, ki združuje šest razsežnosti upravljanja: v formuli so upoštevani upravljanje, pravna država in nadzor nad korupcijo, pomanjkljivosti pravne države in nadzora nad korupcijo pa so negativno vplivale na dodelitev Keniji.

Ker je večina navedenih kazalnikov sestavljenih, je bilo ocenjenih veliko razsežnosti potreb in uspešnosti Kenije ter primerjanih z drugimi državami AKP:

- vrednost, ki jo gospodarstvo proizvede na prebivalca,
- delež podhranjenih ljudi,
- umrljivost otrok, starih pet let ali manj,
- bruto delež vpisa v srednješolsko izobraževanje,
- delež pismenosti odraslih,
- oddaljenost države,
- koncentracija izvoza blaga ter nestabilnost izvoza blaga in storitev,

- delež kmetijstva, gozdarstva in ribolova v gospodarstvu ter nestabilnost kmetijske pridelave,
- delež prebivalstva v nižjih obalnih območjih: žrtve naravnih nesreč,
- glas in odgovornost,
- politična stabilnost in odsotnost nasilja; učinkovitost vlade,
- kakovost zakonodaje,
- pravna država,
- nadzor nad korupcijo¹.

Zaradi razmeroma slabe uspešnosti na področju pravne države in nadzora nad korupcijo se je dodelitev za Kenijo znižala, vendar ne na ničlo, saj je uspešnost pri upravljanju povezana z drugimi merili potreb in zmogljivosti. Cilj dodelitve ni bil izključiti države iz prihodnjega dvostranskega sodelovanja na podlagi enega samega kazalnika ali podsklopa kazalnikov. To ne bi bilo v skladu s Sporazumom iz Cotonouja. Zaveza držav strukturnim spremembam je neopredeljeno merilo, ki ni bilo predvideno v smernicah politike.

Delegacije EU so hkrati s postopki dodelitve analizirale potrebe in razvojne cilje partnerskih držav glede na njihove nacionalne razvojne načrte. V primeru Kenije je razvojna strategija države „Vision 2030“ (Vizija 2030) del nacionalnega okvirnega programa, zato je bila izvedena celovita ocena potreb države.

• **Odstavki 32–36 – Države z velikim številom prebivalcev, kot je Kenija, so prejele sorazmerno manj sredstev**

Cilj dodelitve je bil dodeliti več sredstev državam, ki jih najbolj potrebujejo, kot je to določeno v agendi za spremembe. Ta cilj je bil dosežen s povečanjem obsega dodelitev najmanj razvitim državam in državam z nizkimi prihodki ter z zmanjšanjem dodelitev državam z višjimi srednjimi prihodki in državam z visokimi prihodki, kot je potrdilo Evropsko računsko sodišče. Cilj ni bil ponoviti dodelitev iz 10. ERS, kar dokazuje dejstvo, da so se dodelitve iz 11. ERS razlikovale od tistih iz 10. ERS (glej Prilogo V).

Kenija je prejela sorazmerno manj sredstev, ker spada med pet držav AKP z največ prebivalci. V modelih dodelitve pomoči, kot je na primer dodelitev na podlagi uspešnosti, ki

¹ Za merjenje števila prebivalcev in BND na prebivalca (v sedanjih mednarodnih dolarjih) so bili uporabljeni podatki Svetovne banke za leto 2012. (Glej <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=world-development-indicators>). Drugi kazalniki so del omenjenih sestavljenih kazalnikov: indeks človeških virov, indeks gospodarske ranljivosti in svetovni kazalnik upravljanja. Za postopek dodelitve so bili uporabljeni podatki Svetovne banke iz leta 2011 za svetovni kazalnik upravljanja ter podatki Oddelka ZN za gospodarske in socialne zadeve iz leta 2012 za indeks gospodarske ranljivosti in indeks človeških virov. Za podrobne trenutne opredelitve navedenih kazalnikov glej <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>, <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category/evi-indicators-ldc.html> in <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category/hai-indicators.html>.

jo uporabljajo multilateralne razvojne banke, je določitev zgornje meje števila prebivalcev običajna praksa. To je bistveno, „da države z največjim številom prebivalcev ne bi prejemale večjih deležev celotne pomoči“².

Poleg tega Komisija izenačitve „pomoči na prebivalca“ ne uporablja kot merilo za dodelitev pomoči in meni, da pridobivanje podobnih ravni pomoči na osebo v vseh državah ni idealna referenčna vrednost za dodelitev pomoči. Tak pristop bi zanemaril tudi dinamiko ekonomije obsega v uradni razvojni pomoči.

Odstavki 37–67 – Načrtovanje programov 11. ERS v Keniji

- **Odstavki 37–40 – „Agenda za spremembe“**

V smernicah Komisije za načrtovanje programov je navedeno, da je za doseganje kritične mase pri izbiri sektorjev treba upoštevati znanje, človeške vire (vključno z zmožnostjo za politični dialog) in finančne vire. Agenda za spremembe je okvir za načrtovanje programov, saj izraža zavezo k povečanju obsega sredstev za (i) dobro upravljanje, človekove pravice in demokracijo ter **(ii) vključujočo in trajnostno gospodarsko rast za človekov razvoj**. V okviru te druge prednostne naloge se agenda za spremembe osredotoča na socialno varstvo, zdravstvo in izobraževanje, okrepljeno poslovno okolje in globljo regionalno povezovanje ter **trajnostno kmetijstvo in energijo**.

Vključujoča in trajnostna gospodarska rast je ključna za dolgoročno zmanjšanje revščine, pri čemer so vzorci rasti enako pomembni kot stopnje rasti. V ta namen si EU prizadeva za spodbujanje bolj vključujoče rasti, v kateri lahko posamezniki sodelujejo pri ustvarjanju blaginje in delovnih mest ter imajo od tega koristi. Nujno je spodbujati dostojno delo, ki zajema ustvarjanje delovnih mest, zagotavljanje pravic na delu, socialno varstvo in socialni dialog.

- **Odstavki 41–47 – Utemeljitev izbire sektorjev ni dovolj jasna**

Komisija in ESZD sta leta 2014 izbrali osrednje sektorje, in sicer na podlagi nacionalnega razvojnega načrta Kenije („Vizija 2030“) in povezanih načrtov izvajanja, znanih kot srednjeročni načrti. Za izbiro podsektorjev kmetijstva in prometa je bilo v oceni sodelovanja med Evropsko unijo in Kenijo v obdobju 2006–2012, ki je med oblikovanjem nacionalnega okvirnega programa 11. ERS že precej napredovalo, dodatno utemeljeno, zakaj sta imela podpora na teh področjih in učinek nanju precejšen potencial za zmanjšanje revščine ter zakaj bi bilo treba s podporo nadaljevati. Evropska unija je nacionalni okvirni program 11. ERS leta 2018 prilagodila agendi „Veliki štirje“, in sicer s preusmeritvijo prvega osrednjega sektorja, povezanega s kmetijstvom, v „ustvarjanje delovnih mest in odpornost“.

² Glej P. Guillaumont in drugi, „How to take into account vulnerability in Aid allocation Criteria and lack of human capital as well: improving the Performance Based Allocation“ (Kako v merilih za dodelitev pomoči upoštevati ranljivost in pomanjkanje človeškega kapitala: izboljšanje dodelitve na podlagi uspešnosti), 2017.

V zvezi s sektorjem kmetijstva bi največja konkurenčna prednost Kenije lahko bila okrepitev kmetijskih vrednostnih verig v predelavo. Komisija želi opozoriti, da je to bil cilj dveh projektov, financiranih iz 11. ERS, imenovanih podpora produktivnim, prilagojenim in na trg vključenim malim kmetijskim gospodarstvom, vključno s prispevkom v Sklad za spodbujanje naložb v Afriki (AgriFi), in „Agri-biz: Dostojno delo za mlade in ženske v kmetijskih vrednostnih verigah v Keniji“ (AgriBiz).

Komisija in ESZD se strinjata, da sta urbanizacija in rast prebivalstva glavna dejavnika, ki zahtevata ustvarjanje delovnih mest v mestih in njihovi okolici. Navesti je treba, da je bilo precej pomoči namenjene izboljšanju mestne infrastrukture (10. ERS: Manjkajoče povezave – mestne ceste Nairobi; 11. ERS: Program mobilnosti v mestu Nairobi), da bi se odpravila ena od glavnih ovir za izkoristek polnega potenciala Nairobi za ustvarjanje delovnih mest. Komisija želi poleg tega poudariti, da je treba delovna mesta ustvarjati tudi v sektorju storitev in ne le v proizvodnji. Eden od ključnih sektorjev storitev v Nairobi so finančne storitve. Podpora EU, namenjena dostopu do finančnih sredstev v kmetijstvu in energetiki (kar je pomemben element nacionalnega okvirnega programa 11. ERS), ima neposreden koristen učinek.

Komisija in ESZD reforme poslovnega okolja podpirata s sodelovanjem z lokalnim zasebnim sektorjem in kenijsko vlado ter spodbujanjem preglednih in poštenih postopkov javnega naročanja ter naložbenih odločitev, ki zagotavljajo priložnosti za lokalni proizvodni sektor, kot je Program za standarde in dostop do trga 10. ERS.

Komisija se strinja z Evropskim računskim sodiščem, da je kenijski sektor IKT dinamičen in da ima velik potencial za ustvarjanje delovnih mest. Zato je izvršna podpredsednica Evropske komisije Margrethe Vestager na začetku leta 2020 obiskala Kenijo, čemur je sledilo srečanje med delegacijo EU pri ZN in kenijskim ministrom za IKT. Na splošno je ta sektor ustrezno upoštevan v sedanjih fazi pred načrtovanjem programov EU za instrument, ki bo nasledil 11. ERS.

- **Odstavki 48–50 – Usklajevanje med donatorji je imelo omejen vpliv pri izbiri osrednjih sektorjev**

Komisija in ESZD želita poudariti, da zelo tesno sodelujeta z drugimi donatorji v delovnih skupinah za sektorje. Zato se dobro zavedata prednostnih nalog drugih donatorjev, kot to dokazuje matrika donatorjev v nacionalnem okvirnem programu. Sodelovanje z drugimi donatorji je vplivalo na to, katere osrednje sektorje sta izbrali Komisija in ESZD. Komisija je združila nacionalni okvirni program, regionalni okvirni program in tematsko ukrepanje, kar je tvorilo celovit odziv in doseglo precejšnje zneske, vendar samostojno ti ukrepi ne bi izpolnili potreb, ki so bile prevelike za posamezne razvojne partnerje. Združeni učinki prizadevanj različnih razvojnih partnerjev pa so okrepili učinek vsakega posameznega razvojnega partnerja.

Sicer drži, da skupna strategija za sodelovanje, objavljena leta 2015, kot dokument ni mogla vplivati na načrtovanje programov iz nacionalnega okvirnega programa 11. ERS, izvedeno leto prej, vendar to ne bi smelo prikriti dejstva, da sta tesno sodelovanje med državami članicami EU in dinamika, ki sta privedla do skupne strategije za razvoj, obstajala že leta 2014. Tako so bila pri oblikovanju nacionalnega okvirnega programa 11. ERS upoštevana ne le posamezna področja, na katerih so bile dejavne države članice EU (vključno z ustanovami držav članic za financiranje razvoja) in Evropska investicijska banka, ampak tudi različni načrtovani okviri. V zvezi s podporo kmetijstvu Sklep Komisije C(2015) 7454 final, sprejet v okviru izvajanja 11. ERS, na primer določa, da je treba nadaljevati skupno podporo politiki v sektorju kmetijstva. Ta skupna podpora politiki v sektorju kmetijstva se je začela izvajati med 10. ERS med EU, Nemčijo in Švedsko. Navedeni sklep je vplival na izbiro sektorjev za 11. ERS.

- **Odstavki 51–55 – S pomočjo za kmetijstvo se je podpirala prehranska varnost, vendar pomoč ni bila dovolj osredotočena na rast in produktivnost sektorja**

Komisija in ESZD želita poudariti, da je glede na več študij potencial naložb v sektorju kmetijstva v Afriki za zmanjšanje revščine dokazano večji kot v vseh drugih sektorjih. Svetovna banka je na primer ocenila, da je „učinek sodelovanja na rast kmetijstva (v zvezi z zmanjšanjem revščine) v povprečju 1,5- do dvakrat večji kot učinek v nekmetskih sektorjih“³). Po vmesnem pregledu 11. ERS leta 2017 je bil sektor „prehranska varnost in odpornost proti nenadnim podnebnim spremembam“ preusmerjen v sektor „ustvarjanje delovnih mest in odpornost“, obseg dodelitve za sektor pa se je povečal na 228,5 milijona EUR. Zato je bila podpora za Kenijo natančno prilagojena za obravnavo ustvarjanja delovnih mest za mlade v Keniji ter podporo živilskopredelovalni industriji in kmetijski predelavi. Od maja 2020 program AgriFi na primer zagotavlja 14 podjetjem nepovratna sredstva za sofinanciranje poslovnih načrtov 124 545 malih kmetov, cilj pa je ustvariti najmanj 10 000 dodatnih neposrednih delovnih mest.

Komisija želi tudi poudariti, da je bil velik del sredstev nacionalnega okvirnega programa namenjen rasti in produktivnosti kmetijstva. Od 145,5 milijona EUR je več kot polovica sredstev, dodeljenih prvemu osrednjemu sektorju (60 %), podpirala rast in produktivnost sektorja (najmanj 88,5 milijona EUR prek kombiniranja programa AgriFi (45 milijonov EUR) in kombiniranja programa AgriBiz (43,5 milijona EUR). Poleg tega se še vedno izplačuje 36,6 milijona EUR iz 10. ERS, in sicer program za izboljšanje žit, program

³ Glej: Down to Earth: Agriculture and Poverty Reduction in Africa (Nazaj k zemlji: kmetijstvo in zmanjšanje revščine v Afriki), Luc Christiaensen in Lionel Demery, Svetovna banka, 2007.

za boljšo produktivnost in dobičkonosnost ter dobre kmetijske prakse v sušnih in polsušnih območjih, ki prav tako prispevajo k rasti in produktivnosti v sektorju kmetijstva.

- **Odstavki 56–62 – Pomoč za infrastrukturo je relevantna, vendar načrti glede na razpoložljiva sredstva niso realistični**

Osrednji sektor „trajnostna infrastruktura“ je bil izbran na podlagi izkušenj, pridobljenih med 10. ERS, takrat potekajoča ocena podpore EU za Kenijo za obdobje 2006–2012 in trdna stališča vlad partnerskih držav pa so pokazali, da je njegov učinek na gospodarsko rast velik.

Komisija se strinja z Evropskim računskim sodiščem, da 175 milijonov EUR ne zadošča za potrebe sektorja infrastrukture. Vendar je bil nacionalni okvirni program 11. ERS pripravljen z zavedanjem, da (a) bodo tem področjem namenjena tudi druga sredstva EU prek tematskih in regionalnih programov⁴ ter da bo kombiniranje pomembno povečalo učinek nepovratnih sredstev EU; (b) da bodo ukrepi držav članic povečali odtis EU ter (c) da bodo sredstva prispevali tudi drugi razvojni partnerji. Če so potrebe ključnega sektorja prevelike za posameznega razvojnega partnerja, je edina možnost združevanje sredstev, in sicer s pomočjo ene glavnih tem agende za spremembe, tj. partnerstva.

Sredstva podpore EU za energetske in prometne infrastrukture v nacionalnem okvirnem programu (175 milijonov EUR) je treba združiti s sredstvi iz tematskih in regionalnih programov EU, kar je pomnožilo učinek s kombiniranjem s posojili ustanov za financiranje razvoja. Uporaba kombiniranja, s katerim je bil učinek nepovratnih sredstev EU povečan s posojili ustanov za financiranje razvoja, je bila predvidena tudi kot prednostni način izvajanja v nacionalnem okvirnem programu 11. ERS.

Poleg tega Komisija poudarja, da je treba pri razmisleku o novih načinih financiranja, kot so kombiniranje in proračunska poročstva, upoštevati finančna sredstva s finančnim vzvodom in ne le uporabljeno komponento nepovratnih sredstev (ali sredstev, zagotovljenih v primeru poroštev). Poročilo Evropskega računskega sodišča se osredotoča na komponento nepovratnih sredstev le v zvezi z obravnavo operacij kombiniranja, zaradi česar zanemarljivo učinek finančne spodbude, izhajajoče iz teh sredstev, ki lahko doseže faktor deset. To je pomembno poudariti, saj je v skladu z akcijsko agendo iz Adis Abebe in ciljem spodbujanja uporabe sredstev zasebnega sektorja za premostitev obstoječe vrzeli v financiranju, da se dosežejo cilji trajnostnega razvoja.

⁴ Na primer cestni projekt „Malindi – Lunga Lunga/Horohoro – Bagamoyo: prva faza“ s prispevkom EU v višini 30 milijonov EU iz regionalnega okvirnega programa 11. Evropskega razvojnega sklada ter projekt vetrne energije na jezeru Turkana s prispevkom EU v višini 25 milijonov EUR (prednostni delež lastniškega kapitala) iz Skrbniškega sklada EU za infrastrukturo za Afriko.

Komisija in ESZD želita tudi poudariti, da Evropska unija ne deluje sama in da njena sredstva dopolnjujejo sredstva drugih donatorjev. Evropska unija je za izboljšanje sinergij z državami članicami EU, zastopanimi v Keniji, in Evropsko investicijsko banko v državi izvedla skupno načrtovanje programov.

- **Odstavki 63–67 – Pomoč za sektor upravljanja ni bila osredotočena neposredno na boj proti korupciji**

Komisija in ESZD se strinjata, da je korupcija ena največjih ovir za razvoj Kenije, vendar je globoko zakoreninjen družbeni izziv, ki ga ni mogoče enostavno obravnavati. Podpora volilnim sistemom za uvedbo politike, ki temelji na reševanju težav, spodbujanje dostopa do pravosodja in večja preglednost javnih financ so pomembni vidiki delovanja, da se kenijski družbi pomaga pri prehodu iz družbene pogodbe, temelječe na korupciji in pokroviteljstvu, v sodobno delujočo demokracijo.

Kar zadeva odločitev glede osredotočanja na dostop do pravosodja za revne in alternative zaporni kazni, je bila odločitev vsekakor sprejeta v skladu s politiko EU na področju pravosodja in človekovih pravic. Pri odločitvi so bili upoštevani pomanjkanje smiselnega dostopa do pravosodja za revne v državi ter nečloveške razmere in prenapolnjenost kenijskih zaporov in centrov za pridržanje, ki je posledica obsežnega in pogosto nepoštenega odrejanja pripora v predkazenskem postopku.

Cilj intervencije EU na področju pravosodja v Keniji je bil tudi izboljšati kakovost in učinkovitost kazenskega pravosodja, vključno s krepitvijo zmogljivosti in organizacijskim razvojem urada direktorja državnega tožilstva. Načeloma bi morala krepitev kazenskega pravosodja/verige in zlasti urada direktorja državnega tožilstva partnerski državi omogočiti večje zmogljivosti za preiskovanje in kazenski pregon kazenskih zadev, vključno s primeri korupcije.

Poleg tega je bila podpora EU za Kenijo osredotočena na upravljanje javnih financ. Po preverjanju drugih dejavnikov je bilo dokazano, da so izboljšave upravljanja javnih financ povezane z izboljšavami v dojemanju korupcije. Izboljšanje nadzora nad upravljanjem javnih financ se zdi pomembnejše od izboljšanja preglednosti. Zato izboljšanje upravljanja javnih financ (izvrševanje proračuna, računovodstvo, revizija in nadzor) vpliva na korupcijo in je razumen cilj reform, kadar je cilj zmanjšati korupcijo.

Evropska unija je k boju proti korupciji prispevala tudi prek diplomatskih dejavnosti. Veleposlaniki EU so o tej temi pogosto razpravljali med srečanji s sogovorniki na vseh ravneh kenijske vlade, zlasti pa v okviru dialoga iz člena 8. Poleg tega je treba omeniti tudi boj proti korupciji, ki ga je predsednik Kenyatta začel po ponovni izvolitvi leta 2018.

Komisija in ESZD želita tudi poudariti, da korupcija ni edini kazalnik zavezanosti države strukturnim reformam. V zadnjem poročilu Svetovne banke o enostavnosti poslovanja za leto 2020 se je privlačnost Kenije za vlagatelje izboljšala še za nadaljnjih šest mest v primerjavi s prejšnjim letom, in sicer se je povzpela na 56. mesto med 190 gospodarstvi, medtem ko je leta 2017 zasedla 92. mesto.

Odstavki 68–78 – Učinek/dosežki 10. ERS v Keniji

- **Odstavki 69–72 – S podporo EU za ceste se je izboljšal dostop do osnovnih storitev, vendar njen prispevek h gospodarskemu razvoju ni dokazan**

Komisija meni, da se je s podporo EU za ceste izboljšal dostop do osnovnih storitev in da je ta učinek sledljiv. Dober primer je cesta Merille–Marsabit, zgrajena s sredstvi EU. Povprečen dnevni promet v obdobju med decembrom 2018 in januarjem 2020 je znašal 543 vozil vseh kategorij v obe smeri. V primerjavi z letom 2017 je to približno 22-odstotno povečanje, v primerjavi z letom 2014 pa skoraj 400-odstotno povečanje. Ti podatki kažejo zelo pomemben učinek na prej zelo zanemarjen in oddaljen predel Kenije.

Večina projektnih partnerjev EU priznava, da ima cesta velik vpliv na preobrazbo gospodarstva. Tovarna za predelavo kameljega mleka, ki jo je obiskalo Evropsko računsko sodišče, je zagotovila dodatne dokaze, ki to potrjujejo. Tovarna se je razširila in povečala prodajo. Zdaj se v tovarno prevaža mleko s precej večjega območja, kar bo prav zaradi ceste, ki jo je financirala EU, dobaviteljem zagotavljalo prihodke. To dobro ponazarja gospodarski učinek ceste na prebivalstvo regije.

Komisija priznava, da je odsotnost ceste le ena od ovir za trgovino med Etiopijo in Kenijo. Te druge ovire se odpravljajo prek drugih dejavnosti, ki jih financira EU, kot so popolnejša operacionalizacija mejnih kontrolnih točk za enkratno kontrolo v Moyalu (financirana s programom iz regionalnega okvirnega programa 11. ERS) ali pobude Komisije, kot je sedanja pobuda za Afriški rog (s Svetovno banko in Afriško razvojno banko), katere cilj je odpravljanje škodljivih učinkov regionalne segregacije.

- **Odstavki 73–76 – S tretjino pomoči iz 10. ERS za Kenijo so se podpirali mali kmetje v sušnih in polsušnih regijah, ki imajo majhen učinek na celotno kenijsko gospodarstvo**

Komisija želi poudariti, da je imela pomoč za Kenijo iz 10. ERS v sektorju kmetijstva širše cilje poleg učinka na celotno kenijsko gospodarstvo. Komisija meni, da bi bilo treba učinek projektov ocenjevati glede na njihove cilje v času zasnove in odobritve, ki so vključevali povečanje prehranske varnosti, izboljšanje pripravljenosti in odpornosti na sušo ter prispevanje k zmanjšanju revščine na podeželju z večjo produktivnostjo in boljšim dostopom na trge.

Komisija se strinja z Evropskim računskim sodiščem, da bi okrepitev kmetijskih vrednostnih verig v predelavo prispevala k večjim prihodkom od izvoza in ustvarjanju delovnih mest. Komisija želi poudariti, da je bilo vključevanje malih kmetov v vrednostne verige kmetijske predelave glavni namen že navedenih projektov AgriFi in AgriBiz.

ZAKLJUČKI

Komisija in ESZD menita, da je pomoč EU za Kenijo temeljila na specifičnih potrebah te države in je bila usmerjena predvsem v globalni cilj EU v zvezi z zmanjšanjem revščine, kot je določen v Pogodbi EU. Ker so viri omejeni, razvoj pa nestanovit, je treba v fazi načrtovanja programov sprejeti odločitve in jih prilagoditi med izvajanjem, da se upoštevajo zunanji in notranji pretresi. Te izbire so bile racionalne, temeljile so na trdni analizi in obstoječih prednostih sodelovanja EU, hkrati pa so vključevale nova področja in pristope ter temeljile na pristopu partnerstva s Kenijo, katere vlada je zahtevala in močno podpirala izbrane sektorje.

Evropsko računsko sodišče tudi priznava učinek v smislu krepitve odpornosti Kenije v odstavkih 69, 75 in 78 poročila. Komisija in ESZD zato menita, da bi moralo Evropsko računsko sodišče priznati učinek programov na področjih družbene blaginje in nacionalne odpornosti. Programi za „preprečevanje izrednih razmer zaradi suše“, katerih cilj je bil okrepiti odpornost Kenije, so bili na primer tako uspešni, da se je kenijska vlada odločila prevzeti njihovo vodenje in nacionalni organ za obvladovanje suše financirati iz državnega proračuna. Nacionalni organ za obvladovanje suše je zdaj agencija kenijske vlade, pooblaščen za vzpostavitev mehanizmov, ki zagotavljajo, da suša ne povzroči izrednih razmer in da so vplivi podnebnih sprememb uspešno ublaženi.

PRIPOROČILA

Priporočilo 1 – Ponoven razmislek o pristopu za dodelitev razvojne pomoči EU

Odvisno od izida tekočega rednega zakonodajnega postopka za instrument za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje, tj. pravno podlago, ki jo Komisija predlaga za prihodnji večletni finančni okvir za obdobje 2021–2027, Komisija in ESZD sprejemata priporočilo 1(a), ne sprejemata pa priporočila 1(b).

V zvezi s priporočilom 1(a) želita Komisija in ESZD poudariti, da je za podrobno določitev dodelitve sredstev ter izvrševanje proračuna in upravljanje programov pristojna Komisija (člen 17 Pogodbe o Evropski uniji), in sicer na podlagi meril, ki sta jih sozakonodajalca sprejela za to dodelitev – glej merila za dodelitev v členu 11(2) „Predloga uredbe Evropskega

parlamenta in Sveta o vzpostavitvi instrumenta za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje⁵.

Na podlagi tega bo Komisija, kot že v preteklosti, ustrezno obveščala zadevne institucije EU o metodi dodeljevanja sredstev tretjim državam, vključno z državami AKP. Poudariti je treba, da bo, ker je Komisija predlagala vključitev sodelovanja z državami AKP v proračun EU, vloga Evropskega parlamenta večja od vloge, ki jo ima v Evropskem razvojnem skladu, zlasti v zvezi z zakonodajnimi, proračunskimi in nadzornimi pooblastili. Natančne oblike sodelovanja držav članic v odboru za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje ter Sveta in Evropskega parlamenta pri vodenju instrumenta za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje je treba še določiti v zakonodajnih pogajanjih o instrumentu.

Komisija in ESZD ne sprejemata priporočila 1(b) iz dveh glavnih razlogov. Prvič, Komisiji in ESZD se zdi pomen „ uvedbe posebnih pogojev“ nejasen v okviru dodelitev, saj so uporabljena merila pri dodelitvi iz 11. ERS vključevala tudi uspešnost in zavezanost držav ter potrebe in učinek. Merila uspešnosti so vključevala pravno državo in nadzor nad korupcijo kot razsežnosti upravljanja.

Drugič, Komisija in ESZD menita, da uvedba koncepta „pogojenosti“ (kot je mogoče razbrati iz besedila priporočila) presega merilo „zavezanosti“ ali „uspešnosti“ partnerskih držav v dodelitvi v okviru prihodnjega dvostranskega sodelovanja (na podlagi enega samega merila ali podsklopa meril). To ne bi bilo v skladu s Sporazumom iz Cotonouja ali, kar zadeva prihodnost, z besedilom, ki ga Komisija predlaga v členu 11(2) predloga uredbe o vzpostavitvi instrumenta za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje ter ki določa, da geografski programi temeljijo na:

„(a) potrebah partnerjev, določenih na podlagi posebnih meril, ob upoštevanju prebivalstva, revščine, neenakosti, človekovega razvoja, gospodarske in okoljske ranljivosti ter državne in družbene odpornosti;

(b) zmogljivosti partnerjev za ustvarjanje finančnih virov in dostop do njih ter njihovih absorpcijskih sposobnosti;

(c) zavezah in uspešnosti partnerjev, določenih na podlagi meril, kot sta politična reforma ter gospodarski in družbeni razvoj;

(d) morebitnem učinku financiranja Unije v partnerskih državah in regijah“.

Zakonodajna pogajanja za sprejetje instrumenta za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje še niso končana, zato Komisija in ESZD do izida pogajanj ne moreta sprejeti tega priporočila.

⁵ Komisija in ESZD upoštevata, da sklici v odgovorih na predlagani instrument za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje ne posegajo v izid zakonodajnega postopka niti ne prejudicirajo izida tekočega zakonodajnega postopka.

Priporočilo 2 – Ocena kritične mase pri izbiri osrednjih sektorjev v Keniji

Komisija in ESZD sprejemata priporočilo 2, pri čemer pod pojmom „kritična masa“ razumeta znanje, človeške vire (vključno z zmogljivostjo za politični dialog) in finančne vire.

EU in države članice so se v novem evropskem soglasju o razvoju iz leta 2017 zavezale k okrepitvi sodelovanja s povečanjem uporabe skupnega načrtovanja in skupnega izvajanja programov. V predlaganem instrumentu za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje v okviru prihodnjega večletnega finančnega načrta je skupno načrtovanje programov zaželen pristop. Koncept kritične mase bo treba upoštevati v okviru skupnega prizadevanja EU in držav članic za skupen cilj in ne za eno samo ločeno organizacijo. V prihodnosti bo predlagani instrument za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje povečal zmogljivost proračunskih poroštev, zaradi česar bo Komisija lažje spodbudila uporabo sredstev zasebnega sektorja in dosegla kritično maso.

Priporočilo 3 – Dajanje prednosti gospodarskemu razvoju in pravni državi

Komisija in ESZD delno sprejemata priporočilo 3. ESZD in Komisija bosta dali prednost trajnostnemu gospodarskemu razvoju v Keniji, vendar se med revizijo ne moreta zavezati, da bosta dajali prednost pravni državi in sektorjem, ki imajo potencial za privabljanje tujih neposrednih naložb in rast izvoza. Ni nujno, da se bo ravno v teh sektorjih dosegel največji učinek na zmanjšanje revščine; morda bodo to področja, ki jih lahko bolje podpirajo drugi razvojni partnerji.

Komisija in ESZD bosta še naprej sodelovali s Kenijo v okviru Lizbonske pogodbe ter podpirali izkoreninjenje revščine in trajnostni razvoj, kot je določeno tudi v Agendi 2030 in njenih ciljih trajnostnega razvoja (Agenda 2030) za vsa prihodnja mednarodna partnerstva EU.

Poleg tega je treba navesti, da člen 12 predloga uredbe o vzpostavitvi instrumenta za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje določa, da se v večletnih okvirnih programih določajo prednostna področja za financiranje s strani Unije ter da večletni okvirni programi temeljijo na:

„(a) nacionalni ali regionalni strategiji v obliki razvojnega načrta ali podobnega dokumenta [ali ...]

(b) okvirnem dokumentu, ki določa politiko Unije do zadevnega partnerja ali partnerjev, vključno s skupnim dokumentom Unije in držav članic“.

Poleg dajanja prednosti sektorjem v skladu z nacionalnim razvojnim načrtom partnerske države ter prednostnimi nalogami in interesi držav članic EU, kot določa instrument za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje, bodo prednostne naloge Komisije v

razvojnem sodelovanju za naslednje petletno obdobje vključevale zeleni dogovor, digitalne in podatkovne tehnologije, migracijska partnerstva, trajnostno rast, delovna mesta, upravljanje, mir in varnost. Na tej podlagi sta spodbujanje trajnostne rasti in ustvarjanje dostojnih delovnih mest med prednostnimi nalogami sedanjega in prihodnjega sodelovanja EU.

Komisija in ESZD želita poudariti, da bi bilo treba tudi v državi z nižjimi srednjimi prihodki, kot je Kenija, določena sredstva še vedno prednostno razvrstiti za krepitev odpornosti države in podporo najrevnejšim (vključno z begunci in gostiteljskimi skupnostmi). Poleg tega (i) ne šteje le mobilizacija tujih neposrednih naložb, ampak tudi mobilizacija domačih virov (kot so pokojninski skladi) in nakazil v produktivne namene, ter (ii) ne sme se zanemariti boja proti marginalizaciji, neenakosti in revščini na prikrajšanih območjih.

Revizijska ekipa

To poročilo je sprejel senat III – zunanji ukrepi, varnost in pravica. Nalogo je vodil član Evropskega računskega sodišča Juhan Parts, pri njej pa so sodelovali vodja njegovega kabineta Ken-Marti Vaher in ataše v njegovem kabinetu Margus Kurm.

Časovnica

Dogodek	Datum
Sprejetje revizijskega memoranduma / začetek revizije	16. 10. 2018
Uradno posredovanje osnutka poročila Komisiji (ali drugemu revidirancu)	13. 3. 2020
Sprejetje končnega poročila po razčiščevalnem postopku	16. 6. 2020
Prejeti uradni odgovori Komisije (ali drugih revidirancev) v vseh jezikih	23. 7. 2020

AVTORSKE PRAVICE

© Evropska unija, 2020.

Politika Evropskega računskega sodišča (Sodišča) glede ponovne uporabe se izvaja s sklepom *Decision of the European Court of Auditors No 6-2019* o politiki odprtih podatkov in ponovni uporabi dokumentov.

Če ni drugače navedeno (npr. v posameznih obvestilih o avtorskih pravicah), so vsebine Sodišča, ki so v lasti EU, pod licenco *Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)*. To pomeni, da je ponovna uporaba dovoljena, če se ustrezno navede vir in označijo spremembe. Oseba, ki dokumente ponovno uporabi, ne sme potvoriti njihovega prvotnega pomena ali sporočila. Sodišče ni odgovorno za morebitne posledice ponovne uporabe.

Če so na gradivu prikazane določljive fizične osebe, npr. na fotografijah uslužbencev Sodišča, ali če gradivo vsebuje dela tretjih strani, je treba pridobiti dodatne pravice. Kadar je pridobljeno dovoljenje, to razveljavi zgoraj omenjeno splošno dovoljenje, zato morajo biti v njem jasno navedene omejitve glede uporabe.

Za uporabo in prikazovanje vsebin, katerih lastnica ni EU, je morda treba pridobiti dovoljenje neposredno od imetnikov avtorskih pravic.

Programska oprema ali dokumenti, za katere veljajo pravice industrijske lastnine, kot so patenti, blagovne znamke, registrirani modeli, logotipi in imena, niso vključeno v politiko Sodišča glede ponovne uporabe in zanje nimate licence.

Na spletiščih institucij Evropske unije znotraj domene europa.eu so povezave do spletišč tretjih oseb. Ker Sodišče na ta spletišča ne more vplivati, vas poziva, da preberete njihove dokumente o politiki glede varstva osebnih podatkov in avtorskih pravic.

Uporaba logotipa Evropskega računskega sodišča

Logotip Sodišča se ne sme uporabiti brez njegove predhodne privolitve.

PDF	ISBN 978-92-847-4830-3	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/264417	QJ-AB-20-013-SL-N
HTML	ISBN 978-92-847-4826-6	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/342657	QJ-AB-20-013-SL-Q

Sodišče je pri tej reviziji preučilo uporabo razvojne pomoči, ki je bila z evropskimi razvojnimi skladi (ERS) zagotovljena Keniji in je glavni vir financiranja EU za to državo. Kenija je za obdobje 2014–2020 iz ERS prejela 435 milijonov EUR. Sodišče je preučilo proces dodeljevanja pomoči iz ERS in ugotovilo, da pri njem pomoči ni bilo mogoče povezati s smotrnostjo, upravljanjem in zavezanostjo držav strukturnim reformam. Sodišče je ugotovilo, da je bila pomoč razdeljena med mnogo področij in da Komisija ni pojasnila, kako in zakaj se bo s podporo izbranim sektorjem največ pripomoglo k zmanjševanju revščine v Keniji. Čeprav so revidirani projekti na splošno prinesli pričakovane izločke in izide, njihov učinek na splošni razvoj države še ni bil dokazan. Sodišče na podlagi svojega dela v zvezi s Kenijo priporoča ponovni razmislek o pristopu k dodeljevanju pomoči državam AKP. Priporoča tudi dajanje prednosti nekaterim sektorjem v Keniji, pri čemer je treba nameniti posebno pozornost usmerjanju pomoči v doseganje rezultatov.

Posebno poročilo Sodišča v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU.



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije
Evropske unije

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

Vprašanja: eca.europa.eu/sl/Pages/ContactForm.aspx
Spletišče: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors