LT 2020

14

Specialioji ataskaita

Kenijai skirta ES parama vystymuisi

EUROPOS
AUDITO
RŪMAI

Turinys

	Dalis
Santrauka	I–IX
Įvadas	01–18
Kenija	01–07
Parama vystymuisi	08–10
Kenijai skirta ES parama vystymuisi	11–18
Audito apimtis ir metodas	19–24
Pastabos	25–78
Komisija ir EIVT skyrė finansavimą Kenijai pagal Pokyčių darbotvarkę, tačiau į procesą nebuvo įtrauktas konkretus šalies šalies vystymosi kliūčių ir tikslų vertinimas	25–36
Komisija 90 % EPF lėšų Kenijai skyrė taikydama standartizuotą metodą, kuris taikomas visoms AKR valstybėms	27–32
Daug gyventojų turinčios šalys kaip Kenija gavo proporcingai mažesnį finansavimą	33–36
11-ojo EPF programavime nėra pakankamai įrodymų, kad parama skirta ten, kur ji gali labiausiai padėti mažinti skurdą	37–67
Nepakankamai aiškus sektorių atrankos pagrindas	41–47
Pasirenkant pagrindinius sektorius paramos teikėjų veiklos koordinavimas turėjo nedidelę įtaką	48–50
Augimo ir našumo skatinimo veiksmai sustiprėjo, tačiau sektoriaus parama visų pirma buvo orientuota į smulkiuosius ūkininkus ir SPS regionus	51–55
Parama infrastruktūrai yra svarbi, tačiau planai nėra realistiški atsižvelgiant į turimą finansavimą	56–62
Parama valdžios sektoriui nebuvo tiesiogiai orientuota į kovą su korupcija	63–67
10-ojo EPF projektuose numatyti išdirbiai ir rezultatai apskritai pasiekti, bet jų poveikis bendram Kenijos vystymuisi kol kas neįrodytas	68–78
ES parama keliams pagerino prieigą prie pagrindinių paslaugų, bet jos indėlis ekonominiam vystymuisi neįrodytas	69–72

Trečdalis pagal 10-ąjį EPF Kenijai suteiktos paramos buvo skirta SPS regionų smulkiesiems ūkininkams, kurių įtaka visai Kenijos ekonomikai yra nedidelė 73–76

SPRP projektu prisidėta prie sodininkystės produktų eksporto didėjimo 77–78

Išvados ir rekomendacijos 79–89

Priedai

I priedas. Žmogaus socialinės raidos rodikliai Kenijoje

II priedas. Kenijos ekonomikos diagramos ir lentelės

III priedas. Audito interviu sąrašas

IV priedas. Korupcijos suvokimas Kenijoje

V priedas. Šalims skirtų asignavimų pagal 10-ąjį ir 11-ąjį EPF palyginimas

VI priedas. Iš 10-ojo EPF finansuoti veiksmai

VII priedas. Iš 11-ojo EPF finansuojami veiksmai

Žodynėlis

Santrumpų sąrašas

Audito grupė

Chronologija

Santrauka

I Atliekant šį auditą nagrinėtas Kenijai iš Europos plėtros fondo – pagrindinio šalies finansavimo ES lėšomis šaltinio – suteiktos paramos vystymuisi veiksmingumas. Šioje ataskaitoje Kenijos pavyzdys taip pat naudojamas siekiant įvertinti ES paramos vystymuisi paskirstymo metodiką ir padėti rengiant naujus veiksmus pagal kitą daugiametę finansinę programą.

II Pagal Sutartį dėl Europos Sąjungos veikimo, pagrindinis paramos vystymuisi tikslas yra sumažinti, o ilgainiui ir panaikinti skurdą. Mes patikrinome, ar Komisija ir Europos išorės veiksmų tarnyba veiksmingai nukreipė Europos plėtros fondo paramą ten, kur ja būtų galima labiausiai prisidėti prie skurdo mažinimo Kenijoje. Nustatėme, kad EIVT ir Komisija ne visuomet pagrindė, kad šiam tikslui siekti jų pasirinkimai buvo optimalūs.

III Pagal teisinį pagrindą nebuvo galima paramos skyrimo ir paramos paskirstymo tarp AKR valstybių susieti su konkrečiomis sąlygomis, susijusiomis su paramą gaunančių šalių veiklos rezultatais, valdymu ir įsipareigojimu vykdyti struktūrines reformas ar kontroliuoti korupciją. Komisija ir Europos išorės veiksmų tarnyba Kenijai skyrė apie 90 % finansavimo pagal formulę, neatlikdamos konkretaus šalies vystymosi kliūčių ar tikslų vertinimo. Skiriant lėšas šalims taip pat nebuvo atsižvelgta į kitų paramos teikėjų dotacijas ar paskolas.

IV Iš 11-ojo Europos plėtros fondo Kenijai skirtos lėšos sudarė 435 miljonus eurų, o tai atitinka maždaug 0,6 % šalies mokestinių pajamų. Ši suma padengė tik nedidelę Kenijos vystymosi poreikių dalį ir buvo išskaidyta daugeliui sričių. 2014–2020 m. ES ir Kenijos nacionalinėje orientacinėje programoje nebuvo paaiškinta, kaip ir kodėl atrinkti sektoriai labiau nei kiti padėtų Kenijai sumažinti skurdą.

V Keliose šalyse, kuriose pasiekta didelių vystymosi laimėjimų, nuo žemės ūkio pereita prie pramonės. Taip nenutiko Kenijoje: žemės ūkyje vis dar sukuriama trečdalis šalies BVP, o pramonė sudaro tik 10 %, t. y. tiek pat kiek prieš 40 metų. Be to, remiantis JT prognozėmis, iki 2050 m. Kenijos gyventojų skaičius nuo dabartinių 48 milijonų padidės iki maždaug 85 milijonų. Šalies urbanizacijos lygis taip pat sparčiai auga. Tai reiškia, kad didėja jaunimo galimybių įsidarbinti poreikis, ypač miestuose ir aplink miestus.

VI Didžiausia finansavimo iš 11-ojo Europos plėtros fondo dalis – 190 milijonų eurų (44 % visos sumos), po laikotarpio vidurio peržiūros padidėjusi iki 228,5 milijonų eurų,

skirta pagrindiniam sektoriui „Apsirūpinimo maistu saugumas ir atsparumas klimato sukrėtimams“. Didelė ES paramos dalis šiame sektoriuje skirta sausringų ir pusiau sausringų regionų bendruomenėms ir smulkiesiems ūkininkams, siekiant jiems užtikrinti apsirūpinimo maistu saugumą ir didesnes pajamas. Ši parama turėtų pakelti šių bendruomenių gyvenimo lygį, tačiau nepadeda siekti pažangos žemės ūkio komercializacijos ir žemės ūkio produktų perdirbimo plėtros srityse.

VII Nors ES parama energetikos ir transporto infrastruktūrai pati savaime yra teigiamas dalykas, visos sumos (175 milijonų eurų) nepakanka, kad būtų pasiekti nacionalinėje orientacinėje programoje nustatyti itin ambicingi tikslai. Atsižvelgdami į tai, kad Kenijoje labai jaučiama plačiai paplitusi korupcija, nustatėme, kad kovai su korupcija skirta ES tiesioginė parama buvo ribota.

VIII Patikrinome veiksmų Kenijoje imtį, sudarančią 53 % išlaidų, patirtų pagal 10-ąjį Europos plėtros fondą. Nors šiais projektais numatyti išdirbiai ir rezultatai apskritai pasiekti, jų poveikis bendram šalies vystymuisi kol kas neįrodytas.

IX Remdamiesi Kenijos pavyzdžiu, Komisijai ir Europos išorės veiksmų tarnybai rekomenduojame:

a) išnagrinėti ES taikomą finansavimo paskirstymo Afrikos, Karibų ir Ramiojo vandenyno valstybėms metodą, atitinkamai įtraukiant Parlamentą, Tarybą ir valstybes nares;

b) nustatyti konkrečias sąlygas, kuriomis būtų nustatytas aiškus ryšys tarp finansinių asignavimų ir ankstesnių šalies rezultatų bei valdžios įsipareigojimo vykdyti struktūrines reformas, įskaitant teisinės valstybės principo įgyvendinimą;

c) įvertinti, ar tikėtina, kad kiekvienam pagrindiniam sektoriui ir jame pačiame skirtos sumos Kenijoje sudarys pakankamą kritinę masę, kad būtų pasiekta reikšmingų rezultatų, ir paaiškinti, kaip tai bus padaryta;

d) pirmenybę teikti Kenijos sektoriams, kurie gali pritraukti tiesioginių užsienio investicijų, sukurti darbo vietų ir didinti eksportą, ir veiksmams, kuriais remiama teisinė valstybė, įskaitant kovą su korupcija.

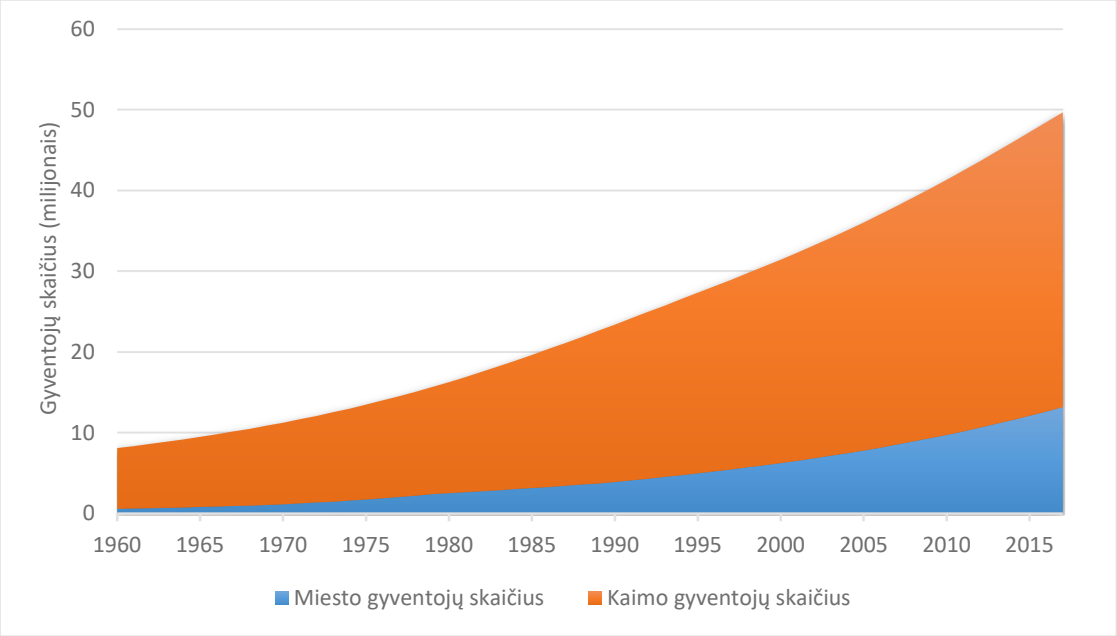
Įvadas

Kenija

01 Kenijos ekonomika yra antra pagal dydį Rytų Afrikos regione po Etiopijos (19 % regiono produkcijos[1]) ir ketvirta pagal dydį Užsacharyje Afrikoje. Nuo 2014 m. Pasaulio bankas Keniją klasifikavo kaip žemesnių vidutinių pajamų šalį. ***I priedas*** pateiktose diagramose pavaizduota žmogaus socialinė raida Kenijoje.

02 Kenijos gyventojų skaičius nuo 8 milijonų 1960 m. padidėjo iki maždaug 47 milijonų 2016 m. Remiantis JT prognozėmis, iki 2050 m. Kenijos gyventojų skaičius pasieks maždaug 85 milijonus[2]. Šis gyventojų skaičiaus didėjimas pavaizduotas ***1 diagramoje***.

1 diagrama. Kenijos gyventojų skaičiaus didėjimas



Šaltinis: EAR, remiantis Pasaulio banko duomenimis.

03 Apie 75 % keniečių gyvena kaimo vietovėse. Tačiau nuo 2000 m. miesto gyventojų skaičius padidėjo daugiau nei dvigubai. Manoma, kad iki 2030 m. Kenijos miestuose

---

[1] Afrikos plėtros bankas, *2018 African Economic Outlook: Kenya Country Note*, p. 1.

[2] Pasaulio bankas (2010 m.), *Demographic transition and growth in Kenya*, Wolfgang Fengler.

gyvenančių žmonių skaičius viršys 22 milijonus, o iki 2050 m. pasieks maždaug 40 milijonų (beveik pusė numatomo gyventojų skaičiaus)[3]. Daugiau nei trečdalis miesto gyventojų gyvena Nairobio ir Mombasos didmiesčiuose.

04 Daugiau nei 20 % Kenijos gyventojų patiria neprievalgį. Mažiau nei prieš 25 metus šis rodiklis buvo apie 35 %. 2016 m. 36 % gyventojų gyveno žemiau skurdo ribos, t. y. už mažiau nei 1,9 JAV dolerio per dieną[4]. Nuo 2005 m. buvusių 43 % šis rodiklis sumažėjo. Nacionalinėje statistikoje skurdas apibrėžiamas kaip gyvenimas už mažiau nei 30 JAV dolerių per mėnesį kaimo vietovėse ir 60 JAV dolerių per mėnesį miesto vietovėse. Pagal šią apibrėžtį, 56 % skurstančių Kenijos gyventojų gyvena sausringas ir pusiau sausringas (SPS) žemes turinčiose apskrityse[5].

05 Pastarąjį dešimtmetį Kenijos realiojo BVP augimas vidutiniškai sudarė daugiau nei 5 %. Tačiau jis buvo mažesnis nei 2003–2018 m. regiono vidurkis[6]. Remiantis paskutiniu specialiu Pasaulio banko atliktu Kenijos ekonomikos tyrimu, jeigu 2004–2014 m. Kenijos ekonomikos augimas būtų buvęs toks pats spartus kaip kitų Užsacharo Afrikos šalių, vidutinės Kenijos pajamos 2014 m. būtų buvusios 15 % didesnės nei 2003 m. Jeigu Kenijos ekonomika būtų augusi tokiu pačiu tempu kaip panašių Azijos šalių ekonomika, jos vienam gyventojui tenkančios pajamos būtų buvusios 45 % didesnės[7].

06 Prie BVP augimo labiausiai prisidėjo vidaus vartojimas, paskatintas gyventojų skaičiaus didėjimo[8]. Kitas veiksnys – viešosios investicijos[9]. Kenijos prekybos balansas, įskaitant su ES valstybėmis narėmis, nuolat buvo neigiamas. ***1 lentelėje*** pateikiami

---

[3] Pasaulio bankas (2016 m.), *Kenya Urbanization Review*, p. 25.

[4] Pasaulio banko duomenų bazė: https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.DDAY?locations=KE.

[5] Kenijos nacionalinis statistikos biuras, *Kenya Integrated Household Budget Survey 2015/2016*, p. 44, 46 ir 49.

[6] Pasaulio banko grupė, *2018 Kenya Economic Update*, p. 43 (2011–2018 m.). Pasaulio banko grupė (2016 m.), *Kenya Country Economic Memorandum: From Economic Growth to Jobs and Shared Prosperity*, p. ix ir 2 (2003–2014 m.).

[7] Pasaulio banko grupė (2016 m.), *Kenya Country Economic Memorandum: From Economic Growth to Jobs and Shared Prosperity*, p. ix ir 2.

[8] Afrikos plėtros bankas, *2018 African Economic Outlook: Kenya Country Note*, p. 2.

[9] Pasaulio banko grupė, *2018 Kenya Economic Update*, p. 5.

pagrindiniai Kenijos makroekonominiai rodikliai, o ***II priedas*** pateikiamos šalies ekonomiką apibūdinančios lentelės ir grafikai.

1 lentelė. Makroekonominiai rodikliai (%)

	2016 m.	**2017 m. (sk.)**	2018 m. (pr.)	2019 m. (pr.)
Realiojo BVP augimas	5,8	**4,9**	5,3	5,9
Realiojo BVP vienam gyventojui augimas	3,2	**2,6**	2,8	3,2
Vartotojų kainų indekso (VKI) infliacija	6,3	**8,0**	6,4	5,5
Biudžeto balansas (BVP %)	–8,2	**–9,3**	–7,8	–6,6
Einamosios sąskaitos balansas (BVP %)	–5,2	**–6,1**	–5,6	–5,2

Šaltinis: EAR, remiantis AfDB *2018 African Economic Outlook* (sk. – skaičiavimai, pr. – prognozės).

07 Pasak Komisijos[10], Kenija yra regiono ekonomikos lyderė, bet jos pažanga siekiant Tūkstantmečio vystymosi tikslų yra nepakankama. Pasikartojančių didelių sausrų poveikis rodo šalies socialinio ir ekonominio vystymosi pažeidžiamumą. Konkurencingumo didinimas, tikslinės investicijos siekiant sukurti daugiau darbo vietų, pažeidžiamumo problemų sprendimas ir tolesnis reformų proceso vykdymas yra pagrindiniai ekonomikos prioritetai.

Parama vystymuisi

08 Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) 208 straipsnyje nurodyta, kad pagrindinis ES vystomojo bendradarbiavimo politikos tikslas yra sumažinti, o ilgainiui ir panaikinti skurdą. Europos Sąjungos sutarties 21 straipsnio 2 dalies d punkte nustatyta, kad vienas iš ES išorės veiksmų tikslų yra „skatint[i] besivystančių šalių ekonominį, socialinį ir aplinkos apsaugos tvarų vystymąsi, pirmiausia siek[iant] panaikinti skurdą“.

09 EBPO oficialią paramą vystymuisi (OPV) apibrėžia pagal jos pagrindinį tikslą – „skatinti besivystančių šalių ekonominį vystymąsi ir gerovę“[11]. Parama vystymuisi

[10] ES ir Kenijos bendradarbiavimas, 2014–2020 m. nacionalinė orientacinė programa.

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

siekiama mažinti skurdą, be kita ko, padedant paramą gaunančiai šaliai didinti savo ekonomikos konkurencingumą ir taip sukurti darbo vietų.

10 2011 m., siekdama padidinti ES vystymosi politikos poveikį ir veiksmingumą, Komisija priėmė naują strateginį dokumentą – Pokyčių darbotvarkę[12]. Joje nurodoma, kad į žmogaus raidą orientuotas integracinis ir tvarus ekonomikos augimas yra vienas iš dviejų jos prioritetų (kartu su geru valdymu) ir kad jis yra būtinas veiksnys siekiant ilguoju laikotarpiu sumažinti skurdą.

Kenijai skirta ES parama vystymuisi

11 2000 m. birželio mėn. 20 metų laikotarpiui pasirašytu Kotonu susitarimu[13] nustatomas svarbiausias Afrikos, Karibų ir Ramiojo vandenyno (AKR) valstybėms ir ES užjūrio šalims bei teritorijoms skirtos ES paramos vystymuisi teisinis pagrindas. Europos plėtros fondas (EPF) yra pagrindinis šių šalių, įskaitant Keniją, finansavimo pagal Kotonu susitarimą šaltinis. EPF sudaro ES valstybių narių įnašai, tačiau jis nėra įtrauktas į ES biudžetą. Kiekvienas EPF finansinis laikotarpis paprastai trunka nuo penkerių iki septynerių metų.

12 Iš 11-ojo EPF finansavimą gavo 75 AKR valstybės. Yra 80 AKR valstybių, tačiau Kuba, Pusiaujo Gvinėja ir Sudanas neatitiko paramos skyrimo reikalavimų, nes jos nebuvo pasirašiusios Kotonu susitarimo ar ratifikavusios jo pakeitimų. Bahamos nenorėjo gauti EPF lėšų, o Pietų Afrikos Respublikai pagal susitarimą taikoma kitokia tvarka, todėl EPF lėšos jai nėra skiriamos.

13 Tarybos reglamentu[14] nustatoma bendroji EPF programavimo ir įgyvendinimo sistema. Ja siekiama užtikrinti nuoseklumą su kitomis ES veiksmų sritimis, įskaitant atitinkamus vystymosi politikos principus ir pagrindus, pavyzdžiui, Europos konsensusą dėl vystymosi ir Pokyčių darbotvarkę. Taip pat yra Taryboje pasiektas ES valstybių narių

---

[12] COM(2011) 637 final. Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „ES vystymosi politikos poveikio didinimas. Pokyčių darbotvarkė“.

[13] Kotonu susitarimo galiojimas baigėsi 2020 m. vasario mėn.

[14] 2015 m. kovo 2 d. Tarybos reglamentas (ES) 2015/322 dėl 11-ojo Europos plėtros fondo įgyvendinimo.

vidinis susitarimas, kuriuo, be kita ko, reglamentuojamas kiekvienos valstybės narės mokėtinas įnašas, nustatomas pagal įnašų schemą.

14 Kadangi EPF yra tarpvyriausybinio pobūdžio, Europos Parlamentas turi labiau ribotą funkciją, palyginti su jo funkcija kitų vystomojo bendradarbiavimo priemonių, finansuojamų iš ES biudžeto, atžvilgiu. Pavyzdžiui, jis neatlieka jokio vaidmens nustatant EPF biudžetą ir jo taisykles arba paskirstant išteklius; už šias užduotis ir toliau yra atsakingos valstybės narės.

15 EPF komitetas, sudarytas iš ES valstybių narių atstovų, dalyvauja programuojant EPF ir stebint jo įgyvendinimą: jis teikia nuomones dėl šalių ar regionų strateginių dokumentų pagal Kotonu susitarimą.

16 Svarbų EPF programavimo etapą sudaro Europos Komisijos ir šalių partnerių bendras nacionalinių orientacinių programų (NOP) pasirašymas. NOP – tai bendra strategija, kurioje nustatomi ES veiksmų prioritetai EPF apimamu laikotarpiu. Pagal Kenijos NOP panaudotos 10-ojo EPF (2008–2013 m.) ir 11-ojo EPF (2014–2020 m.) lėšos atitinkamai sudarė 392 milijonus eurų ir 435 milijonus eurų. Panaudotos 11-ojo EPF lėšos sudarė maždaug 0,6 % Kenijos mokestinių pajamų.

17 Nacionalinėse orientacinėse programose nurodomi trys šalies sektoriai, į kuriuos turėtų būti orientuota ES parama. Remdamasi NOP Europos Komisija administruoja konkrečias programas ir projektus. EIVT bendradarbiauja su Komisija per visą paramos vystymuisi programavimo, planavimo ir įgyvendinimo ciklą. AKR valstybės yra atsakingos už tikslų ir prioritetų, kuriais grindžiamos jų NOP, nustatymą, projektų pasirinkimą ir sutarčių sudarymą.

18 Be Kenijai skiriamos specialiai jai pritaikytos EPF paramos (jos dvišalio paketo), ES teikia šaliai finansavimą pagal Rytų Afrikai, Pietų Afrikai ir Indijos vandenyno regionui skirtą EPF regioninę orientacinę programą (2014–2020 m.), taip pat iš ES skubiosios pagalbos Afrikai patikos fondo ir ES humanitarinės pagalbos lėšų. Visa susijusi suma sudaro apie 16 % Kenijos EPF dvišalio paketo. Finansavimas taip pat skirtas pagal vystomojo bendradarbiavimo priemonės temines biudžeto eilutes ir 2014–2020 m. laikotarpiu jis sudarė 45 milijonus eurų.

Audito apimtis ir metodas

19 Atliekant auditą daugiausia dėmesio skiriama Kenijai iš EPF skirtos dvišalės paramos vystymuisi veiksmingumui. Auditas neapima kitų priemonių, pavyzdžiui, humanitarinės pagalbos arba EPF regioninės programos, nurodytų ***18*** dalyje. Šiuo metu vyksta diskusijos apie tai, kas pakeis Kotonu susitarimą, kurio galiojimas baigėsi 2020 m. vasario mėn. Tačiau nuo 2020 m. kovo 1 d. pereinamojo laikotarpio priemonėmis Kotonu susitarimo galiojimas pratęstas iki 2020 m. gruodžio mėn. Atliekant auditą Kenijos pavyzdys naudojamas siekiant įvertinti metodą, kuriuo finansavimas paskirstomas skirtingoms AKR valstybėms ir tarp sektorių kiekvienoje valstybėje. Mūsų atliktas projektų rezultatų vertinimas gali padėti rengiant naujus veiksmus pagal kitą daugiametę finansinę programą.

