

I

(Meddelelser)

REVISIONSRET TEN

SÆRBERETNING Nr. 18/2000

om programmet for levering af landbrugsprodukter til Den Russiske Føderation, med
Kommissionens svar

(artikel 248 EF, stk. 4, andet afsnit)

(2001/C 25/01)

INDHOLD

	Punkt	Side
RESUMÉ		2
INDLEDNING	1-5	2
Programmets mål	1-2	2
Programmets sammensætning	3-4	3
Revisionens omfang	5	3
FORBEREDELSEN AF PROGRAMMET	6-14	3
Behovsanalyse	6-11	3
Retsgrundlaget og gennemførelsesrammen	12-14	5
PROGRAMMETS GENNEMFØRELSE	15-47	5
Budgetmidler	15	5
Ressourcerne afsat til programmet	16	5
Fødevarernes tilvejebringelse	17-21	5
Transport	22-27	8
Distributionen af produkterne i Rusland	28-41	8
De russiske myndigheders gennemførelse af programmet	28-29	8
Leveringen af produkterne til regionerne	30-31	8
Produkternes salgspris	32-37	8
Produkternes kvalitet og anvendelsen af dem	38-41	9
Counterpartmidlerne	42-47	9
PROGRAMMETS EFFEKT	48-54	10
På fødevarerprisen	48-50	10
På den private sektor	51-52	11
På forsyningen af områderne og på de dårligst stillede grupper	53-54	11
KONKLUSION	55-61	11
BILAG		13
Kommissionens svar		14

RESUMÉ

1998 var Den Russiske Føderation ramt af en økonomisk krise, og det var også et dårligt høstår. Landet er Den Europæiske Unions (EU) næststørste kødeksportmarked, og man frygtede derfor, at krisen ville forårsage et betydeligt fald i Unionens landbrugs-eksport. Amerikas Forenede Stater havde vedtaget et program for levering af fødevarer til Rusland, og EU ønskede også at markere sig. Foranlediget af en anmodning fra den russiske regering besluttede Rådet i december 1998 at levere landbrugsprodukter gratis til de dårligst stillede områder i Den Russiske Føderation (jf. punkt 1).

Programmet måtte ikke skade EU's — i nogle tilfælde subsidierede — landbrugseksport til Rusland og heller ikke forstyrre det lokale marked. Produkterne måtte derfor ikke sælges til en pris, som lå under prisen på lignende lokale produkter eller på produkter importeret fra EU. De dårligst stillede områder, som produkterne var beregnet på, ønskede at få dem så billigt som muligt. Samtidig ønskede de russiske myndigheder også at maksimere indtægterne fra salget for at anvende dem til sociale aktioner (jf. punkt 2).

Retten konstaterede, at der ikke forinden var udarbejdet en behovsanalyse. Det er ikke bevist, at det var nødvendigt at yde denne form for støtte. I øvrigt eksporterede Rusland korn i 1999. Grunden til, at mange russere ikke fik en ordentlig ernæring, var ikke kun, at der var mangel på fødevarer, men også at de ikke havde penge til at købe for. Endvidere var Ruslands kapacitet til på lang sigt at importere fødevarer fra EU ikke blevet undersøgt godt nok. EU frygtede et fald i kødeksporten til Rusland, men eksporten steg i 1999, navnlig takket være eksportrestitutterne, hvis virkning Kommissionen havde undervurderet (jf. punkt 6-11).

Det havde i mange tilfælde taget lang tid at få inkasseret counterpartmidlerne tilvejebragt ved salget af disse produkter, fordi der var problemer med at få afsat kødet. De regioner, som havde problemer med at indbetale disse midler inden for de fastsatte frister, var blandt de fattigste i landet. De russiske myndigheder truede dem oven i købet med økonomiske sanktioner. Hertil kom, at det afgørende for Kommissionen var, at der blev inkasseret så mange af disse midler som muligt, og ikke så meget hvad de blev brugt til (jf. punkt 14 og 42-47).

Programmet fik generelt ikke så megen effekt som planlagt. Det havde følgende årsager:

- Programmet skulle først og fremmest komme de dårligst stillede områder til gode, men Kommissionen accepterede, at de føderale russiske myndigheder gjorde støtten betinget af, at disse regioner kunne stille en finansiel garanti (jf. punkt 11 og 53).
- For at forhindre, at kødet skulle konkurrere med importeret kød fra Fællesskabet og med den lokale produktion, blev salgsprisen sat meget højt, og kødet blev derfor liggende på lager i Rusland i mange måneder. Skønt disse leverancer var meget omkostningstunge, havde de ikke væsentlig indvirkning på det lokale marked i 1999, selv om Rådet ved udgangen af 1998 havde udtalt, at: »... produkterne bør nå frem til bestemmelsesstedet så hurtigt som muligt« (jf. punkt 35-36).

Det vigtigste mål var at forbedre den vanskelige situation for det russiske folk og regulere landbrugsmarkederne. Det skulle ske ved, at man leverede landbrugsprodukter til de dårligst stillede områder og sørgede for, at de kom frem så hurtigt som muligt. Dette mål er kun i meget begrænset omfang blevet opfyldt. Støtten var ikke absolut nødvendig, for Rusland var i stand til at indkøbe forsyninger på det internationale marked via private virksomheder. Hvis der overhovedet skulle ydes fødevarerhjælp til Rusland, ville det have været mere hensigtsmæssigt at iværksætte et mindre omfattende humanitært program specielt rettet mod de dårligst stillede befolkningsgrupper. Man ønskede at bevare Rusland som eksportmarked, og det lykkedes langt mere effektivt og med forholdsvis færre omkostninger til følge via eksportrestitutter (jf. punkt 55-61).

INDLEDNING

Programmets mål

1. I 1998 var kornhøsten særlig dårlig i Rusland ⁽¹⁾. I august samme år var landet desuden ramt af en alvorlig økonomisk krise. Amerikas Forenede Stater besluttede den 6. november 1998 at yde fødevarerhjælp til Rusland. Rusland er Den Europæiske Unions (EU) næststørste eksportmarked for kød ⁽²⁾ og ønskede derfor også at markere sig. Foranlediget af den russiske regerings anmodning af 12. november 1998 vedtog Rådet den 17. december 1998 forordning (EF) nr. 2802/98 ⁽³⁾, hvori der er fastsat betingelser for gratis levering af landbrugsprodukter til de dårligst stillede områder i Den Russiske Føderation. Ved at sælge disse produkter på de lokale markeder skulle der tilvejebringes counterpartmidler, der kunne anvendes til finansiering af sociale foranstaltninger. Rådet mente, at denne foranstaltning ville kunne forbedre den vanskelige situation for det russiske folk og samtidig medvirke til at regulere landbrugsmarkederne i Rusland. Det var derfor af yderste vigtighed, at hjælpen nåede frem til bestemmelsesstedet så hurtigt som muligt.

2. Kommissionen var bundet af mange hensyn under gennemførelsen af Rådets forordning. Programmet måtte ikke skade EU's — i nogle tilfælde subsidierede — landbrugseksport til Rusland og heller ikke forstyrre det lokale marked. Derfor måtte produkterne ikke sælges til en pris, der lå under prisen på lignende lokale produkter eller på produkter importeret fra EU. På den anden side var produkterne bestemt for de dårligst stillede områder, som var interesserede i at få dem så billigt som muligt. I forordningen var det endvidere fastsat (artikel 1, stk. 4), at indtægterne skulle anvendes til sociale aktioner, og de russiske myndigheder ønskede derfor at få tilvejebragt så mange counterpartmidler som muligt for at anvende dem som budgetstøtte.

⁽¹⁾ 48 millioner tons mod et gennemsnit på 73 millioner tons i de foregående fem høstår ifølge den russiske regerings officielle overslag.

⁽²⁾ Jf. baggrundsdokumentet til Kommissær F. Fischlers oplæg »Background note for the Agricultural Council of 28 September 1998«: Kommissionen fastslog her, at det var vigtigt at holde EU's eksport af landbrugsprodukter, navnlig animalske produkter, til Rusland på det normale niveau, eftersom eksporten til Rusland i høj grad havde indflydelse på balancen på de europæiske markeder.

⁽³⁾ EFT L 349 af 24.12.1998, s. 12.

Programmets sammensætning

3. I dette ambitiøse og komplekse program var det fastsat, at der skulle leveres 1,85 millioner tons fødevarer til en værdi af 377,7 millioner euro til ca. 50 af de i alt 89 administrative enheder i Den Russiske Føderation. Korn og ris tegnede sig for ca. 40 % af dette samlede beløb, kød for næsten 50 % og skummetmælkspulver for resten. Bortset fra svinekød, som blev opkøbt på

Fællesskabets marked, blev alle produkter tilvejebragt fra interventionslagre.

4. Omkostningerne ved transporten af disse produkter til den russiske grænse og udgifterne til kontrol (af tilvejebringelsen af produkterne i Europa og af distributionen i Rusland) skulle afholdes over fællesskabsbudgettet. Nettoomkostningerne forbundet med programmet, der blev finansieret over EUGFL-bevillingerne, blev anslået til i alt 411,1 million euro, i dette beløb er medregnet sparede lagerudgifter og eksportrestitutionser anslået til 71,5 millioner euro (jf. tabel 1).

Tabel 1

De anslåede omkostninger forbundet med programmet

Produkter	Mængde (tons)	Værdi ⁽¹⁾ (EUR)	Transport til den russiske grænse (EUR)	Omkostninger i alt (EUR)
Hvede	1 000 000	105 800 000	25 000 000	130 800 000
Rug	500 000	29 900 000	12 500 000	42 400 000
Ris	50 000	17 500 000	2 500 000	20 000 000
Oksekød	150 000	75 000 000	30 000 000	105 000 000
Svinekød	100 000	110 000 000	20 000 000	130 000 000
Skummetmælkspulver	50 000	39 500 000	2 500 000	42 000 000
I alt	1 850 000	377 700 000	92 500 000	470 200 000
Teknisk bistand, kontrol, revision og evaluering				12 400 000
Sparede lagerudgifter og eksportrestitutionser				- 71 500 000
Nettoomkostninger i alt				411 100 000

⁽¹⁾ Overslag over den bogførte værdi af produkterne på interventionslagrene pr. udgangen af september 1998, undtagen for svinekød, hvor overslaget er beregnet på grundlag af markedsprisen.
Kilde: GD for Landbrug.

Revisionens omfang

5. Som følge af de store risici forbundet med gennemførelsen af programmet ⁽¹⁾ omfattede Rettens revision primært gennemførelsen i Rusland. Revisionsmålet var dels at efterprøve programmets effektivitet og effekt, dels at undersøge, hvordan Kommissionen havde sørget for at få produkterne frem til bestemmelsesstedet og få inkasseret counterpartmidlerne og også sikret sig, at disse midler blev brugt til de tilsigtede formål. Kommissionen havde planlagt at levere produkterne i løbet af første halvår i 1999 («Memorandum of Understanding», punkt 3.11), og revisionen blev derfor foretaget i andet halvår af 1999 i Kommissionen, i Kommissionens delegation på stedet, hos de berørte instanser i Rusland (landbrugs- og finansministerierne, pensionsfonden og de opera-

tører, der stod for fordelingen) og i ni af de områder, der modtog støtte. Den kumulerede værdi af leverancerne til disse områder svarer til ca. 35 % af det samlede program. Der har også fundet møder sted i Moskva med medarbejdere ved medlemsstaternes ambassader og Amerikas Forenede Staters ambassade, med Den Internationale Valutafonds (IMF) og Verdensbankens lokale repræsentationer og med De Forenede Nationers Levnedsmiddel- og Landbrugsorganisation (FAO).

FORBEREDELSEN AF PROGRAMMET**Behovsanalyse**

6. Under Rådets (landbrug) samling den 28. september 1998 udtalte Kommissionen, at der efter dens skøn ikke var fødevaremangel i Rusland, og at der makroøkonomisk var penge nok i landet til indkøb af fødevarer. Den bemærkede også, at de fleste analytikere var af den opfattelse, at Rusland ville genoptage sin

⁽¹⁾ Jf. Rådets forordning (EF) nr. 2802/98 af 17. december 1998: »aktionerne indebærer uundgåelige risici på trods af de forholdsregler, der er og vil blive truffet« (EFT L 349 af 24.12.1998, s. 12).

import af fødevarer, så snart vekselkursen igen var stabil ⁽¹⁾. I november 1998 erklærede den imidlertid, at den agtede at fremsætte forslag om et program for levering af fødevarer til Rusland.

7. I Rusland gav dette spørgsmål anledning til en livlig debat, og det blev drøftet, om der virkelig var behov for et sådant program. De halvoffentlige erhvervsorganisationer var for, mens de private erhvervsdrivende og de grupper, der gik ind for økonomiske reformer, var imod. Trods Verdensbankens advarsler undersøgte Kommissionen ikke, om et sådant program kunne få negativ indvirkning på den private sektor, der var ved at blive dannet (lokale producenter og nye private virksomheder). Den forsøgte heller ikke at undersøge, om det var interne handelsbarrierer, der lagde hindringer i vejen for kornforsyningen, selv om FAO i november 1998 havde udtalt, at hvis der var kornmangel i Rusland, så var der tale om et lokalt fænomen, som skyldtes interne handelshindringer ⁽²⁾.

8. Det er rigtigt, at udbuddet af korn på det russiske marked faktisk var mindre i 1998, men det er ikke bevist, at Rusland ikke var i stand til at importere, trods den økonomiske krise i august 1998 ⁽³⁾. For en stor del af befolkningens vedkommende var problemet desuden ikke så meget mangelen på fødevarer, men at folk ikke havde penge til at købe mad for ⁽⁴⁾. De russiske korneksperter ⁽⁵⁾ mener i øvrigt, at de officielle statistikker undervurderer kornreserverne, navnlig de private producenters produktion og reserver, med mellem 10 og 20 %.

9. Så længe programmet løb, var det ifølge artikel 3, stk. 9, i det memorandum, der var aftalt med de russiske myndigheder, forbudt at eksportere produkter af samme art som dem, der blev leveret af EU. Dog var kontrakter indgået før 1. oktober 1998 undtaget fra denne bestemmelse. Ifølge OECD eksporterede Rusland mellem juli 1998 og februar 1999 1,04 millioner tons korn. Det var mere end rekorden i 1997/98, og i andet halvår af 1998 var Rusland nettoeksportør af korn ⁽⁶⁾. Selv om det ikke er dokumenteret, at den russiske eksport var et brud på det aftalte memorandum, må det konstateres, at Den Europæiske Union vedtog et program om fødevarehjælp til Rusland på et tidspunkt, hvor den russiske korneksport var rekordstor.

10. Efter rublens devaluering frygtede Kommissionen især et betydeligt fald i den russiske kødimport ⁽⁷⁾. Den overvurderede imidlertid varigheden af den økonomiske krise i Rusland, og allerede ved udgangen af 1998 havde Fællesskabets eksport af svinekød til Rusland samme omfang som før august 1998. Da kødet leveret inden for rammerne af programmet ankom, kom det til at konkurrere med det kød, der var importeret på almindelige handelsmæssige vilkår (jf. punkt 35). Forhøjelsen af eksportrestitutterne for svinekød og forlængelsen af de særlige faciliteter ved eksport til Rusland har i høj grad bidraget til denne situation. Selv når fødevarehjælpen ikke regnes med, opretholdt EU i 1999 faktisk stort set sin eksport af oksekød til Rusland, og for svinekøds vedkommende steg eksporten endog i forhold til de foregående år (jf. tabel 2).

Tabel 2

Udviklingen i EU's kødeksport til Rusland (1997-1999)

(tons)

År	Eksport af oksekød		Eksport af svinekød	
	I alt	Støtte ikke medregnet	I alt	Fødevarehjælp ikke medregnet
1997	427 403		358 988	
1998	260 282		335 984	
1999	535 521 ⁽¹⁾	397 071	591 000 ⁽²⁾	532 500

⁽¹⁾ På grundlag af ansøgninger om eksportlicenser.

⁽²⁾ Heraf var 450 500 tons udført med eksportrestitutter.

Kilde: GD for Landbrug.

⁽¹⁾ Jf. »Background note for the Agricultural Council of 28 September 1998«.

⁽²⁾ For eksempel at prisreguleringen varierede fra region til region, og at de regioner, der var storproducenter af korn, og som spekulerede i en prisforhøjelse, havde fået indført et forbud mod eksport af korn til andre regioner.

⁽³⁾ Verdensbanken mente, at Rusland i betragtning af dets handelsbalance var i stand til at importere korn og kød, jf. »Outlook for Russian Agriculture«, Verdensbanken, 1999.

⁽⁴⁾ Kilder: »European Union Heads of Mission Assessment on the Situation of Russian Agriculture, Harvest and Food Aid«, september 1999, og »The Association of Russian Agricultural Reform Funds«.

⁽⁵⁾ Især det største russiske kornhandelselskab »OGO« og »Institute for the State of the Agrarian Market (ISAM)«.

⁽⁶⁾ OECD: A review of recent developments in agricultural policies, markets and trade in Russia and the NIS, april 1999.

⁽⁷⁾ I 1997 kom ca. en tredjedel af den russiske kødforsyning fra import.

11. Kommissionen havde heller ikke foretaget en indgående undersøgelse af forsyningssituationen i de forskellige regioner, de russiske myndigheder foreslog. Nogle af regionerne blev f.eks. ikke valgt på grundlag af objektive kriterier, men fordi de havde særlig gode kontakter til de føderale myndigheder ⁽¹⁾. For ikke at skade de europæiske eksportører udelukkede Kommissionen stort set kun Moskva og Sankt Petersborg ⁽²⁾ som støtteberettigede regioner. Den anslog nemlig, at mellem 85 og 90 % af EU's kød-eksport gik til disse regioner. Det importerede kød bliver imidlertid ikke nødvendigvis i disse områder; de store forarbejdningsfabrikker, der ligger der, sælger nemlig deres kødprodukter overalt i Føderationen ⁽³⁾.

Retsgrundlaget og gennemførelsesrammen

12. Retsgrundlaget for programmet blev udarbejdet hurtigt, fordi der formodedes at være tale om en nødsituation. Den russiske regering indgav sin anmodning i november 1998, Rådet vedtog forordningen om foranstaltningen i december, og Kommissionen undertegnede et memorandum om gennemførelsesbestemmelserne til programmet i januar 1999. Kommissionen forhandlede dette memorandum med det russiske landbrugsministerium, men kunne ikke få finansministeriet til at deltage, selv om dette ministerium spiller en yderst vigtig rolle i forbindelse med inkasseringen af counterpartmidlerne (jf. punkt 42-47).

13. Kommissionen fastsatte gennemførelsesbestemmelserne for programmet sammen med de russiske myndigheder, efterhånden som der blev behov for det. Det første aftalememorandum, som blev undertegnet den 20. januar 1999, var behæftet med en række mangler, og i februar 1999 forhandlede Kommissionen derfor et tillægsmemorandum med de russiske myndigheder, navnlig for at imødekomme Rådets krav om, at der skal føres tilsyn og foretages kontrol i selve Rusland. For at lette programmets gennemførelse blev der nedsat en arbejdsgruppe, Rusland-Europa-Kommissionen. Rammerne for denne gruppes arbejde, hvori der var fastsat supplerende gennemførelsesbestemmelser, blev først godkendt af begge parter i juli 1999.

14. Kommissionen accepterede, at 80 % af counterpartmidlerne skulle anvendes til udbetaling af pensionsfondens restancer, hvilket både den russiske regering og IMF prioriterede højt. Selv om der ville blive tale om meget store beløb, og selv om det internationale samfund var bekymret over den manglende gennemsigtighed i Ruslands offentlige finanser, og det russiske revisionsorgan i samme periode havde påvist mange uregelmæssigheder i forvaltningen af pensionsmidlerne, undersøgte Kommissionen ikke, inden den traf denne principbeslutning, hvilke formål denne fond tjente. Den undersøgte heller ikke fondens daværende eller fremtidige finansielle rammer og heller ikke, hvad fondens midler præcist skulle anvendes til (jf. punkt 42).

⁽¹⁾ Rapport fra Verdensbanken: »Outlook for Russian Agriculture«, oktober 1999.

⁽²⁾ Uden for bycentrerne har disse områder ellers en af de højeste fattighedsprocenter i Rusland og får amerikansk fødevarerhjælp.

⁽³⁾ En del af det kød, der er leveret af EU, er i øvrigt blevet forarbejdet i disse områder.

PROGRAMMETS GENNEMFØRELSE

Budgetmidler

15. Kommissionen mente, at det ville have været bedre at finansiere programmet over bevillingerne på 1999-budgettet, men Rådet og Parlamentet foretrak at anvende de ubrugte midler på 1998-budgettet ⁽⁴⁾. Da der ikke kunne indgås forpligtelser i 1998, anmodede Kommissionen om at få de 400 millioner euro fremført fra regnskabsåret 1998 til regnskabsåret 1999. Ved begyndelsen af 1999 havde den ingen bevillinger, fordi budgetmyndighedens formelle afgørelse om bevillingsfremførslen endnu ikke forelå. Kommissionen kunne derfor ikke påbegynde gennemførelsen af programmet. Den overførte så 10 millioner euro fra artikel B1-3 1 2 »Skolemælk« til artikel B1-3 1 5 »Fødevarerhjælp til Rusland«.

Ressourcerne afsat til programmet

16. Beslutningerne om programmets gennemførelsesbestemmelser blev taget centralt i Bruxelles. Hverken GD for Landbrug eller GD for Eksterne Forbindelser eller delegationen i Moskva fik ekstra ressourcer til gennemførelsen. Den amerikanske ambassade i Moskva havde ca. 20 medarbejdere til at forvalte et lignende hjælpeprogram, og den havde vide beslutningsbeføjelser. Den besluttede f.eks. hver uge, om produkternes pris skulle justeres, eller om bestemmelsesstedet skulle ændres. Kommissionen vedtog kun én betydelig ændring vedrørende de støtteberettigede regioner, og for at kunne gøre det skulle to medlemmer have fuldmagt til at handle på dens vegne. Beslutningsprocessen tog mere end to måneder.

Fødevarernes tilvejebringelse

17. Ved udgangen af 1998 havde Kommissionen beregnet et budget på gennemsnitligt 110 euro/100 kg til leveringen af svinekød. I 1999 var gennemsnitsprisen ab slagteri for denne type kød på Fællesskabets marked faktisk 112 euro/100 kg. Den pris, der blev betalt inden for rammerne af programmet, var imidlertid gennemsnitligt 150,5 euro/100 kg. I Kommissionens overslag for svinekød var der ikke medregnet køleudgifter og udgifter til forarbejdning og oplagring. Omkostningerne ved leveringerne af svinekød var 31,4 % (pr. ton) højere end i Kommissionens overslag.

18. Rådets forordning præciserede, at det var vigtigt, at produkterne nåede frem til bestemmelsesstedet så hurtigt som muligt, og ifølge det memorandum, der blev aftalt med de russiske myndigheder, skulle Kommissionen bestræbe sig på at levere produkterne i de russiske havne eller ved grænseovergangsstederne til Rusland

⁽⁴⁾ Jf. Kommissionens svar til punkt 2.16-2.17 i Rettens årsberetning for regnskabsåret 1998 (EFT C 349 af 3.12.1999, s. 52).

i første halvår af 1999. Midt i juli 1999 var kun 45 % af produkterne nået frem til Rusland. Ved udgangen af 1999 var 89 % af produkterne udtrykt i volumen, men kun 58 % udtrykt i værdi, blevet leveret til de regioner, der var støtteberettigede i henhold til det oprindelige program. Næsten alle leverancerne af hvede, rug og ris var kommet frem, men kun to tredjedele af oksekødet og halvdelen af svinekødet og skummetmælkspulveret var leveret.

19. Kommissionen havde nemlig måttet suspendere tilvejebringelsen af produkterne i næsten fire uger, indtil de russiske myndigheder havde accepteret fællesskabsprocedurerne for fødevarer-sikkerhed, levnedsmiddelhygiejne og udstedelse af sundhedsattester. Tilvejebringelsen af produkterne blev dernæst suspenderet over en måned, fordi der var problemer med at få indgået en aftale mellem Kommissionen og de russiske myndigheder om den mekanisme, der skulle anvendes ved prisfastsættelsen. Hertil kom, at leveringen af svinekød blev suspenderet i en periode på grund af den belgiske dioxinkrise (jf. punkt 40), og at de russiske sundhedsmyndigheder først accepterede leveringen af mælkepulver i juli 1999.

20. På grund af disse forsinkelser ankom næsten halvdelen af kornet under eller efter høsten, store mængder kød ankom om sommeren, hvor efterspørgslen efter dette produkt er mindst, og programmet kunne ikke gennemføres i sin helhed. Endvidere betød disse forsinkelser, at kontrakterne med eksterne virksomheder om kontrolarbejdet måtte forlænges. Kontrakterne om kontrol i Europa og i Rusland blev forhøjet fra henholdsvis 2 millioner euro til 5,5 millioner euro og fra 4 millioner euro til 8,8 millioner euro.

21. Den 22. december 1999 besluttede Kommissionen at afbryde programmet. Da den ikke kunne bruge alle de fremførte bevillinger inden udgangen af regnskabsåret 1999, bortfaldt et beløb på 64,5 millioner euro. På det tidspunkt var næsten alt kornet leveret, men 41 500 tons svinekød, 11 550 tons oksekød og 5 000 tons mælkepulver til en samlet værdi af mere end 71,2 millioner euro, som de russiske myndigheder oprindeligt var blevet lovet, blev ikke leveret. Udgifterne til transporten af disse produkter skulle derfor ikke medregnes, og dermed bliver de samlede omkostninger forbundet med gennemførelsen af programmet 74,4 millioner euro lavere end oprindeligt anslået (jf. tabel 3).

Tabel 3
Den faktiske gennemførelse af programmet (april 2000)

Produkter	Mængde (tons)		Værdi (EUR)				Transportomkostninger (EUR)		Omkostninger i alt (EUR)	
	Leveret	Afvigelse fra overslag	Værdi/tons ⁽¹⁾	Afvigelse fra overslag	Værdi i alt ⁽¹⁾	Afvigelse fra overslag		Afvigelse fra overslag		Afvigelse fra overslag
Hvede	974 000	- 26 000	81	- 24,8	78 894 000	- 26 906 000	22 897 105	- 2 102 895	101 791 105	- 29 008 895
Rug	460 000	- 40 000	47	- 12,8	21 620 000	- 8 280 000	16 160 850	3 660 850	37 780 850	- 4 619 150
Ris	49 750	- 250	331	- 19,0	16 467 250	- 1 032 750	1 902 405	- 597 595	18 369 655	- 1 630 345
Oksekød	138 450	- 11 550	500	0,0	69 225 000	- 5 775 000	24 780 594	- 5 219 406	94 005 594	- 10 994 406
Svinekød	58 500	- 41 500	1 495	395,0	87 457 500	- 22 542 500	12 483 954	- 7 516 046	99 941 454	- 30 058 546
Skummetmælkspulver	45 000	- 5 000	790	0,0	35 550 000	- 3 950 000	4 344 165	1 844 165	39 894 165	- 2 105 835
I alt	1 725 700	- 124 300			309 213 750	- 68 486 250	82 569 073	- 9 930 927	391 782 823	- 78 417 177
Teknisk bistand, kontrol, revision og evaluering									16 400 000	4 000 000
Sparede lagerudgifter og eksportrestitutioner									71 500 000 ⁽²⁾	
Nettoomkostninger i alt									336 682 823	- 74 417 177

⁽¹⁾ Den bogførte værdi af interventionslagrene pr. 1. oktober 1998, undtagen for svinekød, hvor overslaget er baseret på markedsprisen.

⁽²⁾ Kommissionens beregning.

Kilde: GD for Landbrug.

Transport

22. De faktiske udgifter til transport af mælkepulver var 93 % højere end oprindelig anslået. Transportudgifterne for rug var 40 % højere end anslået (jf. tabel 3), fordi transporten til den fællesskabshavn, hvor produkterne skulle indskibes, ikke var medregnet. I overslaget over omkostningerne forbundet med programmet, som Kommissionen sendte til budgetmyndigheden, var omkostningerne til levering af mælkepulver, rug og svinekød dermed ansat for lavt (jf. punkt 17).

23. Kommissionen overlod det til et firma at kontrollere mængderne og kvaliteten af de produkter, transportørerne tog ud af interventionslagrene. Transporten af oksekød blev forsinket, fordi det pågældende firma ikke havde ansatte nok til at kontrollere lastningen af kødet i Frankrig, hvor det var fordelt på ca. 30 forskellige lagre. Ved kontrol af udlagringen af blød hvede til Rusland har UCLAF i øvrigt konstateret, at kontrollørerne fra dette firma ikke altid havde været til stede, når der blev lastet korn.

24. Næsten 40 % af leverancerne blev transporteret via baltiske havne. Ca. 25 % af kornleverancerne er gået igennem Muuga (Estland), selv om omkostningerne ved håndtering her er højere end i Riga eller Sankt Petersborg. Grunden til dette var først og fremmest havneinfrastrukturernes kontrolmonopol⁽¹⁾. Det er modtageren, der har afholdt disse omkostninger (jf. punkt 26).

25. Hvis Kommissionen havde undersøgt håndterings- og oplagingskapaciteten på stedet mere indgående og koordineret sin indsats med amerikanerne bedre, kunne den i en række tilfælde have undgået, at varerne blev blokeret i havnene.

26. Der er endvidere blevet transporteret kød med europæiske lastbiler helt til Ural, dvs. mere end 2 000 km inden for de russiske grænser. Den russiske part dækkede ikke disse udgifter, så Kommissionen trak de europæiske virksomheders transportomkostninger, udgifterne til håndtering i havnene og overliggedage (4,5 millioner euro) fra den samlede bevilling til levering af produkter til de dårligst stillede regioner.

27. De intervenerende organer var meget længe om at betale de europæiske transportvirksomheder og frigive deres bankgarantier. Disse forsinkelser var til dels årsagen til, at buddene på de efterfølgende etaper af programmet var højere. Virksomhederne forsøgte nemlig at få dækket de ekstra udgifter.

Distributionen af produkterne i Rusland

De russiske myndigheders gennemførelse af programmet

28. Det russiske landbrugs- og fødevarerministerium afholdt et udbud om distributionen af produkterne. Kriterierne for at del-

tage var af en sådan art, at der i realiteten var tale om et meget begrænset udbud, og kontrakterne blev tildelt en række virksomheder, som tilhørte det gamle centrale planlægningssystem, som ministeriet stadig havde tætte forbindelser til (jf. punkt 51).

29. Den russiske regering overholdt ikke aftalememorandumets bestemmelser om, at den skulle betale de interne transportudgifter (artikel 3.3). Køberne måtte betale de nationale virksomheders transportomkostninger og endvidere betale en ekstra provision på fra 2,5 til 3 % til de regionale virksomheder, som de regionale regeringer havde valgt, og som i mange tilfælde havde tætte forbindelser til disse myndigheder.

Leveringen af produkterne til regionerne

30. Selv om størstedelen af produkterne (97 % udtrykt i værdi) blev leveret til de udvalgte regioner, blev det alligevel konstateret ved ankomsten til bestemmelsesstedet, at bestemmelserne ikke var overholdt. I april 2000 var f.eks. 7 947 tons kød og 3 045 tons skummetmælkspulver af de henholdsvis 196 950 og 45 000 tons, der var leveret til Rusland, endnu ikke ankommet.

31. Takket være det overvågningssystem, Kommissionen havde etableret i samarbejde med de russiske myndigheder, kunne tabene under transporten af produkterne til modtagerregionerne begrænses. Men kravene til rapportering i bestemmelserne i kontrakten med det firma, der skulle kontrollere produkterne i Rusland, var utilstrækkelige, selv om der var sket forbedringer, efter at Retten under sit første kontrolbesøg i juli 1999 havde påvist mangler ved systemet. Kontrollørerne skulle kontrollere mængderne fra produkternes ankomst til den russiske grænse, og indtil de blev leveret til forarbejdningsvirksomhederne. I praksis var det imidlertid sådan, at når kødet i første omgang var blevet lagt på kølelagre i modtagerregionerne, kontrollerede kontrollørerne ikke, om det senere blev leveret til forarbejdningsvirksomhederne i disse regioner. I henhold til kontraktbestemmelserne skulle der nemlig kun foretages en sådan kontrol, hvis Kommissionen udtrykkeligt bad om det.

Produkternes salgspris

32. For at beregne de beløb, der skulle indsættes på den særlige konto, skulle arbejdsgruppen Rusland-Europa-Kommissionen (jf. punkt 13) mødes hver anden uge for at anslå leverancernes værdi i rubler i Den Russiske Føderation. Disse overslag skulle først betragtes som endelige, når Europa-Kommissionen havde godkendt dem, dvs. hvis den ikke havde gjort indsigelse mod dem inden for fem arbejdsdage. Senest 120 dage efter leverancernes ankomst til den russiske grænse eller 75 dage efter varernes ankomst til bestemmelsesstedet i den udvalgte region — afhængigt af, hvilket tidspunkt der indtraf først — skulle Den Russiske Føderations regering indsætte et beløb svarende til overslaget på den særlige konto, som var blevet oprettet specielt med henblik på disse beløb. Hvis Den Russiske Føderations indtægter ved salget af varerne blev mindre end overslagene, skulle regeringen alligevel indsætte de fulde beløb på den særlige konto inden for de fastsatte frister.

⁽¹⁾ OLAF undersøger en række usædvanlige forhold konstateret efter et udbud vedrørende transport via denne havn.

33. Arbejdsgruppen skulle beregne indtægterne fra salget, og beløbet skulle indsættes på den særlige konto. Beregningen skulle foretages på grundlag af den anslåede værdi af leverancerne, og Europa-Kommissionen skulle godkende overslagene. Hvis indtægterne var mindre end overslagene, skulle disse drøftes i arbejdsgruppen, som skulle finde frem til årsagerne hertil og pege på mulige løsninger. Hvis det senere viste sig, at de samlede faktiske indtægter var større end de samlede anslåede indtægter, skulle Den Russiske Føderation indsætte differencen på den særlige konto.

34. Når produkterne var leveret, skulle den russiske regering indsætte et første beløb på en særlig konto. Dette beløb blev i overensstemmelse med reglerne beregnet på grundlag af en netto-cif-pris, som Kommissionen fastsatte i forståelse med de russiske myndigheder. Det var imidlertid ikke Den Russiske Føderations regering, som indbetalte dette første beløb, men de russiske virksomheder, som overførte counterpartmidlerne til kontoen, når produkterne var solgt til den første køber, og i mange tilfælde var de meget længe om det (jf. punkt 42-47).

35. De russiske myndigheder solgte produkterne til netto-cif-prisen (beregnet efter aftale med Kommissionen) plus de nationale og regionale virksomheders provision og håndterings-, transport- og lagerudgifter, og ikke nødvendigvis som fastsat i grundforordningen til en pris, som ikke forstyrrede det lokale marked. Det medførte, at prisen på kødet i nogle tilfælde lå langt over prisen på kød importeret på almindelige handelsmæssige vilkår fra EU ⁽¹⁾ eller fra andre centraleuropæiske lande, og som i mange tilfælde var af bedre kvalitet. I september 1999 blev svinekød leveret af EU således solgt for 25 rubler/kg. Når dertil lægges transport- og håndteringsudgifter, kom kødet op på 33 rubler/kg, hvorimod der i flere områder langt fra Moskva eller Sankt Petersborg observeredes priser på samlet mellem 15 og 23 rubler/kg for kød importeret på almindelige handelsmæssige vilkår.

36. Forarbejdningsvirksomhederne fandt ikke salgsprisen på det kød, der blev leveret inden for rammerne af programmet, konkurrencedygtig, og størstedelen af kødet lå derfor oplagret i flere måneder på kølelagrene i de forskellige regioner. Midt i februar 2000 lå ikke mindre end 37 000 tons oksekød (eller 26,7 % af de leverede mængder) stadig på lager, og midt i marts 2000 var 35 000 tons svinekød (eller 60 % af de leverede mængder) endnu ikke solgt. I andre tilfælde blev kødet videtransporteret til andre mere betalingsdygtige områder, hvorved transportudgifterne og dermed salgsprisen blev endnu højere.

37. Kommissionen har været for længe om at sørge for en ekstern revision af programmet, hvor det skal undersøges, om produkterne er blevet solgt til markedspris, og om indbetalingerne af counterpartmidler afspejler denne pris. Revisionen var faktisk endnu ikke påbegyndt i marts 2000, mere end et år efter at de første produkter var leveret. Selv om det kan påvises, at nogle virksomheder har fået en uberettiget fortjeneste på bestemte produkter, vil Kommissionen få svært ved at kræve, at differencen overføres til counterpartmidlerne. Ved at handle sådan har Kommissionen i øvrigt ikke sikret sig, at den fastsatte salgspris ikke forstyrrede det lokale marked.

⁽¹⁾ F.eks. i Arkhangelsk, Samara, Nijni Novgorod og Smolensk.

Produkternes kvalitet og anvendelsen af dem

38. Selv om den hvede, der blev leveret, opfyldte betingelserne for interventionsordningen (hveden skal navnlig være egnet til brødbagning), opfyldte den ikke de russiske normer for hvede til brødbagning. Møllerierne kunne først bruge den, når den var blevet blandet med russisk eller kasakhisk hvede af en højere kvalitet. Ifølge de lokale myndigheder var den hvede, der blev leveret af EU, af en dårligere kvalitet end den amerikanske, og det gav anledning til en vis vrede hos russerne. Kommissionen er klar over problemet og planlægger i øvrigt at ændre interventionskriterierne, så der stilles strengere krav især til proteinindholdet.

39. Modtagerne fandt generelt kvaliteten af den EU-leverede rug og ris tilfredsstillende. Noget af rugen er imidlertid blevet anvendt til andre formål end de fastsatte. De to parter udvalgte i fællesskab et laboratorium i Ungarn, som foretog analyser, og det blev i den forbindelse konstateret, at næsten 5 000 tons rug leveret til Smolensk ikke kunne anvendes til brødbagning. I strid med Kommissionens instrukser er den blevet solgt til fremstilling af alkohol, og de tilsvarende counterpartmidler er blevet indbetalt. En lignende mængde rug leveret til Tula er blevet anvendt til samme formål, selv om ovennævnte laboratorium havde fastslået, at den var af tilstrækkelig god kvalitet. I Sverdlovsk-regionen er 4 000 tons rug endvidere ikke blevet anvendt til det egentlige formål, nemlig brødbagning, men til fjerkræfoder, selv om produktets kvalitet ikke var draget i tvivl.

40. Da dioxinskandalen i Belgien brød ud, var der allerede leveret belgisk svinekød. Salget af dette produkt, som var mistænkt for at være forurenset med dioxin, blev derfor suspenderet, indtil de nødvendige analyser var foretaget. Disse viste, at 104 tons faktisk indeholdt dioxin. Udgifterne forbundet med levering af dette kød er blevet betalt af den europæiske virksomhed, der fik tilslag, og som til slut solgte kødet til pelsdyrfoder. At der blev leveret forurenset kød, har gjort det endnu vanskeligere af få afsat det leverede kød.

41. Hovedparten af oksekødet havde været opbevaret i kølelagre i EU i tre år, og det var grunden til, at en række forarbejdningsvirksomheder ikke ville aftage det. På nogle af de kølelagre, Retten besøgte i Rusland, var temperaturen i øvrigt i flere tilfælde langt højere end de - 18 °C, der kræves til oplagring af kød.

Counterpartmidlerne

42. Det blev oprindeligt anslået, at der kunne tilvejebringes 320 millioner euro i counterpartmidler. I Rådets forordning var det fastsat, at nettoindtægterne fra salget af produkterne skulle anvendes til sociale aktioner. Den russiske regerings dekret nr. 130 (jf. punkt 9) gik dog endnu videre, for heri blev det slået fast, at midlerne skulle overføres til den føderale pensionsfonds budget og anvendes til pensionsudbetalinger og til afvikling af den gæld, der var påløbet i forbindelse hermed i 1998 (jf. også punkt 14). Det lykkedes imidlertid Kommissionen at få udvirket, at 20 % af

midlerne skulle anvendes til andre specifikke sociale formål ⁽¹⁾. I de fleste af de regioner, Rettens revisorer besøgte, havde de regionale myndigheder gerne set, at en betydelig del af de counterpartmidler, der blev tilvejebragt via programmet, var blevet anvendt til udvikling af det lokale landbrug. Det havde det russiske landbrugsministerium også givet udtryk for, da det forhandlede programmet med Kommissionen i november 1998. Hvis man havde gjort støtten betinget af, at der forinden blev vedtaget en række reformer i denne sektor, kunne counterpartmidlerne have været anvendt til landbrugsprogrammer.

43. Både for Kommissionen og for den russiske regering var overdragelsen af counterpartmidlerne et meget afgørende punkt. Det var grunden til, at den russiske regering forsøgte at få etableret en garantiordning, som skulle medføre, at overførslerne fra det centrale budget til regionerne ville blive skåret ned, hvis regionerne ikke betalte produkterne. Disse garantier var imidlertid ikke altid gyldige. Den største modtagerregion (Sverdlovsk) havde f.eks. ikke selv stillet garanti for kødleverancerne, men havde overladt dette til et privat firma. Dette firma kunne ikke sælge kødet til den krævede pris og trak sig derfor ud af programmet, og kødet blev liggende på kølelagre. Nogle regioner kunne ikke stille de krævede garantier og havde derfor foretrukket at skære ordrerne på kød ned. Produkterne gik så til andre, bedre stillede regioner (jf. tabellen i bilaget, som sammenligner regionernes fattigdomsindikator og støttebeløbet pr. indbygger).

44. Regeringen i Den Russiske Føderation havde ikke indbetalt det første beløb, som den skulle i henhold til aftalememorandummet (jf. punkt 32). Derfor var der midt i marts 2000 kun indbetalt et beløb i rubler svarende til 129,4 millioner euro eller 74,5 % af de counterpartmidler, programmet i alt skulle have tilvejebragt pr. denne dato. Counterpartmidlerne stod på en ikke-rentebærende bankkonto. Ved udgangen af 1999 var den årlige inflation i Rusland på 36,5 %, og værdien af midlerne, som var blokeret til sociale projekter (jf. punkt 47), blev derfor hurtigt forringet.

45. På samme tid manglede der endnu at blive betalt counterpartmidler svarende til 44,4 millioner euro. Indbetalingerne fra de vigtigste af de berørte områder var forsinket ⁽²⁾, hvilket navnlig skyldtes, at de ikke kunne sælge kødet til de fastsatte priser. Disse regioner, som er blandt de dårligst stillede, risikerede endvidere at få pålagt økonomiske sanktioner af de centrale myndigheder, som ville trække de beløb, regionerne skyldte i counterpartmidler, fra de finansielle overførsler, de ellers havde krav på.

46. Pensionsefterslæbet var fuldstændig indhentet pr. 1. september 1999. Det skyldtes især, at det gik bedre med at få opkrævet indtægterne, og at pensionerne ikke var fulgt med inflationen ⁽³⁾. Følgelig blev kun 882 millioner af de 8 500 millioner rubler, som skulle tages af counterpartmidlerne, anvendt til afvikling af dette efterslæb. Bortset fra et relativt beskedent beløb, der blev anvendt

til tilbagebetaling af et lån, de russiske myndigheder havde optaget for at kunne betale efterslæbet, blev størsteparten af de counterpartmidler, der var afsat til pensionsfonden, anvendt til at finansiere en forhøjelse af pensionerne i nogle få måneder.

47. I januar 2000 havde den russiske regering stadig ikke fremlagt en plan for anvendelsen af de 20 % af counterpartmidlerne, der skulle afsættes til specifikke sociale aktioner, og den havde heller ikke fremlagt projekter, der kunne accepteres af Kommissionen. På dette tidspunkt havde Kommissionen stadig ikke nogen præcis idé om, hvad disse 20 % skulle anvendes til, selv om den havde blokeret et beløb i rubler svarende til 35,7 millioner euro til sociale aktioner — rublen blev konstant devalueret (jf. punkt 44). I januar 2000 blev hvad der svarer til 20,5 millioner euro overført til sundheds- og arbejdsministeriet uden Kommissionens samtykke, og af disse midler var 11,6 millioner euro allerede blevet brugt. Kommissionen havde ikke fået forelagt nogen projektforslag. Da det var vanskeligt at nå til enighed med de russiske myndigheder om enkeltprojekter, accepterede Kommissionen i april 2000 at finansiere en række budgetposter, som sundheds- og arbejdsministeriet havde foreslået.

PROGRAMMETS EFFEKT

På fødevareprisen

48. Programmet skulle medvirke til at regulere landbrugsmarkederne i Rusland. Generelt steg priserne imidlertid mærkbart i 1999. Prisen for 25 basisprodukter steg med 42 % mellem januar og september 1999.

49. Prisen for den hvede, møllerierne købte, steg fra 33 til 101,2 euro/ton mellem januar og september 1999 ⁽⁴⁾. Brødforsyningen og -prisen er et politisk følsomt emne, og regionsregeringerne iværksatte derfor forskellige foranstaltninger, f.eks. en administrativ priskontrol, for at forsøge at undgå, at prisstigningerne på brød blev væltet direkte over på forbrugerne. I nogle regioner blev vægten ganske enkelt reduceret, så brød, der før vejede 500 g, nu kun vejede 400 g, mens prisen stort set forblev uændret. Alligevel må det antages, at fællesskabsprogrammet ved at øge udbuddet af brødhvede med 5 % ⁽⁵⁾ har hindret en endnu større prisstigning.

50. I kødsektoren mere end fordobledes forbrugerpriserne mellem august 1998 og september 1999. Derfor faldt forbruget overalt ⁽⁶⁾. Prisstigningerne på kød kunne begrænses, men det skyldtes i højere grad, at de lokale virksomheder takket været eksportretentionerne kunne holde priserne nede, end Fællesskabets

⁽¹⁾ Samtlige de counterpartmidler, der blev tilvejebragt via det amerikanske hjælpeprogram, er blevet tildelt denne pensionsfond.

⁽²⁾ Republikken Komis og regionerne Kemerovo og Yaroslavl.

⁽³⁾ Det anslås, at pensionisternes købekraft faldt 45 % i forhold til 1998.

⁽⁴⁾ Det russiske fødevare- og landbrugsministerium.

⁽⁵⁾ Selv om halvdelen af kornet først ankom til bestemmelsesstedet under eller efter høsten.

⁽⁶⁾ »European Union Heads of Mission Assessment on the Situation of Russian Agriculture, Harvest and Food Aid«, september 1999.

hjelpeprogram. I september 1999 var der nemlig kun solgt begrænsede mængder inden for rammerne af dette program. Fra november 1998 til juli 1999 blev eksportrestitutterne for svinekød hævet fra 40 til 70 euro/100 kg, og denne forhøjelse har vist sig at være et både mere økonomisk og effektivt instrument til sikring af kontinuiteten i Fællesskabets eksport af svinekød til Rusland (jf. tabel 2). I maj 2000 anslog Kommissionen de samlede omkostninger i 1999 forbundet med eksportrestitutterne til 450 000 tons svinekød til Rusland til mellem 270 og 290 millioner euro ⁽¹⁾, mens det på grund af udgifterne til kontrol og teknisk bistand i forbindelse med iværksættelsen af programmet har kostet ca. 101 millioner euro at levere bare 58 500 tons af samme produkt. Eksportrestitutionsordningen har kunnet medvirke til at mindske forsyningsunderskuddet på det russiske marked og har ved at mindske lagrene på Fællesskabets marked haft positiv effekt på svineködsnoteringen og har samtidig bevirket, at EU har kunnet bevare sit eksportmarked (jf. punkt 35).

På den private sektor

51. Nogle af de store private russiske virksomheder, som var blevet oprettet i 1990'erne, kritiserede foranstaltningen. De mente nemlig, at den ikke var til deres fordel, men tværtimod styrkede de virksomheder, som var oprettet under det tidligere regime ⁽²⁾. Kølelagrene i nogle regioner var fyldt op i mange måneder, fordi kødet ikke kunne sælges til den pris, de russiske myndigheder forlangte. Det medførte, at nogle af de lokale producenter ikke kunne afsætte deres produktion, når de ønskede det, selv om de i mange tilfælde allerede var i en vanskelig økonomisk situation (jf. punkt 35). Tacis-programmet skal støtte udviklingen af det lokale landbrug. Men fødevarerhjælpen forhindrede det lokale landbrug i fuldt ud at udnytte devalueringen af rublen, som havde gjort importerede fødevarer mindre konkurrencedygtige ⁽³⁾, og det har betydet, at de lokale myndigheder har kunnet udskyde de helt nødvendige reformer i denne sektor til senere ⁽⁴⁾.

52. Staterne i SNG fik samtidig ekstraordinær støtte over Tacis (20 millioner euro) for at mildne virkningerne af den økonomiske krise i Rusland. Men fødevarerhjælpen tog eksportmarkeder fra disse lande. I første halvår af 1999 steg importen af svinekød til Rusland med 32 % i forhold til samme periode i 1998, men importen af dette produkt fra de andre lande i SNG faldt med mere end to tredjedele ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Kilde: GD for Landbrug D/02. Det nøjagtige beløb foreligger først, når regnskaberne er afsluttet.

⁽²⁾ Jf. bl.a. »Food Aid is not what Russia really needs although it gives an opportunity to certain lobbying groups to use it to their benefit«, E. Serova, Centre for Agrarian Policies and Economic Issues, Institute for Economy in Transition, Moskva 1999, og »Outlook for Russian Agriculture«, Verdensbanken, oktober 1999.

⁽³⁾ Jf. »European Union Heads of Mission Assessment on the Situation of Russian Agriculture, Harvest and Food Aid«, september 1999.

⁽⁴⁾ Jf. The Association of Russian Reform Funds: »Assessment of the Impact of Food Aid on the Availability and Affordability of Food in Russia Report«, første kvartal 2000.

⁽⁵⁾ Kilde: Det russiske fødevarer- og landbrugsministerium, Price Policy and Monitoring Division og »Outlook for Russian Agriculture«, Verdensbanken, oktober 1999.

På forsyningen af områderne og på de dårligst stillede grupper

53. Kommissionen accepterede de russiske myndigheders krav om, at de regioner, der bad om at få leveret fødevarer, skulle stille en finansiel garanti. Derfor måtte de fattigste områder, som programmet skulle hjælpe, men som ikke kunne stille sådanne garantier, afstå fra at købe en række produkter, som de efter deres egen opfattelse havde behov for. Endvidere lod de fattigste regioner være med at forsyne sig med kød leveret af EU, fordi de fandt, at salgsprisen var for høj. Kødet er derfor gået til de bedre stillede regioner. Områder som Belgorod eller republikken Komis, som er blandt de mindst fattige i Rusland, har modtaget mere hjælp end Ingusjetien og Dagestan, hvor der hersker særlig stor fattigdom (jf. bilaget).

54. I modsætning til det amerikanske hjelpeprogram, hvori det helt fra begyndelsen var fastsat, at ngo'erne skulle uddele 191 000 tons produkter gratis til de mest sårbare befolkningsgrupper, er EU-hjælpen kun i meget begrænset omfang kommet de dårligst stillede befolkningsgrupper til gode, selv om det i grundforordningen hedder, at »undtagelsesvis kan de leverede produkter uddeles gratis til den dårligst stillede del af befolkningen i de pågældende områder« ⁽⁶⁾. Først i marts 2000 bestemte Kommissionen, at ngo'erne skulle uddele en mindre mængde produkter (3 000 tons oksekød og 1 000 tons ris) gratis til flygtningene og deres værter i Ingusjetien. Det er klart, at de produkter, EU har leveret, ikke i nævneværdig grad har forbedret de fattiges levevilkår ⁽⁷⁾. Det gælder især for et så dyrt produkt som kød. Alligevel har counterpartmidlerne medvirket til at forbedre pensionisternes vilkår og gjort det muligt for sundheds- og arbejdsministeriet at finansiere sociale projekter.

KONKLUSION

55. Det er tvivlsomt, om der var brug for programmet, som det var udformet. I 1999 eksporterede Rusland korn (jf. punkt 9), og en stor del af befolkningens problemer skyldtes i højere grad pengemangel end mangel på forsyninger (jf. punkt 6-8). Især synes kødleverancerne ikke at have været særligt berettigede. De var meget komplicerede at gennemføre og forbundet med meget store omkostninger (jf. punkt 17, 36 og 40-41), og der var ingen garanti for, at de ville komme frem til det endelige bestemmelsessted (jf. punkt 30).

56. Ønsket om at maksimere indtægterne fra salget af produkterne og dermed tilvejebringe så mange counterpartmidler som muligt var i strid med programmets primære mål, som var at hjælpe de dårligst stillede områder (jf. punkt 42-47).

⁽⁶⁾ Artikel 1, stk. 4, i Rådets forordning (EF) nr. 2802/98 af 17. december 1998.

⁽⁷⁾ Ifølge det russiske ministerium for social udvikling lever ca. 52 millioner russere (35,3 %) under fattigdomsgrensen. I 1999 konsumerede de fattigste i gennemsnit henholdsvis 8,2 og 2,9 gange mindre kød og brød end de øverste sociale lag.

57. Hvis man havde forhandlet direkte med de lokale myndigheder og virksomheder, kunne man have gennemført en foranstaltning, som kom de fattigste regioner til gode. Havde man valgt en sådan fremgangsmåde, kunne programmet have medvirket til at støtte de private virksomheder, og man havde undgået at styrke de gamle centraliserede statsstrukturer (jf. punkt 28 og 51).

58. Da Kommissionen foreslog Rådet at iværksætte denne foranstaltning, overvurderede den varigheden af den økonomiske krise i Rusland og undervurderede effekten af eksportrestitutterne, som med færre omkostninger til følge kunne bidrage til at forsyne det russiske marked og samtidig sikre, at eksportørerne i Fællesskabet beholdt deres marked (jf. punkt 10). Den burde også i højere grad have gjort hjælpen betinget af, at der blev vedtaget reformer, som kunne sætte gang i landbrugsproduktionen, og den burde have krævet, at der blev indført en ordening til fremme af samhandelen mellem producentregioner og regioner med forsyningsunderskud (jf. punkt 7).

59. De frister, der var sat for programmets gennemførelse, blev langt overskredet (jf. punkt 18-20), og Kommissionen kunne ikke levere alle de produkter, der oprindeligt var aftalt, før de fremførte bevillinger bortfaldt (jf. punkt 21). Alligevel er det lykkedes for den at begrænse tabene under produkternes transport til de støttemodtagende regioner (jf. punkt 30).

60. Kommissionen sørgede ikke for, at delegationen på stedet fik det nødvendige personale (jf. punkt 16). Der blev derfor ikke ført

tilstrækkeligt effektivt tilsyn med gennemførelsen, navnlig ikke med justeringen af produkternes salgspris i de forskellige områder (jf. punkt 37). Endvidere har det forsinket gennemførelsen af programmet, at der konstant skulle meldes tilbage til hovedsædet i Bruxelles, før der kunne træffes beslutninger om ændringer af priserne og af de mængder, der var tildelt de støttemodtagende regioner.

61. Programmets primære mål, som var at forbedre den vanskelige situation for det russiske folk og at regulere landbrugsmarkederne ved levering af landbrugsprodukter til de dårligst stillede områder samt at få produkterne frem til bestemmelsesstedet så hurtigt som muligt, er kun i meget begrænset grad blevet opfyldt. Vilklårene for de dårligst stillede befolkningsgrupper er ikke blevet nævneværdigt forbedret af kornleverancerne og bestemt ikke af kødleverancerne, eftersom disse befolkningsgrupper ikke havde penge til at købe disse produkter. Derimod har counterpartmidlerne medvirket til at forbedre pensionisternes situation og sundhedsvæsenet (jf. punkt 46-47 og 54). Kornleverancerne har ikke haft en markedsregulerende effekt, navnlig fordi en stor del af kornet blev leveret til bestemmelsesstedet før høsten (jf. punkt 48-49). Kødleverancerne havde ikke nogen effekt på markedet i 1999, fordi en stor del af kødet endnu ikke var solgt i marts 2000 (jf. punkt 50). Hertil kommer, at regioner, som er blandt de bedst stillede, har fået større eller i hvert fald lige så stor fordel af programmet, som den region, hvor fattigdommen er størst (jf. punkt 53).

Vedtaget af Revisionsretten i Luxembourg på mødet den 5. oktober 2000.

På Revisionsrettens vegne

Jan O. KARLSSON

Formand

BILAG

REGIONERNES FATTIGDOMSINDIKATOR SAMMENLIGNET MED DEN TILDELTE EU-FØDEVAREHJÆLP PR. INDBYGGER PR. REGION

Region	Område	Antal husstande under eksistensminimum i procent (juni 1999)	Antal husstande under eksistensminimum i procent, opstillet i rækkefølge	EU-fødevarerhjælp pr. indbygger (rubler)	Rækkefølgen efter den tildelte EU-fødevarerhjælp
Ingusjetien	Kaukasus	96,3	1	73,64	29
Aga Buryat	Østsibirien	85,8	2	0,00	:
Koriak	Det Fjerne Østen	82,2	3	0,00	:
Chita	Østsibirien	79,9	4	0,00	:
Dagestan	Kaukasus	75,2	5	137,54	15
Magadan	Det Fjerne Østen	72,6	6	0,00	:
Tuva	Østsibirien	71,4	7	366,14	1
Komi-Perm	Ural	70,7	8	0,00	:
Kalmykia	Volga	70,5	9	22,40	50
Chuvashia	Volgo-Vyatsky	65,6	10	120,05	19
Volgograd	Volga	65,3	11	47,18	38
Nenets	Nord	63,5	12	0,00	:
Leningrad	Nordvest	63,0	13	0,00	:
Arkangelsk	Nord	62,5	14	202,32	10
Novosibirsk	Vestsibirien	61,2	15	40,95	42
Sankt Petersborg	Nordvest	59,7	16	0,00	:
Mari-El	Volgo-Vyatsky	59,6	17	202,39	9
Kamchatka	Det Fjerne Østen	59,3	18	0,00	:
Mordovia	Volga-Vyatsky	59,2	19	170,91	13
Amur	Det Fjerne Østen	58,6	20	0,00	:
Astrakhan	Volga	58,1	21	60,59	33
Ust Orda	Østsibirien	57,8	22	0,00	:
Khakassien	Østsibirien	57,4	23	0,00	:
Penza	Volga	56,6	24	0,00	:
Buryatia	Østsibirien	56,3	25	52,71	36
Altai Rep	Vestsibirien	56,2	26	0,00	:
Yakutia	Det Fjerne Østen	55,7	27	132,11	16
Kemerovo	Vestsibirien	55,1	28	209,40	7
Kabardino	Kaukasus	55,0	29	103,94	23
Taimir	Østsibirien	54,9	30	0,00	:
Tver	Central	54,6	31	181,66	12
Altay	Vestsibirien	54,6	32	13,49	53
Saratov	Volga	53,3	33	50,98	37
Sakhalin	Volgo-Vyatsky	53,0	34	0,00	:
Kirov	Volgo-Vyatsky	52,8	35	34,19	46
Stavropol	Kaukasus	52,1	36	0,00	:
Tula	Central	51,4	37	219,25	6
Krasnodar	Kaukasus	51,2	38	0,00	:
Gennemsnit		50,6		69,34	
Sverdlovsk	Ural	50,3	39	208,91	8
Karelia	Nord	49,9	40	325,25	2
Moskva-regionen	Central	49,3	41	0,00	:
Smolensk	Central	49,2	42	319,90	3
Kostroma	Central	48,5	43	99,50	24
Chelyabinsk	Ural	47,8	44	4,20	54
Omsk	Vestsibirien	47,7	45	0,00	:
Kurgan	Ural	47,4	46	123,72	17
Bashkortostan	Ural	47,2	47	13,64	52
Pskov	Nordvest	47,1	48	223,24	5
Nizhny Novgorod	Central	46,7	50	85,25	27
Novgorod	Nordvest	46,7	49	58,59	34
Ryazan	Central	46,5	51	84,64	28
Khabarovsk	Det Fjerne Østen	46,4	52	0,00	:
Udmurtia	Ural	46,1	53	61,82	32
Orenburg	Ural	46,0	54	25,64	49
Karachey	Kaukasus	45,7	55	98,22	25
Samara	Volga	45,5	56	109,39	20
Tomsk	Ural	44,8	57	41,74	41
Kaluga	Central	44,3	58	105,50	22
Perm	Ural	44,0	59	44,04	39
Kaliningrad	Nordvest	43,6	60	55,52	35
Yaroslavl	Central	42,8	61	187,23	11
Adygea	Kaukasus	41,7	62	149,05	14
Voronezh	Chernozem	41,4	63	31,35	47
Vologda	Nord	41,2	64	108,41	21
Primorye	Det Fjerne Østen	41,1	65	0,00	:
Ivanovo	Central	40,5	66	69,33	31
Tatarstan	Volga	40,5	68	37,99	44
Vladimir	Central	40,5	67	29,41	48
Komi	Nord	39,8	69	257,29	4
Ulyanovsk	Volga	39,0	70	72,41	30
Irkutsk	Østsibirien	38,3	71	0,00	:
Bryansk	Central	37,5	72	90,81	26
Krasnoyarsk	Østsibirien	37,4	73	40,24	43
Kursk	Chernozem	36,2	74	43,14	40
Rostov	Kaukasus	36,2	75	18,93	51
Murmansk	Nord	34,6	76	0,00	:
Tyumen	Vestsibirien	33,3	77	0,00	:
Orel	Central	29,6	78	0,00	:
Khanty	Vestsibirien	29,6	79	0,00	:
Tambov	Chernozem	28,7	80	37,24	45
Moskva	Central	28,4	81	0,00	:
Iamal	Vestsibirien	28,3	82	0,00	:
Lipetsk	Chernozem	27,3	83	0,00	:
Belgorod	Chernozem	21,3	84	121,51	18

: = Ikke relevant.

Kilde: Goskomstat og den økonomiske afdeling i Europa-Kommissionens delegation i Moskva.

KOMMISSIONENS SVAR

RESUMÉ

Programmet, der er EU's mest omfattende fødevareprogram nogensinde, kan opvise en række yderst positive resultater. EU's og USA's programmer har tilsammen i høj grad medvirket til at stabilisere markedspriserne og bidraget til, at forbrugerne kunne få råd til at købe de fødevarer, der var omfattet af programmerne. Dette er sket gennem anvendelse af counterpartmidler til udbetaling af pensionsefterslæb og betydelige pensionsstigninger (artikel 4 i Rådets forordning (EF) nr. 2802/98).

Kommissionens tjenestegrene mødte mange vanskeligheder i forbindelse med implementeringen af EU-programmet. Hovedopgaven — at sikre, at fødevareforsendelserne nåede frem til de aftalte bestemmelsessteder — blev løst relativt hurtigt på trods af manglende personaleressourcer i Kommissionen.

EU anså behovet for fødevarer for at være indiskutabelt, hvilket bl.a. understøttedes af:

- at kornhøsten ifølge de officielle russiske statistikker i 1998 var en tredjedel under gennemsnittet for de foregående år
- nedgangen i kødproduktimporten, der skyldtes den finansielle krise i efteråret 1998
- en analyse, som den anden donor havde gennemført.

Selv om der på makroøkonomisk niveau var penge nok i Rusland, ville det for private virksomheder være umuligt at gennemføre en handelsmæssig forsvarlig import, eftersom virksomhederne ikke kunne påtage sig den risiko, der var forbundet med rublens meget svingende kurs over for dollaren.

Det er ikke korrekt, at kødpriserne hovedsageligt blev fastlagt med henblik på at beskytte den kommercielle import fra EU. Den første prisprotokol for programmet (der blev vedtaget den 14. maj 1999) fastlagde prisoverslag, der svarede til de priser, som de russiske myndigheder havde fastsat i deres beslutning af 5. februar 1999.

Revisionsretten mener, at et målrettet humanitært program ville have været at foretrække, men de ngo'er, der i så fald skulle have stået for en sådan opgave, havde ikke tilstrækkelige ressourcer til at gennemføre et program af dette omfang i hele Den Russiske Føderation. Med et sådant program ville man i øvrigt ikke have opnået de betydelige fordele, som anvendelsen af counterpartmidlerne medførte, nemlig udbetaling af pensionsefterslæb og bidrag til omfattende stigninger i grundpensionen.

Revisionsrettens bemærkninger vedrører et program, der ikke er afsluttet. I overensstemmelse med bestemmelserne i Rådets forordning indgik Kommissionen kontrakt med uafhængige konsulenter om evaluering af programmet. Konsulenternes endelige evalueringsrapport vil blive offentliggjort inden for kort tid. Selv om Kommissionen har haft ansvaret for risikokontrol og -forvaltning i forbindelse med programimplementeringen, vil der i overensstemmelse med artikel 1, stk. 4, i Rådets forordning også blive gennemført en fuldstændig og endelig revision.

INDLEDNING

Revisionens omfang

5. Skønt Retten erkender, at der var tale om meget betydelige iboende risici ved programgennemførelsen, tager dens bemærkning ikke i fuldt omfang hensyn til karakteren af risikoforvaltningen i forbindelse med programimplementeringen. Med henvisning til punkt 3.16 i aftalememorandummet så Kommissionen sig i to tilfælde nødsaget til at suspendere en leverance i første halvdel af 1999, i begge tilfælde i en måned, hvilket naturligvis indvirkede på Kommissionens mulighed for at overholde den tidsplan, som Retten refererer til.

FORBEREDELSEN AF PROGRAMMET

Behovsanalyse

6. Følgende faktorer indgik i vurderingerne, da overvejelserne om at igangsætte et fødevareprogram til Rusland tog deres begyndelse:

- a) 31 % af befolkningen i Den Russiske Føderation lever under fattigdomsgrænsen, og efter en specielt dårlig kornhøst og den alvorlige finanskrisen i august 1998 mente EU, at situationen berettigede til en eller anden form for eksternt bistand.
- b) På grundlag af oplysninger fra visse af EU's medlemsstater, Verdensbanken og den anden donor og konklusionerne fra den undersøgelseskommission, der var sendt til Moskva, nåede EU frem til det resultat, at Rusland ville være ude af stand til at gennemføre normal kommerciel import til vinterhalvåret, og at landet ikke havde finansielle ressourcer til at importere fødevarer fra udlandet.
- c) I den foreliggende situation gjorde de lave økonomiske og budgetmæssige alternativomkostninger i forbindelse med fødevareleverancerne fra EU's interventionslagre et fødevareprogram til et tillokkende alternativ til direkte støtte af betalingsbalancen. Salget af fødevarer ville udgøre en budgetmæssig støtte, og en effektiv målretning af bistanden ville kunne løse problemet med de høje fødevarerpriser for udsatte grupper i befolkningen.

Efter den russiske regering den 12. november 1998 officielt havde anmodet om fødevarerhjælp, og da den anden større donor allerede var i færd med at igangsætte et fødevarerprogram, tog EU endegyldigt beslutning om at levere landbrugsprodukter til Den Russiske Føderation.

Programmet var udformet med henblik på at opfylde to hovedmål, nemlig:

- at sikre tilstrækkelige fødevaremængder ved at øge leverancerne og dermed holde priserne på et for befolkningen rimeligt niveau
- at sikre en vis købekraft i befolkningen gennem anvendelse af counterpartmidler til at fremskynde udbetalingen af pensionsrestancer.

7. Et af programmets hovedmål var at sikre, at de lokale markeder ikke blev bragt ud af balance. Med henblik herpå søgte Den Russiske Føderation og Kommissionen at anvende de eksisterende kredsløb til fremstilling og distribution af fødevarer. Man anvendte således hovedsageligt russiske distributører til distribution i Rusland, og fødevarerfremstillingen foregik på lokalt niveau, hvorved det sikredes, at programmet ikke påvirkede den private sektor negativt. Tværtimod har fødevarerprogrammet været en livline for russisk transport og industri og givet disse sektorer mulighed for at komme helskindet igennem den økonomiske recession.

8. Med de dårlige høstresultater og sammenbruddet i fremstillingsindustrien er der ingen tvivl om, at fødevarereserverne i Rusland befandt sig på et meget lavt niveau, og EU's og den anden donors programmer havde netop til formål at øge fødevarerudbudet. Gennem viderefordeling af hovedparten af overskuddet fra salget af disse varer til pensionister fik en af de dårligst stillede dele af den russiske befolkning mulighed for at erhverve varer fra det øgede udbud på markedet.

9. Eksport af den slags, som Retten henviser til, ville have krævet, at den private russiske sektor indgik uopsigelige kontrakter. Punkt 3.9 i aftalememorandummet indeholder specifikt tilladelse til eksport af varer som dem, der leveres under programmet, hvis eksportkontrakterne er indgået inden den 1. oktober 1998.

10. De produkter, der blev distribueret under programmet, blev leveret til områder, som normalt ikke omfattes af den kommercielle import. Som nævnt i punkt 35 i rapporten var salgsprisen for det kød, der blev leveret under programmet, desuden ofte højere end prisen på kommercielt importeret kød.

Det faktum, at EU's eksport af oksekød til Rusland forblev på samme niveau i 1999, og svinekødseksporten endda steg, samtidig med, at der blev foretaget leverancer under programmet, viser, i hvor høj grad bistanden var påkrævet.

11. Kommissionen kunne af tidsmæssige årsager ikke detaljeret undersøge, om den liste over regionernes behov, som blev frem-

lagt af de russiske myndigheder, svarede til de faktiske omstændigheder. Listen blev imidlertid gennemgået i forbindelse med forhandlingerne om aftalememorandummet i samarbejde med eksperter på delegationen i Moskva. Foruden Moskva og Sankt Petersborg blev flere andre regioner ikke medtaget på listen, eftersom deres fødevarerbehov ikke blev anset for at være tilstrækkeligt presserende. Det var altså en af hovedårsagerne til, at Moskva og Sankt Petersborg ikke blev medtaget på listen, og heri skal man også finde grunden til den manglende fleksibilitet mht. at foretage ændringer på listen.

Retsgrundlaget og gennemførelsesrammen

12. At gennemførelsen af programmet var en hastesag, fremgår tydeligt af Rådets forordning (EF) nr. 2802/98, der gav grønt lys for gennemførelsen af programmet, og også af den anden hoveddonors optræden i sagen. Det russiske landbrugsministerium repræsenterede den russiske regering under forhandlingerne om aftalememorandummet, skønt Kommissionen havde anmodet om, at også finans-, transport- og sundhedsministeriet samt det russiske afgiftsudvalg deltog i forhandlingerne. Det var imidlertid i sidste instans op til den russiske regering at beslutte, hvilke ministerier der skulle repræsentere den under forhandlingerne.

13. I det oprindelige aftalememorandum, der blev forhandlet på plads i starten af december 1998, var der ingen udeladelser i forhold til Kommissionens oprindelige forslag, som kun indeholdt bestemmelse om, at varerne skulle leveres ved den russiske grænse. På grund af tidspresset var det absolut nødvendigt, at det allerede færdigforhandlede aftalememorandum blev implementeret så hurtigt som muligt. Det supplerende aftalememorandum var nødvendigt med henblik på gennemførelsen af den programkontrol inden for Ruslands grænser, som Rådet havde truffet beslutning om i forordning (EF) nr. 2802/98, men ville først have virkning fra det tidspunkt, hvor varerne begyndte at ankomme til den russiske grænse.

14. Sammen med den anden donor bestræbte Kommissionen sig på at sikre, at størstedelen af counterpartmidlerne blev stillet til rådighed for Den Russiske Føderations pensionsfonde. Kommissionen havde imidlertid truffet den forholdsregel, at enhver frigørelse af midler til pensionsfondene var betinget af en forudgående godkendelse fra den fælles arbejdsgruppe og dermed Kommissionens tjenestegrene.

Kommissionens tjenestegrene foretog kontrol med pensionsfondenes vedtægter, arbejds gange og kontrolmekanismer, inden der blev frigjort counterpartmidler. De finansielle systemers bæredygtighed blev kontrolleret sammen med andre donorer og internationale organisationer, der havde at gøre med pensionsfondene. Kommissionen fik garanti for, at pensionsfondene også ville blive underkastet revision af Den Russiske Føderations kontrolkommission.

At der blev truffet det rigtige valg, er siden hen bekræftet af en lang række kontroloperationer, som Kommissionens tjenestegrene har gennemført.

PROGRAMMETS GENNEMFØRELSE

Ressourcerne afsat til programmet

16. Efterhånden som man blev opmærksom på de øgede risici, blev Kommissionen af den lovgivende myndighed pålagt at følge og kontrollere fødevarebevægelserne og de indtægter, der fulgte af varesalget i Rusland.

Andre lignende programmer blev tildelt flere ressourcer, og det ville have været at foretrække, hvis budgetmyndigheden havde sikret, at der var tilstrækkelige personalemæssige ressourcer til at forvalte et så komplekst program. Ikke desto mindre lykkedes det Kommissionen at maksimere anvendelsen af de begrænsede ressourcer, der var til rådighed for programmet, gennem et veltilrettelagt samarbejde mellem de forskellige tjenestegrene.

Fødevarernes tilvejebringelse

18. I betragtning af, at de første leverancer fandt sted i marts, og når der tages hensyn til de forskellige udsættelser og forsinkelser i programmet, mener Kommissionen, at tilvejebringelsen af varer fandt sted inden for den tidsramme, der oprindeligt var planlagt i aftalememorandummet.

I visse tilfælde, navnlig hvad angår skummetmælkspulver, var der tale om bevidste forsinkelser, som skyldtes, at de russiske myndigheder ønskede at modtage varerne på det tidspunkt, hvor der var mest brug for dem.

Ved udgangen af 1999, ni måneder efter programmets start, var 97 % af varerne i EU's største fødevareprogram nogensinde leveret ved den russiske grænse. At kun 58 % (af produktværdien) var leveret til det endelige bestemmelsessted ved udgangen af 1999, skyldtes, at de russiske myndigheder havde foretaget en massiv midlertidig oplagring af de mest værdifulde produkter (okse- og svinekød og skummetmælkspulver), hvilket var i modstrid med det tekniske bilag til aftalememorandummet.

19. Med undtagelse af svinekødet skyldtes alle de nævnte suspensioner de russiske myndigheder, som enten ikke ville acceptere interventionsbetingelserne, som der allerede var opnået enighed om i aftalememorandummet, eller ikke var indstillet på så hurtigt som muligt at finde en forhandlingsløsning på vanskelige spørgsmål, der opstod under gennemførelsen af programmet.

20. Leveringstidspunkterne blev fastlagt under hensyntagen til de store varemængder, der skulle skaffes til veje, og ønsket om at minimere risikoen for, at varerne blev blokeret i havnene med deraf følgende udgifter til overliggerdagspenge.

21. De varemængder, der var angivet i rådsforordningen, var de maksimale mængder, der kunne komme på tale, og skulle derfor ikke tolkes som løfter om levering af de pågældende mængder til de russiske myndigheder. På trods af de forsinkelser, der opstod i programmet, blev ikke desto mindre 97 % af den varemængde, der var angivet i programmet, leveret inden for en nímåneders periode. Den 22. december 1999 anså Kommissionen derfor sin opgave med den rent fysiske levering af fødevareprodukter for at være opfyldt og besluttede derfor ikke at rejse yderligere bevillinger for at levere den i forordningen opgivne maksimale varemængde.

Transport

22. De oprindelige transportomkostninger for rug indbefattede på tidspunktet for udarbejdelsen af overslagene ikke transportomkostningerne fra det interne oplagringssted til udgangshavnen, da man på det tidspunkt ikke vidste, hvilket afskibningssted der ville blive benyttet, eller hvor store mængder der ville blive leveret fra de enkelte oplagringssteder. Hvis de varelagre, hvorfra varerne blev hentet, havde befundet sig tæt ved udskibningshavnene, ville overslagene have vist sig mere nøjagtige. Imidlertid var de oplagringssteder, der blev anvendt, ofte beliggende inde i landet, og transportomkostningerne blev derfor højere end oprindeligt forudset. Mht. skummetmælkspulver og svinekød skyldtes forskellen mellem de anslåede og faktiske udgifter manglende erfaring med indkøb (hvad svinekød angår) og transport (for mælkepulvers vedkommende).

23. Kommissionen har altid været opmærksom på nødvendigheden af at kontrollere, at de beløb, der blev opkrævet for kontrolopgaver, var korrekte, og SCR bestilte derfor en uafhængig revision af kontrolselskabernes fakturaer. Konklusionen på revisionsrapporten var, at der ikke var anledning til at bebrejde selskaberne noget i forbindelse med udførelsen af deres opgaver.

Se endvidere svaret på punkt 37 angående detaljer vedrørende de kontrolmekanismer, som Kommissionen anvendte.

24. Havnene i de baltiske lande blev anvendt, fordi det fra starten stod klart, at de russiske havne ikke alene ville være i stand til at modtage de varemængder, der var tale om. Losnings- og transitudgifter for de varer, der passerede gennem de baltiske lande, blev betalt af Rusland. Endvidere kan et tilbud om levering til Sankt Petersborg, som ikke omfattede losning af varerne, ikke sammenlignes med et tilbud fra Riga eller Muuga, hvori losning og transit på baltisk territorium var inkluderet.

Der blev ikke udbetalt nogen overliggerdagspenge i Muuga og kun i yderst beskedent omfang i Riga, hvilket vidner om et højt effektivitetsniveau i disse havne. Kommissionen var vidende om den monopolistiske situation i Muuga og beordrede andre havne anvendt i alle tilfælde, hvor dette var muligt.

25. Overbelastningen, der opstod i juli-august, skyldtes ikke utilstrækkelig analyse af havnens modtagelseskapacitet eller utilstrækkelig koordinering med de øvrige donorer, men kom sig af, at den russiske modpart insisterede på, at tidsplanen for levering af den tredje tranche korn blev fremrykket. Den tidsplan, der i sidste instans blev anvendt, blev ikke fremrykket så meget, som koordinatoren af EU's og USA's program havde anmodet om, og medførte mindre overbelastning, end hvad der ellers ville have været tilfældet.

27. I løbet af programgennemførelsen mindede Kommissionen flere gange medlemsstaterne om behovet for en hurtig indsats i forbindelse med frigivelse af garantier, acontobetaling og sluttebetaling ved fremlæggelse af de påkrævede dokumenter, og disse henstillinger blev gentaget i forvaltningsudvalgene.

Endvidere anbefalede Kommissionen i gentagne tilfælde i forbindelse med sager, som der var problemer med, at der blev foretaget delbetalinger for den del af sagen, hvor der ikke var nogen problemer. Det er uheldigt, at sådanne henstillinger i mange tilfælde ikke blev fulgt, hvilket medførte betydelige forsinkelser for de implicerede parter.

Distributionen af produkterne i Rusland

De russiske myndigheders gennemførelse af programmet

28. Kommissionen ønsker at understrege samarbejdsaspektet i fødevarerprogrammet. På dette grundlag indvilgede Den Russiske Føderation i at tage ansvaret for fødevarerleverancerne, fra det tidspunkt de nåede landets grænser. Denne aftale gjaldt ikke kun for EU's program, men også for de øvrige donorer, der leverede fødevarerhjælp.

Leveringen af produkterne til regionerne

30. Der opstod problemer i forbindelse med visse leverancer af skummetmælkspulver og kød. Der blev ikke desto mindre ført kontrol med alle forsendelser af varer fra den midlertidige oplagring i Sankt Petersborg. I de tilfælde, hvor varer forlod lagrene, uden at der forelå præcise angivelser af deres bestemmelsessted, eller hvis varer ikke ankom til det forudbestemte bestemmelsessted inden for en vis tidsfrist, blev der nøje fulgt op på afsendelsesoplysningerne. I den fælles arbejdsgruppe gav den russiske modpart præcise oplysninger vedrørende varernes ankomst til det oprindeligt aftalte bestemmelsessted. Den i Moskva baserede tekniske serviceafdelings kontrolgennemgang af disse oplysninger var endnu ikke afsluttet i september 2000, og Kommissionen forventer, at der vil blive gjort rede for alle forsendelser.

Produkternes salgspris

36. En af grundene til problemerne med kødsalget var leverancetidspunkterne. Hovedparten af kødet blev leveret i sensomme-

ren og efteråret 1999, hvilket netop var det tidspunkt, hvor der var mest russiskproduceret kød på markedet. Til sammenligning udgik de øvrige kødpartier (næsten 40 000 tons oksekød og 35 000 tons svinekød) relativt hurtigt fra lagrene i perioden februar til maj 2000, hvor der var tyndet væsentligt ud i de lokale kødreserver. Hvad oksekødet angår var der desuden tale om en prisnedgang, mens de russiske myndigheder afslog EU's forslag om en prisnedsættelse for svinekød og fortsatte med at sælge kødet som før, hvilket tyder på, at problemet med at få gang i salget i begyndelsen bl.a. også skyldtes dårlig timing og ikke kun prisen på varerne.

37. Kommissionen har gjort sig store bestræbelser på at minimere risiciene i forbindelse med dette komplekse og potentielt risikable projekt. Der indgik tre grupper i revisionen, nemlig:

- kommissionspersonale med speciale i revision til at vurdere og derefter begrænse de finansielle risici i programmet gennem iværksættelse af mere effektive interne kontrolmekanismer
- eksterne revisorer til at gennemgå kontrolvirksomhedernes fordringer med henblik på at sikre, at disse var rimelige og veldokumenterede.
- eksterne revisorer til kontrol med kapitalbevægelserne i programmet.

Sidstnævnte gruppe omfatter bl.a. eksterne revisorer til efterfølgende kontrol af kapitalbevægelserne i forbindelse med fødevarerleverancer og anvendelsen af overskuddet. For at revisionen ikke skulle komme til at hvile på et ufuldstændigt grundlag med usikre konklusioner til følge, mente Kommissionen ikke, det var hensigtsmæssigt at påbegynde revisionen, inden hovedparten af varerne var leveret og solgt. Indgåelsen af aftaler om ekstern ekspertbistand er ganske rigtigt blevet forsinket.

Retten mener, at det faktum, at overskuddet fra salget af fødevarerhjælpen ikke kan tilvejebringes, tyder på, at den russiske regering ikke er og ikke vil være i stand til at opfylde aftalebetingelserne. Kommissionen har imidlertid tiltro til, at den russiske regering både kan og vil efterleve aftalens ånd såvel som bogstav.

Produkternes kvalitet og anvendelsen af dem

38. I sin forordning (EF) nr. 824/2000 af 19. april 2000 ændrede Kommissionen kravene for interventionshvede, således at der nu er fastlagt stadig stigende minimumsniveauer for proteinindhold i afsætningsperioderne 2000/01 til 2002/03.

39. Den del af rugen, der blev anvendt til alkoholfremstilling,

blev opført på særkontoen, som om den var blevet anvendt til sit oprindelige formål, nemlig brødbagning.

På trods af, at de laboratorieanalyser af den rug, der blev leveret til Tula, viste, at den var egnet til brødfremstilling, afslog de russiske myndigheder at anvende den til dette formål. Kommissionen godkendte slutteligt, at den pågældende rug blev anvendt til dyrefoder, under forudsætning af, at den blev opført på særkontoen, som om den var blevet anvendt til brødfremstilling.

Den samlede rugleverance for Sverdlovsk-området var 5 000 tons, og en del heraf blev anvendt på husdyrfoderfabrikker og ikke i kornmøller. På daværende tidspunkt befandt fjerkræindustrien sig i en kritisk situation, og i et brev af 23. april 1999 fra de regionale myndigheder til direktøren for det lokale korn- og foderstofselskab forklares baggrunden for beslutningen, og den nøjagtige mængde rug, som hver fabrik vil få tildelt, er angivet, hvilket tyder på, at rugen ikke blev videreeksporteret til andre regioner. Det samlede beløb for forsendelsen på 3,5 mio. rubler blev udbetalt i to trancher.

Counterpartmidlerne

42. I mange områder ville de lokale myndigheder have foretrukket at anvende midler fra særkontiene til finansiering af udviklingsprogrammer inden for landbrugssektoren. Skønt de føderale russiske myndigheder foreslog, at en del af midlerne skulle anvendes til udvikling af det lokale landbrug, blev denne idé frafaldet på et tidligt tidspunkt. Beslutningen om ikke at finansiere udvikling inden for landbrugssektoren forsvares af de uafhængige konsulenter, fordi de russiske myndigheder ikke i tilstrækkelig grad var indstillet på at gennemføre reformer inden for landbrugssektoren. Endvidere ville det ikke have været i overensstemmelse med Rådets målsætning at gøre programmets fødevarehjælp afhængig af reformtiltag. Hovedformålet var at råde bod på en kritisk mangel på fødevarer, der var forårsaget af uforudsete omstændigheder, og ikke at søge at gennemføre vidtrækkende strukturreformer.

43. Retten bemærker, at Den Russiske Føderation er gået langt videre end kravene i aftalememorandaene ved med henblik på at sikre fødevarerleverancerne at kræve finansielle garantier fra de regionale myndigheder. Hvad Kommissionen angår ser den det som et internt russisk anliggende, der i betragtning af den finansielle situation i Rusland bør betragtes som en sikkerhedsforanstaltning fra den føderale regerings side, som i sidste ende er ansvarlig for, at beløbene indbetales på særkontoen.

44. Kommissionen overvejede, om en rentebærende særkonto ikke ville have større interesse for de russiske myndigheder. I henhold til ministerrådets regeringsforordning om statsfinansiering, RF # 864 af 27. august 1993, skulle myndighederne åbne særkontoen i den russiske nationalbank. At ændre denne bestemmelse, således at kontoen kunne gøres rentebærende, ville have forsinket programmet ud over, hvad der var acceptabelt.

45. Spørgsmålet om garantierne er et internt anliggende for den russiske regering, der er ansvarlig for betalingerne, som det er præciseret i aftalememorandummet. Kommissionen har til stadighed på møder i den fælles arbejdsgruppe samt på bilaterale møder med vicepremierministeren understreget ønsket om, at efterslæbene blev bragt ud af verden.

46. Pr. 1. september 1999 blev 882 mio. rubler anvendt til at bringe efterslæbene i pensionsfonden ud af verden. Det lykkedes imidlertid for pensionsfonden at opnå et betydeligt lån fra Sberbanken, fordi man var vidende om, at der ville tilflyde pensionsfonden betydelige beløb som følge af både EU's og andre fødevarerprogrammer.

Overførslerne fra disse to programmer resulterede kombineret med skatteindtægter i betydelige stigninger i de offentlige pensioner i hele Den Russiske Føderation. Den første af disse stigninger, der fandt sted den 1. november 1999, var på 15 %, den næste den 1. februar 2000 på 20 % og den tredje den 1. maj 2000 på 7 %. I faste priser var der tale om en 48 % stigning i grundpensionerne.

47. Hvad angår de 20 % til støtte for sundheds- og arbejdsministeriets budget er det korrekt, at det oprindeligt var meningen, at der skulle være tale om individuel projektf finansiering. Fordi der opstod forsinkelser i forbindelse med de russiske myndigheders fremlæggelse af gennemarbejdede forslag, og fordi Kommissionen ikke havde de nødvendige ressourcer til på forsvarlig vis at vurdere og evaluere forslagene, blev der taget beslutning om at skifte til budgetstøtte.

Kommissionen insisterede imidlertid på, at der skulle foreligge forvaltningsmæssigt forsvarlige revisionsoplysninger, således at overførsler fra særkontoen blev indsat på de udvalgte budgetposter. De budgetposter, der blev godkendt (ikke alle de budgetposter, som de russiske myndigheder foreslog, blev godkendt af Kommissionen), vedrører udgifter til støtte for de mest sårbare grupper.

PROGRAMMETS EFFEKT

På fødevareprisen

48. Der var kun tale om meget ringe eller slet ingen negative virkninger af programmet på de lokale markeder, og kornleverancerne førte til en stabilisering af priserne for de basale fødevarer.

50. Selv hvis de 58 500 tons svinekød var blevet eksporteret kommercielt, ville næsten 41 mio. EUR af de 101 mio. EUR, der er nævnt, under alle omstændigheder være blevet påført fællesskabsbudgettet i form af eksportrestitutioner. Hvis kun eksportrestitutionsløsningen var blevet anvendt, ville det endvidere ikke have været muligt at rejse counterpartmidlerne fra salget af de ovennævnte 58 500 tons, som androg næsten 54 mio. EUR, og som var medvirkende til, at det var muligt at bringe pensionsefterslæbene ud af verden. Kommissionen mener derfor, at omkostningsniveauet (101 mio. EUR) er rimeligt.

På den private sektor

51. Kommissionen ønsker at understrege, at Den Russiske Føderation havde ansvaret for tilrettelæggelsen af transporten af programmets fødevareleverancer, når først disse var nået frem til Den Russiske Føderations grænser. I modsætning til Tacis-programmet skulle fødevareprogrammet afhjælpe et akut behov og ikke nødvendigvis medvirke til at gennemføre reformer inden for landbrugssektoren. Ifølge uafhængige bedømmelser er der ingen tvivl om, at EU's fødevareprogram har gjort mange virksomheders opgave lettere gennem den de facto kredit, de fik gennem programmet. Hvad angår hvede, mel og brød kom leverancerne hurtigt frem, hvilket medførte en stabilisering af priserne på byernes detailmarkeder. Hvad korn angår blev programmet anvendt til at stabilisere mel- og brødpriiserne, således at også mindrebedemlede forbrugere kunne købe disse dagligvarer.

52. Kommissionen er ikke i besiddelse af oplysninger, der tyder på, at EU-programmet greb forstyrrende ind i nabolandenes eksport.

På forsyningen af områderne og på de dårligst stillede grupper

53. Alle Den Russiske Føderations regioner modtog varer under de forskellige programmer, herunder EU's. Tabellen i bilaget til Rettens rapport skal derfor ses i programmernes overordnede sammenhæng.

Skønt den russiske regering kan have haft tendens til at tildele fødevarerne under EU-programmet til de regioner, der kunne betale for dem eller i det mindste stille de nødvendige garantier, har virkningerne af leverancerne og udbetalingerne fra særkontoen været mærkbare i hele Den Russiske Føderation. Uanset om en given region har modtaget varer under programmet eller ej, har der ikke været forskelle hvad angår udbetaling af pensionseftersløb eller stigning i pensionerne regionerne imellem.

Denne dobbelteffekt førte til øget købekraft og efterspørgsel i de dårligst stillede regioner, hvorved fødevaretilgængeligheden sikredes gennem almindelige kommercielle kanaler.

54. Rådets forordning gav kun mulighed for gratis uddeling af fødevarer under ekstraordinære omstændigheder, eftersom programmets hovedformål var at gøre fødevarerne tilgængelige til priser, der ikke ville forstyrre de lokale markeder. Der kan ikke herske nogen tvivl om, at uddeling af gratis fødevarer i større målestok ville have undermineret de lokale markeder, og der har derfor kun i begrænset omfang været tale om en sådan form for bistand. Kommissionen overvejer dog fortsat anmodninger om uddeling af gratis fødevarer fra de tilbageværende lagre under programmet.

KONKLUSION

55. Rådets hovedformål med programmet var at afhjælpe den kritiske fødevaresituation, der herskede i over 50 af Den Russiske Føderations regioner, og programmet skred relativt hurtigt frem.

Rådets forordning (EF) nr. 2802/98 blev offentliggjort den 17. december 1998. Før man kunne begynde at tilvejebringe varerne, skulle der udarbejdes detaljerede udbudsbetingelser for vareindkøb og -transport. Kommissionens forordning (EF) nr. 111/1999 blev vedtaget uden forsinkelse og offentliggjort den 19. januar 1999. Før varerne kunne afsendes fra EU, skulle der imidlertid udarbejdes gennemførelsesbetingelser for programmet, navnlig med hensyn til hvad der skulle ske med varerne, efter de var nået frem til den russiske grænse. Parterne havde færdigforhandlet og var nået til enighed om aftalememorandummet (herunder de tekniske bilag) i starten af februar 1999.

Udarbejdelsen af de påkrævede retsakter banede vejen for de første udbud, der blev offentliggjort, medens man stadig var i gang med at forhandle aftalememorandummet på plads. Selv om Kommissionens tjenestegrene arbejdede hurtigt, måtte tildelingen af de første kontrakter udsættes, fordi de russiske myndigheder ikke havde anmeldt og godkendt certificeringsprocedurerne for alle de berørte varer. Først den 15. marts 1999 indgik medlemsstaterne deres første transportkontrakter, og programmet kom omsider i gang.

I oktober 1999 var ca. 1,33 mio. tons, hvilket svarer til 73 % af den samlede varemængde, afsendt (dvs. over 55 000 tons om ugen), og hovedparten var allerede kommet frem til de forskellige bestemmelsessteder. På trods af en række udsættelser i programmet, vanskeligheder i forbindelse med vareindkøb, navnlig hvad angår svinekød, og betydelige fremførelsesmæssige problemer må Kommissionens fødevareprogram til gennemførelse af den af Rådet pålagte opgave betragtes som en betydelig succes på trods af, at der ikke blev stillet de nødvendige ressourcer til rådighed til forvaltning af EU's hidtil største fødevareprogram.

56. Modsætningen mellem det, Retten anser for at være programmets hovedformål, og det implicite mål om at maksimere indtægterne fra salget af fødevarer er mere teoretisk end reel. Det lykkedes for Kommissionen at minimere de risici, der kunne have udviklet sig til at true gennemførelsen af programmet, samtidig med at man sikrede fødevareleverancer til de regioner, som var udpeget af Den Russiske Føderations regering. Gennem bidrag til pensionsfonde og sociale aktiviteter har indtægterne fra salget af fødevarer hjulpet udsatte grupper i det russiske samfund.

57. Kommissionen mener ikke, at det ville have været passende at gennemføre programmet uden Den Russiske Føderations fulde opbakning. At have føjet andre målsætninger, der ikke var dækket af restgrundlaget, til et allerede komplekst program ville have medført et ukontrollerbart risikoniveau.

58. Hvis fødevareprogrammet ikke var blevet gennemført, ville der muligvis have været behov for endnu større eksportrestititioner. Desuden genererede programmet counterpartmidler, som medvirkede til at bringe pensionsefterslæbet ud af verden og samtidig medførte en betydelig stigning i grundpensionen, hvilket satte pensionisterne i stand til at benytte sig af det øgede vareudbud.

I rådsforordningen var det bestemt, at midlerne på særkontoen skulle anvendes til sociale formål, og det kunne derfor ikke komme på tale at kræve landbrugsreformer som betingelse for gennemførelsen af programmet (se endvidere svaret på punkt 7).

59. På trods af forsinkelserne i programmet blev 97 % af de mængder, der var forudset i programmet, leveret inden for fristen på de ni måneder. Den 22. december 1999 mente Kommissionen,

at den havde opfyldt sine forpligtelser hvad angår den fysiske leverance af fødevarer. Tabsniveauet både på vej til Rusland og i selve landet var bemærkelsesværdigt lavt for en foranstaltning af denne størrelse og med et så højt risikoniveau.

60. Kommissionen erkender, at der kunne have været gjort mere, hvis der havde været flere ressourcer til rådighed. Kommissionen lægger imidlertid fortsat pres på Den Russiske Føderations regering for at få løst alle udestående problemer på tilfredsstillende måde og i fuld overensstemmelse med både det oprindelige og det supplerende aftalememorandum.

61. Programmets målsætning var dobbeltsidig, idet man dels skulle levere fødevarer samt sørge for, at den russiske befolkning ville få råd til at købe dem. Der var kun tale om en ubetydelig negativ indvirkning på de lokale markeder, og de positive resultater af programmet var tydelige i hele Den Russiske Føderation.