20 Mūsų pagrindinis audito klausimas buvo, ar Komisija ir EIVT veiksmingai nukreipė EPF lėšas ten, kur jomis būtų galima labiausiai prisidėti prie skurdo mažinimo Kenijoje. Siekdami atsakyti į šį klausimą, tikrinome:

a) ar Komisija ir EIVT priimdamos sprendimą dėl Kenijai skiriamos bendros 11-ojo EPF (2014–2020 m.) sumos rėmėsi patikima analize;

b) ar Komisija pagal 11-ąjį EPF atrinko pagrindinius Kenijos sektorius, kuriems teikiama parama gali labiausiai padėti mažinti skurdą;

c) ar Kenijai jau suteikta ES parama iš 10-ojo EPF buvo veiksminga.

21 Savo pastabas grindėme šiais pagrindiniais audito įrodymų šaltiniais:

a) dokumentų apie politikas, procedūras ir veiksmus, susijusius su Kenijai skirta ES parama vystymuisi, peržiūra;

b) interviu su Komisijos Tarptautinio bendradarbiavimo ir vystymosi generalinio direktorato (DEVCO GD) ir EIVT darbuotojais;

c) interviu Kenijoje su ES delegacijos ir Kenijos vyriausybės ministerijų darbuotojais;

d) interviu Kenijoje su ES delegacijos pagalba atrinktais privačiojo sektoriaus atstovais, kitais paramos teikėjais ir suinteresuotaisiais subjektais, įskaitant akademinės bendruomenės narius, ekonomistus, tarptautines organizacijas ir nevyriausybines organizacijas (žr. ***III priedas*** pateiktą susitikimų sąrašą);

e) ES finansuojamų veiklų, kurios sudaro 53 % (pagal vertę) Kenijoje iš 10-ojo EPF finansuojamų veiksmų, patikrinimais vietoje.

22 Nagrinėjome 11-ojo EPF programavimą (2014–2020 m.). Kad savo vertinime nustatytume šaliai būdingas aplinkybes, nagrinėjome Kenijos ekonomikos ir žmogaus raidos tendencijas ir nustatėme, kokios šalyje yra potencialo turinčios sritys ir pagrindinės problemos, stabdančios jos ekonominį vystymąsi ir tvarų skurdo mažinimą. Taip pat nagrinėjome kitų šalių patirtį.

23 Išnagrinėjome projektų, finansuotų iš 10-ojo EPF (2008–2013 m.), rezultatus, nes mūsų audito metu dar nebuvo gauti projektų, finansuotų iš 11-ojo EPF, rezultatai. Pagrindiniai sektoriai, atrinkti pagal 10-ąjį EPF, buvo panašūs į sektorius, atrinktus pagal 11-ąjį EPF. ***2 lentelėje*** nurodyti audituoti projektai.

2 lentelė. Audito aprėptis

		Audituota 10-ojo EPF suma (milijonais eurų)	Audito aprėptis (sektoriaus proc. dalis)	10-ojo EPF finansavimas pagal sektorius (milijonais eurų)
Infrastruktūra	Kelias Merilė–Marsabitas	88,2	49 %	**178,6**
	Turistiniai keliai (Galanos upės tiltas)	13,0	7 %	
	Miestų keliai	31,0	17 %	
	Visa audituota infrastruktūra	***132,2***	***74 %***	
Žemės ūkis ir kaimo plėtra	Javų auginimo Kenijoje skatinimo programa	27,1	16 %	**167,2**
	Žemės ūkio našumo mokslinio tyrimo projektas	4,0	2 %	
	Didesnis našumas, pelningumas ir geroji ūkininkavimo praktika SPS vietovėse	9,5	6 %	
	Specialiojo sausros atvejų fondo projektas	9,7	6 %	
	Sausrų valdymas SPS vietovėse	11,8	7 %	
	Paramos pragyvenimui projektai SPS vietovėse	1,7	1 %	
	Visas audituotas žemės ūkio sektorius	***63,8***	***38 %***	
Valdymas, prekyba ir bendradarbiavimas	Standartų ir patekimo į rinką programa	12,1	27 %	**45,6**
	Visas audituotas valdymo sektorius	***12,1***	***27 %***	
Visas 10-asis EPF		**208,1**	**53 %**	**391,4**

Šaltinis: EAR.

24 Tikrindami šiuos projektus vertinome, ar ES paramos Kenijai rezultatai gali būti įrodyti atsižvelgiant į[15]:

— išdirbius – tai, kas buvo sukurta ar įvykdyta, naudojant intervencijai (pavyzdžiui, kelių tiesimui) skirtus išteklius (indėlius, veiklą ir procesus);

— išdavas – tai dėl intervencijos įvykę pokyčiai (pavyzdžiui, nutiesus kelią pagerėja susisiekimas su vietove);

— poveikį – tai ilgesnės trukmės socialiniai ir ekonominiai padariniai, kuriuos galima stebėti baigus intervenciją.

[15] Audito Rūmų specialioji ataskaita Nr. 21/2015 „Rizikos, susijusios su ES plėtros ir bendradarbiavimo veiklai taikomu į rezultatus orientuotu metodu, apžvalga“.

Pastabos

Komisija ir EIVT skyrė finansavimą Kenijai pagal Pokyčių darbotvarkę, tačiau į procesą nebuvo įtrauktas konkretus šalies šalies vystymosi kliūčių ir tikslų vertinimas

25 Tarptautinės paramos vystymuisi paskirtis – remti paramą gaunančių šalių vystymosi pastangas. Kaip pripažįstama Pokyčių darbotvarkėje, ES parama vystymuisi turėtų būti paskirstyta pagal šalių poreikius, pajėgumus, įsipareigojimus, rezultatus ir galimą ES paramos poveikį[16]. Tam reikia atlikti išsamią šalies poreikių ir įsipareigojimų vystymosi ir pokyčių srityje analizę.

26 Todėl vertinome, ar Komisija ir EIVT, priimdamos sprendimą dėl bendros 11-ojo EPF (2014–2020 m.) finansavimo sumos, tinkamai įvertino Kenijos poreikius, pajėgumą įsisavinti paramą, įsipareigojimus vykdyti reformas ir ankstesnius rezultatus. Taip pat vertinome, ar jos atsižvelgė į ES valstybių narių ir kitų paramos teikėjų Kenijai skirtus įnašus, įskaitant ES valstybių narių tiesioginę paramą.

Komisija 90 % EPF lėšų Kenijai skyrė taikydama standartizuotą metodą, kuris taikomas visoms AKR valstybėms

27 Iš esmės, visos AKR valstybės turi teisę gauti finansavimą pagal Kotonu susitarimą (žr. ***11*** dalį). Todėl įgyvendinant 11-ąjį EPF pirmasis lėšų skyrimo procedūros etapas buvo paskirstyti visą EPF finansavimą (15 milijardų eurų) 75 reikalavimus atitinkančioms šalims. Sprendimai dėl lėšų paskirstymo šalims priimti trimis pagrindiniais etapais: a) taikyta formulė naudojant skaičiuoklę su palyginamais ir atnaujintais šalių duomenimis, b) atliktas kokybinis koregavimas ir c) atlikti kiti koregavimai po EPF komiteto posėdžio:

a) **Formulė** buvo grindžiama penkiais rodikliais: gyventojų skaičiumi, vienam gyventojui tenkančiomis bendrosiomis nacionalinėmis pajamomis, žmogiškojo kapitalo indeksu, ekonominio pažeidžiamumo indeksu ir pasauliniais valdymo rodikliais (trys paskutiniai yra sudėtiniai rodikliai). Visi rodikliai buvo normalizuoti

[16] Pokyčių darbotvarkė, p. 10.

1–6 intervale (išskyrus gyventojų skaičiaus rodiklį – jo intervalas buvo 0–6,3). Tada šie penki rodikliai buvo sudauginti.

b) Po to Komisija atliko **kokybinį koregavimą**, kad būtų atsižvelgta į aspektus, kurių negalima lengvai kiekybiškai įvertinti formule, visų pirma galimo poveikio. Šie koregavimai sudarė 7,5 % pradinio bendro dydžio.

c) 2013 m. rugsėjo mėn. valstybės narės pasikeitė nuomonėmis **EPF komiteto posėdyje**, o po jo pradinė suma pakoreguota dar 3 %. Šiais koregavimais atsižvelgta į įvairius aspektus, pavyzdžiui, pokyčius, palyginti su ankstesniu EPF, taip pat politines ir saugumo aplinkybes.

28 Kotonu susitarime raginta, kad išteklių paskirstymas šalims būtų „grindžiamas įprastomis, objektyviomis bei skaidriomis reikmėmis ir veiklos kriterijais“. Komisijos taikyta 11-ojo EPF asignavimų apskaičiavimo formulė atitiko šį reikalavimą, nes buvo naudojami bendri rodikliai, kuriuos buvo galima gauti apie visas AKR valstybes (žr. ***27*** dalies ***(a)*** punktą). Nors šie rodikliai rodo skirtingų šalių poreikių mastą, jie nepateikia informacijos apie tai, kokie iš tikrųjų yra šie poreikiai, arba apie trūkstamą finansavimą, kuris turėtų būti suteiktas siekiant juos patenkinti.

29 Trys iš šių rodiklių (bendrosios nacionalinės pajamos, žmogiškojo kapitalo indeksas ir ekonominio pažeidžiamumo indeksas) yra naudojami kaip kriterijai, pagal kuriuos šalys priskiriamos prie mažiausiai išsivysčiusių šalių (MIŠ) kategorijos. Tai reiškia, kad šie balai yra panašūs daugumoje MIŠ. Pagrindiniai galimo poveikio vertinimo rodikliai – pasauliniai valdymo rodikliai – taip pat nerodo didelių skirtumų tarp šalių.

30 Komisija ir EIVT nustatė Kenijai finansinį asignavimą, neatlikdamos konkretaus šalies vystymosi kliūčių ar tikslų vertinimo. Be to, skiriant lėšas šalims neatsižvelgta į dotacijų ar paskolų iš kitų šalių ar organizacijų sumas ar tikslus.

31 Taip pat nustatėme, kad lėšų skyrimo procese nebuvo galima paramos skyrimo susieti su konkrečiomis sąlygomis, susijusiomis su paramą gaunančių šalių veiklos rezultatais, valdymu, įsipareigojimu vykdyti struktūrines reformas ar kontroliuoti korupciją. Pavyzdžiui, nors Kenija ir toliau yra tarp 21 % šalių, esančių sąrašo gale pagal „Transparency International“ korupcijos suvokimo indeksą, neradome jokių įrodymų, kad dėl to šalies finansavimui iš EPF ES būtų nustačiusi papildomų sąlygų. Kenija ir toliau gavo panašaus lygio finansavimą kaip iš ankstesnio EPF. ***IV priedas***, kuriame pateikiama „Transparency International“ ataskaitos „2019 m. Afrikos pasaulinės

korupcijos barometras. Piliečių nuomonės ir korupcijos patirtys“ (*Transparency International Global Corruption Barometer Africa 2019. Citizens' Views and Experiences of Corruption*) ištrauka, aprašyta korupcijos Kenijoje problema.

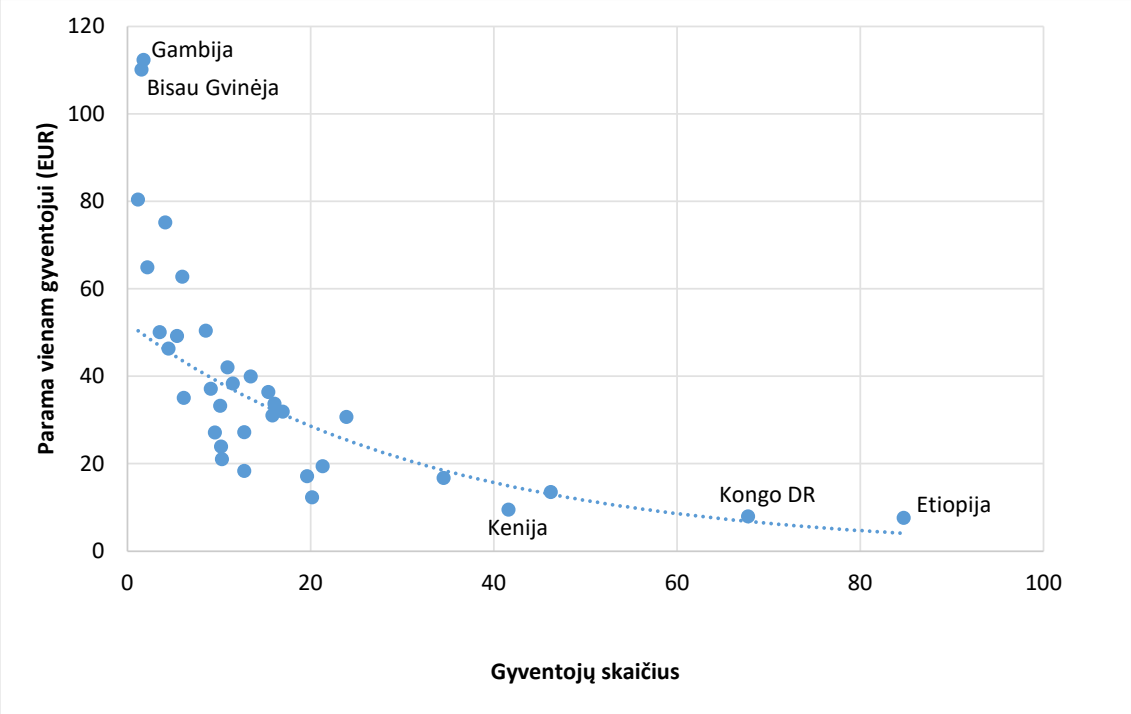
32 Pagal formulę gauta 395 milijonų eurų pradinio asignavimo Kenijai suma. Ji buvo padidinta iki 435 milijonų eurų dėl iššūkio sumažinti skurdą masto, šalies svarbos regioninei integracijai ir stabilumui ir vyriausybės noro perduoti valdžią regionams. Kadangi EPF komiteto posėdyje daugiau pakeitimų nebuvo padaryta, galutinė asignavimų suma sudarė 435 milijonus eurų.

Daug gyventojų turinčios šalys kaip Kenija gavo proporcingai mažesnį finansavimą

33 Kadangi Komisija 90 % lėšų skyrė vien pagal formulę, mes atidžiau išnagrinėjome, kokį poveikį tai turėjo. Nustatėme, kad Komisija, siekdama savo tikslo, neturtingiausioms šalims iš 11-ojo EPF skyrė daugiau lėšų nei iš 10-ojo EPF. MIŠ ir mažų pajamų šalys (MPŠ) iš 11-ojo EPF gavo 85 % visų asignavimų, palyginti su 80 % asignavimų iš 10-ojo EPF.

34 Kai buvo sudaryta asignavimų skyrimo formulė, vienas iš jos tinkamumo vertinimo kriterijų buvo tai, kaip tiksliai joje atkartoti ankstesni EPF asignavimai (žr. ***V priedas***). Toks atkartojimas iš dalies pasiektas formulėje sumažinus gyventojų skaičiaus rodiklio svorį, dėl to daugiau gyventojų turinčiose šalyse gerokai sumažėjo vienam gyventojui tenkanti parama. Pavyzdžiui, Etiopijoje (85 milijonai gyventojų) ir Kongo Demokratinėje Respublikoje (68 milijonai gyventojų) vienam gyventojui teko mažesnė nei 8 eurų ES parama, o mažiau gyventojų turinčiose šalyse, pavyzdžiui, Gambijoje (1,8 milijono gyventojų) ir Bisau Gvinėjoje (1,5 milijono gyventojų) parama vienam gyventojui sudarė daugiau nei 100 eurų. Kenijoje, asignavimų skyrimo metu turėjusioje palyginti daug gyventojų (42 milijonus), vienam gyventojui teko 9 eurai. ***2 diagramoje*** parodyti asignavimai, gauti pagal formulę prieš kokybinį koregavimą.

2 diagrama. 11-ojo EPF parama vienam MIŠ ir MPŠ gyventojui



Šaltinis: EAR, remiantis DEVCO GD asignavimų skaičiuokle (siekiant išvengti iškraipymų neįtrauktos mažiau nei 1 milijoną gyventojų turinčios šalys[17]).

35 Daugiau gyventojų turinčiose šalyse parama vienam gyventojui buvo gerokai mažesnė, nes gyventojų skaičiaus rodikliui buvo nustatyta 40 milijonų viršutinė riba[18] ir jis buvo pagrįstas ne visa šalies populiacija, o jos kvadratine šaknimi. ***1 langelyje*** aprašyta, kaip formulėje sumažintas gyventojų skaičiaus svoris.

[17] Pavyzdžiui, Tuvalu, turinčioje mažiausiai gyventojų (vos 10 000) tarp mažiausiai išsivysčiusių šalių (MIŠ), parama vienam gyventojui sudarė 380 eurų.

[18] Ši riba buvo pritaikyta keturioms MIŠ / MPŠ (Kenijai, Tanzanijai, Kongo Demokratinei Respublikai ir Etiopijai) ir vienai MVPŠ (Nigerijai).

1 langelis

Kaip formulėje sumažintas gyventojų skaičiaus svoris

Logiškai vertinant, 80 milijonų gyventojų turinčios MIŠ poreikiai turėtų būti 20 kartų didesni nei 4 milijonus gyventojų turinčios MIŠ (darant prielaidą, kad kiti jų rodikliai įvertinti tokiais pačiais balais). Tačiau kadangi nustatyta 40 milijonų gyventojų skaičiaus viršutinė riba ir naudojama gyventojų skaičiaus kvadratinė šaknis, šalis gautų tik tris kartus didesnį finansavimą.

	A šalis	**B šalis**
Gyventojų skaičius (milijonais)	80	4
Gyventojų skaičiaus riba	40	netaikoma
Kvadratinė šaknis	$\sqrt{40}$	$\sqrt{4}$
Rezultatas	$= 6.3$	= 2

36 Nors pagal 11-ojo EPF asignavimų skyrimo formulę gyventojų skaičius buvo tik vienas iš penkių vienodą svorį turinčių rodiklių, jis turėjo didelį poveikį išteklių tarp MIŠ paskirstymui. Jeigu Komisija nebūtų nustačiusi gyventojų skaičiaus viršutinės ribos, didesnės šalys būtų gavusios didžiąją finansavimo dalį.

11-ojo EPF programavime nėra pakankamai įrodymų, kad parama skirta ten, kur ji gali labiausiai padėti mažinti skurdą

37 Teikiant paramą daugiausia dėmesio turėtų būti skiriama problemoms, kurios labiausiai stabdo paramą gaunančios šalies vystymąsi. Kad parama būtų veiksminga, ji (kartu su kitais įnašais) turėtų sudaryti kritinę masę (t. y. žmogiškuosius ir finansinius išteklius, kurie būtų pakankami reikšmingiems rezultatams pasiekti)[19], tačiau šalis (arba sektorius ar projektas) neturėtų gauti daugiau lėšų, nei gali įsisavinti.

[19] 11-ojo Europos plėtros fondo (EPF) ir vystomojo bendradarbiavimo priemonės programavimo instrukcijos (2014–2020 m.), II priedo p. 2.

38 Šie principai taip pat pripažįstami Pokyčių darbotvarkėje ir 11-ojo EPF programavimo instrukcijose[20]. Pokyčių darbotvarkėje pabrėžiama, kad „ES turi siekti išteklius panaudoti ten, kur jų labiausiai reikia mažinant skurdą ir kur jie duotų didžiausios naudos“[21]. Programavimo instrukcijose nustatyta, kad atrenkant sektorius reikėtų atsižvelgti į tai, ar ES parama sudaro kritinę masę pagal žinias, žmogiškuosius ir finansinius išteklius, kad būtų galima pasiekti reikšmingų ir pamatuojamų rezultatų[22].

39 Todėl įvertinome, ar Komisija ir EIVT pagal 11-ąjį EPF atrinko pagrindinius Kenijos sektorius, kuriuose: a) pagalba galėtų labiausiai padėti sumažinti skurdą ir b) pagalba būtų pakankamai didelė, kad duotų reikšmingų rezultatų. Taip pat įvertinome, ar Komisija ir EIVT veiksmingai koordinavo veiksmus su ES valstybėmis narėmis ir kitais paramos teikėjais.

40 Pokyčių darbotvarkėje teigiama, kad į žmogaus raidą orientuotas integracinis ir tvarus ekonomikos augimas itin svarbus siekiant ilguoju laikotarpiu sumažinti skurdą, ir tai yra vienas iš joje nustatytų prioritetų. Ekonominis vystymasis priklauso nuo keleto veiksnių, kuriems poveikį gali padaryti paramos teikėjai. Tai – valdymas, reglamentavimo sistema, infrastruktūra ir žmogiškasis, socialinis ir finansinis kapitalas.

Nepakankamai aiškus sektorių atrankos pagrindas

41 Sektorių atranką bendrai vykdė Komisija ir EIVT. Tada buvo patvirtinta kiekvienai šaliai partnerei skirta ir jos pasirašyta daugiametė orientacinė programa. 2014–2020 m. ES ir Kenijos nacionalinei orientacinei programai (NOP) buvo skirtas toks finansavimas:

a) apsirūpinimo maistu saugumui ir atsparumui klimato sukrėtimams – 190 milijonų eurų (44 %);

b) tvariai infrastruktūrai – 175 milijonai eurų (40 %);

c) viešųjų institucijų atskaitomybei – 60 milijonų eurų (14 %);

---

[20] 11-ojo Europos plėtros fondo (EPF) ir vystomojo bendradarbiavimo priemonės programavimo instrukcijos (2014–2020 m.).

[21] Pokyčių darbotvarkė, p. 10.

[22] Programavimo instrukcijos, II priedo p. 2.

d) paramos priemonėms (ne pagrindiniams sektoriams) – 10 milijonų eurų (2 %).

42 Kiekvienas iš šių trijų pagrindinių sektorių apėmė labai įvairias sritis. Pavyzdžiui, „Apsirūpinimo maistu saugumo ir atsparumo klimato sukrėtimams“ sektorius apėmė sritis, susijusias su smulkiųjų ūkininkų ūkininkavimo praktikos, žemės valdymo pertvarkymu, ekstremaliosiomis situacijomis dėl sausros, piniginėmis lėšomis sausros aukoms ir klimato kaitos poveikiui atsparia bendruomenės infrastruktūra. „Tvari infrastruktūra“ apėmė transporto infrastruktūrą ir energetiką. „Viešųjų institucijų atskaitomybės“ sektorius apėmė su rinkimais, viešųjų finansų valdymu, teisingumo vykdymu, teisine pagalba ir laisvės atėmimui alternatyviomis bausmėmis susijusias sritis. Kenijai skirtą finansavimą paskirstant po šitiek daug sričių, didėja rizika, kad nė viename sektoriuje nesusidarys būtina kritinė masė, kad būtų pasiekta reikšmingų rezultatų.

43 Pasirinkdama sektorius Komisija rėmėsi Kenijos nacionaliniu vystymosi planu („2030 m. vizija“) ir jo įgyvendinimo programomis, dar vadinamomis vidutinės trukmės laikotarpio planais[23]. Šie dokumentai apima daug sričių, pradedant socialiniais (pavyzdžiui, sporto, būsto, lyčių lygybės) aspektais ir baigiant įvairiais ekonominiais sektoriais, pavyzdžiui, turizmu, finansinėmis paslaugomis ir prekyba. Todėl laikydamasi „2030 m. vizijos“ Komisija būtų galėjusi pasirinkti daugelį kitų sektorių, nesančių tarp dabartinių pagrindinių sektorių.

44 Kenijos NOP buvo paaiškinta, kodėl atrinkti pagrindiniai sektoriai buvo svarbūs. Tačiau nebuvo atliktas išsamus kitų sektorių potencialo mažinti skurdą ir ES gebėjimo tai spręsti vertinimas. Taip pat neradome įrodymų, kad toks vertinimas būtų atliktas ne pagal NOP. Todėl neaišku, kodėl Komisija ir EIVT manė, kad Kenijai būtų labiausiai padėta sumažinti skurdą remiant šiuos pasirinktus, o ne kitus sektorius.

45 Komisija ir EIVT nepaaiškino, kodėl nuspręsta tiesiogiai neremti gamybos sektoriaus. Daugelyje šalių, pasiekusių didelių vystymosi laimėjimų, nuo žemės ūkio pereita prie pramonės[24]. Taip nenutiko Kenijoje: žemės ūkyje vis dar sukuriama

---

[23] „2030 m. vizija“ priimta 2008 m. birželio 10 d. ir apima 2008–2030 m. laikotarpį. Vidutinės trukmės laikotarpio planai rengiami penkerių metų laikotarpiams. Antrasis vidutinės trukmės laikotarpio planas apima 2013–2017 m. laikotarpį, t. y. maždaug tą patį laikotarpį kaip 11-asis EPF.

[24] *Simone Raudino, Development Aid and Sustainable Economic Growth in Africa. Chapter 3,* p. 79–129. Taip pat žr. *Uchenna R. Efobi and Simplice Asongu (Ed.) Financing Sustainable*

trečdalis šalies BVP, o pramonė sudaro tik 10 %, kaip buvo prieš 40 metų[25]. Gamybos pramonė turi didelį potencialą kurti darbo vietas (įskaitant darbo vietas mažiau išsilavinusiems žmonėms), pagerinti Kenijos prekybos balansą ir skatinti kitus sektorius, pavyzdžiui, žemės ūkį ir gamtos išteklių valdymą[26].

46 Pasaulio bankas Keniją apibūdino kaip verslią tautą, pažymėdamas, kad šalis turi gamybos bazę[27]. Todėl tikėtina, kad sistemingi veiksmai siekiant spręsti struktūrines to sektoriaus problemas galėtų paskatinti laipsnišką ekonomikos augimą. Taip pat reikėtų pabrėžti, kad gamybos sektoriaus plėtra buvo vėliau patvirtinta kaip vienas iš prioritetų Kenijos prezidento naujausiame bendrajame plėtros plane, dar žinomame kaip „Didžiojo ketverto darbotvarkė“. Be to, dėl spartaus gyventojų skaičiaus augimo ir urbanizacijos didėja jaunimo galimybių įsidarbinti miestuose ir aplink miestus paklausa. Jei ši paklausa nebus patenkinta, gali kilti papildomų socialinių sunkumų.

47 Kitas pavyzdys susijęs su Kenijos IRT sektoriumi – 2017 m. jis išaugo 10,9 %[28]. Šalis yra žinoma dėl savo pajėgumo teikti novatoriškas paslaugas. Nuo 2008 m. Kenijos vyriausybė kartu su privačiuoju sektoriumi kuria technologijų miestelį, vadinamą Konzos technopoliu; jame įsikurs naujas technologijų universitetas, IRT, inžinerijos ir biotechnologijų įmonės. Planuojama, kad naujasis miestelis, kurio infrastruktūrai vis dar reikia didelių investicijų, taps ypatinga ekonomine zona, turinčia visus vietos patogumus (būstus, ligonines ir pan.). Inovacijos ir skaitmeninė ekonomika turi potencialą didinti didelės pridėtinės vertės eksportą ir kurti darbo vietas; būtent todėl išsivysčiusios šalys joms skatinti skiria viešąsias lėšas.

Development in Africa, p. 421–450. Taip pat žr. *Carol Newman* (Ed.), *Manufacturing transformation,* p. 1–23.

[25] *Dianah Ngui, Jacob Chege, and Peter Kimuyu. Kenya's Industrial Development*. Straipsnis *Manufacturing Transformation*. *Ed. Carol Newman*, p. 80.

[26] Carol Newman ir kt. (Ed.), *Manufacturing transformation,* p. 5. Taip pat žr. *Uchenna R. Efobi and Simplice Asongu (Ed.). Financing Sustainable Development in Africa,* p. 428–429.

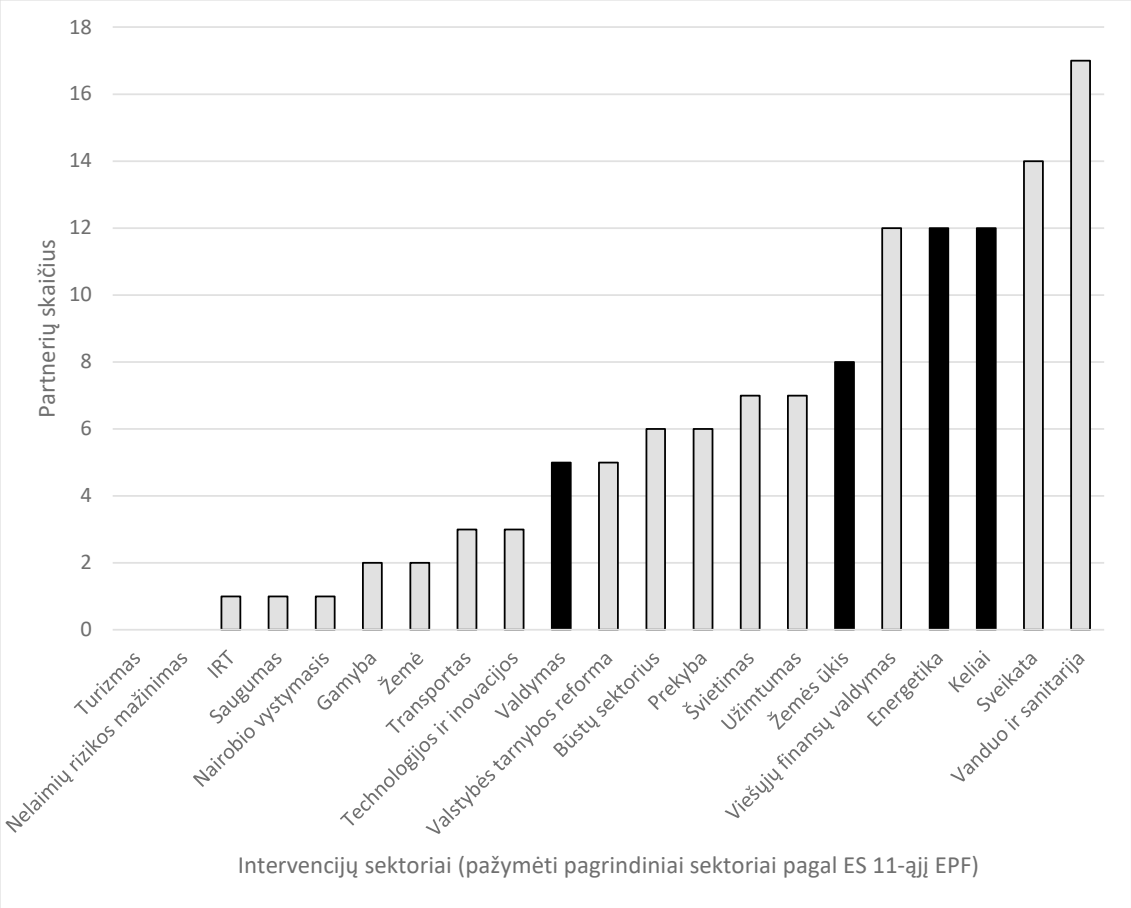
[27] Pasaulio banko grupė (2016 m.), *Kenya Country Economic Memorandum: From Economic Growth to Jobs and Shared Prosperity*, p. xvii ir vii.

[28] *AfDB 2018 African Economic Outlook: Kenya Country Note*, p. 9.

Pasirenkant pagrindinius sektorius paramos teikėjų veiklos koordinavimas turėjo nedidelę įtaką

48 Nacionalinėje orientacinėje programoje Komisija aprašo tam tikras veiklos sritis, kuriose siekia savo veiksmus koordinuoti su kitais paramos teikėjais (t. y. pasitelkiant sektoriaus paramos teikėjų darbo grupes ir bendrą politinį dialogą). Šiame dokumente taip pat pateikta matrica, kurioje nurodomi sektoriai, kuriuose dalyvauja kiti paramos teikėjai, įskaitant ES nepriklausančias šalis. Ši matrica apibendrinta ***3 diagramoje***, kurioje parodyti 11-ojo EPF pagrindiniai sektoriai. Vis dėlto neradome įrodymų, kad koordinavimas su kitais paramos teikėjais būtų turėjęs įtakos Komisijos sektorių pasirinkimui.

3 diagrama. Apibendrinta paramos teikėjų matrica



Šaltinis: EAR, remiantis 2014–2020 m. ES ir Kenijos NOP.

49 Be šios matricos, Komisija kartu su devyniomis valstybėmis narėmis ir Europos investicijų banku (EIB) atliko bendrą programavimą ir 2015 m. gegužės mėn. parengė ES bendrą bendradarbiavimo strategiją dėl paramos Kenijai įgyvendinant 2014–2017 m. vidutinės trukmės laikotarpio planą. Šioje pirmoje ES bendroje

bendradarbiavimo strategijoje nurodyta, kaip planuojama padalyti su keturiais prioritetiniais sektoriais susijusį darbą 2014–2017 m. laikotarpio ES bendrame programavime. Tačiau, kadangi strategija įgyvendinama pagal penkerių metų vidutinio laikotarpio planų įgyvendinimo laikotarpį, ji buvo paskelbta tik 2015 m. gegužės mėn., t. y. praėjus beveik metams po NOP pasirašymo, ir todėl neturėjo įtakos Komisijai pasirenkant pagrindinius sektorius.

50 Aštuonios iš dešimties valstybių narių, turinčių Kenijoje atstovybes, dalyvauja infrastruktūros sektoriuje, o septynios – energetikos, transporto arba abiejuose sektoriuose. Remiantis 2018–2022 m. bendroje strategijoje[29] pateiktais skaičiavimais, bendras ES, EIB ir valstybių narių donorių įnašas į infrastruktūros sektorių penkerių metų laikotarpiu gali siekti 2 353,4 milijono eurų (470,68 milijono eurų per metus). Ši suma taip pat apima vandens tiekimo ir sanitarijos, taip pat būstų pasektorius, kuriuose ES nedalyvauja. Didžioji kitų paramos teikėjų finansavimo dalis, o gal net visas finansavimas, bus teikiama kaip paskola.

Augimo ir našumo skatinimo veiksmai sustiprėjo, tačiau sektoriaus parama visų pirma buvo orientuota į smulkiuosius ūkininkus ir SPS regionus

51 Pagrindiniame sektoriuje „Apsirūpinimo maistu saugumas ir atsparumas klimato sukrėtimams“ daugiausia dėmesio skiriama Kenijos kaimo gyventojams ir remiami veiksmai, kuriais siekiama:

1) stiprinti sistemas, kurių paskirtis sušvelninti neigiamus būsimų sausros laikotarpių padarinius;

2) pertvarkyti smulkiųjų ūkininkų taikomą žemės ūkio modelį iš natūrinio ūkininkavimo į ūkininkavimą kaip verslą;

3) vystyti klimato kaitos poveikiui atsparią infrastruktūrą ir gerinti žemės valdymą, kad būtų užtikrinta taika ir saugumas.

52 Iki 2020 m. sausio pabaigos buvo sudarytos sutartys dėl 85 % sektoriui skirtų lėšų. ***VII priedas*** išsamiau apžvelgiami šeši šio sektoriaus veiksmai. Didžiausias veiksmas – 45 milijonų eurų programa „AgriFi“, apimsianti 20 milijonų eurų dydžio dotacijų įmonėms elementą ir 10 milijonų eurų bendros paramos su EIB dalį. Šios programos

[29] 2018–2022 m. bendra Europos ir Kenijos bendradarbiavimo strategija.

lėšomis bus remiamas naujų paslaugų plėtojimas ir įsisavinimas siekiant padėti smulkiesiems ūkininkams kurti savo produkcijos pridėtinę vertę ir ją parduoti. Antras pagal dydį veiksmas – 43,5 milijono eurų vertės programa „Agri-biz“; iš jos 20 milijonų eurų bus derinama su finansavimu iš Afrikos plėtros banko (AfDB). Projektą taip pat bendrai finansuos Maisto ir žemės ūkio organizacija (*Food and Agriculture Organization*, FAO) ir Danijos tarptautinės plėtros agentūra (DANIDA). Programos tikslas – remti verslo ir užimtumo galimybių jaunimui ir moterims kaimo vietovėse plėtojimą.

53 Trys projektai (atitinkamai 20 milijonų, 30 milijonų ir 30,5 milijono eurų vertės) įtraukti į Kenijos vyriausybės strategiją „Ekstremaliųjų situacijų dėl sausrų likvidavimas“. Pagal vieną iš jų remiamas sausrų rizikos valdymas ir koordinavimas, pagal kitą – klimato kaitos poveikiui atspari infrastruktūra, skirta vandens tiekimui ir sanitarinėms sąlygoms SPS regionuose pagerinti, o pagal trečiąją – atsparūs pragyvenimo šaltiniai ir sausrų rizikos valdymas. Šiame sektoriuje numatytas ir 16,5 milijono eurų vertės projektas, kuriuo remiamas žemės ūkio sektoriaus pertvarkymo ir žemės valdymo decentralizavimo procesas. Šiuo projektu siekiama stiprinti smulkiųjų ūkininkų ir ganyklinės gyvulininkystės bendruomenių apsirūpinimo maistu saugumą, suteikiant geresnes galimybes naudotis žemės ūkio paslaugomis ir žeme.

54 Tik 17 % Kenijos žemės tinka augalininkystei ir ši žemė yra vietovėse, kuriose gyvena 80 % gyventojų. Siekiant padidinti ariamosios žemės plotą ir padidinti esamų laukų našumą, reikia stambių investicijų į drėkinimo sistemas. Be to, apie 87 % Kenijos ūkininkų dirba po mažiau nei 2 hektarus žemės ir apie 67 % – po mažiau nei 1 hektarą[30]. Tokie maži ūkiai nėra pakankamai pajėgūs gauti kreditą investicijoms į gamybos technologijas (pavyzdžiui, mašinas ar šiltnamius) ar kitą stambią infrastruktūrą.

55 Pasaulio bankas nurodė, kad Kenija praranda daug pajamų dėl to, kad nesukuria savo žemės ūkio produktų pridėtinės vertės[31]. Daug potencialo didinti eksporto pajamas ir kurti darbo vietas turintis žemės ūkio produktų perdirbimas priklauso nuo stabilios produkcijos. Net jei smulkieji ūkininkai padidins savo našumą ir pradės pardavinėti savo derliaus dalį, jie negalės užtikrinti žemės ūkio produktų perdirbimui

---

[30] Pasaulio bankas, *Kenya Economic Update*. *Unbundling the Slack in Private Sector Investment. Transforming Agriculture Sector Productivity and Linkages to Poverty Reduction*, p. 30–31.

[31] Ten pat, p. 31.

reikalingo stabilaus kiekio ir kokybės. Kai kurie 11-ojo EPF projektai iš tiesų orientuoti į smulkiųjų ūkininkų įtraukimą į vertės grandines, tačiau vien dėl didelio smulkiųjų ūkininkų skaičiaus žemės ūkio gamybos organizavimas žemės ūkio produktų perdirbimo pramonėje nėra toks efektyvus.

Parama infrastruktūrai yra svarbi, tačiau planai nėra realistiški atsižvelgiant į turimą finansavimą

56 NOP pagrindinis sektorius „Tvari infrastruktūra“ apėmė du pasektorius – energetikos ir transporto – ir jame nustatyti konkretūs kiekvieno iš jų tikslai:

1) plėtoti efektyvesnes ir ekologiškesnes energetikos paslaugas, kurios būtų prieinamos visiems;

2) sukurti efektyvesnę ir saugesnę transporto sistemą, kad būtų padidintas našumas ir sumažintas neigiamas poveikis aplinkai.

57 Siekiant šių tikslų, NOP išdėstyta per 20 iniciatyvų, tarp jų:

1) daug išteklių reikalaujantys veiksmai, pavyzdžiui, elektros energijos gamybos, perdavimo ir paskirstymo pajėgumų plėtojimas ir decentralizuotos nuo elektros tinklų nepriklausomos sistemos;

2) naujų saulės ir vėjo energijos šaltinių plėtojimas;

3) namų ūkiams skirtos energijos vartojimo efektyvumo programos (maisto ruošimas ir apšvietimas);

4) transporto tinklai (pavyzdžiui, keliai, uostai, viešasis transportas, nevariklinių transporto priemonių eismas, įvairiarūšis transportas).

58 Manome, kad siekiant Kenijos vystymosi yra svarbu patenkinti infrastruktūros poreikius. Vis dėlto 175 milijonų eurų asignavimų suma yra nepakankama visų NOP išvardytų planų įgyvendinimui. Kenijos infrastruktūros poreikiai transporto sektoriuje sudaro 3 milijardus JAV dolerių per metus, o energetikos sektoriuje – 2 milijardus JAV dolerių per metus[32]. Todėl manome, kad NOP tikslai yra nerealistiški, o asignavimai infrastruktūros pagrindiniam sektoriui yra nepakankami, kad būtų padarytas reikšmingas poveikis.

[32] *AfDB 2018 African Economic Outlook: Kenya Country Note*, p. 8–9.

59 NOP nepaaiškinta, kaip ši 175 milijonų eurų dydžio ES parama galėtų padėti įgyvendinti šiuos itin ambicingus planus. Joje tik bendrai nurodyta, kad priimtiniausias finansavimo būdas būtų ES dotacijų derinimas su Europos finansų įstaigų (įskaitant EIB) teikiamomis paskolomis ir kad bus ieškoma viešojo ir privačiojo sektorių partnerystės (VPSP) galimybių. Mūsų apklausti Komisijos atstovai taip pat paminėjo, kad finansavimo derinimas bei VPSP yra būdai kritinei masei pasiekti. Vis dėlto Komisija neįvertino, kokią naudą toks derinimas turės, taip pat neradome jokios analizės, iš kurios būtų matyti, kad sektoriui skirta 175 milijonų eurų suma duotų reikšmingų rezultatų.

60 2019 m. gruodžio mėn. duomenimis, buvo sudarytos sutartys arba prisiimti įsipareigojimai dėl 85 % šio sektoriaus lėšų (žr. ***VII priedas***). Šią paramą sudaro penki veiksmai ir keturiuose iš jų yra derinimo elementas. Didžiausia, 45 milijonų eurų vertės, Judumo mieste programa siekiama Kenijoje pagerinti judumo mieste tvarumą ir efektyvumą. 30 milijonų eurų vertės projektu bus remiami klimato kaitos poveikiui atsparūs kaimo keliai SPS regionuose ir jis bus įgyvendinamas finansavimą derinant su Prancūzijos vystymosi agentūros paskolomis (*Agence française de développement*, AFD). Mombasos uosto projektui beveik 20 milijonų eurų numatyta derinimui su EIB paskolomis ir juo siekiama padidinti uosto pajėgumus ir efektyvumą.

61 Energetikos srityje 32 milijonai eurų skirta Afrikos investicijų platformai siekiant remti Kenijos energetikos sektorių. Iki šiol buvo sudarytos sutartys dėl 7 milijonų eurų derinimo su AFD paskolomis, o dar 25 milijonai eurų, planuojama, bus derinami su kitos finansų įstaigos paskolomis. Parama siekiama 1) padidinti tvarią energijos gamybą, prieigą prie energijos ir energijos vartojimo efektyvumą pasitelkiant privačiojo sektoriaus paramą ir 2) padidinti Kenijos elektros energijos tinklo atsparumą, stabilumą ir efektyvumą. Dar 22 milijonai eurų skirti Kenijos energetikos ir transporto sektoriams remti skiriant dotaciją ir teikiant techninę pagalbą siekiant pagerinti Kenijos energetikos ir transporto sektorių valdymą.

62 Pokalbių su Komisija ir EIVT metu buvo patvirtinta, kad, nors Kenijos vyriausybė primygtinai reikalavo, kad infrastruktūra būtų konkrečiai įtraukta kaip pagrindinis sektorius, sprendimas dėl išplėtimo įtraukiant energetiką buvo veikiau ES politikos rezultatas. Pokyčių darbotvarkėje nurodoma, kad energetika yra viena iš pagrindinių būsimos ES paramos sričių.

Parama valdžios sektoriui nebuvo tiesiogiai orientuota į kovą su korupcija

63 Sektoriui „Viešųjų institucijų atskaitomybė“ skirta 60 milijonų eurų, tikslingai remiant tris sritis: rinkimus, viešųjų finansų valdymą ir teisingumą. Šio pagrindinio sektoriaus veiklos naudos gavėjai bus ir pilietinės visuomenės organizacijos. Iki 2020 m. sausio pabaigos sudarytos sutartys dėl 100 % šio sektoriaus veiksmų (žr. ***VII priedą***).

64 Paramos rinkimams tikslas buvo užtikrinti, kad, palyginti su ankstesniais rinkimais, pagerėtų pasirengimas 2017 m. rinkimams, balsavimo procedūros ir atitiktis Konstitucijai. Šiam tikslui iš viso skirta 5 milijonai eurų.

65 Paramos teisingumo sistemai tikslas – užtikrinti, kad teisingumo sistema būtų prieinama didesniam Kenijos gyventojų skaičiui. Pagal projektą, kuriuo siekiama pagerinti neturtingų ir marginalizuotų bendruomenių galimybes kreiptis į teismą, teikiant joms teisinę pagalbą, ir pasiūlyti laisvės atėmimui alternatyvių bausmių, iš viso sudaryta sutarčių už 29 milijonus eurų.

66 Skiriant paramą viešųjų finansų valdymui siekiama padidinti jo skaidrumą centriniu ir apskričių lygmenimis. ES parama, teikiama paramos biudžetui forma, planuojama kelioms valdymo ciklo dalims, pavyzdžiui, biudžeto vykdymui, apskaitai, auditui ir priežiūrai. Pagal šį veiksmą iš viso sudaryta sutarčių už 26 milijonus eurų: paramos biudžetui komponentas – 23,5 milijono eurų ir papildomos paramos komponentas – 2,5 milijono eurų.

67 Nei NOP, nei jokiame kitame dokumente nebuvo išsamios analizės, kaip ES pasirinko intervencines priemones teisinei valstybei stiprinti ir kartu valdymui pagerinti. Pavyzdžiui, neradome paaiškinimo, kodėl Komisija ir EIVT pasirinko laisvės atėmimui alternatyvias bausmes ir teisinės pagalbos teikimą skurdžiau gyvenantiems žmonėms. Nė viena iš šių paramos priemonių nebuvo tiesiogiai nukreipta į korupciją, nors buvo įrodyta, kad ji daro neigiamą poveikį ekonomikos augimui, tarptautinei prekybai, rinkos atvirumui, užsienio investicijų srautams, verslo konkurencingumui ir produktyvumui[33]. Pagal organizacijos „Transparency International“ korupcijos suvokimo indeksą, 2018 m. Kenija užėmė 144 vietą (iš 180 šalių) ir buvo tarp 21 %

[33] *Integrity risks for international businesses in Kenya*. *U4 Anti-Corruption* ir *Transparency International* ataskaita, p. 2–5.

prasčiausiai įvertintų šalių. Beveik visi mūsų apklausti respondentai[34] iš Kenijos nevyriausybinių organizacijų nurodė, kad korupcija yra viena iš didžiausių kliūčių šalies vystymuisi.

10-ojo EPF projektuose numatyti išdirbiai ir rezultatai apskritai pasiekti, bet jų poveikis bendram Kenijos vystymuisi kol kas neįrodytas

68 Išnagrinėjome veiksmų Kenijoje imtį, sudarančią 53 % 10-ojo EPF išlaidų (žr. ***2 lentelę*** ir ***VI priedas***). Vertinome, ar įgyvendinant šiuos veiksmus pasiekti numatyti išdirbiai, rezultatai ir poveikis.

ES parama keliams pagerino prieigą prie pagrindinių paslaugų, bet jos indėlis ekonominiam vystymuisi neįrodytas

69 Didžiausias infrastruktūros sektoriaus projektas buvo kelias Merilė–Marsabitas, kuriam skirta 24,8 % sutartos paramos (88 milijonai eurų) ir kuris buvo baigtas 2017 m. gegužės mėn. Šio projekto tikslas buvo didesnis tvarus ir teisingas ekonomikos augimas. Šį tikslą atspindėjo ne tik prekybos ir BVP augimo rodikliai, bet ir rodikliai, kuriais matuojamas GINI koeficientas (nelygybės matas), skurstančiųjų skaičius, užimtumo lygis, keleivių patogumas ir kelių eismo saugumas.

a) Vertinant išdirbius, pagal šį projektą 122 km žvyrkelių pagerinta iki grindinio. Tai sudaro 3 % iš 3 600 km Kenijos tarptautinių magistralinių kelių. Pagal šį projektą Marsabito mieste taip pat atnaujinta 6 km miesto kelių.

b) Dėl pagerėjusios kelio dangos pasiekti rezultatai – sutrumpėjo kelionės laikas. Įvairūs suinteresuotieji subjektai papasakojo, kaip 800 km kelionė nuo Mojalės iki Nairobio trukdavo tris dienas, su sustojimais Marsabite ir Isiole, rizikuojant, kad automobiliai gali užklimpti purve, o dabar šį kelią galima įveikti per dieną. Sumažėjo eksploatavimo sąnaudos; pavyzdžiui, trečdaliu sumažėjo sunkvežimių nuomos ir kelionės autobusu kaina. Vidutinis dienos eismas padidėjo nuo

[34] Įskaitant ES delegacijos Kenijoje ir tokių Europos organizacijų kaip Europos investicijų bankas ir Vokietijos prekybos rūmai, atstovus.

123 transporto priemonių 2014 m. iki 543 transporto priemonių 2020 m. sausio mėn. – nors ir gerokai padidėjo, šis rodiklis tebėra žemas[35].

70 Nors tai nepamatuota, apskričių valdžios atstovai ir kai kurios tarptautinės organizacijos patvirtino, kad pagerėjo galimybės naudotis sveikatos priežiūros ir švietimo paslaugomis ir žemės ūkio produkcija. Be to, šiame projekte numatytas regioninis koridorius padėjo padidinti regiono apsirūpinimo maistu saugumą[36]. Tokiu būdu, pagerinus galimybes naudotis pagrindinėmis paslaugomis, pasiekti projekto socialiniai rezultatai. Vis dėlto dar nebuvo jokių įrodymų, kad šis kelias būtų paskatinęs ekonomikos augimą.

71 Kelias Merilė–Marsabitas eina per retai apgyvendintą vietovę, kurioje dauguma žmonių gyvena iš ganyklinės gyvulininkystės. Tai tradicinis gyvenimo būdas, kai žmonės dažnai keliauja ieškodami savo gyvuliams tinkamų vietų ir vartoja palyginti nedaug pagamintų prekių. Dėl nepalankaus klimato ten auga tik menka augalija, o pramonė tarp Marsabito ir Merilės arba aplink šiuos du miestus labai mažai išvystyta.

72 Kelias Merilė–Marsabitas yra greitkelio, jungiančio Kenijos sostinę Nairobį su Etiopijos sostine Adis Abeba, atkarpa, kuri gali padėti padidinti šių dviejų šalių tarpusavio prekybą. Tačiau tai, kad kelias palyginti mažai naudojamas (žr. ***69*** dalies ***(b)*** punktą), rodo, kad kelio būklė nebuvo pagrindinė prekybos augimo kliūtis. Net jeigu visos 543 transporto priemonės per dieną būtų prekes vežantys sunkvežimiai, tai vis tiek sudarytų tik nedidelę Kenijos transporto apimties dalį. Dvi pagrindinės Kenijos ir Etiopijos prekybos kliūtys yra Etiopijos nedalyvavimas privalomuose regioninės prekybos susitarimuose ir nestabili saugumo padėtis Etiopijos sienos pusėje, dėl kurios judėjimas per regioną yra nesaugus[37].

---

[35] Palyginti su vidutiniškai 37 000 visų rūšių transporto priemonių, kurios kasdien važiuoja keliu Sabasabos sankryža–Makupa–*Changamwe* (apie 3,2 km). Maždaug 12 000 iš jų yra sunkiasvoriai sunkvežimiai. Už komercinės zonos ribų esančias kelio atkarpas, t. y. atkarpą Miritinis–Mazeras–Mariakanis (apie 26 km), per dieną vidutiniškai pervažiuoja 9 500 transporto priemonių, įskaitant 4 300 sunkiasvorių sunkvežimių. *Šaltinis: Mombasa to Mariakani (A109) Road. Preliminary and Detailed Engineering Design. Environmental and Social Impact Assessment (Esia) Report*, p. 153–154.

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

[37] Ten pat, p. 43 ir 22.

Trečdalis pagal 10-ąjį EPF Kenijai suteiktos paramos buvo skirta SPS regionų smulkiesiems ūkininkams, kurių įtaka visai Kenijos ekonomikai yra nedidelė

73 ES skyrė 110,7 milijono eurų finansavimą (32 % viso Kenijai skirto finansavimo) SPS regionams, kuriuose itin svarbus vaidmuo tenka ganykliniam ir agroganykliniam ūkininkavimui. SPS apskrityse gyvena 51 % visų Kenijos gyventojų ir 56 % Kenijos skurstančių gyventojų, skurstančiais gyventojais laikant tuos gyventojus, kurių pragyvenimui kaimo vietovėse tenka mažiau kaip 30 eurų, miesto vietovėse – mažiau kaip 60 eurų per mėnesį[38].

74 Projektu „Geroji ūkininkavimo praktika“ siekta gerinti smulkiųjų ūkininkų žinias apie tausųjį ūkininkavimą ir gerąją žemės ūkio praktiką SPS vietovėse, plėtoti ryšius su rinka ir didinti apsirūpinimo maistu saugumą.

a) Vertinant išdirbius, naujus metodus dabar taiko 400 000 ūkininkų (0,42 % visų Kenijos ūkininkų).

b) Vertinant rezultatus, šiuos metodus taikančių ūkininkų vidutinis javų ir ankštinių augalų derlius iš hektaro atitinkamai padidėjo 121 ir 98 %, o javų auginimo sąnaudos sumažėjo 22 %, ankštinių augalų – 19 %. Kai geroji žemės ūkio praktika įsitvirtins, ji ir toliau duos rezultatų, nepriklausomai nuo naujų finansavimo šaltinių, ir tai projektui suteikia tvarumo elementą.

75 Nacionalinė sausrų valdymo institucija (NDMA) įgyvendino projektus, kuriais siekiama didinti SPS bendruomenių atsparumą sausroms.

a) Vertinant išdirbius, šiais projektais buvo remiamas prevencinių priemonių kūrimas ir stiprinami vietos gebėjimai efektyviai valdyti sausras 10 apskričių įgyvendinant 10 strateginės parengties projektų.

b) Vertinant rezultatus, šiais projektais sumažintos pražūtingos sausrų pasekmės. Remiantis NDMA duomenimis, kai kuriose apskrityse praneštas gyvulių mirčių skaičius buvo gerokai mažesnis nei 70 %, užregistruotų per ankstesnę sausrą 2009–2011 m.; pavyzdžiui, Marsabito ir Sambūrų apskrityse pranešta, kad gyvulių mirčių skaičius buvo 20–40 %, o Isiolo apskritis nurodė, kad mirčių nebuvo.

---

[38] Kenijos nacionalinis statistikos biuras, *Kenya Integrated Household Budget Survey 2015/2016*, p. 44, 46 ir 49.

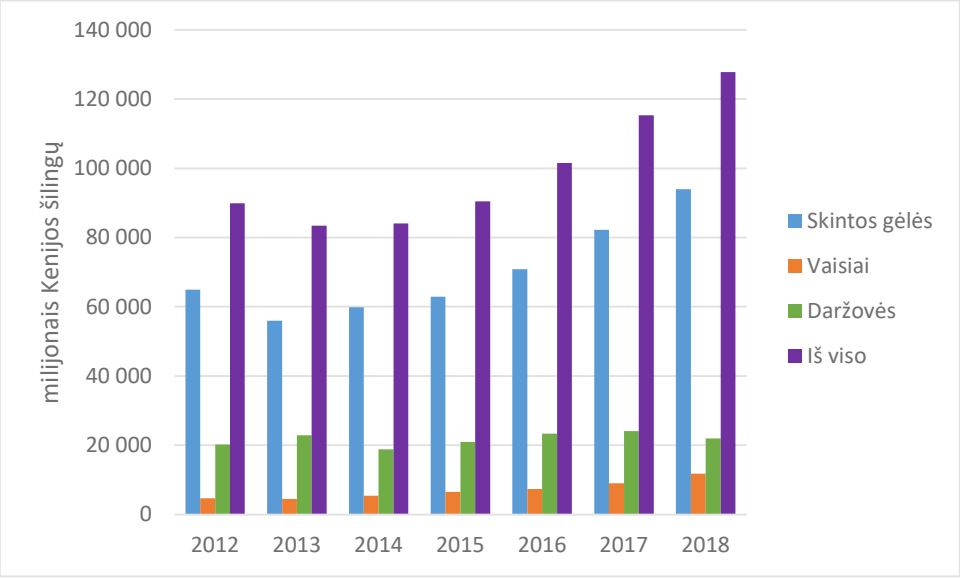
76 Vertinant poveikį, šie projektai padidino SPS vietovių apsirūpinimo maistu saugumą ir padėjo Kenijai padaryti pažangą pagal pasaulinį bado indeksą. 2018 m. Kenijos rodiklis buvo 23,2, palyginti su 28,0 2010 m. Vis dėlto SPS vietovių smulkiųjų ūkininkų žemės ūkio produkcija daugiausia naudojama savoms reikmėms. Dėl to poveikis bendram Kenijos vystymuisi galėjo būti ribotas.

SPRP projektu prisidėta prie sodininkystės produktų eksporto didėjimo

77 Standartų ir patekimo į rinką programos (SPRP) tikslas – didinant maisto saugą didinti Kenijos sodininkystės produktų konkurencingumą ir gerinti jų patekimą į rinką. Vienas iš šio projekto išdirbių pavyzdžių – laboratoriniams tyrimams reikalingos įrangos suteikimas Kenijos augalų sveikatos inspekcijos tarnybai (KEPHIS). Tarp rezultatų – iš ribojamo eksporto į ES sąrašo išbrauktos daržinės pupelės. Kitas pavyzdys – mangų augintojams skirta nuo vaisinių muselių apsaugota zona, kuri šiuo metu įrenginėjama.

78 Nustatėme, kad SPRP prisidėjo prie eksporto apimties didėjimo ir ekonominio vystymosi. 12,1 milijono eurų investicijomis (3 % viso finansavimo) remta įstaiga, atliekanti aiškų ir nepakeičiamą vaidmenį žemės ūkio produktų eksporto procese. Pastaraisiais metais sodininkystės produktų eksportas padidėjo. Nors ši pažanga nėra susijusi vien su SPRP, projektas prie jos prisidėjo. Be to, padidėjusi eksporto apimtis rodo, kad Kenijos sodininkystės produktai turi eksporto potencialą, o KEPHIS padeda šį potencialą išnaudoti. ***4 diagrama*** rodo didėjantį sodininkystės produktų eksportą.

4 diagrama. Sodininkystės produktų eksporto didėjimas



Šaltinis: EAR, remiantis KEPHIS duomenimis.

Išvados ir rekomendacijos

79 Atliekant šį auditą nagrinėtas Kenijai iš EPF – pagrindinio šalies finansavimo ES lėšomis šaltinio – suteiktos dvišalės paramos vystymuisi veiksmingumas. Mes patikrinome, ar Komisija ir EIVT veiksmingai naudojo EPF lėšas ten, kur jomis būtų galima labiausiai prisidėti prie skurdo mažinimo Kenijoje. Darome išvadą, kad Komisija ir EIVT neįrodė, jog Kenijai skirta ES parama buvo pakankamai pagrįsta konkrečiais šalies poreikiais ir buvo nukreipta ten, kur ji galėtų labiausiai prisidėti prie skurdo mažinimo. Taip pat nustatėme, kad mūsų tikrinti pagal 10-ąjį EPF ES finansuoti veiksmai pasiekė numatytus išdirbius ir rezultatus, tačiau poveikis bendram Kenijos vystymuisi kol kas neįrodytas.

80 Iš 11-ojo EPF Kenijai skirtos lėšos sudarė 435 milijonus eurų, o tai atitinka maždaug 0,6 % Kenijos mokestinių pajamų. Komisija ir EIVT Kenijai skyrė apie 90 % finansavimo pagal formulę, neatlikdamos konkretaus šalies vystymosi kliūčių ar tikslų vertinimo. Skiriant lėšas šalims taip pat nebuvo atsižvelgta į kitų paramos teikėjų dotacijas ar paskolas.

81 Skiriant EPF finansavimą atsižvelgta į pasaulinius valdymo rodiklius, tačiau šiame procese nebuvo galima paramos susieti su paramą gaunančių šalių pažanga, vertinant jų veiklos rezultatus, valdymą, įsipareigojimą vykdyti struktūrines reformas ir kontroliuoti korupciją. Nors propaguodama teisinės valstybės principą ir kovodama su korupcija Kenija pastaraisiais dešimtmečiais padarė nedidelę pažangą, neradome jokių įrodymų, kad dėl to šalies finansavimui iš EPF ES būtų nustačiusi papildomų sąlygų.

82 Nustatėme, kad siekdama savo tikslo Komisija neturtingiausioms šalims pagal 11-ąjį EPF skyrė daugiau lėšų nei pagal 10-ąjį EPF. Mažiausiai išsivysčiusios šalys (MIŠ) ir mažų pajamų šalys (MPŠ) gavo 85 % visų asignavimų, palyginti su 80 % asignavimų pagal 10-ąjį EPF.

83 Tačiau pagal paskirstymo formulę daugiau gyventojų turinčiose šalyse parama vienam gyventojui buvo mažesnė. Tai paaiškinama tuo, kad gyventojų skaičiaus rodikliui buvo nustatyta 40 milijonų viršutinė riba ir jis buvo pagrįstas ne visa šalies populiacija, o jos kvadratine šaknimi. Jeigu Komisija nebūtų taikiusi šios viršutinės ribos, didesnės šalys būtų gavusios didžiąją finansavimo dalį (žr. ***25***–***36*** dalis).

1 rekomendacija. Persvarstyti ES paramos vystymuisi skyrimo metodą

Remdamosi Kenijos pavyzdžiu, Komisija ir EIVT turėtų:

a) išnagrinėti ES taikomą finansavimo skyrimo AKR šalims metodą, atitinkamai įtraukiant Parlamentą, Tarybą ir valstybes nares;

b) nustatyti konkrečias sąlygas, kuriomis būtų nustatytas aiškus ryšys tarp finansinių asignavimų ir ankstesnių šalies rezultatų bei vyriausybės įsipareigojimo vykdyti struktūrines reformas, įskaitant teisinės valstybės principo įgyvendinimą.

Terminas: 2022 m. pabaiga.

84 Nors turimu finansavimu patenkinta tik nedidelė Kenijos vystymosi poreikių dalis, lėšos buvo paskirstytos daugelyje sričių, įskaitant žemės ūkį, ekstremaliąsias situacijas dėl sausros, energetikos ir transporto infrastruktūrą, rinkimus, viešųjų finansų valdymą ir teisingumo sistemą. 2014–2020 m. Kenijos NOP neįvertinta, ar ir kaip šioms sritims skirtomis EPF lėšomis būtų pasiekta pakankama kritinė masė, kad būtų gauta reikšmingų rezultatų. Joje taip pat nepaaiškinta, kaip remiant pasirinktus, o ne kitus sektorius Kenijai būtų labiau padėta mažinti skurdą (žr. ***41***–***44*** dalis).

2 rekomendacija. Atrenkant pagrindinius sektorius Kenijoje įvertinti kritinės masės aspektą

Komisija ir EIVT turėtų įvertinti, ar tikėtina, kad kiekvienam pagrindiniam sektoriui ir jo viduje skirtos sumos sudarys pakankamą kritinę masę, kad būtų pasiekta reikšmingų rezultatų, ir paaiškinti, kaip tai bus padaryta.

Terminas: 2022 m. pabaiga.

85 Pavyzdžiui, neradome paaiškinimo, kodėl Komisija ir EIVT nepasirinko tiesiogiai remti gamybos sektoriaus. Daugelyje šalių, kuriose pasiekta didelių vystymosi laimėjimų, nuo žemės ūkio pereita prie pramonės. Taip nenutiko Kenijoje: žemės ūkyje vis dar sukuriama trečdalis šalies BVP, o pramonė sudaro tik 10 %, t. y. tiek pat kiek prieš 40 metų. Kitas pavyzdys susijęs su Kenijos IRT sektoriumi – 2017 m. jis išaugo 10,9 %. Šalis yra žinoma dėl savo pajėgumo teikti novatoriškas paslaugas (žr. ***45***–***47*** dalis).

86 Didžiausia iš 11-ojo EPF skirto finansavimo dalis – 190 milijonų eurų (44 % visos sumos) – teko pagrindiniam sektoriui „Apsirūpinimo maistu saugumas ir atsparumas klimato sukrėtimams“. Didžioji paramos šiam sektoriui dalis teko SPS vietovių bendruomenėms ir smulkiesiems ūkininkams, siekiant jiems užtikrinti apsirūpinimo maistu saugumą ir didesnes pajamas. Ši parama turėtų pakelti šių bendruomenių gyvenimo lygį, tačiau nepadeda siekti pažangos žemės ūkio komercializacijos ir žemės ūkio produktų perdirbimo plėtros srityse (žr. ***51***–***55*** dalis).

87 Pagal NOP infrastruktūros sektoriui skirta 175 milijonai eurų ir joje nurodyta keletas siekių, įskaitant tokius daug išteklių reikalaujančius siekius kaip naujų saulės ar vėjo energijos šaltinių ir transporto tinklų (pavyzdžiui, kelių ir uostų) sukūrimas. Nekvestionuodami šių planų svarbos, manome, kad ši suma yra per maža, kad visi šie planai būtų įgyvendinti ar būtų padaryta reikšminga įtaka sektoriaus plėtrai (žr. ***56***–***62*** dalis).

88 Sektorius „Viešųjų institucijų atskaitomybė“ gavo 60 milijonų eurų, skirtų trims sritims: rinkimams, viešųjų finansų valdymui ir teisingumui. Nors silpna teisinė valstybė ir korupcija laikomos rimtomis Kenijos vystymosi kliūtimis, ES parama jų tiesiogiai nešalina. Neradome paaiškinimo, kodėl finansavimas buvo skirtas tokioms sritims kaip laisvės atėmimui alternatyvios bausmės ir teisinė pagalba skurdžiau gyvenantiems žmonėms, o ne tiesioginei kovai su korupcija (žr. ***63***–***67*** dalis).

89 Mes taip pat patikrinome veiksmų Kenijoje imtį, sudarančią 53 % 10-ojo EPF išlaidų, ir įvertinome, ar šiais veiksmais pasiekti numatyti išdirbiai, rezultatai ir poveikis. Nors šiuose projektuose numatyti išdirbiai ir rezultatai iš esmės pasiekti, neradome jokių įrodymų, kad jie būtų padarę matomą poveikį bendram šalies vystymuisi (žr. ***45***–***78*** dalis).

3 rekomendacija. Pirmenybę teikti Kenijos tvariam ekonominiam vystymuisi ir teisinės valstybės principui

Komisija ir EIVT turėtų teikti pirmenybę sektoriams, kurie gali pritraukti tiesioginių užsienio investicijų, sukurti darbo vietų ir didinti eksportą, ir veiksmams, kuriais remiama teisinė valstybė, įskaitant kovą su korupcija.

Terminas: 2022 m. pabaiga.

Šią ataskaitą priėmė III kolegija, vadovaujama Audito Rūmų narės Bettinos JAKOBSEN, 2020 m. birželio 16 d. Liuksemburge įvykusiame posėdyje.

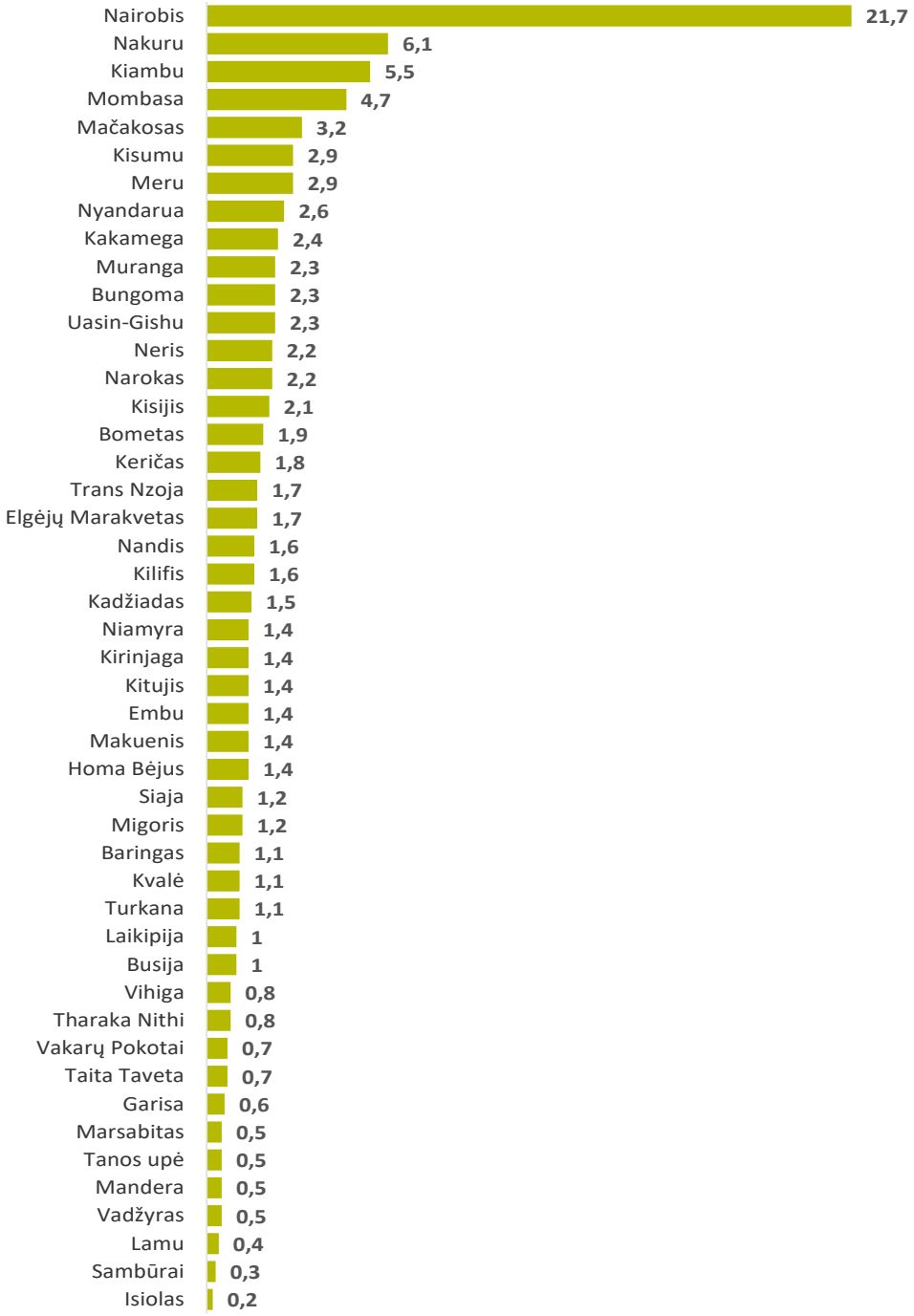
Europos Audito Rūmų vardu

Klaus-Heiner LEHNE
Pirmininkas

Priedai

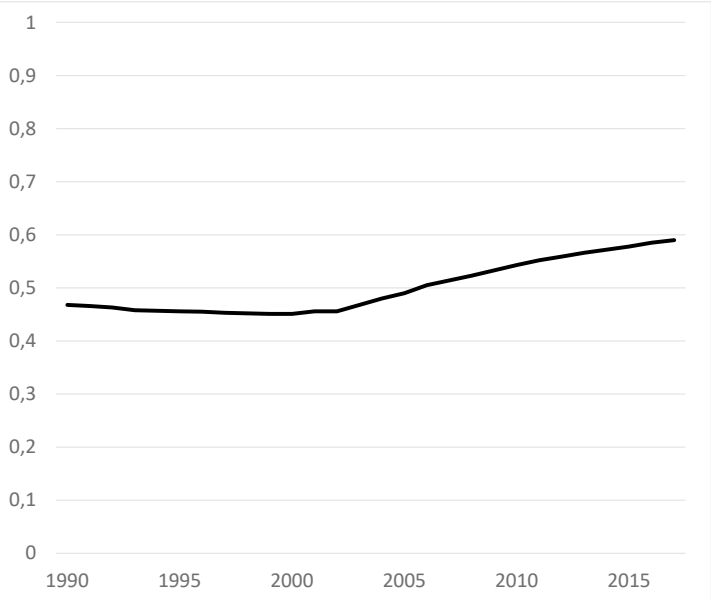
I priedas. Žmogaus socialinės raidos rodikliai Kenijoje

5a diagrama. Vidutinis apskričių indėlis į Kenijos bendrąjį vidaus produktą 2013–2017 m.



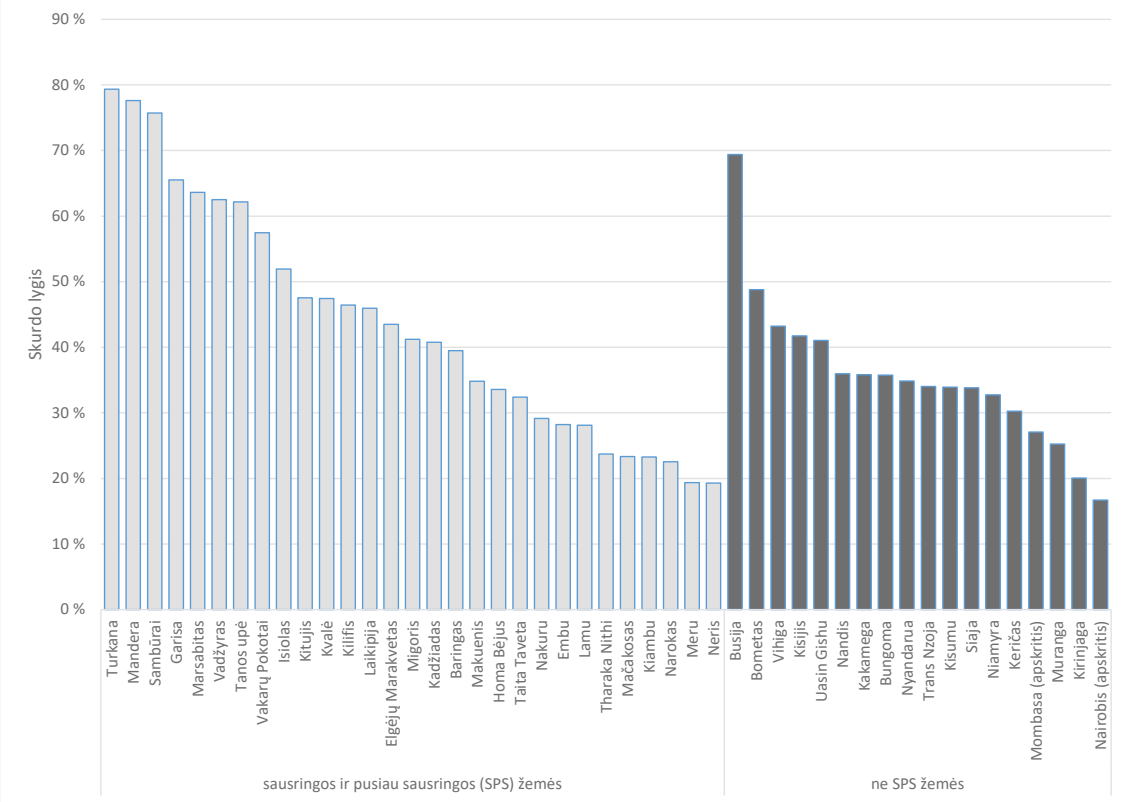
Šaltinis: EAR, remiantis Pasaulio banko duomenimis.

5b diagrama. Žmogaus socialinės raidos indeksas



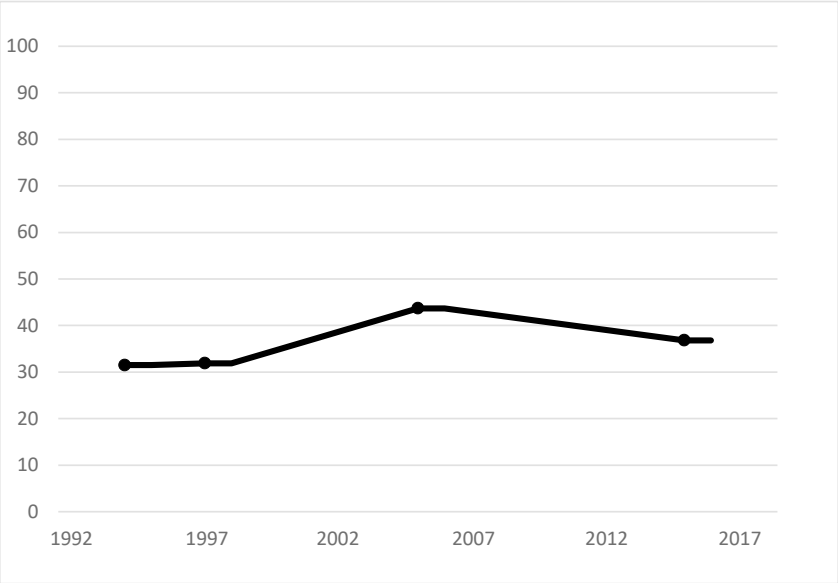
Šaltinis: EAR, remiantis *Human Development Indices and Indicators: 2018 Statistical Update*, UNDP.

5c diagrama. Skurdo lygis Kenijoje



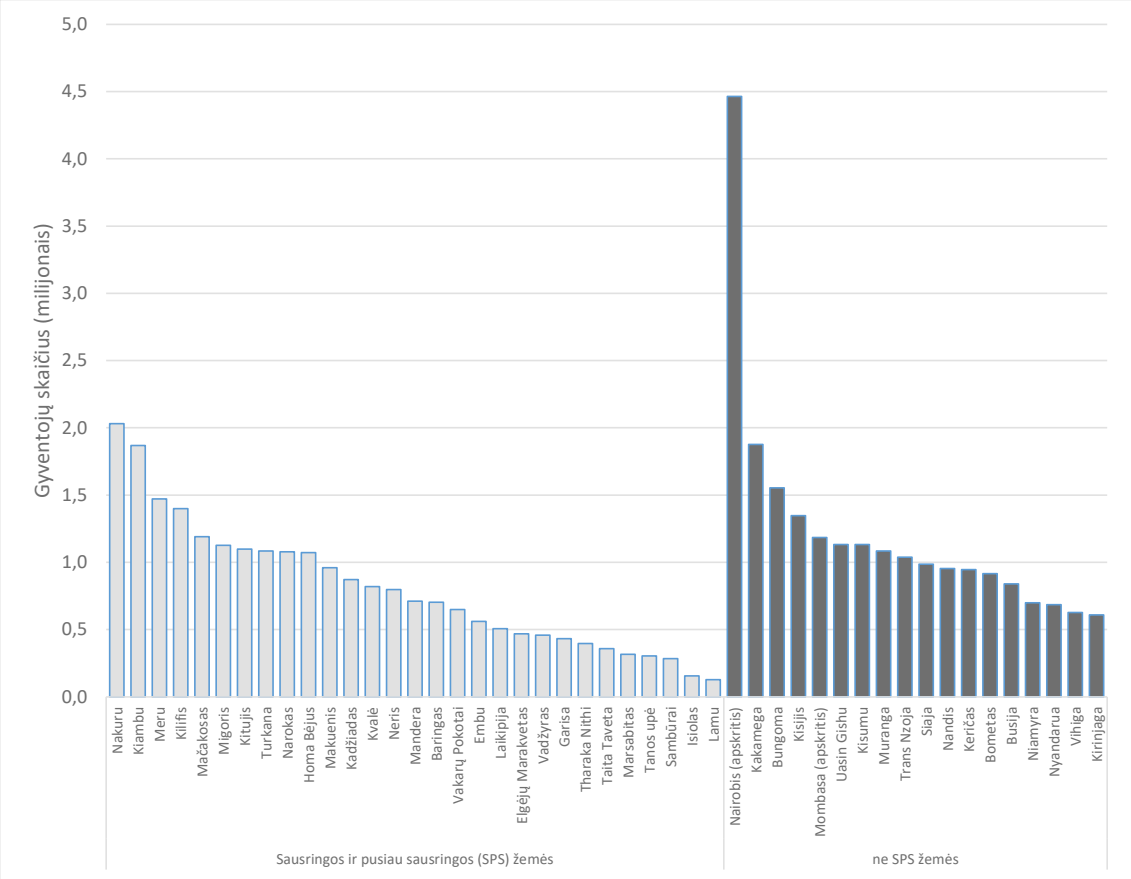
Šaltinis: EAR, remiantis 2015–2016 m. Kenijos integruotu namų ūkių biudžetų tyrimu.

5d diagrama. Mažiau nei už 1,90 JAV dolerio per dieną gyvenančių asmenų dalis (%)



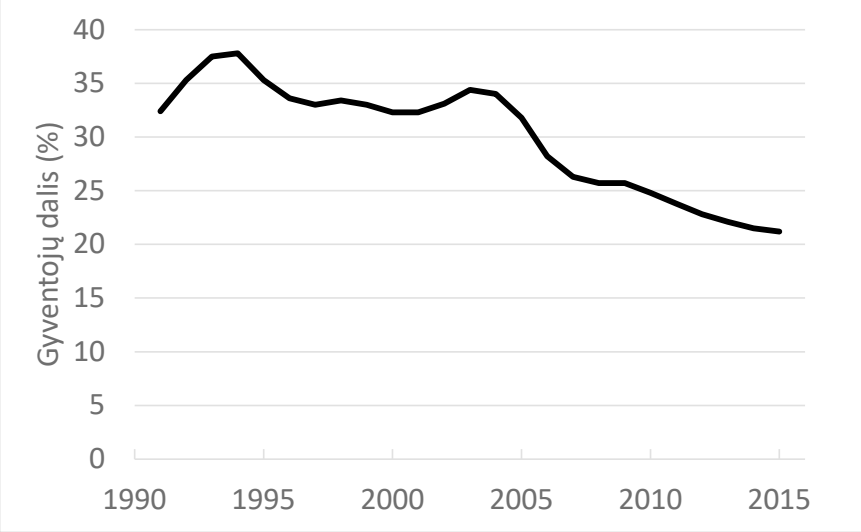
Šaltinis: EAR, remiantis Pasaulio banko paskelbtais pasaulio vystymosi rodikliais, 2019 m. spalio mėn.: skurdo koeficientas – 1,90 dolerio per dieną (populiacijos proc. dalis).

5e diagrama. Kenijos populiacija pagal apskritis



Šaltinis: EAR, remiantis 2015–2016 m. Kenijos integruotu namų ūkių biudžetų tyrimu.

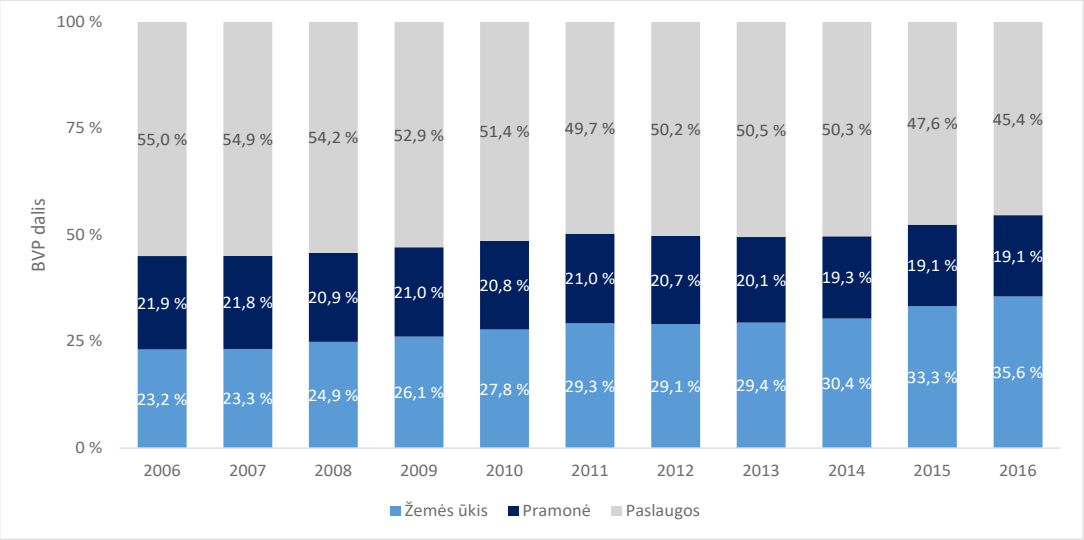
5f diagrama. Neprievalgis



Šaltinis: EAR, remiantis Pasaulio banko paskelbtais pasaulio vystymosi rodikliais, 2019 m. spalio mėn.

II priedas. Kenijos ekonomikos diagramos ir lentelės

6 diagrama. Ekonomikos sektorių indėlis į BVP 2006–2016 m.



Šaltinis: EAR, remiantis Pasaulio banko paskelbtais pasaulio vystymosi rodikliais (ekonomikos sektorių indėlis į Kenijos BVP).

3 lentelė. BVP dalis pagal sektorius (BVP proc. dalis einamosiomis kainomis)

	2011 m.	2016 m.	2017 m.
Žemės ūkis, miškininkystė, žvejyba ir medžioklė Žvejybos dalis	**29,3** 0,8	**35,6** 0,8	**31,5** **0,5**
Kasyba ir karjerų eksploatavimas Naftos dalis	1,0 –	0,9 –	**0,8** **–**
Gamyba	**13,1**	**10,0**	**8,4**
Elektra, dujos ir vanduo	2,1	2,6	**2,5**
Statyba	4,9	5,5	**5,8**
Didmeninė ir mažmeninė prekyba, transporto priemonių remontas, namų ūkio reikmenys, restoranai ir viešbučiai Restoranų ir viešbučių dalis	10,5 1,5	8,7 0,8	**8,4** **0,8**
Transportas, sandėliavimas ir ryšiai	9,8	9,6	**9,1**
Finansų, nekilnojamojo turto ir verslo paslaugos	15,2	14,7	**14,9**
Viešasis administravimas, gynyba, saugumas	4,7	4,4	**4,3**
Kitos paslaugos*	9,4	7,9	**14,3**
Bendrasis vidaus produktas bazinėmis kainomis / gamybos veiksnių kainomis	100,0	100,0	**100,0**

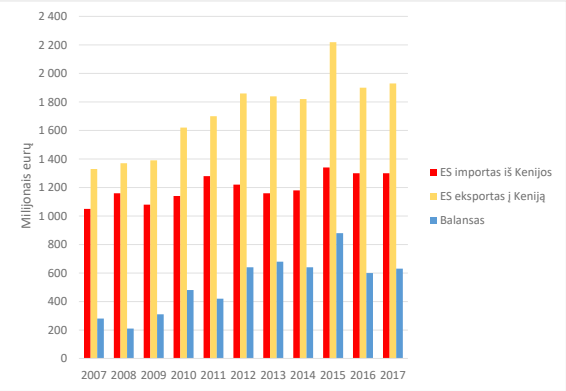
Šaltinis: AfDB *2018 African Economic Outlook*.

4 lentelė. Einamosios sąskaitos balansas (BVP proc. dalis)

	2009 m.	2014 m.	2015 m.	2016 m.	2017 m. (sk.)	2018 m. (pr.)	2019 m. (pr.)
Prekybos balansas	–13,4	–17,4	–13,1	–11,2	**–11,9**	–11,7	–12,3
Prekių eksportas	12,2	10,1	9,4	8,1	**7,7**	7,0	7,3
Prekių importas	25,6	27,6	22,5	19,3	**19,6**	18,7	19,6
Paslaugos	2,9	2,7	2,1	2,4	**2,7**	2,7	3,1
Gamybos veiksnių (pirminės) pajamos	**–0,4**	**–1,4**	**–1,1**	**–1,0**	**–1,2**	**–1,0**	**–0,9**
Einamieji pervedimai	6,2	5,7	5,4	4,6	**4,3**	4,4	4,9
Einamosios sąskaitos balansas	–4,6	–10,4	–6,7	–5,2	**–6,1**	–5,6	–5,2

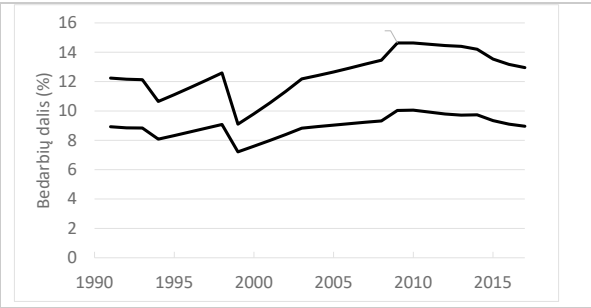
Šaltinis: EAR, remiantis AfDB *2018 African Economic Outlook*

7 diagrama. ES ir Kenijos prekyba

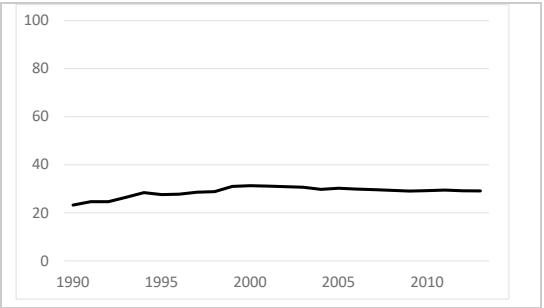


Šaltinis: EAR, remiantis Europos Sąjungos duomenimis: *Trade in goods with Kenya*, Eurostatas

8 diagrama. Nedarbas Kenijoje ir ekonominio pažeidžiamumo indeksas



Šaltinis: EAR, remiantis Pasaulio banko paskelbtais pasaulio vystymosi rodikliais, 2019 m. spalio mėn.



Šaltinis: EAR, remiantis *Fondation pour les études et recherches sur le développement international (Ferdi). A retrospective economic vulnerability index*, 2015 m. atnaujinti duomenys.

III priedas. Audito interviu sąrašas

Organizacijos, su kuriomis susitikome per audito vizitą Kenijoje 2019 m. vasario 4–14 d.

- Vokietijos prekybos rūmai
- Prancūzijos prekybos rūmai
- Vokietijos verslo asociacija Kenijoje
- Amerikos prekybos rūmai
- Užsienio reikalų ministerija
- Nacionalinis iždas
- Transporto, infrastruktūros, būstų ir miestų plėtros ministerija
- Žemės ūkio ministerija
- Informacijos, ryšių ir technologijų ministerija
- Konzos technopolio vystymo institucija
- Europos investicijų bankas (EIB)
- *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW)
- Afrikos plėtros bankas (AfDB)
- *Agence française de développement* (AFD)
- Danijos, Prancūzijos, Vokietijos, Jungtinės Karalystės, Nyderlandų, Italijos ir Švedijos atstovai
- *USAID Kenya*
- Pasaulio banko regioninis skyrius
- Maisto ir žemės ūkio organizacija (FAO)
- Kenijos gamintojų asociacija
- Kenijos augalų sveikatos inspekcijos tarnyba (KEPHIS)
- Vizitai į vietas, kuriose įgyvendinti su keliais, sausromis ir žemės ūkiu susiję projektai
- Kenijos greitkelių tarnybos (KENHA) atstovai
- Marsabito, Isiolo ir Laikipijos apskričių atstovai
- Kenijos laukinės gamtos tarnybos (KWS) atstovai
- Anolei moterų kooperatyvo, Loglogo mergaičių vidurinės mokyklos (*Loglogo Girls Secondary School*), Isiolo mergaičių vidurinės mokyklos (*Isiolo Girls High*

School), Kamboe pradinės mokyklos (*Kamboe Primary School*), Gyvulių vakcinacijos programos atstovai.

Be to, praktiniame seminare, kuris buvo skirtas ES atrinktų pagrindinių sektorių aktualumui aptarti, dalyvavo nepriklausomi ekspertai iš šių organizacijų:

- *Critical Mass* (informuotumo apie dviračių transportą didinimo grupė)
- *Flone Initiative* (remia moteris transporto sektoriuje)
- *Kenya Alliance of Resident Association* (Kenijos gyventojų asociacijų aljansas)
- *Kenya Institute for Public Policy Research and Analysis* (Kenijos viešosios politikos tyrimų ir analizės institutas, KIPPRA)
- *Kenya National Commission on Human Right*s (Kenijos nacionalinė žmogaus teisių komisija)
- Kenijos Raudonojo Kryžiaus draugija
- Nairobio universiteto Vystymosi studijų institutas
- Pasaulio bankas
- *Amnesty International*, Kenija

IV priedas. Korupcijos suvokimas Kenijoje

67 % mano, kad korupcija per praėjusius 12 mėnesių padidėjo

45 % viešųjų paslaugų naudotojų per praėjusius 12 mėnesių davė kyšį

71 % mano, kad valdžia netinkamai kovoja su korupcija

54 % mano, kad kovoje su korupcija reikšmingą įtaką gali daryti eiliniai piliečiai

5 lentelė. Piliečių nuomonės ir korupcijos patirtys

Kyšininkavimo lygis[1]	2015	2019
Bendras kyšininkavimo lygis	37 %	45 %
Valstybinės mokyklos	9 %	14 %
Valstybinės ligoninės ir sveikatos centrai	11 %	18 %
Asmens dokumentai	39 %	38 %
Viešosios paslaugos	20 %	35 %
Policija	49 %	48 %
Ar korupcijos lygis per praėjusius 12 mėnesių pasikeitė?	**2015**	**2019**
Padidėjo	64 %	67 %
Sumažėjo	18 %	18 %
Liko toks pat	14 %	10 %
Nežino	4 %	5 %
Neatsakė	0 %	0 %
Ar eiliniai žmonės kovoje su korupcija gali daryti reikšmingą įtaką?	**2015**	**2019**
Taip	58 %	54 %
Ne	35 %	36 %
Nei taip, nei ne	6 %	5 %

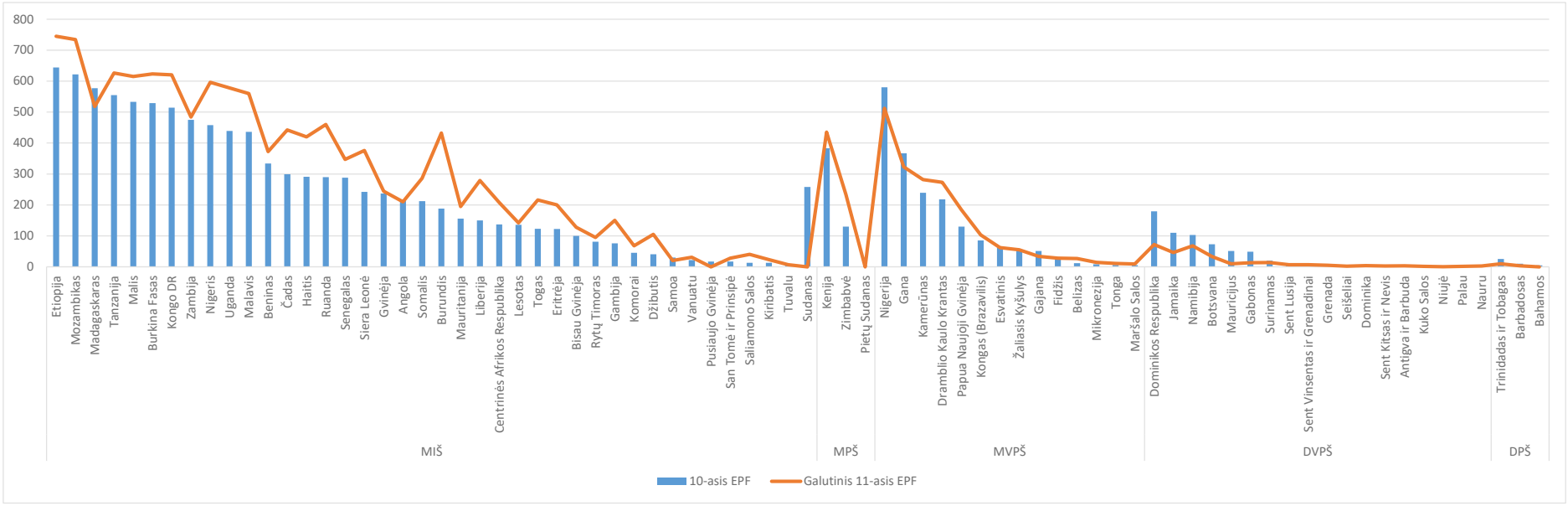
Nežinojo / Neatsakė	2 %	5 %
Korupcija pagal instituciją[2]	**2015**	**2019**
Prezidentas / Ministras pirmininkas	27 %	36 %
Parlamento nariai	45 %	47 %
Vyriausybės pareigūnai	46 %	47 %
Vietos valdžios pareigūnai	36 %	45 %
Policija	75 %	66 %
Teisėjai ir teismo pareigūnai	33 %	28 %
Religiniai lyderiai	13 %	12 %
NVO	-	16 %
Įmonių vadovai	38 %	31 %
Tradiciniai lyderiai	12 %	14 %
Ar valdžia tinkamai kovoja su korupcija?	**2015**	**2019**
Tinkamai	27 %	25 %
Netinkamai	70 %	71 %
Nežino	3 %	4 %
Neatsakė	0 %	0 %

[1]Remiantis žmonių, kurie naudojosi viešosiomis paslaugomis per praėjusius 12 mėnesių, atsakymais.
[2]Respondentų, kurie mano, kad dauguma žmonių arba visi žmonės šiose institucijose yra korumpuoti, procentinė dalis.

Šaltinis: EAR, remiantis *Global corruption barometer Africa 2019 citizens' views and experiences of corruption.*

V priedas. Šalims skirtų asignavimų pagal 10-ąjį ir 11-ąjį EPF palyginimas

9 diagrama. Galutiniai 11-ojo EPF asignavimai, palyginti su galutiniais 10-ojo EPF asignavimais (po VN patvirtinimo)



Šaltinis: EAR, remiantis DEVCO 11-ojo EPF asignavimų skaičiuokle.

VI priedas. Iš 10-ojo EPF finansuoti veiksmai

Pasektoris	Aprašymas	Sutarčių vertė (mln. eurų)	Visų asignavimų dalis (%)
Infrastruktūra			
Kelių tiesyba	Kelias nuo Merilės upės iki Marsabito, kaimo keliai rytiniame Kenijos regione, trūkstami jungiamieji keliai ir nevariklinio transporto infrastruktūra Nairobyje, į Kenijos Kalno nacionalinį parką ir Aberdero nacionalinį parką vedančių kelių ir juose esančių kelių modernizavimas, tilto per Galanos upę statyba, Rytų Cavo nacionalinis parkas.	177,6	45,4 %
Žemės ūkis ir kaimo plėtra			
Žemės ūkio sektoriaus plėtra	Žemės ūkio našumo (SPS vietovėse) tyrimas, sorgų vertės grandinės plėtojimas, valgomųjų maniokų atkūrimas ir komercializacija siekiant užtikrinti geresnius pragyvenimo šaltinius taikant visos vertės grandinės modelį, kavos plantacijų našumas, pragyvenimo šaltinių įvairinimas plėtojant maniokų ir spindulinių pupuolių vertės grandinę, javų auginimo Kenijoje skatinimo programa ir smulkiųjų ūkininkų našumo ir pelningumo didinimas skatinant ir plėtojant gerąją ūkininkavimo praktiką bei tausųjį ūkininkavimą produktyviose pusiau sausringose vietovėse.	46,2	11,8 %
Sausrų rizikos valdymas	Ganykline gyvulininkyste Sambūruose besiverčiančių asmenų pragyvenimo šaltinių plėtojimas, bendruomenės atsparumo sausroms didinimas taikant novatoriškas rinka grindžiamas sistemas, bendruomenės atsparumo sausroms didinimas, II-oji bendruomenės aplinkos priemonė, sausrų valdymas SPS vietovėse, įmonių ir rinkos sistemų SPS vietovėse, kuriose didesnė sausrų tikimybė, rėmimas ir stiprinimas, tvarūs pragyvenimo šaltiniai plėtojant ganykline gyvulininkyste besiverčiančių bendruomenių vertės grandinę Turkanoje, indeksais grindžiamas gyvulių draudimas, mokslas bendruomenės lygmens veiksmams ir politikos sprendimams pagrįsti, ekosisteminių paslaugų kokybės ir kiekio didinimas, vandens bokštų apsauga ir klimato kaitos švelninimo ir prisitaikymo prie jos programa, nepriklausoma faktų nustatymo misija Embobuto miške.	40,4	10,3 %
Atsparumas sausroms	Specialusis sausros atvejų fondas	9,7	2,5 %
Institucijų stiprinimas	Techninė pagalba NDMA ir sausrų valdymas SPS vietovėse	14,4	3,7 %
Kaimo plėtra	Bendruomenių vystymosi iniciatyvos	19,2	4,9 %
Valdymas, prekyba ir bendradarbiavimas			
Parama decentralizacijai	Įvairūs decentralizacijos ir vietos ekonomikos plėtros rėmimo projektai	17,6	4,5 %
Parama pilietinei visuomenei	Pilietinės visuomenės stiprinimas, kad ji galėtų veiksmingai dalyvauti demokratiniame valdyme ir reformose, skirtumų mažinimas įgyvendinant atskaitingo valdymo programą.	4,0	1,0 %
Rinkimai	Parama rinkimų reformai ir referendumo dėl Konstitucijos procesui	2,4	0,6 %
Teisinė ir teisminė pagalba	Techninė pagalba Teisingumo ministerijai	0,9	0,2 %
Prekybos ir privačiojo sektoriaus plėtra	Parama deryboms dėl išsamaus EPS, Kenijos standartų ir patekimo į rinką ES programa (SPRP) – SPRP privačiojo sektoriaus komponentas, SPRP KEPHIS komponentas, SPRP (KEBS), SPRP (DVS), techninė pagalba SPRP, laboratorinės įrangos tiekimas KEBS, DVS ir KEPHIS, administravimo susitarimas su Pasaulio banku.	14,1	3,6 %
Techninis bendradarbiavimas	Techninės pagalbos projektai įvairioms ministerijoms	7,4	1,9 %
Sutarčių nesudaryta		37,4	9,6 %
Iš viso		**391,4**	**100,0 %**

Šaltinis: EAR, remiantis Komisijos duomenimis.

Kelias Merilė–Marsabitas (EPF įnašas – 88 milijonai eurų, t. y. 22 % 10-ojo EPF ir 50 % sektoriaus „Transporto infrastruktūra“) buvo paskutinė 1 495 km greitkelio atkarpa, jungianti Nairobį ir Adis Abebą Etiopijoje. Šio projekto tikslas buvo didesnis tvarus ir teisingas ekonomikos augimas. Šį tikslą atspindėjo ne tik prekybos ir BVP augimo rodikliai, bet ir GINI koeficientas (nelygybės matas), taip pat skurstančiųjų skaičius, užimtumo lygis, keleivių patogumo ir kelių eismo saugumo rodikliai, o tai rodo stipresnį socialinį komponentą.

Turistinių kelių nacionaliniuose parkuose projektais (EPF įnašas – 13 milijonų eurų) daugiausia dėmesio skirta nacionalinių parkų lankytojų skaičiaus didinimui, pavyzdžiui, modernizuojant privažiavimo kelius Kenijos Kalno nacionaliniame parke ir Aberdero nacionaliniame parke.

Miesto kelių Nairobyje gerinimo projektais (EPF įnašas – 31 milijonas eurų) daugiausia dėmesio skirta teisingam ekonomikos augimui, gerinant eismo operacijas ir eismo valdymą Nairobyje ir jo priemiesčiuose. Tikimasi, kad didesnis prieinamumas, mažesnės transporto išlaidos, privačiojo sektoriaus plėtra ir užimtumo galimybės bus naudingos ne tik už gebėjimų stiprinimą atsakingoms institucijoms, bet ir įvairiems socialiniams bei ekonominiams subjektams. Projektui naudotų rodiklių pavyzdžiai: BVP augimo rodiklis, GINI koeficientas, prekybos rodikliai, skurstančiųjų skaičius, nedarbo lygis, taršos sumažėjimas ir patogumo bei saugumo padidėjimas.

Javų auginimo skatinimo programos (EPF įnašas – 27,1 milijono eurų) tikslas buvo remti smulkiuosius ūkininkus, kad didindami įvairių pasėlių derlių jie pereitų nuo natūrinio prie komercinio žemės ūkio.

Žemės ūkio našumo projekto (EPF įnašas – 4 milijonai eurų) tikslas buvo padidinti sausringų ir pusiau sausringų (SPS) vietovių namų ūkių gerovę, didinant produktyvumą, produktų pardavimą ir pajamų lygį. Juo buvo siekiama sumažinti ganykline gyvulininkyste besiverčiančių ūkininkų, kurie gyvena žemiau skurdo ribos, skaičių ir sumažinti vaikų, turinčių su mityba susijusių sutrikimų, dalį.

Gerajai ūkininkavimo praktikai skirtais veiksmais (EPF įnašas – 9,5 milijono eurų) siekta remti smulkiuosius ūkininkus, visų pirma besiverčiančius natūriniu ūkininkavimu, didinant jų našumą.

Specialiojo sausros atvejų fondo (EPF įnašas – 9,7 milijono eurų) tikslas – paspartinti reagavimą į sausros atvejus siekiant apsaugoti esamą Kenijos turto bazę, iš anksto sukuriant finansavimo rezervą, kurį būtų galima panaudoti nelaukiant, kol bus įvykdyti prisiimti pagalbos įsipareigojimai. Tikimasi, kad tai pagerins SPS bendruomenių atsparumą sausroms ir sumažins žmonių, kuriems reikalinga pagalba maistu, skaičių.

Paramos pragyvenimui projektų (EPF įnašas – 1,7 milijono eurų) tikslas – skatinti gyvulininkystės įvairinimą, sudaryti palankesnes sąlygas stabiliai gyvulių ir gyvulininkystės produktų rinkai ir konsoliduoti žinių bazę siekiant stiprinti klimato kaitos švelninimą ir orientavimąsi į rinką.

Standartų ir patekimo į rinką programa (SPRP) (EPF įnašas – 12,1 milijono eurų) sektoriuje „Viešųjų institucijų atskaitomybė“ buvo siekiama stiprinti augalų ir gyvūninių produktų tyrimų ir sertifikavimo teisinę sistemą bei institucinę infrastruktūrą. Nors vienas iš projekto tikslų buvo remti eksportą, tarp suinteresuotųjų subjektų, kuriems buvo naudingi produktų laboratoriniai tyrimai, buvo smulkieji ūkininkai.

VII priedas. Iš 11-ojo EPF finansuojami veiksmai

Tvari infrastruktūra				
EPF Nr.	**Pasektoris**	**Aprašymas**	**Sutarčių vertė (milijonais eurų)**	**Visų asignavimų dalis (%)**
11-asis EPF	Energetika ir transport	Parama Kenijos energetikos ir transporto sektoriams	12,8	2,9 %
	Infrastruktūra	Įnašas Afrikos investicinei priemonei remiant Kenijos energetikos ir transporto sektorius – Mombasos uostą	19,6	4,5 %
	Transportas	Judumo mieste programa	-	0,0 %
	Energetika	Įnašas į Afrikos investicijų platformą (AIP) remiant Kenijos energetikos sektorių	7,0	1,6 %
	Kaimo keliai	Klimato kaitos poveikiui atsparūs kaimo keliai, derinant su Afrikos investicine priemone (kartu su AFD)	30,0	6,9 %
	Visas sektorius		**69,3**	**15,9 %**
Apsirūpinimo maistu saugumas ir atsparumas klimato sukrėtimams				
EPF Nr.	**Pasektoris**	**Aprašymas**	**Sutarčių vertė (milijonais eurų)**	**Visų asignavimų dalis (%)**
11-asis EPF	Žemės ūkio sektoriaus vystymas	Parama žemės ūkio pertvarkymui ir žemės valdymo decentralizavimui	15,8	3,6 %
	Sausrų rizikos valdymas	Ekstremaliųjų situacijų dėl sausrų likvidavimas: parama sausrų rizikos valdymui ir koordinavimui	29,7	6,8 %
	Atsparumas sausroms	Ekstremaliųjų situacijų dėl sausrų likvidavimas: klimato kaitai atspari infrastruktūra, skirta vandens tiekimui ir sanitarinėms sąlygoms SPS vietovėse pagerinti	19,3	4,4 %
	Atsparumas sausroms	Ekstremaliųjų situacijų dėl sausrų likvidavimas: parama atspariems pragyvenimo šaltiniams ir sausrų rizikos valdymui	30,1	6,9 %
	Žemės ūkio sektoriaus plėtra	„Agri-biz“: jaunimui ir moterims skirtos deramos darbo vietos Kenijos žemės ūkio vertės grandinėse	23,2	5,3 %
	Žemės ūkio sektoriaus vystymas	„Agri-Fi“: parama našiam žemės ūkiui	45,0	10,3 %
	Visas sektorius		**163,0**	**37,5 %**
Viešųjų institucijų atskaitomybė				
11-asis EPF	Parama rinkimams	Ilgalaikė paramos rinkimams programa (LEAP)	5,0	1,1 %
	Teisinė valstybė	Teisinio įgalėjimo ir pagalbos teikimo programa (PLEAD)	29,1	6,7 %
	Viešųjų finansų valdymas	Viešoji atskaitomybė ir paslaugų teikimas (PASEDE)	26,0	6,0 %
	Visas sektorius		**60,1**	**13,8 %**
Paramos priemonė				
11-asis EPF	Paramos priemonė	Paramos priemonė	2,9	0,7 %
	Bendradarbiavimas ir dialogas	Bendradarbiavimo ir dialogo priemonė	5,0	1,1 %
	Visas sektorius		**7,9**	**1,8 %**
	IŠ VISO		**300,4**	**69,0 %**

Šaltinis: EAR, remiantis Komisijos duomenimis.

Žodynėlis

Derinimas: paskolų ir dotacijų derinimas siekiant sutelkti papildomą kapitalą.

ES delegacija: Europos Komisijos struktūra, kuri atstovauja ES ir jos piliečių interesams priimančiosiose šalyse visame pasaulyje.

Europos investicijų bankas: ES bankas, kuris yra ES valstybių narių nuosavybė ir atstovauja jų interesams. Jis glaudžiai bendradarbiauja su kitomis ES institucijomis, siekdamas įgyvendinti ES politiką.

Europos plėtros fondas: pagrindinė priemonė, kurią taikydama ES teikia paramą vystymuisi Afrikos, Karibų ir Ramiojo vandenyno valstybėse ir užjūrio šalyse bei teritorijose.

Indėlio rodiklis: išmatuojamas kintamasis, kuris teikia informaciją apie žmogiškąsias, finansines, fizines, administracines ar reguliavimo priemones, naudojamas projektui ar programai įgyvendinti.

Išdirbių rodiklis (dar vadinamas proceso rodikliu) išmatuojamas kintamasis, kuris teikia informaciją, pagal kurią vertinama tai, kas pagaminta ar pasiekta įgyvendinus projektą ar programą.

Pokyčių darbotvarkė: ES vystymosi politikos gairės, kuriose nustatomi pagrindiniai principai ir prioritetai, siekiant padidinti paramos poveikį ir veiksmingumą.

Poveikio rodiklis: išmatuojamas kintamasis, kuris teikia informaciją apie užbaigto projekto ar programos ilgalaikius padarinius, kurie gali būti socialiniai ir ekonominiai, aplinkos ar finansiniai.

Rezultatas: užbaigus projektą ar programą iš karto pasireikškiantis poveikis, pavyzdžiui, geresnės galimybės įsidarbinti kursų dalyviams ar geresnis susisiekimas nutiesus naują kelią.

Rezultatų rodikliai: išmatuojamas kintamasis, kuris teikia informaciją, pagal kurią vertinamos su išdirbiais susijusios pasekmės naudos gavėjams.

Skurdas: padėtis, kurioje atsidūręs asmuo neturi pakankamai išteklių, kad galėtų patenkinti minimalius pragyvenimo poreikius, ir jis neturi galimybių dalyvauti visuomenės gyvenime.

Tūkstantmečio vystymosi tikslai: pasauliniai skurdo ir jo apraiškų mažinimo tikslai iki 2015 m. Juos nustatė pasaulio vadovai ir didžiosios už vystymąsi atsakingos institucijos 2000 m. rugsėjo mėn. vykusiame JT tūkstantmečio viršūnių susitikime.

Tvarumas: vystomojo projekto gebėjimas išlaikyti savo rezultatus tiek laiko, kiek reikia (t. y. projektas gerai parengtas, pakankamai savarankiškas ir finansuojamas, kad galėtų būti vykdomas toliau).

Vystymosi programavimas: sprendimų priėmimo procesas, per kurį Europos išorės veiksmų tarnyba ir Komisija nustato paramos strategijas, prioritetus ir asignavimus.

Santrumpų sąrašas

AFD: Prancūzijos vystymosi agentūra (*Agence française de développement*)

AfDB: Afrikos plėtros bankas (*African Development Bank*)

AKR: Afrikos, Karibų ir Ramiojo vandenyno valstybės

BVP: bendrasis vidaus produktas

DEVCO: Vystymosi ir bendradarbiavimo generalinis direktoratas

EBPO: Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija

ECHO: Humanitarinės pagalbos ir civilinės saugos generalinis direktoratas

EIB: Europos investicijų bankas

EIVT Europos išorės veiksmų tarnyba

EPF: Europos plėtros fondas

FAO: Jungtinių Tautų Maisto ir žemės ūkio organizacija

GD: Europos Komisijos generalinis direktoratas

GŪP: geroji ūkininkavimo praktika

IRT: informacinės ir ryšių technologijos

JT: Jungtinės Tautos

KEBS: Kenijos standartų biuras (*Kenya Bureau of Standards*)

KEPHIS: Kenijos augalų sveikatos inspekcijos tarnyba (*Kenya Plant Health Inspectorate Service*)

MIŠ: mažiausiai išsivysčiusi šalis

MPŠ: mažų pajamų šalis

MVPŠ: mažų ir vidutinių pajamų šalys

NDMA: Nacionalinė sausrų valdymo institucija (*National Drought Management Authority*)

NOP: nacionalinė orientacinė programa

NVO: nevyriausybinė organizacija

OPV: oficiali parama vystymuisi

PVR: Pasauliniai valdymo rodikliai

SESV: Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo

SPRP: Standartų ir patekimo į rinką programa

SPS: sausringos ir pusiau sausringos žemės

VPSP: viešojo ir privačiojo sektorių partnerystė

KOMISIJOS IR EUROPOS IŠORĖS VEIKSMŲ TARNYBOS ATSAKYMAI Į EUROPOS AUDITO RŪMŲ SPECIALIOSIOS ATASKAITOS

„ES VYSTOMOJI PARAMA KENIJAI“ PASTABAS

SANTRAUKA

Kenija – tai šalis, kurioje veikia demokratijos sistema ir kurios ekonomika yra didžiausia ir labiausiai diversifikuota Rytų Afrikoje. Be to, tai regioninis transporto, finansų ir prekybos centras. 2014 m. ji tapo mažesnes nei vidutines pajamas gaunančia šalimi ir kartu su Sudanu yra vienintelės Rytų Afrikos šalys, priskiriamos šiai kategorijai. Kenija savo karinėmis pajėgomis prisideda prie Afrikos Sąjungos taikos palaikymo misijos Somalyje (AMISOM) ir yra priėmusi apie 0,5 mln. pabėgėlių iš Somalio ir Pietų Sudano. Kenija – strateginė Somalio pusiasalio regiono šalis, su kuria ES sieja bendri interesai, liberalios ir demokratinės vertybės ir įgyvendinamos daugiašalės darbotvarkės. Ji gali atlikti svarbų vaidmenį stabilizuojant šį regioną.

Demokratija Kenijoje tebėra trapi, ir šalis nuolat susiduria su nelygybe, etniniu susiskaldymu ir su valdymu susijusiomis problemomis, pavyzdžiui, korupcija ir smurtu rinkimų metu. Šias problemas reikia spręsti, nes jos gali trukdyti tiek įtvirtinti teisinės valstybės principą, tiek užtikrinti šalies ekonominį vystymąsi. 2017 m. perrinktas Prezidentas Uhuru Kenyatta paskelbė plataus užmojo plėtros planą – savo Didžiojo ketverto darbotvarkę, ėmėsi stiprinti kovą su korupcija – suimta keletas aukšto rango politikų, taip pat pradėjo įgyvendinti susitaikymo su opozicijos lyderiu planą.

Atsižvelgdama į tai ir per 2017 m. Kenijoje vykusius visuotinius rinkimus patyrusi tam tikrų sunkumų, ES yra pasirengusi gerinti savo santykius su šia šalimi. Palaikydama dialogą ir bendradarbiaudama, ES jau prisidėjo prie Kenijos ekonominės ir socialinės pažangos. Šiuo metu ES siekia užmegzti su Kenija partnerystės ryšius, didina investicijas, kuriomis siekiama padėti įgyvendinti Didžiojo ketverto darbotvarkę, stiprina dialogą ir bendradarbiavimą tokiais bendro intereso klausimais kaip darnus, darbo vietų kūrimą užtikrinantis vystymasis, kova su terorizmu ir su klimato kaita ir telkia pastangas, kad visame regione būtų užtikrinama taika ir saugumas ir įgyvendinamos daugiašalės darbotvarkės.

Naudodamasi bendradarbiaujant su ES gaunama parama, Kenija padarė didelę ekonominę, socialinę ir institucinę pažangą.

- Laikotarpiu nuo 2005–2006 m. iki 2015–2016 m. Kenijos gyventojų, gyvenančių žemiau tarptautinės skurdo ribos (1,90 JAV dolerio per dieną 2011 m. perkamosios galios paritetais (PGP)), dalis sumažėjo nuo 43,6 proc. iki 35,6 proc. Skurdo lygis yra vienas žemiausių Rytų Afrikoje ir nesiekia regioninio Užsacharo Afrikos vidurkio.
- Naujausiame (2020 m.) Pasaulio banko verslo sąlygų palankumo (angl. *Ease of Doing Business*) reitinge Kenija pagal patrauklumą investuotojams pakilo dar šešiomis vietomis

ir iš 190 šalių užima 56 vietą. Trečią kartą pagerinusi rezultatus, Kenija šiame reitinge vėl pakilo į aukštesnę vietą: 2017 m. ji užėmė 92 vietą, 2018 m. – 80 vietą, o 2019 m. – 61 vietą. 2019 m. ES ambasadorius vadovavo verslo susitikimui su Prezidentu U. Kenyatta, kurio metu privačiojo sektoriaus atstovai turėjo galimybę iškelti jiems susirūpinimą keliančius klausimus ir paraginti vykdyti reformas.

- Europos Sąjunga nepaliaujamai dirba lyčių lygybės srityje, visų pirma politinėje arenoje. 2010 m. Kenijoje buvo priimta nauja konstitucija, kuria iš pagrindų pakeista jos politinių institucijų struktūra. Vienos iš pagrindinių jos nuostatų buvo sąlygos, susijusios su didesne lyčių pusiausvyra. Europos Sąjunga toliau remia iniciatyvas, kuriomis siekiama skatinti lyčių lygybę. Pavyzdžiui, 2019 m. Europos Sąjunga iš dalies finansavo labai sėkmingą pramoginę televizijos laidą „Ponia prezidentė“ (angl. *Ms President*).

ĮVADAS

8–10 dalys. Parama vystymuisi

ES vystymosi politika turi būti įgyvendinama vadovaujantis Sąjungos išorės veiksmų principais ir tikslais. Sutarties 21 straipsnyje nustatyta, kad vienas iš ES išorės veiksmų tikslų yra d) skatinti tvarų besivystančių šalių ekonominį, socialinį ir aplinkos apsaugos vystymąsi, pirmiausia siekiant panaikinti skurdą. Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) 208 straipsnyje teigiama, kad pagrindinis ES vystomojo bendradarbiavimo politikos tikslas yra sumažinti, o ilgainiui ir panaikinti skurdą.

2015 m. kovo 2 d. Tarybos reglamente (ES) 2015/322 dėl 11-ojo Europos plėtros fondo (EPF) įgyvendinimo nustatyta, kad EPF lėšomis remiamu bendradarbiavimu turėtų būti padedama:

(i) skatinti darnų ir integracinį ekonominį, socialinį ir aplinkos apsaugos vystymąsi;

(ii) įtvirtinti ir remti demokratiją, teisinę valstybę, gerą valdymą, žmogaus teises ir atitinkamus tarptautinės teisės principus ir

(iii) įgyvendinti teisėmis grindžiamą požiūrį, apimantį visas žmogaus teises.

Todėl palaikydama vystomąjį bendradarbiavimą ES atsižvelgia į sudėtingų tikslų, kurių turi būti siekiama įgyvendinant vystymosi politiką, pusiausvyrą.

Komisija ir EIVT mano, jog svarbu, kad ES parama Kenijos vystymuisi būtų vertinama pagal ES vystomojo bendradarbiavimo teisinę sistemą.

PASTABOS

25–36 dalys. Parama EPF lėšomis apskritai

27–32 dalys. Komisija 90 proc. EPF lėšų Kenijai skyrė naudodamasi standartizuotu metodu, taikomu visoms AKR šalims

Lėšų paskirstymo EPF remiamoms šalims metodika yra ne atskiras veiksmas, o viena iš bendro programavimo proceso dalių.

Komisija ir EIVT lėšas Kenijai skyrė remdamosi šios šalies poreikių, pajėgumų ir rezultatų vertinimu, kuris grindžiamas kiekybine ir kokybine analize, atlikta remiantis Pokyčių darbotvarkėje ir Kotonu susitarime nustatytais kriterijais. Komisija ir EIVT primena, kad nustatyti kiekvienos šalies vystymosi prioritetus ir įvertinti (bei palyginti) trūkstamą finansavimą nebuvo vienas iš lėšų paskirstymo metodikos tikslų.

Norint taikyti kokį nors lėšų paskirstymo metodą, reikia atlikti palyginamus vertinimus. Konkrečius Kenijos poreikius ir ankstesnius rezultatus atspindėjo nustatant lėšų paskirstymo modelį parinkti rodikliai. Kokybinis koregavimas buvo dar viena galimybė susidaryti vaizdą apie konkrečią padėtį šalyje ir iki 25 proc. patikslinti pradinį asignavimą. Atlikus kokybinį koregavimą, pradinis asignavimas Kenijai pakoreguotas 10 proc. Valstybės narės peržiūrėjo galutinį vertinimą ir nusprendė, kad jis yra tinkamas, nes nebuvo pasiūlyta jokių kitų koregavimų.

Kaip reikalaujama Kotonu susitarime ir Pokyčių darbotvarkėje, Komisija ir EIVT šalis įvertino ir palygino naudodamosi palyginamais poreikių rodikliais (atsižvelgdamos, *inter alia*, į ekonominio ir socialinio vystymosi ir (arba) žmogaus socialinės raidos tendencijas bei augimo trajektoriją, taip pat į pažeidžiamumo ir nestabilumo rodiklius), pajėgumų rodikliais ir rezultatų rodikliais. Šie rodikliai yra:

- gyventojų skaičius (GS). Jam būdinga teigiama koreliacija – kuo didesnis gyventojų skaičius, tuo daugiau lėšų skiriama;
- vienam gyventojui tenkančios bendrosios nacionalinės pajamos (BNP vienam gyventojui) – poreikių ir pajėgumų rodiklis ir skurdo matas. Šiam rodikliui būdinga neigiama koreliacija – kuo didesnės BNP vienam gyventojui, tuo mažiau lėšų skiriama;
- žmogiškojo kapitalo indeksas (angl. HAI) – poreikių rodiklis, kuris atspindi žmogaus socialinės raidos padėtį šalyje ir yra glaudžiai susijęs su Tūkstantmečio vystymosi tikslais (TVT). Šiam rodikliui būdinga neigiama koreliacija – kuo didesnis žmogiškojo kapitalo indeksas vienam gyventojui, tuo mažiau lėšų skiriama;
- ekonominio pažeidžiamumo indeksas (angl. EVI) – tai pažeidžiamumo ir nestabilumo rodiklis, kuriuo vertinami struktūriniai augimo apribojimai, atsirandantys dėl išorės sukrėtimų ir jų dažnumo. Šiam rodikliui būdinga teigiama koreliacija – kuo didesnis pažeidžiamumas, tuo daugiau lėšų skiriama;
- pasauliniai valdymo rodikliai (PVR) – tai įsipareigojimų, rezultatų ir poveikio rodiklis, apimantis šešis valdymo aspektus. Todėl į formulę yra įtraukti valdymo, teisinės valstybės ir korupcijos kontrolės aspektai, o skiriant lėšas Kenijai neigiamos įtakos turėjo su teisine valstybe ir korupcijos kontrole susiję trūkumai.

Kadangi dauguma pirmiau nurodytų rodiklių yra sudėtiniai, Kenija buvo vertinama atsižvelgiant į daug įvairių poreikių ir rezultatų aspektų ir, remiantis šiais aspektais, buvo palyginta su kitomis AKR šalimis. Šie aspektai yra:

- ekonomikos sektoriuje sukuriama vertė vienam gyventojui;
- neprivalgančių gyventojų skaičius;
- penkerių metų ir jaunesnių vaikų mirtingumas;
- bendras vidurinėje mokykloje besimokančių asmenų skaičius;
- suaugusiųjų raštingumo lygis;
- šalies atokumas;
- prekių eksporto koncentracija ir prekių bei paslaugų eksporto nestabilumas;
- žemės ūkiui, miškininkystei ir žuvininkystei tenkančios ekonomikos dalys ir žemės ūkio gamybos nestabilumas;
- gyventojų, gyvenančių žemai virš jūros lygio esančiose pakrantės vietovėse, dalis: gaivalinių nelaimių aukos;
- galimybės pareikšti nuomonę ir atskaitomybė;
- politinis stabilumas ir smurto nebuvimas; valdžios institucijų veiksmingumas;
- reglamentavimo kokybė;
- teisinė valstybė;
- korupcijos kontrolė[1].

Dėl gana prastų rezultatų teisinės valstybės ir korupcijos kontrolės srityse Kenijai skirta mažiau lėšų, tačiau jų suma nesumažėjo iki nulio, nes rezultatams valdymo srityje įtakos turi kiti poreikių ir pajėgumų kriterijai. Lėšų paskirstymo tikslas nebuvo neįtraukti šalių į būsimą dvišalį bendradarbiavimą remiantis vienu ar keliais rodikliais. Tai neatitiktų Kotonu susitarimo nuostatų. Šalių įsipareigojimas įgyvendinti struktūrinius pokyčius yra neapibrėžtas kriterijus, kuris nebuvo numatytas politikos gairėse.

Lėšų paskirstymo proceso metu ES delegacijos nagrinėjo šalių partnerių poreikius ir vystymosi tikslus, nurodytus jų nacionaliniuose vystymosi planuose. Kalbant apie Keniją, šalies vystymosi strategija „2030 m. vizija“ įtraukta į nacionalinę orientacinę programą (NOP), todėl buvo atliktas išsamus šalies poreikių vertinimas.

- **32–36 dalys. Daug gyventojų turinčios šalys kaip Kenija gavo proporcingai mažesnį finansavimą**

[1] Nustatant gyventojų skaičių ir BNP vienam gyventojui (dabartinėmis kainomis tarptautiniais doleriais) buvo naudojamasi 2012 m. Pasaulio banko duomenimis (žr. https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=world-development-indicators). Kiti rodikliai yra pirmiau minėtų sudėtinių rodiklių (žmogiškojo kapitalo indekso, ekonominio pažeidžiamumo indekso ir pasaulinių valdymo rodiklių) sudedamosios dalys. Paskirstant lėšas buvo naudojamasi Pasaulio banko pasaulinių valdymo rodiklių 2011 m. duomenimis ir JT Ekonomikos ir socialinių reikalų departamento (angl. UN DESA) ekonominio pažeidžiamumo indekso ir žmogiškojo kapitalo indekso 2012 m. duomenimis. Išsamios dabartinės šių rodiklių apibrėžtys pateikiamos adresais http://info.worldbank.org/governance/wgi/, https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category/evi-indicators-ldc.html ir https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category/hai-indicators.html.

Lėšų paskirstymo tikslas buvo daugiau lėšų skirti toms šalims, kurioms jų reikia labiausiai, kaip nustatyta Pokyčių darbotvarkėje. Kaip pripažino Europos Audito Rūmai, šis tikslas pasiektas padidinus mažiausiai išsivysčiusioms šalims ir mažų pajamų šalims skiriamus asignavimus ir sumažinus didesnes nei vidutines pajamas gaunančioms šalims ir dideles pajamas gaunančioms šalims skiriamus asignavimus. Tikslas nebuvo dubliuoti 10-ojo EPF asignavimų – iš tikrųjų matyti, kad 10-ojo EPF asignavimai ir 11-ojo EPF asignavimai buvo skirtingi (žr. V priedą).

Kenijai skirtas proporcingai mažesnis finansavimas, nes ji yra viena iš penkių AKR šalių, kuriose gyvena daugiausiai gyventojų. Nustatyti gyventojų skaičiaus viršutinę ribą yra įprastas paramos paskirstymo modelių principas, pavyzdžiui, daugiašaliai plėtros bankai taiko rezultatais grindžiamo lėšų paskirstymo metodą. Tai labai svarbu „siekiant išvengti atvejų, kai daugiausiai gyventojų turinčios šalys gauna didelę visos paramos dalį“[2].

Be to, Komisija paramos vienam gyventojui dydžio išlyginimu nesinaudoja kaip vienu iš paramos skyrimo kriterijų ir nemano, kad tikslas pasiekti panašų paramos vienam asmeniui lygį visose šalyse yra tobulas paramos skyrimo kriterijus. Taikant tokį metodą taip pat būtų nepaisoma masto ekonomijos teikiant oficialią paramą vystymuisi dinamikos.

37–67 dalys. 11-ojo EPF programavimas Kenijoje

- **37–40 dalys. Pokyčių darbotvarkė**

Komisijos programavimo gairėse nurodyta, kad, norint pasiekti kritinę masę, atrenkant sektorių turi būti atsižvelgiama į žinias, žmogiškuosius išteklius (įskaitant pajėgumus palaikyti politinį dialogą) ir finansinius išteklius. Pokyčių darbotvarkėje programavimas apibrėžiamas kaip įsipareigojimai skirti daugiau lėšų i) geram valdymui, žmogaus teisėms ir demokratijai ir **ii) integraciniam ir tvariam augimui, orientuotam į žmogaus raidą**. Pagal šį antrąjį prioritetą Pokyčių darbotvarkėje daugiausia dėmesio skiriama socialinei apsaugai, sveikatos priežiūrai, švietimui, palankesnei verslo aplinkai, glaudesnei regioninei integracijai ir **tvariam žemės ūkiui ir energetikai**.

Integracinis ir tvarus ekonomikos augimas itin svarbus siekiant ilgalaikio skurdo mažinimo, o augimo modeliai svarba nenusileidžia augimo rodikliams. Todėl ES siekia skatinti įtraukesnį augimą, kurio pagrindinė savybė yra žmonių gebėjimas dalyvauti kuriant gerovę ir darbo vietas ir iš to gauti naudos. Labai svarbu skatinti užtikrinti deramą darbą, be kita ko, darbų vietų kūrimą, teisių darbe garantijas, socialinę apsaugą ir socialinį dialogą.

- **41–47 dalys. Nepakankamai aiškus sektorių atrankos pagrindas**

Komisija ir EIVT pagrindinius sektorius, kuriems turėjo būti teikiama parama, atrinko 2014 m., remdamosi Kenijos nacionaliniu vystymosi planu („2030 m. vizija“) ir jo įgyvendinimo programomis, dar vadinamomis vidutinės trukmės laikotarpio planais. Kalbant

[2] Žr. *P. Guillaumont and al. (2017), „How to take into account vulnerability in Aid allocation Criteria and lack of human capital as well: improving the Performance Based Allocation“.*

apie žemės ūkio ir transporto sektorių sričių atranką, Europos Sąjungos ir Kenijos bendradarbiavimo 2006–2012 m. vertinimo ataskaitoje (tuo metu, kai buvo rengiama 11-ojo EPF nacionalinė orientacinė programa (NOP), šis bendradarbiavimas jau buvo gerokai pažengęs į priekį) pateikiama papildomų paaiškinimų, kodėl teikiant paramą toms sritims esama daug galimybių mažinti skurdą ir padaryti didelį poveikį ir todėl ją reikėtų toliau teikti. 2018 m. Europos Sąjunga, atsižvelgdama į Didžiojo ketverto darbotvarkę, pakoregavo 11-ojo EPF nacionalinę orientacinę programą, su žemės ūkiu susijusį pirmąjį pagrindinį sektorių pertvarkydama į sektorių „Darbo vietų kūrimas ir atsparumas“.

Kalbant apie žemės ūkio sektorių, didžiausias Kenijos lyginamasis pranašumas galėtų būti galimybė išplėsti žemės ūkio vertės grandines, į jas įtraukiant perdirbimo sektorių. Komisija norėtų atkreipti dėmesį į tai, kad šis klausimas buvo sprendžiamas įgyvendinant du 11-ojo EPF lėšomis finansuojamus projektus: pagal programą „AgriFi“ įgyvendinant projektą „Parama produktyviam, pritaikytam ir į rinką integruotam smulkiajam žemės ūkiui, įskaitant įnašą į Afrikos investicinę priemonę“ (angl. *Support to productive, adapted and market integrated smallholder agriculture, including a contribution to the Africa Investment Facility*) ir pagal programą „AgriBiz“ įgyvendinant projektą „Agri-biz. Jaunimui ir moterims skirtos deramo darbo vietos Kenijos žemės ūkio vertės grandinėse“ (angl. *Agri-biz: Decent jobs for Youth and Women in Agricultural Value Chains in Kenya*).

Komisija ir EIVT sutinka, kad urbanizacija ir gyventojų skaičiaus augimas yra pagrindiniai darbo vietų kūrimo miestuose ir aplink juos veiksniai. Vis dėlto reikėtų pažymėti, kad didelę dalį paramos buvo numatyta skirti miestų infrastruktūrai gerinti (10-ojo EPF lėšomis buvo įgyvendinama programa „Trūkstamos jungtys. Nairobio miesto keliai“ (angl. *Missing Links-Nairobi Urban Roads*), o 11-ojo EPF lėšomis įgyvendinama Nairobio judumo mieste programa (angl. *Nairobi Urban Mobility Programme*)), taip siekiant pašalinti vieną iš pagrindinių kliūčių, trukdančių išnaudoti visas galimybes Nairobyje kurti darbo vietas. Komisija taip pat norėtų pabrėžti, kad kurti darbo vietas galima ne tik gamybos, bet ir paslaugų sektoriuje. Vienas iš pagrindinių Nairobio paslaugų sektorių yra finansinės paslaugos. Šioje srityje tiesioginį teigiamą poveikį daro ES parama, kuria siekiama suteikti galimybių gauti finansavimą žemės ūkio ir energetikos sektoriuose (svarbus 11-ojo EPF nacionalinės orientacinės programos aspektas).

Komisija ir EIVT remia verslo aplinkos srityje vykdomas reformas, šiuo tikslu bendradarbiaudamos su vietos privačiuoju sektoriumi ir Kenijos vyriausybe, skatindamos skaidrius ir sąžiningus viešųjų pirkimų procesus ir investicinius sprendimus, kuriais suteikiama galimybių vietos gamybos sektoriui (vienas iš pavyzdžių yra 10-ojo EPF lėšomis įgyvendinta Standartų ir patekimo į rinką programa (SPRP)).

Komisija sutinka su Europos Audito Rūmais, kad Kenijos IRT sektorius yra dinamiškas ir kad jame esama daug galimybių kurti darbo vietas. Todėl 2020 m. pradžioje Kenijoje apsilankė vykdomoji pirmininko pavaduotoja Margrethe Vestager, o vėliau buvo surengtas

bendras ES delegacijos ir JT atstovų susitikimas su Kenijos ministru, atsakingu už IRT. Apskritai dabartiniu pasirengimo priemonės, pakeisiančios 11-ąjį EPF, programavimui etapu ES šiam sektoriui skiria nemažai dėmesio.

- **48–50 dalys. Pasirenkant pagrindinius sektorius paramos teikėjų veiklos koordinavimas turėjo nedidelę įtaką**

Komisija ir EIVT norėtų pabrėžti, kad jos sektorių darbo grupėse labai glaudžiai bendradarbiauja su kitais paramos teikėjais. Taigi, kaip matyti ir iš NOP paramos teikėjų matricos, jos gerai žinojo apie kitų paramos teikėjų prioritetus. Bendradarbiavimas su kitais paramos teikėjais turi įtakos Komisijos ir EIVT atrenkamiems pagrindiniams sektoriams. Komisijos suderinta nacionalinė orientacinė programa (NOP), regioninė orientacinė programa (ROP) ir teminės intervencinės priemonės padėjo užtikrinti visapusišką atsaką ir jomis buvo sutelkta daug lėšų, tačiau taikant tik šias priemones būtų kilęs pavojus, kad nebus patenkinti poreikiai, kurie buvo pernelyg dideli, kad juos galėtų patenkinti bet kuris vienas vystymosi srities partneris. Vis dėlto bendras įvairių vystymosi srities partnerių pastangų poveikis padėjo sustiprinti kiekvieno vystymosi srities partnerio veiksmų poveikį.

Nors tiesa tai, kad 2015 m. paskelbta Bendra bendradarbiavimo strategija, kaip dokumentas, negalėjo turėti įtakos 11-ojo EPF nacionalinei orientacinei programai, nes ji buvo rengiama vienais metais anksčiau, nereikėtų pamiršti, kad 2014 m. ES valstybės narės jau glaudžiai bendradarbiavo tarpusavyje ir buvo įgytas pagreitis, padėjęs parengti Bendrą bendradarbiavimo strategiją. Taigi rengiant 11-ojo EPF nacionalinę orientacinę programą buvo atsižvelgta ne tik į konkrečias sritis, kuriose aktyviai veiklą vykdė ES valstybės narės (įskaitant valstybių narių plėtros finansų įstaigas) ir Europos investicijų bankas, bet ir į įvairias planavimo perspektyvas. Pavyzdžiui, kalbant apie paramą žemės ūkiui, Komisijos sprendime C(2015) 7454 *final*, priimtame įgyvendinant 11-ąjį EPF, numatyta toliau teikti bendrą politikos paramą žemės ūkio sektoriuje. Šią bendrą politikos paramą žemės ūkio sektoriuje pradėta teikti 10-ojo EPF įgyvendinimo laikotarpiu ir ją kartu teikė ES, Vokietija ir Švedija. Minėtas sprendimas turėjo įtakos parenkant 11-ojo EPF lėšomis remtinus sektorius.

- **51–55 dalys. Skiriant paramą žemės ūkiui prisidėta prie apsirūpinimo maistu saugumo, tačiau nepakankamai dėmesio skirta sektoriaus augimui ir našumui**

Komisija ir EIVT nori pabrėžti, kad atlikus keletą tyrimų įrodyta, jog investicijos į žemės ūkio sektorių Afrikoje suteikia daugiau galimybių mažinti skurdą negu investicijos į visus kitus sektorius. Pavyzdžiui, Pasaulio bankas yra apskaičiavęs, kad „žemės ūkio sektoriaus augimo poveikis (skurdo mažinimui) yra vidutiniškai 1,5–2 kartus didesnis už augimo ne

žemės ūkio sektoriuose poveikį“[3]. 2017 m. atlikus 11-ojo EPF laikotarpio vidurio peržiūrą sektorius „Apsirūpinimo maistu saugumas ir atsparumas klimato sukrėtimams“ buvo pertvarkytas į sektorių „Darbo vietų kūrimas ir atsparumas“, o jam skirtos lėšos padidintos iki 228,5 mln. EUR. Todėl ES parama Kenijai buvo tiksliai pakoreguota taip, kad padėtų spręsti su jaunimui skirtų darbo vietų kūrimu Kenijoje, parama žemės ūkio pramonei ir žemės ūkio produktų perdirbimu susijusius klausimus. Pavyzdžiui, 2020 m. gegužės mėn. duomenimis, Kenija pagal programą „AgriFi“ skyrė dotacijas 14-ai įmonių, kurios bendrai finansuoja 124 545 smulkiųjų ūkininkų įgyvendinamus verslo planus, taip siekiant sukurti bent 10 000 papildomų tiesioginių darbo vietų.

Komisija taip pat nori pabrėžti, kad didelė dalis lėšų pagal NOP skirta žemės ūkio augimui ir našumui skatinti. Iš 145,5 mln. EUR daugiau kaip pusė (60 proc.) pirmajam pagrindiniam sektoriui skirtų lėšų buvo naudojama šio sektoriaus augimui ir našumui remti (ne mažiau nei 88,5 mln. EUR paskirstyti įgyvendinant derinimo programą „AgriFi“ (45 mln. EUR) ir derinimo programą „AgriBiz“ (43,5 mln. EUR)). Be to, dar liko nepanaudoti 36,6 mln. EUR, iš 10-ojo EPF skirti Kenijos grūdų sektoriaus stiprinimo programai (angl. *Kenya Cereal Enhancement Programme*, KCEP) ir programai „Didesnis našumas ir pelningumas bei geroji ūkininkavimo praktika SPS vietovėse“ (angl. *Improved Productivity and Profitability and Good Agricultural Practice in ASAL areas,* IPP-GAP). Šios lėšos taip pat padeda skatinti augimą ir našumą žemės ūkio sektoriuje.

- **56–62 dalys. Parama infrastruktūrai yra svarbi, tačiau planai nėra realistiški atsižvelgiant į turimą finansavimą**

Pagrindinis sektorius „Tvari infrastruktūra“ buvo atrinktas remiantis patirtimi, įgyta įgyvendinant 10-ąjį EPF, o remiantis tuo metu atliktu ES paramos Kenijai 2006–2012 m. vertinimu ir tvirta šalies partnerės vyriausybės nuomone buvo matyti, kad šis sektorius daro didelį poveikį ekonomikos augimui.

Komisija pritaria Europos Audito Rūmų nuomonei, kad 175 mln. EUR suma, palyginti su infrastruktūros sektoriaus poreikiais, yra pernelyg maža. Vis dėlto 11-ojo EPF nacionalinė orientacinė programa buvo parengta žinant, kad: a) įgyvendinant temines ir regionines programas[4] šioms sritims bus skirta lėšų iš kitų ES fondų ir kad dėl taikomų derinimo priemonių labai padidės ES dotacijų poveikis; b) ES veiksmų poveikis padidės dėl veiksmų,

[3] Žr. *Luc Christiaensen and Lionel Demery (2007), Down to Earth: Agriculture and Poverty Reduction in Africa, World Bank.*

[4] Pavyzdžiui, kelio atkarpos, kuria sujungiamas Malindis, Lunga Lunga / Horohoras ir Bagamojas, projektą (I etapas), kuriam pagal 11-ojo Europos plėtros fondo regioninę orientacinę programą skirtas 30 mln. EUR dydžio ES įnašas, ir Turkanos ežero vėjo jėgainių projektą, kuriam iš ES ir Afrikos infrastruktūros patikos fondo skirtas 25 mln. EUR dydžio ES įnašas (privilegijuotųjų akcijų dalis).

kurių imasi ES valstybės narės; c) prie finansavimo prisidės ir kiti vystymosi srities partneriai. Jei vystymosi srities partneris vienas pats negali patenkinti pagrindinio sektoriaus poreikių, nes jie yra pernelyg dideli, vienintelis būdas daryti pažangą yra telkti išteklius pagal vieną iš pagrindinių Pokyčių darbotvarkės priemonių – partnerystę.

Prie lėšų, skiriamų pagal ES temines ir regionines programas, turi būti pridėta Nacionalinėje orientacinėje programoje numatyta ES paramos energetikos ir transporto infrastruktūrai suma (175 mln. EUR); bendras poveikis padidėjo dėl dotacijų derinimo su plėtros finansų įstaigų (PFĮ) teikiamomis paskolomis. Taip pat buvo numatyta, kad priimtiniausias 11-ojo EPF nacionalinės orientacinės programos įgyvendinimo būdas yra ES dotacijų derinimas su PFĮ teikiamomis paskolomis.

Be to, Komisija pabrėžia, kad svarstant naujus finansavimo būdus, pavyzdžiui, derinimą ir biudžeto garantijas, reikėtų atsižvelgti ne tik į suteiktos dotacijos komponentą (arba garantijų atveju – numatytas lėšas), bet ir į sutelktus finansinius išteklius. Europos Audito Rūmų ataskaitoje, nagrinėjant derinimo operacijas, daugiausia dėmesio skiriama tik dotacijos komponentui, taigi neatsižvelgiama į šių lėšų sverto poveikį, kuris gali būti dešimt kartų didesnis. Svarbu pabrėžti šį aspektą, nes jis atitinka Adis Abebos veiksmų darbotvarkę ir tikslą pritraukti privačiojo sektoriaus lėšų, kad būtų galima panaikinti dabartinį finansavimo trūkumą ir pasiekti darnaus vystymosi tikslus (DVT).

Paskutinis, bet ne mažiau svarbus dalykas – Komisija ir EIVT nori pakartoti, kad Europos Sąjunga neveikia viena pati ir kad jos lėšomis papildomos kitų paramos teikėjų skiriamos lėšos. Siekdama sustiprinti sąveiką, Europos Sąjunga kartu su atstovybes Kenijoje turinčiomis ES valstybėmis narėmis ir Europos investicijų banku Kenijoje vykdė bendrą programavimą.

- **63–67 dalys. Parama valdžios sektoriui nebuvo tiesiogiai orientuota į kovą su korupcija**

Komisija ir EIVT sutinka, kad korupcija yra viena iš didžiausių Kenijos vystymosi kliūčių, tačiau tai yra giliai įsišaknijusi visuomenės problema, kurios neįmanoma išspręsti iš karto. Parama rinkimų sistemoms, kuria siekiama pradėti formuoti konkrečių problemų sprendimu grindžiamą politiką, teisės kreiptis į teismą užtikrinimas ir viešųjų finansų skaidrumo didinimas yra svarbūs klausimai, su kuriais reikia toliau dirbti, siekiant padėti Kenijos visuomenei pereiti nuo korupcija ir patronažu grindžiamos visuomenės sutarties prie šiuolaikinės veikiančios demokratijos sistemos.

Akivaizdu, kad sprendimas daugiausia dėmesio skirti nepasiturinčių asmenų teisei kreiptis į teismą ir laisvės atėmimui alternatyvioms bausmėms priimtas remiantis ES teisingumo ir žmogaus teisių politika. Priimant šį sprendimą buvo atsižvelgiama į tai, kad nepasiturintys šalies gyventojai negali veiksmingai naudotis teise kreiptis į teismą, taip pat į nežmoniškas

sąlygas Kenijos sulaikymo ir kalinimo įstaigose ir jų perpildymą, kuriuos nulėmė plačiu mastu taikomos kardomojo kalinimo priemonės, o neretai – ir piktnaudžiavimas jomis.

ES intervenciniais veiksmais Kenijos teisingumo sistemoje taip pat buvo siekiama gerinti baudžiamosios teisenos sistemos kokybę ir didinti jos efektyvumą, taip pat stiprinti Prokuratūros direktoriaus tarnybos (angl. *Office of the Director of Public Prosecution,* ODPP) gebėjimus ir užtikrinti jos organizacinę plėtrą. Iš esmės, stiprinant baudžiamosios teisenos sistemą ir (arba) grandinę, visų pirma Prokuratūros direktoriaus tarnybą, šaliai partnerei turėtų būti sudaromos sąlygos tobulinti jų gebėjimus atlikti baudžiamųjų bylų, įskaitant korupcijos bylas, tyrimus ir vykdyti atitinkamą baudžiamąjį persekiojimą.

Be to, teikdama paramą Kenijai, ES daug dėmesio skyrė viešųjų finansų valdymui. Patikrinus kitus veiksnius įrodyta, kad, pagerėjus viešųjų finansų valdymui, taip pat pagerėja korupcijos suvokimas. Atrodo, kad stiprinti viešųjų finansų valdymo kontrolę yra svarbiau negu didinti skaidrumą. Todėl viešųjų finansų valdymo – biudžeto vykdymo, apskaitos, audito ir priežiūros – stiprinimas turi įtakos korupcijai ir yra pagrįstas reformų tikslas siekiant pažaboti korupciją.

Europos Sąjunga taip pat padeda kovoti su korupcija vykdydama diplomatinę veiklą. ES ambasadoriai reguliariai kėlė šį klausimą susitikimuose su visais Kenijos vyriausybės lygmenimis dirbančiais kolegomis, visų pirma palaikydami su jais dialogą pagal 8 straipsnį. Galiausiai reikėtų pripažinti Prezidento U. Kenyattos pastangas kovoti su korupcija, įdėtas nuo perrinkimo 2018 m.

Paskutinis, bet ne mažiau svarbus dalykas – Komisija ir EIVT norėtų pabrėžti, kad kova su korupcija nėra vienintelis šalies įsipareigojimų vykdyti struktūrines reformas rodiklis. Naujausiame (2020 m.) Pasaulio banko verslo sąlygų palankumo reitinge Kenija pagal patrauklumą investuotojams, palyginti su ankstesniais metais, pakilo dar šešiomis vietomis ir iš 190 šalių užima 56 vietą (2017 m. ši šalis užėmė 92 vietą).

68–78 dalys. 10-ojo EPF poveikis ir (arba) laimėjimai Kenijoje

- **69–72 dalys. ES parama keliams pagerino prieigą prie pagrindinių paslaugų, bet jos indėlis ekonominiam vystymuisi nėra įrodytas**

Komisija mano, kad ES parama keliams pagerino prieigą prie pagrindinių paslaugų ir kad šį poveikį galima nustatyti. Vienas iš gerų pavyzdžių yra ES lėšomis nutiestas kelias Merilė–Marsabitas. Laikotarpiu nuo 2018 m. gruodžio mėn. iki 2020 m. sausio mėn. vidutiniškai per dieną abiem kryptimis važiavo 543 visų kategorijų transporto priemonės. Nuo 2017 m. šis skaičius padidėjo maždaug 22 proc., o nuo 2014 m. – beveik 400 proc. Iš šių duomenų matyti, kad Kenijos teritorijos daliai, kuri anksčiau buvo itin apleista ir atoki, padarytas labai didelis poveikis.

Dauguma šio ES projekto partnerių pripažįsta, kad šis kelias padarė didelį poveikį ir paskatino ekonominius pokyčius. Tai rodo ir kupranugarių pieno fabriko, kuriame lankėsi Europos Audito Rūmų atstovai, duomenys. Šis fabrikas buvo išplėstas, taip pat padidėjo jo pardavimo apimtis. Būtent dėl šio ES lėšomis finansuoto kelio dabar pieną šiam fabrikui galima tiekti iš daug didesnės teritorijos, ir tiekėjai gaus pajamų. Tai – geras šio kelio ekonominio poveikio regiono gyventojams pavyzdys.

Komisija pripažįsta, kad tai, jog nėra kelio, yra tik viena iš Etiopijos ir Kenijos tarpusavio prekybos kliūčių. Kitos kliūtys šalinamos vykdant kitą ES lėšomis finansuojamą veiklą, pavyzdžiui, užtikrinant visapusiškesnį vieno langelio principu veikiančio pasienio kontrolės posto Mojalėje veikimą (šis projektas finansuojamas 11-ojo EPF regioninės orientacinės programos paprogramės lėšomis) arba (kartu su Pasaulio banku ir Afrikos plėtros banku) įgyvendinant tokias Komisijos iniciatyvas kaip dabartinė Somalio pusiasalio iniciatyva, kuria siekiama mažinti neigiamą regioninės segregacijos poveikį.

- **73–76 dalys. Trečdalis pagal 10-ąjį EPF Kenijai suteiktos paramos buvo skirta SPS regionų smulkiesiems ūkininkams, kurių įtaka visai Kenijos ekonomikai yra nedidelė**

Komisija norėtų atkreipti dėmesį į tai, kad iš 10-ojo EPF skirta parama Kenijos žemės ūkio sektoriui buvo siekiama platesnio masto tikslų nei padaryti poveikį visai Kenijos ekonomikai. Komisija mano, kad projektų poveikis turėtų būti vertinamas atsižvelgiant į jų tikslus tuo metu, kai projektai buvo rengiami ir tvirtinami, t. y., be kita ko, didinti apsirūpinimo maistu saugumą, gerinti pasirengimą sausroms ir didinti atsparumą joms, taip pat padėti mažinti skurdą kaimo vietovėse didinant našumą ir suteikiant daugiau galimybių patekti į rinkas.

Komisija sutinka su Europos Audito Rūmais, kad galimybės išplėsti žemės ūkio vertės grandines, į jas įtraukiant perdirbimo sektorių, galėtų padėti didinti eksporto pajamas ir kurti darbo vietas. Komisija norėtų pakartoti, kad įgyvendinant minėtus projektus „AgriFi“ ir „AgriBiz“ daugiausia dėmesio skirta smulkiųjų ūkininkų integravimui į žemės ūkio produktų perdirbimo vertės grandines.

IŠVADOS

Komisija ir EIVT mano, kad ES Kenijai suteikta parama buvo grindžiama konkrečiais šios šalies poreikiais ir kad teikiant šią paramą pirmiausia buvo siekiama ES sutartyje įtvirtinto visuotinio ES tikslo mažinti skurdą. Kadangi ištekliai yra riboti, o vystymosi sričiai būdingas nepastovumas, programavimo etapu reikia priimti sprendimus, kurie įgyvendinimo etapu turi būti pritaikyti, kad būtų išvengta vidaus ir išorės sukrėtimų. Šie sprendimai buvo racionalūs, grindžiami patikima analize ir esamais ES bendradarbiavimo privalumais, taip pat apimantys naujas sritis ir metodus bei grindžiami partnerystės su Kenija, kurios vyriausybė paprašė įtraukti tam tikrus pasirinktus sektorius ir tvirtai juos rėmė, principu.

Europos Audito Rūmai savo ataskaitos 69, 75 ir 78 dalyse taip pat pripažįsta, kad programos padarė poveikį didinant Kenijos atsparumą. Todėl Komisija ir EIVT mano, kad Europos Audito Rūmai taip pat turėtų pripažinti programų poveikį socialinei gerovei ir nacionaliniam atsparumui. Pavyzdžiui, keletas ekstremaliųjų situacijų dėl sausros likvidavimo programų, kuriomis siekiama didinti Kenijos atsparumą, buvo tokios sėkmingos, kad Kenijos vyriausybė nusprendė savo žinion perimti Nacionalinę sausrų valdymo instituciją (angl. NDMA) ir ją finansuoti valstybės biudžeto lėšomis. Šiuo metu Nacionalinė sausrų valdymo institucija yra Kenijos vyriausybės agentūra, įpareigota nustatyti mechanizmus, kuriais būtų užtikrinama, kad dėl sausros nesusiklostytų ekstremaliosios situacijos ir kad būtų pakankamai sumažintas klimato kaitos poveikis.

REKOMENDACIJOS

1 rekomendacija. Persvarstyti ES paramos vystymuisi paskirstymo metodą

Kad ir kokie būtų šiuo metu vykstančios įprastos teisėkūros procedūros, susijusios su Kaimynystės, vystymosi ir tarptautinio bendradarbiavimo priemone (KVTBP) – Komisijos pasiūlytu kitos (2021–2027 m.) daugiametės finansinės programos (DFP) teisiniu pagrindu, rezultatai, Komisija ir EIVT pritaria 1 rekomendacijos a punktui, bet 1 rekomendacijos b punktui nepritaria.

Kalbant apie 1 rekomendacijos a punktą, Komisija ir EIVT norėtų pabrėžti, kad teisė išsamiai nustatyti, kaip paskirstyti lėšas, priskiriama Komisijos kompetencijos vykdyti biudžetą ir valdyti programas sričiai (ES sutarties 17 straipsnis), remiantis teisės aktų leidėjų patvirtintais šio lėšų paskirstymo kriterijais (žr. Pasiūlymo dėl Europos Parlamento (EP) ir Tarybos reglamento dėl Kaimynystės, vystymosi ir tarptautinio bendradarbiavimo priemonės (KVTBP) 11 straipsnio 2 dalyje nustatytus lėšų paskirstymo kriterijus)[5].

Tokiomis aplinkybėmis Komisija, kaip ir anksčiau, tinkamai informuos atitinkamas ES institucijas apie lėšų paskirstymo trečiosioms šalims, įskaitant AKR šalis, metodą. Reikėtų pabrėžti, kad, Komisijai pasiūlius į ES biudžetą įtraukti bendradarbiavimo su AKR šalimis aspektą, bus sustiprintas Europos Parlamento vaidmuo, palyginti su vaidmeniu, kurį jis atlieka vykdant Europos plėtros fondo lėšomis finansuojamą veiklą, visų pirma jo teisėkūros, biudžeto ir kontrolės įgaliojimai. Tiksli KVTBP komitetui priklausančių valstybių narių, Tarybos ir Europos Parlamento dalyvavimo valdant KVTBP tvarka dar turi būti aptarta KVTBP teisėkūros derybų metu.

[5] *Komisija ir EIVT pažymi, kad atsakymuose pateikiamos nuorodos į siūlomą Kaimynystės, vystymosi ir tarptautinio bendradarbiavimo priemonę (KVTBP) nedaro poveikio teisėkūros procedūros rezultatams ir nenulemia vykstančios teisėkūros procedūros rezultatų.*

Kalbant apie 1 rekomendacijos b punktą, Komisija ir EIVT jam nepritaria dėl dviejų pagrindinių priežasčių. Pirma, Komisija ir EIVT mano, kad, kalbant apie asignavimus, reikalavimas „nustatyti konkrečias sąlygas“ yra neaiškus, nes paskirstant 11-ojo EPF asignavimus vieni iš taikytų kriterijų buvo šalių rezultatai ir įsipareigojimai, taip pat poreikiai ir poveikis. Rezultatų kriterijus sudarė tokie valdymo aspektai kaip teisinės valstybės principas ir korupcijos kontrolė.

Antra, Komisija ir EIVT mano, kad prašymu įtvirtinti sąlygų principą, kaip numatyta šios rekomendacijos formuluotėje, viršijami šalių partnerių įsipareigojimų arba rezultatų kriterijai, taikytini paskirstant lėšas būsimam dvišaliam bendradarbiavimui (remiantis vienu arba keliais rodikliais). Tai neatitiktų Kotonu susitarimo arba, kalbant apie ateitį, Komisijos pasiūlymo dėl KVTBP reglamento 11 straipsnio 2 dalies teksto, nes šioje dalyje nustatyta, kad geografinės programos turi būti grindžiamos:

„a) partnerių poreikiais, nustatytais remiantis konkrečiais kriterijais atsižvelgiant į gyventojų skaičių, skurdą, nelygybę, žmogaus socialinę raidą, ekonominį ir aplinkos pažeidžiamumą, taip pat į valstybės ir visuomenės atsparumą;
b) partnerių pajėgumais sutelkti finansinius išteklius ir jais naudotis, taip pat partnerių pajėgumais įsisavinti lėšas;
c) partnerių įsipareigojimais ir veiklos rezultatais, nustatytais remiantis tokiais kriterijais kaip politinės reformos ir ekonominis bei socialinis vystymasis;
d) galimu Sąjungos finansavimo poveikiu šalyse partnerėse ir regionuose partneriuose“.

Teisėkūros derybos dėl KVTBP priėmimo dar nebaigtos, o Komisija ir EIVT, laukdamos šių derybų rezultatų, negali pritarti šiai rekomendacijai.

2 rekomendacija. Atrenkant pagrindinius sektorius Kenijoje įvertinti kritinės masės aspektą

Komisija ir EIVT pritaria 2 rekomendacijai su sąlyga, kad kritinė masė vertinama atsižvelgiant į žinias, žmogiškuosius išteklius (įskaitant pajėgumus palaikyti politinį dialogą) ir finansinius išteklius.

2017 m. paskelbtame „Naujajame Europos konsensuse dėl vystymosi“ ES ir valstybės narės įsipareigojo stiprinti bendradarbiavimą dažniau vykdydamos bendrą programavimą ir dažniau bendrai įgyvendindamos programas. Siūlomoje „Kaimynystės, vystymosi ir tarptautinio bendradarbiavimo priemonėje“ (KVTBP), kuri turėtų būti įgyvendinama pagal kitą daugiametę finansinę programą, numatyta, kad bendras programavimas yra tinkamiausias metodas. Kritinės masės koncepcija turės būti vertinama atsižvelgiant ne į atskirai veikiančios pavienės organizacijos, o į bendras ES ir valstybių narių pastangas pasiekti bendrą tikslą. Ateityje įgyvendinant siūlomą KVTBP bus stiprinami pajėgumai teikti biudžeto garantijas, taip Komisijai suteikiant daugiau galimybių pritraukti privačiojo sektoriaus lėšų ir pasiekti kritinę masę.

3 rekomendacija. Pirmenybę teikti darniam ekonominiam vystymuisi ir teisinės valstybės principui Kenijoje

Komisija ir EIVT iš dalies pritaria 3 rekomendacijai. EIVT ir Komisija pirmenybę teiks darniam ekonominiam vystymuisi Kenijoje, tačiau atliekant auditą negali įsipareigoti teikti pirmenybės teisinės valstybės principui ir sektoriams, kuriuose galima pritraukti tiesioginių užsienio investicijų ir didinti eksportą. Gali būti, kad šie sektoriai nėra būtent tie sektoriai, kuriuose galima daryti didžiausią poveikį mažinant skurdą, ir galbūt tai yra sritys, kurias gali geriau remti kiti vystymosi srities partneriai.

Komisija ir EIVT toliau bendradarbiaus su Kenija pagal Lisabonos sutartį ir rems pastangas naikinti skurdą ir užtikrinti darnų vystymąsi, kaip nustatyta, be kita ko, „Darbotvarkėje iki 2030 m.“ ir jos darnaus vystymosi tiksluose, taikomuose visiems būsimiems ES tarptautinės partnerystės ryšiams.

Be to, reikėtų pažymėti, kad siūlomo KVTBP reglamento 12 straipsnyje nustatyta, kad daugiametėse orientacinėse programose turi būti nustatomos prioritetinės sritys, kurioms pasirinkta skirti Sąjungos finansavimą, ir kad šios programos turi būti grindžiamos:

„a) nacionaline arba regionine strategija, kuri priimama kaip vystymosi planas arba panašus dokumentas, arba
b) pagrindų dokumentu, kuriuo nustatoma Sąjungos politika atitinkamo partnerio ar partnerių atžvilgiu, įskaitant Sąjungos ir valstybių narių bendrą dokumentą“.

Be prioritetinių sektorių, kurie nustatomi remiantis šalies partnerės nacionaliniu vystymosi planu, ir KVTBP apibrėžtų ES valstybių narių prioritetų ir interesų, Komisijos kitų penkerių metų laikotarpio vystomojo bendradarbiavimo prioritetai taip pat apima tokias sritis kaip žaliasis kursas, skaitmeninės ir duomenų technologijos, partnerystė migracijos srityje, tvarus augimas, darbo vietų kūrimas, valdymas, taika ir saugumas. Šiomis aplinkybėmis skatinti užtikrinti tvarų augimą ir kurti deramo darbo vietas yra vieni iš dabartinio ir būsimo ES bendradarbiavimo prioritetų.

Komisija ir EIVT nori pabrėžti, kad net ir tokioje mažesnes nei vidutines pajamas gaunančioje šalyje kaip Kenija, siekiant didinti šalies atsparumą ir remti labiausiai nepasiturinčius asmenis (įskaitant pabėgėlius ir priimančiąsias bendruomenes), kai kuriems ištekliams vis tiek turėtų būti teikiama pirmenybė. Be to, i) svarbu sutelkti ne tik tiesiogines užsienio investicijas, bet ir vidaus išteklius (pvz., pensijas, fondus) bei pinigines perlaidas ir juos veiksmingai panaudoti; ii) nereikėtų pamiršti kovos su marginalizacija, nelygybe ir skurdu palankių sąlygų neturinčiose vietovėse.

Audito grupė

Šią ataskaitą priėmė III kolegija „Išorės veiksmai, saugumas ir teisingumas“. Užduočiai vadovavo Audito Rūmų narys Juhan Parts, jam padėjo kabineto vadovas Ken-Marti Vaher ir kabineto atašė Margus Kurm.

Chronologija

Įvykis	Data
Audito planavimo memorandumo (APM) priėmimas / Audito pradžia	2018 10 16
Ataskaitos projekto oficialus išsiuntimas Komisijai (ar kitam audituojamajam subjektui)	2020 03 13
Galutinės ataskaitos priėmimas po prieštaravimų procedūros	2020 06 16
Visomis kalbomis gauti Komisijos (ar kito audituojamo subjekto) oficialūs atsakymai	2020 07 23

AUTORIŲ TEISĖS

© Europos Sąjunga, 2020 m.

Europos Audito Rūmų (EAR) pakartotinio naudojimo politika įgyvendinama pagal Europos Audito Rūmų sprendimą Nr. 6–2019 dėl atvirųjų duomenų politikos ir pakartotinio dokumentų naudojimo.

Jeigu nenurodyta kitaip (pavyzdžiui, atskiruose pranešimuose dėl autorių teisių), ES priklausantis EAR turinys yra licencijuojamas pagal Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) licenciją. Tai reiškia, kad pakartotinis naudojimas yra leidžiamas, jeigu tai tinkamai pažymima ir nurodomi padaryti pakeitimai. Pakartotinai naudojantis subjektas negali iškreipti pirminės dokumentų prasmės ar minties. EAR nėra atsakingi už bet kokius pakartotinio naudojimo padarinius.

Jūs privalote išsiaiškinti papildomas teises, jeigu tam tikrame turinyje vaizduojami privatūs asmenys, kurių tapatybę galima nustatyti, pavyzdžiui, EAR darbuotojų nuotraukose, arba jame pateikti trečiųjų asmenų kūriniai. Kai gaunamas leidimas, juo panaikinamas pirmiau minėtas bendrasis leidimas ir jame aiškiai nurodomi naudojimo apribojimai.

Siekiant naudoti ar atgaminti turinį, kuris nepriklauso ES, gali reikėti prašyti leidimo tiesiogiai iš autorių teisių turėtojų.

Programinei įrangai ar dokumentams, kuriems taikomos pramoninės nuosavybės teisės, pavyzdžiui, patentams, prekių ženklams, registruotiems dizainams, logotipams ir pavadinimams, EAR pakartotinio naudojimo politika netaikoma ir leidimai dėl jų jums nesuteikiami.

Europos Sąjungos institucijų europa.eu domeno svetainėse pateikiamos nuorodos į trečiųjų asmenų svetaines. EAR jų nekontroliuoja, todėl raginame peržiūrėti jose pateiktas privatumo ir autorių teisių politikas.

Europos Audito Rūmų logotipo naudojimas

Europos Audito Rūmų logotipas negali būti naudojamas be išankstinio Europos Audito Rūmų sutikimo.

PDF	ISBN 978-92-847-4785-6	ISSN 1977-5725	doi:10.2865/884943	QJ-AB-20-013-LT-N
HTML	ISBN 978-92-847-4790-0	ISSN 1977-5725	doi:10.2865/640392	QJ-AB-20-013-LT-Q

Šio audito metu nagrinėjome Kenijai iš Europos plėtros fondų (EPF) – pagrindinio šalies finansavimo ES lėšomis šaltinio – suteiktos paramos vystymuisi veiksmingumą. Kenija iš EPF 2014–2020 m. laikotarpiu gavo 435 milijonus eurų. Mes tikrinome EPF paramos skyrimo procesą ir nustatėme, kad jame nebuvo galima paramos susieti su šalių veiklos rezultatais, valdymu ir įsipareigojimu vykdyti struktūrines reformas. Nustatėme, kad parama buvo išskaidyta daugeliui sričių ir kad Komisija nepaaiškino, kaip ir kodėl remiami sektoriai labiausiai padėtų Kenijai sumažinti skurdą. Nors audituotais projektais apskritai pasiekti laukiami išdirbiai ir rezultatai, jų poveikis bendram šalies vystymuisi kol kas neįrodytas. Rekomenduojame persvarstyti paramos paskirstymo AKR valstybėms metodą remiantis mūsų darbo Kenijos tema rezultatais. Taip pat rekomenduojame pirmenybę teikti tam tikriems Kenijos sektoriams, ypatingą dėmesį skiriant tam, kad parama būtų sutelkta rezultatams siekti.

Audito Rūmų specialioji ataskaita pagal SESV 287 straipsnio 4 dalies antrą pastraipą.

EUROPOS AUDITO RŪMAI

Europos Sąjungos leidinių biuras

EUROPOS AUDITO RŪMAI
12, rue Alcide de Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Užklausos: eca.europa.eu/lt/Pages/ContactForm.aspx
Interneto svetainė: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors