

Έκδοση
στην ελληνική γλώσσα

Ανακοινώσεις και Πληροφορίες

Ανακοίνωση αριθ.	Περιεχόμενα	Σελίδα
	I Ανακοινώσεις	
	Ελεγκτικό Συνέδριο	
2003/C 93/01	Ειδική έκθεση αριθ. 2/2003 σχετικά με την εφαρμογή της πολιτικής της επισιτιστικής ασφάλειας στις αναπτυσσόμενες χώρες που χρηματοδοτείται από το γενικό προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συνοδευόμενη από τις απαντήσεις της Επιτροπής	1

I

(Ανακινώσεις)

ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ αριθ. 2/2003

σχετικά με την εφαρμογή της πολιτικής της επισιτιστικής ασφάλειας στις αναπτυσσόμενες χώρες που χρηματοδοτείται από το γενικό προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συνοδευόμενη από τις απαντήσεις της Επιτροπής

(βάσει του άρθρου 248 παράγραφος 4 δεύτερο εδάφιο της συνθήκης ΕΚ)

(2003/C 93/01)

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

	Σημεία	Σελίδα
ΣΥΝΟΨΗ	I-XII	3
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	1-9	4
Συνολική κατάσταση της επισιτιστικής ασφάλειας	1-2	4
Μετάβαση από την επισιτιστική βοήθεια στην επισιτιστική ασφάλεια	3-9	4
ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ	10-16	5
Προηγούμενοι έλεγχοι	10	5
Στόχοι του ελέγχου	11	5
Προσέγγιση του ελέγχου	12-16	6
ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ	17-87	6
Νομικό πλαίσιο και έννοια της επισιτιστικής ασφάλειας	17-21	6
Στρατηγικές δικαιούχων χωρών	22-34	7
Πληροφοριακά στοιχεία αφετηρίας	29-31	7
Απαιτούμενη αξιολόγηση από τον κανονισμό του Συμβουλίου	32-34	8
Συνολική διαχείριση	35-47	8
Εκτέλεση του προϋπολογισμού	35-36	8
Διαχειριστικές διαρθρώσεις	37-45	10
Διαχειριστικές πληροφορίες	46-47	11
Ενέργειες	48-77	11
Προετοιμασία των παρεμβάσεων	48-51	11
Εξακρίβωση των σχεδίων	52-54	11
Εκτέλεση	55-69	12
Παρακολούθηση	70-72	13
Αξιολόγηση και έλεγχοι	73-77	13
Συντονισμός χορηγών	78-87	14

	Σημεία	Σελίδα
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ	88-102	15
Πολιτική και κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1292/96	88-93	15
Προγράμματα επισιτιστικής ασφάλειας	94-95	15
Στοιχεία αφετηρίας	96-98	16
Πληροφορίες διαχείρισης σε κεντρικές υπηρεσίες	99-100	16
Βιωσιμότητα	101-102	16
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ		17
Απαντήσεις της Επιτροπής		24

ΣΥΝΟΨΗ

I. Στην παγκόσμια διάσκεψη κορυφής για τα τρόφιμα η οποία πραγματοποιήθηκε στη Ρώμη τον Νοέμβριο του 1996, οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων δεσμεύτηκαν να μειώσουν κατά το ήμισυ τον αριθμό των υποσιτιζομένων ανθρώπων από 800 εκατομμύρια σε 400 εκατομμύρια μέχρι το 2015. Η προτεραιότητα θα πρέπει να μετατεθεί από την επισιτιστική βοήθεια σε μια πιο μακροπρόθεσμη αναπτυξιακή βοήθεια για τη βελτίωση της κατάστασης στον τομέα της επισιτιστικής ασφάλειας (βλέπε σημεία 1-2).

II. Συγχρόνως, ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1292/96 του Συμβουλίου ⁽¹⁾ εγκρίθηκε με σκοπό την αύξηση της επισιτιστικής ασφάλειας και τη μείωση της εξάρτησης των δικαιούχων χωρών από την επισιτιστική βοήθεια (βλέπε σημεία 3-9).

III. Ο έλεγχος του Συνεδρίου επικεντρώθηκε στα μέτρα που έλαβαν όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη για την επίτευξη των στόχων της επισιτιστικής ασφάλειας που ορίζονται στον κανονισμό του Συμβουλίου, ήτοι της διατύπωσης στρατηγικών διαφόρων χωρών, της διαχείρισης των δράσεων, της επάρκειας πληροφοριακών στοιχείων και του συντονισμού με άλλους χορηγούς (βλέπε σημεία 10-16).

IV. Ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1292/96 εισήγαγε μια μακροπρόθεσμη αναπτυξιακή προσέγγιση σχετικά με την επισιτιστική ασφάλεια και επομένως άλλαξε πορεία από την βραχυπρόθεσμη επισιτιστική βοήθεια. Εντούτοις, καθώς οι λόγοι της επισιτιστικής ανασφάλειας είναι ευρείς, το πρόβλημα αυτό μπορεί να εξετασθεί αποτελεσματικά μόνο στο πλαίσιο μιας συνολικής περιεκτικής αναπτυξιακής πολιτικής (βλέπε σημεία 17-21).

V. Σε ορισμένες δικαιούχους χώρες οι στρατηγικές σχετικά με την επισιτιστική ασφάλεια δεν είχαν ενταχθεί σε συναφείς εθνικές στρατηγικές ανάπτυξης και τα προγράμματα της επισιτιστικής ασφάλειας εκτελούνταν ως αναπτυξιακά προγράμματα χωριστά από τα κύρια προγράμματα (βλέπε σημεία 25-28).

VI. Δεν υπήρχαν αξιόπιστα πληροφοριακά στοιχεία αφετηρίας για την κατάσταση της επισιτιστικής ασφάλειας στις χώρες όπου πραγματοποιήθηκε επίσκεψη από το Συνέδριο, και στις περισσότερες περιπτώσεις η προσκόμιση στατιστικών από τις εθνικές υπηρεσίες ήταν ελλιπής (βλέπε σημεία 29-31).

VII. Η αξιολόγηση, η οποία προβλεπόταν από τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1292/96, διαπίστωσε ορισμένα σημαντικά προβλήματα, κατέληξε όμως στο συμπέρασμα ότι ήταν πολύ νωρίς να εκτιμηθεί η επίπτωση και η αποτελεσματικότητα του κανονισμού (βλέπε σημεία 32-34).

VIII. Η διάρθρωση της Επιτροπής δυσχεραίνει το συντονισμό μεταξύ των υπηρεσιών της σχετικά με τις πράξεις της επισιτιστικής ασφάλειας. Επιπλέον, στις υπηρεσίες της Επιτροπής στις Βρυξέλλες τα πληροφοριακά στοιχεία δεν ήταν αμέσως διαθέσιμα σχετικά με την κατάσταση προόδου των προγραμμάτων (βλέπε σημεία 38, 46-47).

IX. Σε πολλές χώρες δεν υπήρχαν ούτε διαρθρώσεις εξακρίβωσης των σχεδίων, ούτε τυπικές διαδικασίες για την επιλογή των σχεδίων βάσει σαφών προτεραιοτήτων και κριτηρίων (βλέπε σημεία 52-53). Ο τοπικός πληθυσμός δεν συμμετείχε καθόλου κατά την πρόταση και την επιλογή των σχεδίων. Σπάνιες ήταν οι διαρθρώσεις στήριξης των τοπικών κοινοτήτων για τη διαχείριση των σχεδίων. Οι περισσότερες από τις υπηρεσίες της κεντρικής κυβέρνησης είχαν μεταβιβάσει την αρμοδιότητα διαχείρισης των προγραμμάτων της επισιτιστικής ασφάλειας σε ειδικούς (ημικρατικούς) οργανισμούς, πράγμα το οποίο δυσχεραίνει την ένταξη των αναπτυξιακών δράσεων σε βιώσιμες διαρθρώσεις (βλέπε σημεία 55-72).

X. Πραγματοποιήθηκαν ελάχιστες αξιολογήσεις. Διενεργήθηκαν έλεγχοι, όχι όμως σε ετήσια βάση (βλέπε σημεία 73-77).

XI. Ο συντονισμός μεταξύ της Επιτροπής και των άλλων χορηγών (ιδιαίτερα των κρατών μελών της ΕΕ) περιορίστηκε στην καλύτερη περίπτωση σε μια ανταλλαγή πληροφοριών στις περισσότερες χώρες (βλέπε σημεία 78-87).

⁽¹⁾ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1292/96 του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1996, σχετικά με την πολιτική και τη διαχείριση της επισιτιστικής βοήθειας και των ειδικών δράσεων στήριξης για την επισιτιστική ασφάλεια (ΕΕ L 166 της 5.7.1996, σ. 1).

XII. Το Συνέδριο, βάσει των παρατηρήσεών του, συνιστά τα ακόλουθα:

- α) η έννοια της επισιτιστικής ασφάλειας θα πρέπει να ενταχθεί στη γενική αναπτυξιακή πολιτική της Επιτροπής, και θα πρέπει να αναπτυχθούν για τις δικαιούχους χώρες, καθώς και από αυτές τις ίδιες, ενιαίες συνολικές στρατηγικές και προγράμματα (βλέπε σημεία 88-90)·
- β) θα πρέπει να προβλεφθεί, στο πλαίσιο της νέας αξιολόγησης στήριξης της επισιτιστικής ασφάλειας, η κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1292/96 στην παρούσα μορφή του και η ένταξη όλων των αναπτυξιακών δράσεων, συμπεριλαμβανομένων και εκείνων για την επισιτιστική ασφάλεια, σε έναν περιορισμένο αριθμό περιεκτικών κανονισμών. Κατά συνέπεια, η διάρθρωση των κονδυλίων του προϋπολογισμού στην υποδιαίρεση Β-7 (εξωτερικές ενέργειες) θα πρέπει να τροποποιηθεί (βλέπε σημεία 91-93)·
- γ) όσο εκπονούνται χωριστά προγράμματα επισιτιστικής ασφάλειας θα πρέπει αυτά να είναι πολυετή (βλέπε σημεία 94 και 95)·
- δ) η Επιτροπή θα πρέπει να εξετάσει τη στήριξη των αναπτυσσόμενων χωρών με σκοπό να παράγονται αξιόπιστα πληροφοριακά στοιχεία αφετηρίας για την κοινωνικοοικονομική κατάσταση των νοικοκυριών. Θα πρέπει να διαμορφωθούν με άλλους χορηγούς δείκτες για την επισιτιστική ασφάλεια (βλέπε σημεία 96-98)·
- ε) θα πρέπει να υπάρχει μια τακτική ανταλλαγή οικονομικών πληροφοριών μεταξύ των κεντρικών υπηρεσιών της Επιτροπής και των αντιπροσωπειών της (βλέπε σημεία 99-100)·
- στ) η Επιτροπή θα πρέπει να εξακολουθήσει να επικεντρώνει τις προσπάθειές της στην ανασυγκρότηση της δυναμικότητας και τη θεσμική στήριξη των κεντρικών και τοπικών υπηρεσιών των δικαιούχων χωρών (βλέπε σημεία 101-102).

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Συνολική κατάσταση της επισιτιστικής ασφάλειας

1. Το 1996 ο αριθμός των υποσιτιζόμενων ανθρώπων παγκοσμίως εκτιμήθηκε σε 800 περίπου εκατομμύρια. Στη παγκόσμια διάσκεψη κορυφής για τα τρόφιμα που συνήλθε στη Ρώμη, στην έδρα του Οργανισμού Επισιτισμού και Γεωργίας των Ηνωμένων Εθνών (FAO) το 1996, οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων δεσμεύτηκαν να μειώσουν κατά το ήμισυ τον αριθμό των υποσιτιζόμενων σε 400 εκατομμύρια μέχρι το 2015 ⁽¹⁾. Εντούτοις, προς το παρόν ο αριθμός των ανθρώπων στις αναπτυσσόμενες χώρες που δεν λαμβάνει επαρκή τρόφιμα εξακολουθεί να είναι 800 εκατομμύρια ⁽²⁾. Η ετήσια μείωση των 8 εκατομμυρίων που επιτεύχθηκε μέχρι σήμερα επέτρεψε μόνο να αντισταθμίσει τα αποτελέσματα της αύξησης του παγκόσμιου πληθυσμού. Για την επίτευξη του στόχου αυτού, λαμβανομένης υπόψη μιας συνεχούς αύξησης του παγκόσμιου πληθυσμού, η ετήσια μείωση μεταξύ 2002 και 2015 πρέπει να είναι της τάξης των 35 εκατομμυρίων.

2. Στην Κεντρική, Νότια και Ανατολική Αφρική ο αριθμός των υποσιτιζόμενων εκτιμάται επί του παρόντος σε 153 εκατομμύρια, ήτοι 44 % του συνολικού πληθυσμού. Η κατάσταση έχει επιδεινωθεί περισσότερο στο Αφγανιστάν, στην Αίτη, στη Νότια Κορέα και στη Μογγολία, όπου υπάρχουν 34 εκατομμύρια υποσιτιζόμενων ατόμων, πράγμα που αντιστοιχεί στο 62 % του συνολικού πληθυσμού. Εντούτοις, ο μεγαλύτερος απόλυτος αριθμός υποσιτιζόμενων ανθρώπων ζει στην Ινδία, στην Κίνα και στο Μπανγκλαντές: ένα σύνολο 395 εκατομμυρίων ατόμων (περίπου το 20 % του πληθυσμού), που αντιπροσωπεύει περίπου το ήμισυ των υποσιτιζόμενων παγκοσμίως.

Μετάβαση από την επισιτιστική βοήθεια στην επισιτιστική ασφάλεια

3. Από το 1994 περίπου εφαρμόστηκε μια παγκόσμια διαδικασία η οποία αποσκοπούσε στην ένταξη της επισιτιστικής βοήθειας στην αναπτυξιακή πολιτική και στις στρατηγικές επισιτιστικής ασφάλειας των δικαιούχων χωρών. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα την μετάβαση από μια πολιτική αρωγής σε αναπτυξιακή βοήθεια που απέβλεπε στην αντιμετώπιση της διαρθρωτικής επισιτιστικής ανασφάλειας.

⁽¹⁾ Αυτό αντιστοιχεί στο γενικό στόχο που διατυπώθηκε από τα Ηνωμένα Έθνη να μειωθεί η φτώχεια παγκοσμίως κατά 50 % κατά την ίδια περίοδο. Ο αριθμός αυτός επιβεβαιώθηκε κατά τη διάσκεψη κορυφής για τα τρόφιμα στη Ρώμη στις 10 έως 13 Ιουλίου 2002.

⁽²⁾ Όλα τα αριθμητικά στοιχεία προέρχονται από την εκτίμηση της κατάστασης της παγκόσμιας επισιτιστικής ασφάλειας του FAO, η οποία δημοσιεύθηκε από την επιτροπή της παγκόσμιας επισιτιστικής ασφάλειας μετά τη σύνοδο της στη Ρώμη της 28ης Μαΐου 2001 έως την 1η Ιουνίου 2001.

4. Αυτή η αλλαγή γενικού προσανατολισμού αντικατοπτρίστηκε στην παγκόσμια διάσκεψη κορυφής για τα τρόφιμα τον Νοέμβριο του 1996. Στην ονομαζόμενη «Δήλωση της Ρώμης για την παγκόσμια επισιτιστική ασφάλεια», οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων ⁽³⁾ υπογράμμισαν τη βιώσιμη επισιτιστική ασφάλεια και την εκρίζωση της

⁽³⁾ Συμπεριλαμβανομένης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

φτώχειας. Σύμφωνα με το σχέδιο δράσης της συνόδου κορυφής, επισιτιστική ασφάλεια υπάρχει όταν όλοι οι άνθρωποι, σε οποιαδήποτε στιγμή έχουν φυσική και οικονομική πρόσβαση σε επαρκή, θρεπτική και υγιεινή τροφή για την αντιμετώπιση των αναγκών τους για μια υγιεινή και ενεργό ζωή ⁽¹⁾.

5. Η σύνοδος κορυφής τόνισε ότι η εκρίζωση της φτώχειας είναι βασική για τη βελτίωση της πρόσβασης στην τροφή. Στο πλαίσιο αυτό, η αύξηση της εσωτερικής επισιτιστικής παραγωγής (σε συνδυασμό με τις εισαγωγές τροφίμων) πρέπει να συνοδεύεται από μια αύξηση των εισοδημάτων των νοικοκυριών που είναι αναγκαία για την αγορά τροφίμων.

6. Στο μεταξύ η κοινοτική πολιτική εξελίχθηκε επίσης σημαντικά: ο στόχος της βραχυπρόθεσμης επισιτιστικής βοήθειας σε είδος αντικαταστάθηκε από την αναζήτηση μακροπρόθεσμης επισιτιστικής ασφάλειας για τη στήριξη της βιώσιμης ανάπτυξης, της οικονομικής αύξησης και της καταπολέμησης της φτώχειας. Αυτή η αλλαγή του συνολικού προσανατολισμού απεικονίζεται στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1292/96 του Συμβουλίου σχετικά με την επισιτιστική ασφάλεια, ο οποίος τόνισε ότι η επισιτιστική βοήθεια μπορεί να παρέχει μόνο μια μερική και βραχυπρόθεσμη λύση στην επισιτιστική ανασφάλεια και ότι μακροπρόθεσμες πολιτικές για την επισιτιστική ασφάλεια θα πρέπει να αποτελούν μέρος της γενικής καταπολέμησης της φτώχειας. Στην πράξη αυτό σήμαινε μετάβαση από μια βοήθεια σε είδος σε μια οικονομική και τεχνική βοήθεια.

7. Ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1292/96 του Συμβουλίου αντικαθιστά πέντε προηγούμενους χωριστούς κανονισμούς ⁽²⁾. Εντάσσει την επισιτιστική βοήθεια σε μια ευρύτερη στρατηγική επισιτιστικής ασφάλειας. Οι κύριοι στόχοι του κανονισμού μπορούν να συνοψιστούν ως εξής:

- α) προώθηση της επισιτιστικής ασφάλειας για την καταπολέμηση της φτώχειας στις δικαιούχους χώρες·
- β) μείωση της εξάρτησης των δικαιούχων χωρών από την επισιτιστική βοήθεια·
- γ) συμβολή στην ισορροπημένη οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη των δικαιούχων χωρών.

⁽¹⁾ Σημείο 1 του σχεδίου δράσης της παγκόσμιας συνόδου κορυφής το οποίο είναι προσαρτημένο στη «Δήλωση της Ρώμης για την παγκόσμια επισιτιστική ασφάλεια» της 13ης Νοεμβρίου 1996.

⁽²⁾ — Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 3972/86 του Συμβουλίου, της 22ας Δεκεμβρίου 1986, σχετικά με την πολιτική και τη διαχείριση της επισιτιστικής βοήθειας·

— κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1755/84 του Συμβουλίου, της 19ης Ιουνίου 1984, για την εφαρμογή προγραμμάτων υποκατάστασης των παραδόσεων επισιτιστικής βοήθειας στον τομέα της διατροφής·

— κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 2507/88 του Συμβουλίου, της 4ης Αυγούστου 1988, σχετικά με την εφαρμογή προγραμμάτων αποθεματοποίησης και συστημάτων έγκαιρου συναγερμού·

— κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 2508/88 του Συμβουλίου, της 4ης Αυγούστου 1988, σχετικά με την εφαρμογή δράσεων συγχρηματοδότησης για τις αγορές προϊόντων διατροφής ή σπόρων για σπορά από διεθνείς οργανισμούς και μη κυβερνητικούς οργανισμούς·

— κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1420/87 του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1987, που καθορίζει τις λεπτομέρειες εφαρμογής του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 3972/86 σχετικά με την πολιτική και τη διαχείριση της επισιτιστικής βοήθειας.

8. Η Επιτροπή, για να επικεντρώσει τις παρεμβάσεις της στις πλέον ευάλωτες χώρες, πριν από την εφαρμογή της πολιτικής αυτής, επέλεξε 21 χώρες προτεραιότητας ⁽³⁾ για διαρθρωτικές παρεμβάσεις και 11 επιπλέον χώρες ⁽⁴⁾, καθώς και τα εδάφη της Παλαιστίνης, οι οποίες θεωρούνται ότι βρίσκονται σε κατάσταση κρίσης ή σε κατάσταση μετά από κρίση.

9. Ύστερα από μια εξωτερική αξιολόγηση της εφαρμογής του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1292/96 του Συμβουλίου, η Επιτροπή τον Σεπτέμβριο του 2001 ενέκρινε μία ανακοίνωση για να υποβληθεί στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο. Η ανακοίνωση αυτή [COM(2001) 473] και τα σχετικά συμπεράσματα του Συμβουλίου (15390/01) αποτελούσαν επιπλέον μέτρα για την πλήρη ένταξη των στόχων της επισιτιστικής βοήθειας και της επισιτιστικής ασφάλειας, καθώς και των μέσων στην πολιτική ανάπτυξης και συνεργασίας της Επιτροπής.

ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

Προηγούμενοι έλεγχοι

10. Το Συνέδριο ενέκρινε ήδη τέσσερις ειδικές εκθέσεις ⁽⁵⁾ για την επισιτιστική βοήθεια, από τις οποίες οι δύο τελευταίες δημοσιεύθηκαν το 1988. Το Συνέδριο αφιέρωσε επίσης τμήματα των ετησίων εκθέσεων του στην επισιτιστική βοήθεια ⁽⁶⁾. Η παρούσα έκθεση είναι η πρώτη η οποία εξετάζει πτυχές της επισιτιστικής ασφάλειας.

Στόχοι του ελέγχου

11. Ο γενικός στόχος του ελέγχου του Συνεδρίου ήταν να καθοριστεί κατά πόσο η Επιτροπή έλαβε όλα τα λογικά μέτρα για την επίτευξη των στόχων της επισιτιστικής ασφάλειας που προβλέπει ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1292/96. Ειδικότερα, οι στόχοι του ελέγχου αφορούσαν:

- α) τον καθορισμό των στρατηγικών της Επιτροπής και των δικαιούχων χωρών σχετικά με την επισιτιστική ασφάλεια, καθώς και τη συνοχή τους με άλλες αναπτυξιακές πολιτικές της ΕΕ·

⁽³⁾ Αρμενία, Αζερμπαϊτζάν, Μπανγκλαντές, Βολιβία, Μπουρκίνα Φάσο, Πράσινο Ακρωτήριο, Ερυθραία, Αιθιοπία, Γεωργία, Αίτη, Ονδούρα, Κιργιζία, Μαδαγασκάρη, Μαλάουι, Μαυριτανία, Μολδαβία, Μοζαμβίκη, Νικαράγουα, Νίγηρας, Περού, Υεμένη.

⁽⁴⁾ Αφγανιστάν, Αγκόλα, Δημοκρατία του Κογκό, Ισημερινός, Λιβερία, Βόρειος Κορέα, Ρουάντα, Σιέρα Λεόνε, Σομαλία, Σουδάν, Τατζικιστάν.

⁽⁵⁾ Ειδική έκθεση αριθ. 7/87 για τη διαχείριση, στα πλαίσια της επισιτιστικής βοήθειας, των αντίστοιχων κεφαλαίων που προέρχονται από την πώλησή της (ΕΕ C 31 της 4.2.1988)· ειδική έκθεση αριθ. 6/87 για την επισιτιστική βοήθεια στην Ινδία (ίδια ΕΕ)· ειδική έκθεση αριθ. 1/87 για την ποιότητα της επισιτιστικής βοήθειας (ΕΕ C 219 της 17.8.1987)· ειδική έκθεση αριθ. 8/80, της 30ής Οκτωβρίου 1980, για την επισιτιστική βοήθεια της Κοινότητας (δεν δημοσιεύθηκε).

⁽⁶⁾ Ετήσιες εκθέσεις για τα οικονομικά έτη 1992 (ΕΕ C 309 της 16.11.1993, σ. 205-216), 1989 (ΕΕ C 313 της 12.12.1990, σ. 178-181), 1988 (ΕΕ C 312 της 12.12.1989, σ. 145-148 και σ. 153-154).

- β) την εξακρίβωση, εφαρμογή, παρακολούθηση και αξιολόγηση των ενεργειών και τη συνοχή μεταξύ αυτών και άλλων προγραμμάτων, σχεδίων ή ενεργειών αναπτυξιακής βοήθειας·
- γ) την επάρκεια των πληροφοριακών στοιχείων (πληρότητα, συνάφεια, αξιοπιστία και έγκαιρη διάθεση) σε επίπεδο κεντρικής και τοπικής διαχείρισης·
- δ) τη συνάφεια, συμπληρωματικότητα και συντονισμό μεταξύ της ΕΕ και άλλων χορηγών, ιδιαίτερα των κρατών μελών της ΕΕ.

Προσέγγιση του ελέγχου

12. Ο έλεγχος επικεντρώθηκε κυρίως στην εφαρμογή της κοινοτικής πολιτικής της επισιτιστικής ασφάλειας κατά την περίοδο 1997-2001 σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1292/96, όπως χρηματοδοτείται από το κεφάλαιο Β7-2 0 του γενικού προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εξετάστηκε επίσης η συνάφεια και η συμπληρωματικότητα με ενέργειες οι οποίες χρηματοδοτούνται από άλλες πηγές (εξωτερικές ενέργειες χρηματοδοτούμενες από άλλα κονδύλια του προϋπολογισμού της ΕΕ και από τα Ευρωπαϊκά Ταμεία Ανάπτυξης).

13. Το σημείο έναρξης του ελέγχου ήταν η διαχείριση της Επιτροπής σε κεντρικό και τοπικό επίπεδο που συνίστατο στην εξέταση του τρόπου με τον οποίο η Επιτροπή χειρίστηκε τα θέματα στρατηγικής στον τομέα της επισιτιστικής ασφάλειας και του τρόπου με τον οποίο οργανώθηκε για να εφαρμόσει την πολιτική της.

14. Πραγματοποιήθηκαν επισκέψεις σε ορισμένες δικαιούχους χώρες ⁽¹⁾ για να διαπιστωθεί ο τρόπος εξακρίβωσης, αξιολόγησης, εφαρμογής και παρακολούθησης των σχεδίων. Για το σκοπό αυτό επιλέχθηκαν ορισμένα σχέδια για να εκτιμηθεί κατά πόσον ήταν συναφή και συντονισμένα και ποια μέτρα ελήφθησαν για την εξασφάλιση της βιώσιμης βελτίωσης της επισιτιστικής ασφάλειας. Το Συνέδριο εξέτασε ιδιαίτερα το βαθμό συμμετοχής των κεντρικών και τοπικών αρχών, καθώς και των τοπικών κοινοτήτων στο σύνολο της διαδικασίας. Στο παράρτημα 1 παρουσιάζεται η κατάσταση υποσιτισμού στις χώρες αυτές.

15. Ο βαθμός συντονισμού μεταξύ της ΕΕ και των άλλων χορηγών, ιδιαίτερα των κρατών μελών, εξετάστηκε τόσο σε κεντρικό όσο και σε τοπικό επίπεδο.

16. Επιπλέον, πραγματοποιήθηκαν επισκέψεις στον FAO, στην επιτροπή επισιτιστικής ασφάλειας και επισιτιστικής βοήθειας του Συμβουλίου (FSFAC) και στον οργανισμό που είναι αρμόδιος για το ευρωπαϊκό δίκτυο της επισιτιστικής ασφάλειας (RESAL).

⁽¹⁾ Η Βολιβία, η Αιθιοπία, η Γεωργία, η Μαδαγασκάρη, ο Νίγηρας και η Υεμένη επελέγησαν βάσει της σπουδαιότητας των ποσών στήριξης για την επισιτιστική ασφάλεια που χορηγήθηκαν από τον προϋπολογισμό της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένης τουλάχιστον μιας χώρας από κάθε γεωγραφική ζώνη.

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Νομικό πλαίσιο και έννοια της επισιτιστικής ασφάλειας

17. Η καινοτομία του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1292/96 βρίσκεται στο γεγονός ότι η επισιτιστική βοήθεια εντάσσεται σε μια αναπτυξιακή πολιτική με πολυετή προσέγγιση της επισιτιστικής ασφάλειας και της καταπολέμησης της φτώχειας συμβάλλοντας σε μια ισορροπημένη οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη των δικαιούχων χωρών. Ένα από τα βασικά στοιχεία του κανονισμού αυτού ήταν να προστεθεί μια νέα προσέγγιση, βασιζόμενη στη ζήτηση, που συνίσταται στην αύξηση της αγοραστικής δύναμης των ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού στην υπάρχουσα προσέγγιση, βασιζόμενη στην προσφορά, που συνίσταται στην αύξηση της τοπικής παραγωγής τροφίμων (ή των εισαγωγών).

18. Η έννοια της επισιτιστικής ασφάλειας είναι ευρεία. Η επισιτιστική ανασφάλεια, είτε με την έννοια της έλλειψης τροφίμων είτε με τη μη πρόσβαση σ' αυτά, προκύπτει από ένα μεγάλο αριθμό παραγόντων, οι περισσότεροι από τους οποίους είναι διαρθρωτικοί. Οι βραχυπρόθεσμες ενέργειες συνήθως λαμβάνουν τη μορφή της επισιτιστικής βοήθειας και το επίκεντρο της επισιτιστικής ασφάλειας βρίσκεται συνεπώς κανονικά σε διαρθρωτικές μακροπρόθεσμες αιτίες. Οι αιτίες αυτές μπορεί να είναι, παραδείγματος χάριν, δυσμενείς κλιματολογικές συνθήκες, ανεπαρκής υποδομή, ανεπαρκείς εκπαιδευτικές και υγειονομικές υπηρεσίες, μικρές προοπτικές συνολικής οικονομικής αύξησης, μη ενδεδειγμένη διοίκηση και ελλιπής διαχείριση.

19. Οι παράγοντες οι οποίοι αποτελούν τη βάση της επισιτιστικής ανασφάλειας είναι όλοι αιτίες φτώχειας και ελλειπών ανάπτυξης. Αυτό σημαίνει ότι χρειάζεται ένα ευρύ φάσμα αναπτυξιακών ενεργειών για τη βελτίωση της κατάστασης. Μια τέτοια ποικιλία διαπιστώθηκε στην εξέταση που πραγματοποίησε το Συνέδριο στα σχέδια επισιτιστικής ασφάλειας ορισμένων χωρών που χρηματοδοτήθηκαν από το κεφάλαιο Β7-2 0 των γενικών προϋπολογισμών 1997 έως 2001 σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1292/96 (βλέπε παράρτημα 2). Προφανώς, η απλή και μόνο ύπαρξη ενός ειδικού κανονισμού του Συμβουλίου και των ειδικών κονδυλίων του προϋπολογισμού για τη βελτίωση της επισιτιστικής ασφάλειας δεν οδηγεί σε ειδικές αναγνωρίσιμες ενέργειες επισιτιστικής ασφάλειας.

20. Εξάλλου, μολονότι ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1292/96 του Συμβουλίου προβλέπει μια πολιτική επισιτιστικής ασφάλειας και επισιτιστικής βοήθειας, δεν διέπει αναπτυξιακές ενέργειες που χρηματοδοτούνται από τα κεφάλαια του γενικού προϋπολογισμού υπέρ της Ασίας, Λατινικής Αμερικής και των χωρών της Μεσογείου και από τα ΕΤΑ υπέρ των χωρών της Αφρικής, της Καραϊβικής και των χωρών του Ειρηνικού (ΑΚΕ). Η σημερινή κατάσταση οδηγεί σε αναπτυξιακά προγράμματα τα οποία δεν εντάσσονται σωστά στα κύρια προγράμματα που χρηματοδοτούνται υπέρ της Ασίας, της Λατινικής Αμερικής και των χωρών της Μεσογείου και από τα ΕΤΑ με τους ίδιους στόχους καταπολέμησης της φτώχειας, βελτίωσης των συνθηκών διαβίωσης και της επισιτιστικής ασφάλειας.

21. Ο κανονισμός αναφέρει ότι η κοινοτική παρέμβαση πρέπει να εντάσσεται στις αναπτυξιακές πολιτικές και στις στρατηγικές επισιτισμού των δικαιούχων χωρών και να στηρίζει τις πολιτικές εκείνων των ιδίων των χωρών για την καταπολέμηση της φτώχειας ⁽¹⁾. Εντούτοις, ο στόχος της ένταξης της επισιτιστικής ασφάλειας στις αναπτυξιακές πολιτικές και στις στρατηγικές επισιτισμού των αναπτυσσόμενων χωρών επιτεύχθηκε μόνο σε δύο από τις χώρες όπου πραγματοποιήθηκε επίσκεψη (Μαδαγασκάρη, Βολιβία), ενώ στις υπόλοιπες τα προγράμματα επισιτιστικής ασφάλειας εφαρμόστηκαν ως χωριστά αναπτυξιακά προγράμματα (βλέπε επίσης σημείο 25).

Στρατηγικές δικαιούχων χωρών

22. Πριν από την έναρξη των προγραμμάτων, η Επιτροπή ζήτησε από τις επιλέξιμες προς στήριξη χώρες να προσκομίσουν έγγραφα σχετικά με την πολιτική τους όσον αφορά την επισιτιστική ασφάλεια, καθώς ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1292/96 ορίζει ότι οι πράξεις της επισιτιστικής βοήθειας και της επισιτιστικής ασφάλειας πρέπει να εντάσσονται σε μια μακροπρόθεσμη πολιτική επισιτιστικής ασφάλειας της δικαιούχου χώρας η οποία να αποσκοπεί στην καταπολέμηση της φτώχειας ⁽²⁾. Στην καλύτερη περίπτωση, η πολιτική αυτή θα πρέπει να εντάσσεται για κάθε δικαιούχο χώρα σε ένα ενιαίο έγγραφο συνολικής αναπτυξιακής στρατηγικής στο οποίο θα πρέπει να καλύπτονται όλες οι σχετικές πτυχές, όπως η καταπολέμηση της φτώχειας, η επισιτιστική ασφάλεια, η αγροτική ανάπτυξη και η ανάπτυξη των κοινωνικών τομέων. Με το ίδιο πνεύμα οι πτυχές της επισιτιστικής ασφάλειας θα πρέπει να εντάσσονται στα έγγραφα στρατηγικής για την καταπολέμηση της φτώχειας που έχουν καταρτίσει οι αναπτυσσόμενες χώρες σύμφωνα με τις οδηγίες της Παγκόσμιας Τράπεζας και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (ΔΝΤ).

23. Στη Μαδαγασκάρη, το σχέδιο δράσης για την αγροτική ανάπτυξη και το προσωρινό έγγραφο σχετικά με τη στρατηγική για την καταπολέμηση της φτώχειας είναι συμπληρωματικά και ορθά ενταγμένα. Και τα δύο αυτά έγγραφα πολιτικής απαριθμούν λεπτομερώς τις διάφορες πράξεις που πρέπει να αναληφθούν στον τομέα της επισιτιστικής ασφάλειας και καθορίζουν σαφείς προτεραιότητες. Χαρακτηρίζονται από μια προσέγγιση συμμετοχής και εντάσσονται καλά στην καταπολέμηση της φτώχειας. Επιπλέον, είναι συναφή τόσο με τις στρατηγικές γενικής πολιτικής της κυβέρνησης όσο και με τους σκοπούς και στόχους του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1292/96.

24. Το εθνικό πρόγραμμα της Βολιβίας για την επισιτιστική ασφάλεια έχει επίσης καλά ενταχθεί στο γενικό πρόγραμμά της της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, το οποίο είναι στενά συνδεδεμένο με το πρόγραμμα γεωργικής ανάπτυξης και είναι συναφές με τη στρατηγική για την καταπολέμηση της φτώχειας από πλευράς στόχων και πρωταρχικών τομέων παρέμβασης.

25. Εντούτοις, στην Αιθιοπία, στη Γεωργία, στο Νίγηρα και στην Υεμένη οι πολιτικές της επισιτιστικής ασφάλειας δεν είχαν ενταχθεί στις συνολικές αναπτυξιακές στρατηγικές των δικαιούχων χωρών. Αντί των στρατηγικών αυτών υπήρχε ένας αριθμός ανεξάρτητων στρατηγικών, π.χ. για τη γεωργία, την αγροτική ανάπτυξη και την επισιτιστική ασφάλεια, οι οποίες προκάλεσαν σύγχυση στις δικαιούχους χώρες όσον αφορά τις διαφορές ή τις ομοιότητες που

υπήρχαν μεταξύ των διαφόρων στρατηγικών. Κανένα στρατηγικό έγγραφο, παρά τη σημασία του στο πλαίσιο της επισιτιστικής ασφάλειας, δεν εξέτασε το κτηματικό καθεστώς και την αγροτική μεταρρύθμιση ή τις περιβαλλοντικές πτυχές. Παρομοίως, δεν διαπιστώθηκε κανένα αποδεικτικό στοιχείο ότι ελήφθησαν υπόψη θέματα για την ισότητα των φύλων, πράγμα το οποίο είναι αντίθετο με το άρθρο 5 του κανονισμού του Συμβουλίου.

26. Στην Αιθιοπία το έγγραφο στρατηγικής για την επισιτιστική ασφάλεια, μολονότι δίνει μια κάποια προσοχή στα βασικά πολιτικά θέματα και στην έλλειψη της αγοραστικής δύναμης, δίνει μεγάλη έμφαση στη γεωργική ανάπτυξη, αφήνοντας να εννοηθεί ότι η επισιτιστική ανασφάλεια στη χώρα αυτή είναι κυρίως πρόβλημα εφοδιασμού. Πράγματι, η κυβέρνηση της Αιθιοπίας συνέχισε την παραδοσιακή της μέθοδο που έχει ως άξονα τη βοήθεια, δηλαδή τη μαζική επισιτιστική βοήθεια σε είδος (η οποία ανήλθε στο ανώτατο σημείο των 1,4 εκατομμυρίων τόνων το 2000). Η στρατηγική αυτή εκτός του ότι δεν αποτελεί απάντηση στη διαρθρωτική επισιτιστική ανασφάλεια, έχει επιπτώσεις στις τιμές της τοπικής αγοράς τροφίμων και συνεπώς στην τοπική παραγωγή και στο εισόδημα. Το προσωρινό στρατηγικό έγγραφο για την καταπολέμηση της φτώχειας στην Αιθιοπία δεν εξετάζει επαρκώς τις διαρθρωτικές πτυχές, οι οποίες αποτελούν τη βάση της επισιτιστικής ανασφάλειας και συνεχίζει να εμμένει στην ανάγκη για εξακολούθηση της επισιτιστικής βοήθειας.

27. Στη Γεωργία και στην Υεμένη στα εθνικά έγγραφα επισιτιστικής ασφάλειας δεν διατυπώνονταν προτεραιότητες. Μολονότι το στρατηγικό έγγραφο της Υεμένης τονίζει σωστά ότι δεν μπορεί η χώρα αυτή να γίνει αυτάρκης στην παραγωγή ειδών διατροφής, δεν υποδεικνύει τρόπους βελτίωσης της αγοραστικής δύναμης και της φυσικής πρόσβασης στην τροφή.

28. Στο Νίγηρα το έγγραφο στρατηγικής για την επισιτιστική ασφάλεια αποτελεί ένα καλό σχέδιο δράσης παρά ένα έγγραφο στρατηγικής, διότι δεν εκθέτει γενικούς στόχους. Μολονότι η κυβέρνηση ενέκρινε το έγγραφο αυτό τον Αύγουστο του 2000, περίμενε ακόμη την πρακτική εφαρμογή του κατά τη στιγμή της επίσκεψης του Συνεδρίου στη χώρα αυτή τον Ιούνιο του 2001.

Πληροφοριακά στοιχεία αφετηρίας

29. Ο καθορισμός των στόχων σχετικά με την επισιτιστική ασφάλεια ήταν και παραμένει περιορισμένος από την έλλειψη αξιόπιστων πληροφοριών για την κατάσταση της επισιτιστικής ασφάλειας στις δικαιούχους χώρες ιδιαίτερα σε επίπεδο νοικοκυριών. Κατά συνέπεια, είναι σχεδόν αδύνατο να καθοριστούν τα φτωχότερα στρώματα του πληθυσμού και να προσδιοριστούν οι πλέον ενδεδειγμένες ενέργειες οι οποίες πρέπει να αναληφθούν. Για το λόγο αυτό, είναι επίσης αδύνατο να εκτιμηθεί κατά πόσο έχει επιτευχθεί η διάταξη ⁽³⁾ του κανονισμού του Συμβουλίου σύμφωνα με την οποία οι πράξεις επισιτιστικής ασφάλειας πρέπει να βελτιώνουν τις συνθήκες διαβίωσης των φτωχότερων στρωμάτων του πληθυσμού στις δικαιούχους χώρες.

⁽¹⁾ Άρθρο 1 παράγραφος 4 και αιτιολογικές σκέψεις 2 και 23.

⁽²⁾ Αιτιολογική σκέψη 2, άρθρο 1 παράγραφος 4 και άρθρο 2 παράγραφος 2 τελευταίο εδάφιο.

⁽³⁾ Άρθρο 3 παράγραφος 3 και 6 παράγραφος 3.

30. Τα εθνικά πληροφοριακά στοιχεία για την οικονομική κατάσταση των νοικοκυριών και για την κατάσταση της επισιτιστικής ασφάλειας των πλέον ευάλωτων στρωμάτων του πληθυσμού είναι σχεδόν ανύπαρκτα στις περισσότερες χώρες όπου πραγματοποιήθηκε επίσκεψη, και μάλιστα τα βασικότερα δεδομένα σχετικά με τη γεωργική παραγωγή, τα αποθέματα και τις εισαγωγές τροφίμων συχνά είναι αναξιόπιστα:

- α) στη Γεωργία, παραδείγματος χάρι, τα αριθμητικά στοιχεία που δημοσιεύθηκαν από τις κυβερνητικές υπηρεσίες δεν είναι ούτε αξιόπιστα ούτε πλήρη. Εκτιμάται ότι, λόγω του λαθρεμπορίου και άλλων μορφών φοροδιαφυγής, οι πραγματικές εισαγωγές σίτου είναι μέχρι πέντε φορές υψηλότερες από τα επίσημα αριθμητικά στοιχεία που δημοσίευσε η εθνική υπηρεσία τελωνείων·
- β) στο Νίγηρα τα πληροφοριακά στοιχεία που συγκεντρώθηκαν στο πλαίσιο του συστήματος έγκαιρης προειδοποίησης δεν είναι πλήρη, καθώς δεν λαμβάνουν υπόψη βοσκότοπους της χώρας και για το λόγο αυτό δεν είναι αξιόπιστα·
- γ) στη Μαδαγασκάρη, στην Υεμένη και στο Νίγηρα, οι γεωργικές στατιστικές και άλλα στατιστικά πληροφοριακά στοιχεία δεν είναι ενημερωμένα: οι τελευταίες γενικές γεωργικές απογραφές πραγματοποιήθηκαν πριν από 17 χρόνια.

31. Για να αντιμετωπιστούν τέτοιες καταστάσεις, προγραμματίστηκαν κοινωνικοοικονομικές και γεωργικές απογραφές σε ορισμένες χώρες. Στην πράξη όμως οι απογραφές αυτές πάσχουν από σημαντικές καθυστερήσεις. Επιπλέον, όταν σταμάτησε η βοήθεια των χορηγών στις στατιστικές υπηρεσίες, στις περισσότερες χώρες σταμάτησε σχεδόν η έκδοση στατιστικών.

Απαιτούμενη αξιολόγηση από τον κανονισμό του Συμβουλίου

32. Το άρθρο 32 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1292/96 ορίζει ότι, τρία έτη μετά την έναρξη του παρόντος κανονισμού, η Επιτροπή πρέπει να υποβάλει στις αρμόδιες για τον προϋπολογισμό αρχές συνολική αξιολόγηση των δράσεων της για την επισιτιστική βοήθεια και την επισιτιστική ασφάλεια, συνοδευόμενη από προτάσεις σχετικά με το μέλλον του κανονισμού και, εφόσον χρειαστεί, προτάσεις για τις τροποποιήσεις που πρέπει να επέλθουν στον κανονισμό.

33. Βάσει μιας έκθεσης ανεξάρτητης εξωτερικής αξιολόγησης που υποβλήθηκε στην Επιτροπή τον Δεκέμβριο του 2000, η Επιτροπή υπέβαλε τον Σεπτέμβριο του 2001 μία σύνοψη στις αρμόδιες για τον προϋπολογισμό αρχές. Τα κυριότερα συμπεράσματα των αξιολογητών ήταν τα εξής:

- α) η ύπαρξη ανεξάρτητων προγραμμάτων επισιτιστικής ασφάλειας είναι αμφισβητήσιμη·
- β) θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η διάσταση της επισιτιστικής ασφάλειας και σε άλλα αναπτυξιακά προγράμματα και τα εθνικά έγγραφα στρατηγικής θα πρέπει να καλύπτουν όλα τα μέσα·
- γ) οι συναλλαγματικές διευκολύνσεις για την εισαγωγή τροφίμων δεν έχουν θέση σε μια φιλελευθεροποιημένη αγορά και αποτελούν εκ των πραγμάτων απλή στήριξη στους εθνικούς προϋπολογισμούς·

δ) η ικανότητα εκτέλεσης της Επιτροπής και η ικανότητα των δικαιούχων χωρών να απορροφούν πόρους θα πρέπει να συμβαδίζουν με το ρυθμό και τον όγκο των αναλήψεων υποχρεώσεων·

ε) θα πρέπει να είναι διαθέσιμα τα κριτήρια και οι δείκτες για όλα τα σχέδια και τα προγράμματα και θα πρέπει να πραγματοποιούνται συστηματικά μια παρακολούθηση και μια αξιολόγηση.

34. Παρά τις σημαντικές αυτές συστάσεις, η αξιολόγηση κατέληξε ότι ήταν ακόμη πολύ νωρίς να εκτιμηθεί πλήρως η επίπτωση και η αποτελεσματικότητα του κανονισμού και ότι για το λόγο αυτό μια δεύτερη συνολική αξιολόγηση θα πρέπει να πραγματοποιηθεί κατά την περίοδο 2003-2004. Η Επιτροπή στην ανακοίνωσή της ⁽¹⁾ συμφώνησε με το συμπέρασμα αυτό και κατά συνέπεια, το Συμβούλιο, στην απάντησή του της 14ης Δεκεμβρίου 2001 ⁽²⁾ θεώρησε ότι δεν υπάρχει καμία ανάγκη να τροποποιηθεί το περιεχόμενο του κανονισμού.

Συνολική διαχείριση

Εκτέλεση του προϋπολογισμού

35. Οι πιστώσεις ανάληψης υποχρεώσεων για τα κονδύλια του προϋπολογισμού της ΕΕ που υπάγονται στο κεφάλαιο Β7-2 0 και είναι ειδικά αφιερωμένα στην επισιτιστική βοήθεια και στην επισιτιστική ασφάλεια μειώθηκαν από 530 εκατομμύρια ευρώ για το 1997 σε 465 εκατομμύρια ευρώ για το 2001, ήτοι μία μείωση του 12 % εντός τεσσάρων ετών (βλέπε πίνακα 1). Στα παραρτήματα 3 έως 5 παρουσιάζεται λεπτομερής ανάλυση των πληρωμών κατά χώρα και κατά οργανισμό για κάθε έτος προγράμματος από το 1997-2001.

36. Γενικά, τα κεφάλαια που αναλήφθηκαν για την επισιτιστική βοήθεια χρησιμοποιήθηκαν γρήγορα καθώς η εκτέλεση αυτού του τύπου της δραστηριότητας είναι μάλλον απλή. Η ικανότητα απορρόφησης σχετικά με την επισιτιστική ασφάλεια υπήρξε πολύ μικρότερη, όπως φαίνεται από τον πίνακα 2, ο οποίος δείχνει τις αναλήψεις υποχρεώσεων και τις σωρευτικές πληρωμές που πραγματοποιήθηκαν στις 31 Δεκεμβρίου 2001 για τα έτη προγράμματος από το 1997 έως το 2001 ⁽³⁾.

⁽¹⁾ «Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο — Αξιολόγηση και μελλοντικός προσανατολισμός του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1292/96 του Συμβουλίου σχετικά με την πολιτική και τη διαχείριση της επισιτιστικής βοήθειας και των ειδικών δράσεων στήριξης για την επισιτιστική ασφάλεια» [COM(2001) 473 τελικό της 12ης Σεπτεμβρίου 2001].

⁽²⁾ Έγγραφο 15390/01 της Ομάδας Επισιτιστικής Βοήθειας του Συμβουλίου: «Σχέδιο συμπερασμάτων του Συμβουλίου για την αξιολόγηση και τον μελλοντικό προσανατολισμό του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1292/96».

⁽³⁾ Έτος προγράμματος είναι το έτος για το οποίο, αναλαμβάνεται μια υποχρέωση, με επίσημη επιστολή (βλέπε σημείο 48), για τη χρηματοδότηση προγράμματος επισιτιστικής ασφάλειας για μια συγκεκριμένη δικαιούχο χώρα. Οι αναλήψεις υποχρεώσεων για ένα τέτοιο πρόγραμμα μπορούν να κατανέμονται σε πολλά οικονομικά έτη.

Πίνακας 1

Πιστώσεις ανάληψης υποχρεώσεων για την επισιτιστική βοήθεια και την επισιτιστική ασφάλεια για τα οικονομικά έτη 1994 έως 2001

(σε εκατομμύρια ευρώ)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Επισιτιστική βοήθεια (B7-2 0 0)	151	151	151	151,0	151,0	151,0	151,0	151,0
Μεταφορές (B7-2 0 2)	218	218	201	118,0	118,0	104,0	96,1	98,0
Σύνολο επισιτιστικής βοήθειας	369	369	352	269,0	269,0	255,0	247,1	249,0
Επισιτιστική ασφάλεια (B7-2 0 1) ⁽¹⁾	220	223	179	261,0	261,0	250,0	215,0	206,0
Σύνολο B7-2 0	589	592	531	530,0	530,0	505,0	462,1	455,0
Τροπολογίες και τροποποιήσεις 1997-2001				–	+ 53,4	+ 2,2	– 3,7	+ 9,7
Οριστικές πιστώσεις ανάληψης υποχρεώσεων 1997-2001 ⁽²⁾				530,0	583,4	507,2	458,4	464,7

⁽¹⁾ Κατά την περίοδο 1994-2001 το περιεχόμενο του κεφαλαίου του προϋπολογισμού B7-2 0 τροποποιήθηκε λόγω της έγκρισης του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1292/96 του Συμβουλίου. Ιδιαίτερα κατά τα έτη 1994-1996 το κονδύλιο αυτό περιλάμβανε μεγάλα ποσά για την επισιτιστική βοήθεια υπό μορφή μη σιτηρών (π.χ. έλαια, σκόνη γάλακτος). Για το λόγο αυτό, μόνο τα έτη 1997-2001 μπορούν να συγκριθούν μεταξύ τους.

⁽²⁾ Οι διαφορές μεταξύ των ετήσιων συνόλων που παρουσιάζονται στον παρόντα πίνακα και στον πίνακα 2 οφείλονται στο γεγονός ότι οι αναλήψεις υποχρεώσεων για τα έτη προγραμμάτων (πίνακας 2) κατανέμονται σε πολλά οικονομικά έτη (πίνακας 1).

Πηγή: Γενικοί προϋπολογισμοί της ΕΕ: λογιστικό σύστημα SINCOM της Επιτροπής.

Πίνακας 2

Σωρευτικές πληρωμές για τις αναλήψεις υποχρεώσεων στον τομέα της επισιτιστικής βοήθειας και της επισιτιστικής ασφάλειας για το κάθε έτος προγράμματος της περιόδου 1997 έως 2001 (γενικός προϋπολογισμός της ΕΕ) ⁽¹⁾

(κατάσταση στις 31.12.2001 σε εκατομμύρια ευρώ)

Έτη προγραμμάτων	Δεδομένα	Επισιτιστική βοήθεια	Επισιτιστική ασφάλεια	Σύνολο
1997	Αναλήψεις υποχρεώσεων	339,2	192,9	532,1
	Πραγματοποιηθείσες πληρωμές	285,0	150,6	435,6
	%	84,0	78,1	81,9
1998	Αναλήψεις υποχρεώσεων	300,8	288,1	588,9
	Πραγματοποιηθείσες πληρωμές	253,3	211,1	464,4
	%	84,2	73,3	78,9
1999	Αναλήψεις υποχρεώσεων	243,8	293,7	537,5
	Πραγματοποιηθείσες πληρωμές	206,4	149,6	356,0
	%	84,7	50,9	66,2
2000	Αναλήψεις υποχρεώσεων	223,4	189,6	413,0
	Πραγματοποιηθείσες πληρωμές	121,3	54,9	176,2
	%	54,3	29,0	42,7
2001	Αναλήψεις υποχρεώσεων	175,0	261,5	436,5
	Πραγματοποιηθείσες πληρωμές	76,4	28,9	105,3
	%	43,7	11,1	24,1
Σύνολο αναλήψεων υποχρεώσεων		1 282,2	1 225,8	2 508,0
Σύνολο πραγματοποιηθεισών πληρωμών		942,4	595,1	1 537,5
Σύνολο %		73,5	48,5	61,3

⁽¹⁾ Οι διαφορές μεταξύ των ετήσιων συνόλων που παρουσιάζονται στον παρόντα πίνακα και στον πίνακα 1 οφείλονται στο γεγονός ότι οι αναλήψεις υποχρεώσεων (συμβάσεις/προσθήκες) για τα έτη προγραμμάτων κατανέμονται σε πολλά οικονομικά έτη.

Πηγή: CRIS (SINCOM 2).

Διαχειριστικές διαρθρώσεις

37. Η Επιτροπή έχει τη γενική ευθύνη για την εφαρμογή της πολιτικής της επισιτιστικής ασφάλειας που υπάγεται στο κεφάλαιο του προϋπολογισμού Β7-2 0. Για το σκοπό αυτό συστάθηκε μια ειδική μονάδα. Στις δικαιούχους χώρες οι δράσεις επισιτιστικής ασφάλειας εκτελούνται και παρακολουθούνται από τις υπηρεσίες των δικαιούχων χωρών, τις αντιπροσωπείες της Επιτροπής, τις τοπικές μονάδες επισιτιστικής ασφάλειας και τους μη κυβερνητικούς οργανισμούς (ΜΚΟ).

ΕΠΙΤΡΟΠΗ

38. Ο στόχος της επισιτιστικής ασφάλειας οδηγεί σε ένα ευρύ φάσμα δράσεων οι οποίες συνδέονται με παρεμβάσεις στους τομείς της επισιτιστικής βοήθειας, της ανθρωπιστικής βοήθειας και της μακροπρόθεσμης αναπτυξιακής στήριξης. Για να εξασφαλιστεί η συνοχή μεταξύ των δράσεων επισιτιστικής ασφάλειας και άλλων τύπων βοήθειας, είναι επιθυμητός ένας αποτελεσματικός συντονισμός με άλλες σχετικές υπηρεσίες της Επιτροπής. Αυτό σημαίνει ότι η μονάδα η οποία είναι αρμόδια για την επισιτιστική ασφάλεια θα πρέπει να είναι συνεχώς σε επαφή και σε συντονισμό με άλλες γεωγραφικές μονάδες (Ασία, Λατινική Αμερική, Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη, Χώρες ΑΚΕ) εντός της ίδιας Γενικής Διεύθυνσης με ορισμένες άλλες Γενικές Διευθύνσεις (π.χ. Ανάπτυξης, Εξωτερικές σχέσεις) και με την υπηρεσία ανθρωπιστικής βοήθειας της Επιτροπής. Δεδομένων των περιορισμένων της πόρων, είναι πολύ δύσκολο για την ειδικευμένη μονάδα να εξασφαλίζει τη συνοχή μεταξύ των πολιτικών επισιτιστικής ασφάλειας και των άλλων αναπτυξιακών στρατηγικών των δικαιούχων χωρών (βλέπε σημείο 25), μια εργασία η οποία είναι βασική όσο λειτουργούν παράλληλα διάφορα αναπτυξιακά προγράμματα της ΕΕ.

ΤΜΕΑ (ΤΟΠΙΚΕΣ ΜΟΝΑΔΕΣ ΕΠΙΣΙΤΙΣΤΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ)

39. Οι ΤΜΕΑ είναι τοπικές υπηρεσίες τεχνικής βοήθειας που χρηματοδοτούνται από την Επιτροπή, όπου ευρωπαίοι και τοπικοί εμπειρογνώμονες εργάζονται για να βοηθήσουν τη δικαιούχο χώρα στο σχεδιασμό, στην εφαρμογή και στην παρακολούθηση των δράσεων της επισιτιστικής ασφάλειας. Εκτός από τις προσωπικές συμβάσεις με το προσωπικό τους, οι ΤΜΕΑ δεν έχουν σαφή και γραπτή εντολή η οποία να εξηγεί λεπτομερώς τα καθήκοντα και τις αρμοδιότητές τους για τη διαχείριση και την υποβολή εκθέσεων σχετικά με τις δράσεις επισιτιστικής ασφάλειας. Για το λόγο αυτό, στο Νίγηρα και στην Υεμένη δεν ήταν πάντα σαφές κατά πόσο και σε ποιο βαθμό οι ΤΜΕΑ ή οι τεχνικοί βοηθοί, οι οποίοι εργάζονται στο πλαίσιο της επισιτιστικής ασφάλειας θα πρέπει να βοηθούν κυρίως την αντιπροσωπεία ή τις υπηρεσίες της δικαιούχου χώρας.

ΜΚΟ

40. Το 2000 καθιερώθηκε μια νέα διαδικασία για την επιλογή των ΜΚΟ. Παρά την πρόθεση της Επιτροπής να αποκεντρώσει την εφαρμογή της αναπτυξιακής βοήθειας, η νομική και διοικητική

επιλεξιμότητα των υποψηφίων εξετάστηκε σε κεντρικό επίπεδο στις Βρυξέλλες, πράγμα που είχε ως αποτέλεσμα τόσο μεγάλες καθυστερήσεις που οι αντιπροσωπείες δεν διέθεταν αρκετό χρόνο για να προβούν στην τεχνική και οικονομική εξέταση των προτεινόμενων δράσεων. Γενικά, η νέα διαδικασία αποδείχθηκε πολύπλοκη και χρονοβόρα. Μολονότι η πρόσκληση για υποβολή προτάσεων δημοσιεύθηκε τον Σεπτέμβριο του 2000, οι πρώτες συμβάσεις υπογράφηκαν μόνο τον Δεκέμβριο του 2001.

RESAL

41. Για διάφορες δράσεις στήριξης, η Επιτροπή συνέστησε το 1998 μια κοινοπραξία από επτά ανεξάρτητες εταιρείες παροχής συμβουλών με σκοπό την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Δικτύου Επισιτιστικής Ασφάλειας (RESAL).

42. Τα κυριότερα καθήκοντα του RESAL ήταν να παρέχει βοήθεια στη διαμόρφωση στρατηγικών επισιτιστικής ασφάλειας και στην ανάλυση καταστάσεων επισιτιστικής ασφάλειας, να διαμορφώνει προτάσεις σχετικά με τις δράσεις επισιτιστικής ασφάλειας, να εφαρμόσει ένα σύστημα συγκέντρωσης και ανάλυσης δεδομένων (περιλαμβανόμενων σε μηνιαίες και τριμηνιαίες εκθέσεις) και να βελτιώσει τα συστήματα πληροφόρησης σχετικά με θέματα επισιτιστικής ασφάλειας (παρακολούθηση των τιμών, προβλέψεις συγκομιδών κ.λπ.). Τα αποτελέσματα του συστήματος πληροφόρησης διατέθηκαν μέσω του Διαδικτύου.

43. Γενικά το RESAL λειτουργήσε ορθά και ήταν ιδιαίτερα αποτελεσματικό στην παροχή ειδικών συμβουλών υπό μορφή μελετών και εργασιών στη διαμόρφωση πολιτικών και στρατηγικών επισιτιστικής ασφάλειας που ζήτησαν τόσο η Επιτροπή όσο και οι δικαιούχοι χώρες.

44. Μολονότι το δίκτυο πληροφοριών ήταν μια καλή πρωτοβουλία για να συγκεντρωθούν οι υπάρχουσες πληροφορίες και να παρουσιαστούν σε προσίτη μορφή στο κοινό, θα πρέπει να σημειωθεί ότι η ποιότητα των πληροφοριών δεν ήταν καθόλου καλύτερη από εκείνη των πηγών, οι οποίες δεν ήταν πάντοτε αξιόπιστες. Επιπλέον, τα πληροφοριακά στοιχεία στην ιστοσελίδα RESAL δεν ήταν πάντοτε ενημερωμένα: τον Αύγουστο του 2001, παραδείγματος χάρι, για το ήμισυ των χωρών που ανέλυσε το Συνέδριο, οι πληροφορίες, οι οποίες θα έπρεπε να είχαν παρασχεθεί σε μηνιαία βάση, χρονολογούνταν περισσότερο από τέσσερις μήνες.

45. Στο πλαίσιο της πολιτικής κλεισίματος των γραφείων της τεχνικής βοήθειας, η Επιτροπή διέκοψε τη σύμβαση με το RESAL από 1ης Σεπτεμβρίου 2001. Αντ' αυτής, 20 νεοπροσλαμβανόμενοι εμπειρογνώμονες με παρόμοια καθήκοντα και αρμοδιότητες, όπως εκείνα του RESAL, πρόκειται να απασχοληθούν σε 15 αντιπροσωπείες σε χώρες προτεραιότητας και πέντε επιπλέον εμπειρογνώμονες στις υπηρεσίες της Επιτροπής στις Βρυξέλλες.

Διαχειριστικές πληροφορίες

46. Μολονότι η Επιτροπή στις Βρυξέλλες διαθέτει αξιόπιστα πληροφοριακά στοιχεία σχετικά με τη διάθεση, την ανάλυση και την αποδέσμευση κεφαλαίων για τα προγράμματα επισιτιστικής ασφάλειας, δεν ήταν σε θέση να παράσχει αξιόπιστες πληροφορίες για τη χρησιμοποίηση κεφαλαίων που καταβλήθηκαν και για την πρόοδο των τμημάτων των προγραμμάτων (¹). Το λογιστικό σύστημα SIN-COM 2 της Επιτροπής δεν μπορούσε να εξακριβώσει όλες τις σχετικές συμβάσεις επισιτιστικής ασφάλειας και πληρωμές ως προς τις συμβάσεις αυτές και συνεπώς δεν μπορούσε να παράσχει πλήρη και λεπτομερή σχετικά στοιχεία. Μολονότι τέτοιες πληροφορίες ήταν συνήθως διαθέσιμες στο επίπεδο των αντιπροσωπειών, δεν κοινοποιούνταν συστηματικά στις υπηρεσίες της Επιτροπής στις Βρυξέλλες. Οι ετήσιες εκδόσεις της Επιτροπής που προορίζονταν για τις αρμόδιες για τον προϋπολογισμό αρχές σχετικά με την εφαρμογή του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1292/96 δεν περιείχαν πληροφοριακά στοιχεία σχετικά με τη χρησιμοποίηση των ανταλλαγματικών κεφαλαίων. Τούτο είναι αντίθετο προς το άρθρο 31 παράγραφος 3 του κανονισμού αυτού, το οποίο ορίζει σαφώς ότι η ετήσια έκθεση της Επιτροπής για την εκτέλεση των δράσεων επισιτιστικής βοήθειας και επισιτιστικής ασφάλειας πρέπει να περιλαμβάνει πληροφορίες σχετικά με τις δράσεις που έχουν αναληφθεί δυνάμει των ανταλλαγματικών κεφαλαίων που αποφέρει η επισιτιστική βοήθεια.

47. Οι ετήσιες εκδόσεις της Επιτροπής για την εκτέλεση των ενεργειών της επισιτιστικής βοήθειας και της επισιτιστικής ασφάλειας μπορούν να χρησιμοποιηθούν μόνο με τη μεγαλύτερη προσοχή για αναλύσεις, όπως τη σύγκριση ενός οικονομικού έτους με ένα άλλο, λόγω των προαναφερθέντων προβλημάτων και του γεγονότος ότι η παρουσίαση των τμημάτων της βοήθειας άλλαξε από το ένα οικονομικό έτος στο άλλο.

Ενέργειες

Προετοιμασία των παρεμβάσεων

48. Βάσει των επίσημων επιστολών (στην πραγματικότητα συμβάσεων που υπογράφησαν από την Επιτροπή και τη δικαιούχο χώρα) στις οποίες είναι συννημένα τα συνολικά ετήσια σχέδια επισιτιστικής ασφάλειας, μπορεί να ξεκινήσει η προετοιμασία των μεμονωμένων σχεδίων και ενεργειών.

49. Αυτή η διαδικασία υπήρξε γενικά επαχθής και βραδεία στις περισσότερες δικαιούχους χώρες. Τούτο οφειλόταν μεταξύ άλλων στους εξής παράγοντες:

- α) καθώς τα έγγραφα στρατηγικής για την επισιτιστική ασφάλεια συνήθως δεν καθορίζουν σαφείς προτεραιότητες, η όλη διαδικασία καθορισμού των προτεραιοτήτων μετατίθεται στο στάδιο προγραμματισμού·
- β) οι διοικητικές διαδικασίες, τόσο στην Επιτροπή όσο και στη δικαιούχο χώρα, είναι πολύπλοκες·

(¹) Βλέπε διαδοχικές επιφυλάξεις των δηλώσεων αξιοπιστίας του Συνεδρίου, που κατέληξαν στην ετήσια έκθεση για το οικονομικό έτος 1999, σημεία 8.11-8.13 (ΕΕ C 342 της 1.12.2000).

- γ) ο κανονισμός του Συμβουλίου επιτρέπει μια μεγάλη ποικιλία ενεργειών, οι οποίες μπορούν να πραγματοποιηθούν στο πλαίσιο κονδυλίων του προϋπολογισμού για την επισιτιστική ασφάλεια, πράγμα το οποίο απαιτεί ιδιαίτερες προσπάθειες για να καθοριστεί το ειδικό περιεχόμενο των προγραμμάτων επισιτιστικής ασφάλειας με τους ενδιαφερόμενους εταίρους.

Ως αποτέλεσμα, για ορισμένες από τις δικαιούχους χώρες δεν εκπονήθηκε κανένα πρόγραμμα για ορισμένα έτη.

50. Ο κανονισμός ορίζει ότι οι πράξεις επισιτιστικής ασφάλειας πρέπει να εντάσσονται σε ένα πολυετές σχέδιο (²). Ένα πολυετές σχέδιο είναι αναγκαίο να παρουσιάζει μακροπρόθεσμες προοπτικές για τον τρόπο αντικατάστασης της επισιτιστικής βοήθειας από πράξεις επισιτιστικής ασφάλειας, έτσι ώστε να μπορεί να καθοριστεί ένα συναφές σύνολο δραστηριοτήτων για ορισμένα έτη. Μέχρι πρόσφατα ο προγραμματισμός γινόταν σε ετήσια βάση. Από το 2001 η Επιτροπή καταρτίζει πολυετή προγράμματα για ορισμένες δικαιούχους χώρες, παραδείγματος χάρι για τη Μοζαμβίκη.

51. Το άρθρο 3 του κανονισμού του Συμβουλίου απαιτεί μια προσέγγιση η οποία εξασφαλίζει τη συμπληρωματικότητα των ενεργειών που χρηματοδοτούνται από διάφορες πηγές. Στις περισσότερες χώρες όπου πραγματοποιήσε επίσκεψη το Συνέδριο, τα προγράμματα επισιτιστικής ασφάλειας δεν είχαν καλά ενταχθεί στα κύρια προγράμματα. Το κονδύλιο της επισιτιστικής ασφάλειας θεωρείται από ορισμένα ενδιαφερόμενα μέρη ως μια ενδιαφέρουσα συμπληρωματική πηγή χρηματοδότησης. Στην περίπτωση της Αιθιοπίας, παραδείγματος χάρι, τα κονδύλια για την επισιτιστική ασφάλεια χρησιμοποιήθηκαν για να αντισταθμιστεί η έλλειψη των γεωργικών σκελών στο έβδομο και ιδιαίτερα στο όγδοο ΕΤΑ. Σε ορισμένες χώρες ωστόσο κατεβλήθησαν προσπάθειες να συνδεθούν ορισμένοι τύποι ενεργειών με τα κονδύλια της επισιτιστικής ασφάλειας. Στο Νίγηρα σχέδια αγροτικής ανάπτυξης χρηματοδοτήθηκαν από τα ΕΤΑ, ενώ τα κονδύλια της επισιτιστικής ασφάλειας χρησιμοποιήθηκαν κυρίως για τη χρηματοδότηση δραστηριοτήτων στήριξης και συγκρότησης της δυναμικότητας (π.χ. οργανισμός επισιτιστικής ασφάλειας και διαχείρισης κρίσεων, αποθήκευση τροφίμων, γεωργικές απογραφές). Στη Μαδαγασκάρη οι πράξεις επισιτιστικής ασφάλειας που χρηματοδοτήθηκαν από το γενικό προϋπολογισμό συμπληρώνουν τα σχέδια αγροτικής ανάπτυξης που χρηματοδοτούνται από το έβδομο και όγδοο ΕΤΑ, και οι δύο διαφορετικοί οικονομικοί πόροι χρησιμοποιούνται συνεκτικά. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι στη χώρα αυτή υπάρχει μόνο μία αναπτυξιακή στρατηγική, η οποία διέπει τις πράξεις αγροτικής ανάπτυξης, επισιτιστικής ασφάλειας και καταπολέμησης της φτώχειας ανεξάρτητα από την πηγή τους.

Εξακρίβωση των σχεδίων

52. Η εξακρίβωση των σχεδίων στις περισσότερες χώρες όπου πραγματοποιήθηκε επίσκεψη από το Συνέδριο δεν ήταν διαρθρωμένη. Εκτός από τη Βολιβία, δεν υπήρχε κανένα αποδεικτικό στοιχείο διάρθρωσης επιτόπου το οποίο θα μπορούσε να οδηγήσει στην επιλογή σχεδίων βάσει σαφών προτεραιοτήτων και κριτηρίων. Στην Υεμένη, παραδείγματος χάρι, το σημαντικότερο κριτήριο ήταν ότι τα σχέδια θα έπρεπε να είναι ομοιόμορφα καταναμεμένα σε ολόκληρη τη χώρα: το αποτέλεσμα ήταν μια διασπορά ενός μεγάλου αριθμού σχεδίων που επιλέχθηκαν σε μια επί τούτου βάση.

(²) Λειτουργικές σκέψεις 13 και 14 και άρθρο 3 παράγραφος 4.

53. Ο σχεδιασμός και ο προγραμματισμός των πράξεων επισιτιστικής ασφάλειας που εξέτασε το Συνέδριο είχε καταστεί δυσχερής από την έλλειψη μελετών σκοπιμότητας. Παραδείγματος χάρη, στην Υεμένη πριν από την έναρξη μιας πράξης δεν προηγήθηκε σχεδόν καμία μελέτη σκοπιμότητας. Τα περισσότερα σχέδια εκτελέστηκαν χωρίς διαδικασία προηγούμενης αιτιολόγησης και χωρίς να ζητηθεί η γνώμη του τοπικού πληθυσμού. Στην Αιθιοπία κανένα από τα σχέδια που εξετάστηκαν επιτόπου δεν είχε αποτελέσει αντικείμενο χρηματοδοτικής ή οικονομικής ανάλυσης πριν από την εκτέλεση. Στη Μαδαγασκάρη επίσης δεν είχε επαρκώς εξεταστεί η βιωσιμότητα και η διάρκεια των πράξεων επισιτιστικής ασφάλειας.

54. Εντούτοις, πολλά από τα σχέδια όπου πραγματοποιήθηκε επίσκεψη από το Συνέδριο, όταν εγκρίθηκαν, εκτελέστηκαν ορθά από τεχνικής πλευράς και ήταν χρήσιμα για τον ενδιαφερόμενο πληθυσμό. Εξαιρέση αποτελούσαν τα σχέδια άρδευσης στην Υεμένη και στη Βολιβία για τα οποία είτε δεν είχαν ολοκληρωθεί είτε δεν είχαν συντηρηθεί τα φράγματα και οι υδραγωγοί με αποτέλεσμα η άρδευση να είναι περιορισμένη.

Εκτέλεση

Συμμετοχή των δικαιούχων

55. Ένας υψηλός βαθμός συμμετοχής των κυβερνήσεων των δικαιούχων χωρών κατά το σχεδιασμό των πράξεων επισιτιστικής βοήθειας είναι βασικός για την τελική επιτυχία τους. Ιδιαίτερα, θα πρέπει να καθιερωθούν διοικητικές διαρθρώσεις σε κεντρικό και τοπικό επίπεδο για να εξασφαλιστεί η βιωσιμότητα των σχεδίων.

56. Η συμμετοχή των κεντρικών κυβερνήσεων στον κύκλο του σχεδίου γενικά είναι περιορισμένη. Σε ορισμένες χώρες, όπου πραγματοποιήθηκε επίσκεψη από το Συνέδριο, οι δραστηριότητες της επισιτιστικής ασφάλειας ανατίθενται σε τοπικούς οργανισμούς με ένα μάλλον ελάχιστα συντονισμένο τρόπο (π.χ. Υεμένη, Αιθιοπία). Σε άλλες χώρες, όπως στη Μαδαγασκάρη και στη Βολιβία, συστάθηκαν ειδικοί οργανισμοί για την εκτέλεση του προγράμματος.

57. Στο Νίγηρα, δημιουργήθηκε μια μονάδα διαχείρισης για τις δράσεις επισιτιστικής βοήθειας/επισιτιστικής ασφάλειας, μέσω της οποίας λειτουργεί ικανοποιητικά ο συντονισμός μεταξύ του κράτους και των χορηγών. Εντούτοις, η κυβερνητική δέσμευση σ' αυτό το εθνικό σύστημα επισιτιστικής ασφάλειας παραμένει ανεπαρκής, με αποτέλεσμα να αναλάβουν τον διευθύνοντα ρόλο οι χορηγοί και όχι η κυβέρνηση.

58. Η ενεργός συμμετοχή του πληθυσμού είναι τουλάχιστον τόσο σημαντική όσο και ο βαθμός συμμετοχής της κεντρικής διοίκησης. Σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1292/96 ⁽¹⁾, οι δικαιούχοι θα πρέπει να μετατραπούν σε ενεργούς παράγοντες της ανάπτυξής τους. Συνεπώς, θα πρέπει να στηρίζουν ενεργώς τα σχέδια αν αυτά έχουν την πιθανότητα να γίνουν βιώσιμα και διαρκή.

59. Οι τοπικές κοινότητες θα έχουν το αίσθημα ευθύνης για ένα σχέδιο μόνο αν έχουν συμμετάσχει από το στάδιο εξακρίβωσης μέχρι τη λήξη της διαδικασίας. Επιπλέον, οι πράξεις επισιτιστικής ασφάλειας δεν θα είναι βιώσιμες χωρίς τη λειτουργία τοπικών διαρθρώσεων στις κοινότητες για τη στήριξη του τοπικού πληθυσμού στον καθορισμό των αναγκών του και στην εφαρμογή και διαχείριση των σχεδίων. Στην πράξη, η συμμετοχή τους στον κύκλο του σχεδίου ήταν πολύ περιορισμένη σε όλες τις χώρες όπου πραγματοποιήθηκε επίσκεψη από το Συνέδριο με εξαίρεση τη Βολιβία.

60. Στην Υεμένη και στη Γεωργία ιδιαίτερα, δεν υπήρχε κανένα αποδεικτικό στοιχείο ότι ζητήθηκε η γνώμη του πληθυσμού. Οι πράξεις εφαρμόζονται χωρίς εκτίμηση της κατάστασης του τοπικού πληθυσμού ή εξήγηση για τους λόγους που μία δεδομένη πράξη θα πρέπει να έχει προτεραιότητα ή για το λόγο επιλογής ιδιαίτερων ομάδων στόχου. Στην Υεμένη, οι τοπικές διοικητικές υπηρεσίες είχαν σοβαρά προβλήματα για να πείσουν τις κοινότητες σχετικά με τη χρησιμότητα των προτεινόμενων πράξεων.

61. Στις περισσότερες χώρες όπου πραγματοποιήθηκε επίσκεψη δεν υπάρχει επαρκής διαρθρωτική ικανότητα σε τοπικό επίπεδο για τη διαχείριση και την παρακολούθηση των σχεδίων, καθώς και για τη στήριξη του τοπικού πληθυσμού από διοικητική και τεχνική άποψη. Μολονότι στη Βολιβία οι τοπικές κοινότητες λειτουργούν σωστά, η ικανότητα συντονισμού τους είναι μειωμένη λόγω του γεγονότος ότι το βασικό τεχνικό προσωπικό τους ανανεώνεται συχνά μετά από εκλογές για πολιτικούς λόγους.

Καθυστερήσεις

62. Σε όλες σχεδόν τις δικαιούχους χώρες υπήρχαν σημαντικές καθυστερήσεις μεταξύ της απόφασης χρηματοδότησης και της έναρξης της εφαρμογής των προγραμμάτων και των σχεδίων. Ως αποτέλεσμα παρέμεναν ακρησιμοποιήτα επί πολλά έτη σημαντικά ποσά μη δαπανηθέντων κεφαλαίων.

63. Γενικά, οι καθυστερήσεις για την εκτέλεση των πρώτων προγραμμάτων (για το έτος 1996) ήταν ιδιαίτερα σημαντικές. Τούτο οφείλεται εν μέρει στους λόγους που ήδη αναφέρθηκαν όσον αφορά την προετοιμασία των παρεμβάσεων (βλέπε σημείο 49). Τα προβλήματα προσωπικού και τα βραχυπρόθεσμα αποτελέσματα της αναδιοργάνωσης της Επιτροπής εξηγούν επίσης τις σημαντικές καθυστερήσεις στις πληρωμές, παραδείγματος χάρη, στην Αιθιοπία, Υεμένη και Μαδαγασκάρη, οι οποίες δυσχέραιναν την ομαλή διεξαγωγή των προγραμμάτων.

64. Επίσης, προκλήθηκαν καθυστερήσεις και από τις δικαιούχους χώρες. Για παράδειγμα, οι κυβερνήσεις της Υεμένης και του Νίγηρα δεν ήταν σε θέση να συμφωνήσουν για την εκτέλεση των γεωργικών απογραφών, οι οποίες είναι βασικές για την λήψη πληροφοριών σχετικά με την κατάσταση της επισιτιστικής ασφάλειας. Στην Αιθιοπία ο ασαφής καταμερισμός των αρμοδιοτήτων μεταξύ των υπουργείων και των φορέων υλοποίησης, καθώς και μεταξύ της κεντρικής κυβέρνησης και των κυβερνήσεων των περιφερειακών κρατών προκάλεσε επίσης καθυστερήσεις.

⁽¹⁾ Άρθρο 1 παράγραφος 3 πέμπτο εδάφιο.

Προϋπολογιστική στήριξη

65. Σε ορισμένες χώρες, η κοινοτική βοήθεια χορηγείται υπό μορφή προϋπολογιστικής στήριξης (όπως προβλέπεται στο άρθρο 2 παράγραφος 5 του κανονισμού του Συμβουλίου), με την επιφύλαξη ενός αποτελεσματικού προγραμματισμού, εκτέλεσης και παρακολούθησης του εθνικού προϋπολογισμού, ήτοι μιας τακτικής επίβλεψης και ελέγχου των δημοσίων δαπανών.

66. Συνήθως, η προϋπολογιστική στήριξη χρηματοδοτείται από το ισόποσο (σε τοπικό νόμισμα) ξένου συναλλάγματος με το οποίο η Επιτροπή επέτρεψε στις δικαιούχους χώρες να χρηματοδοτούν τις εισαγωγές ειδών διατροφής, για τις οποίες οι δικαιούχοι χώρες πρέπει να προσκομίσουν αποδεικτικά στοιχεία. Εντούτοις, σε ένα πλαίσιο απελευθερωμένων εισαγωγών, όπως συμβαίνει προς το παρόν σε όλες σχεδόν τις δικαιούχους χώρες, πρόκειται για ένα τεχνητό κατασκεύασμα για μία παρέμβαση η οποία εκ των πραγμάτων αποτελεί μια γενική συναλλαγματική διευκόλυνση με σκοπό τη στήριξη του ισοζυγίου πληρωμών των ενδιαφερομένων χωρών.

67. Στις περισσότερες περιπτώσεις της προϋπολογιστικής στήριξης, καθορίζονται τομείς στόχου, π.χ. στήριξη του κοινωνικού τομέα, στήριξη των επενδύσεων ή στήριξη για την κάλυψη των επαναλαμβανόμενων εξόδων. Οι εκτιμήσεις βάσει των οποίων επιλέγεται η μία ή η άλλη προσέγγιση συνήθως δεν είναι τεκμηριωμένες. Επιπλέον, η προϋπολογιστική στήριξη χορηγείται μόνο όταν πληρούνται ορισμένοι όροι. Οι όροι αυτοί μπορεί να αφορούν, μεταξύ άλλων, μακροοικονομικούς παράγοντες, προϋπολογιστικούς δείκτες (π.χ. ποσοστό δαπανώμενο στην υγεία ή στην εκπαίδευση) ή διοικητικές μεταρρυθμίσεις κυβερνητικών υπηρεσιών. Ένα γενικό κριτήριο θα πρέπει να είναι το εξής: η προϋπολογιστική στήριξη θα πρέπει να χορηγείται μόνο όταν καθοριστεί αποτελεσματική διαχείριση και έλεγχος των εθνικών προϋπολογιστικών και λογιστικών συστημάτων ή, όταν δεν συμβαίνει αυτό, τουλάχιστον όταν επιτυγχάνονται σημαντικές βελτιώσεις ⁽¹⁾.

68. Προϋπολογιστική στήριξη χορηγήθηκε στη Γεωργία, στη Μαδαγασκάρη, στο Νίγηρα και στην Υεμένη, μολοντί τα προϋπολογιστικά και λογιστικά συστήματα δεν ήταν επαρκή. Οι πληρωμές ανεστάλησαν διότι οι χώρες δεν πληρούσαν τους όρους, στην περίπτωση της Γεωργίας (μακροοικονομικοί όροι) και της Μαδαγασκάρης (μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης της).

69. Οι αποφάσεις να ανασταλούν οι πληρωμές, μολοντί ήταν εξ ολοκλήρου αιτιολογημένες από τη μη πλήρωση των όρων, οδήγησαν σε σοβαρή διακοπή της εκτέλεσης των προγραμμάτων επισιτιστικής ασφάλειας, παραδείγματος χάρι στον κοινωνικό τομέα όπου η χρηματοδότηση από τον εθνικό προϋπολογισμό εξαρτάτο από την κοινοτική χρηματοδότηση. Η προϋπολογιστική στήριξη, η οποία εξαρτάται από μακροοικονομικούς παράγοντες, μπορεί κατά συνέπεια εύκολα να γίνει ασυμβίβαστη με τις πράξεις επισιτιστικής ασφάλειας οι οποίες προορίζονται ειδικά να βελτιώνουν την κατάσταση της επισιτιστικής ασφάλειας σε τοπικό επίπεδο.

Παρακολούθηση

70. Η παρακολούθηση πρέπει κυρίως να πραγματοποιείται από την κεντρική ή τοπική διοίκηση μαζί με την αντιπροσωπεία της Επιτροπής. Γενικά οι κεντρικές υπηρεσίες της Επιτροπής και οι αντιπροσωπείες δεν συμμετέχουν σε μεγάλο βαθμό στην παρακολούθηση των σχεδίων. Στις περισσότερες χώρες η παρακολούθηση πραγματοποιείται από τις ΤΜΕΑ.

71. Στη Γεωργία η κυβέρνηση δεν δείχνει μεγάλο ενδιαφέρον στην παρακολούθηση, με εξαίρεση τα σχέδια που διαχειρίζεται το Υπουργείο Υγείας, το οποίο είναι αρμόδιο για οικογενειακά επιδόματα για τα οποία η παρακολούθηση είναι στενή και αποτελεσματική. Στην Υεμένη, δεν διενεργήθηκε κανένας έλεγχος στις πράξεις επισιτιστικής ασφάλειας από τις εθνικές διοικητικές αρχές.

72. Παρά το γεγονός ότι η παρακολούθηση των ΤΜΕΑ δυσχεραίνονταν από τη γεωγραφική διασπορά και την απομάκρυνση των σχεδίων στην Αιθιοπία, οι εκδόσεις αυτές οι οποίες προσκομίστηκαν από τις ΤΜΕΑ παρείχαν γενικά μια σαφή και πλήρη εικόνα της κατάστασης προόδου των εργασιών.

Αξιολόγηση και έλεγχοι

73. Η Επιτροπή για να καθορίσει αν επιτεύχθηκαν οι στόχοι που προβλέπονταν κατά το στάδιο αξιολόγησης θα πρέπει να προβαίνει σε τακτικές αξιολογήσεις των πράξεων επισιτιστικής ασφάλειας. Τούτο δεν έχει επαρκώς πραγματοποιηθεί και με εξαίρεση την Αιθιοπία, πραγματοποιήθηκαν μόνο ελάχιστες ανεξάρτητες αξιολογήσεις. Εν πάση περιπτώσει, για να είναι δυνατή μια σωστή αξιολόγηση του αντίκτυπου και της αποτελεσματικότητας των πράξεων επισιτιστικής ασφάλειας, είναι αναγκαίοι οι ελέγξιμοι δείκτες απόδοσης για όλα τα σχέδια και τα προγράμματα. Εκτός από τη Βολιβία δεν ήταν δυνατό να διαπιστωθούν αποδεικτικά στοιχεία τέτοιων δεικτών σε καμία από τις χώρες που εξέτασε το Συνέδριο.

74. Στις περισσότερες από τις επίσημες επιστολές ή στα σχετικά μνημόνια συμφωνίας αναφερόταν ότι έπρεπε να διενεργηθούν δημοσιονομικοί έλεγχοι των προγραμμάτων. Οι έλεγχοι που κάλυπταν το σύνολο του προγράμματος, ή τμήμα αυτού στις περιπτώσεις των ονομαζόμενων ενδιάμεσων αξιολογήσεων άρχισαν να διενεργούνται μόνο από το 2001 και μετά.

75. Το γεγονός ότι οι έλεγχοι διενεργούνται αρκετά έτη μετά την έναρξη των προγραμμάτων σημαίνει ότι συχνά είναι δύσκολο να ανευρεθούν δικαιολογητικά έγγραφα ή να ληφθούν εξηγήσεις για τις εκτιμήσεις που αιτιολογούν τις πράξεις. Επίσης, σε μια τέτοια κατάσταση, οι αδυναμίες του συστήματος εσωτερικού ελέγχου, τουλάχιστον για το εν λόγω πρόγραμμα, δεν μπορούν πλέον να διορθωθούν και για άλλα υπό εκτέλεση προγράμματα μπορούν να αντιμετωπιστούν μόνο σε ένα πολύ καθυστερημένο στάδιο.

76. Οι κεντρικές υπηρεσίες της Επιτροπής δεν διαθέτουν πλήρη ή ενημερωμένη εικόνα των διενεργηθέντων ελέγχων, για τους οποίους οι πρωτοβουλίες λαμβάνονται από τις αντιπροσωπείες, διότι οι αντιπροσωπείες δεν ενημερώνουν συστηματικά τις κεντρικές υπηρεσίες σχετικά με τις προγραμματιζόμενους και διενεργούμενους ελέγχους.

⁽¹⁾ Ειδική έκθεση αριθ. 5/2001, για την χρησιμοποίηση των ανταλλαγματικών κεφαλαίων στις χώρες ΑΚΕ (ΕΕ C 257 της 14.9.2001) και ειδική έκθεση αριθ. 1/2002, για την μακροοικονομική βοήθεια και τις διαρθρωτικές διευκολύνσεις προσαρμογής (ΕΕ C 121 της 23.5.2002).

77. Η ποιότητα του περιεχομένου των ελέγχων και η περιεκτικότητα των εκθέσεων ελέγχου συχνά δεν είχαν επαρκώς εκτιμηθεί. Κατά συνέπεια, δεν λαμβάνονταν πάντοτε ενδεδειγμένα μέτρα όταν οι έλεγχοι δεν διενεργούνταν ικανοποιητικά, ή όταν οι εκθέσεις ελέγχου παρουσίαζαν ελλείψεις, παραδείγματος χάρι όσον αφορά το σύστημα εσωτερικού ελέγχου των πληρωμών.

Συντονισμός χορηγών

Συντονισμός σε κεντρικό επίπεδο

78. Στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1292/96 ορίζεται ότι η Κοινότητα και τα κράτη μέλη της πρέπει να συντονίζουν στενά τις πολιτικές συνεργασίας τους για την ανάπτυξη όσον αφορά τις πράξεις επισιτιστικής βοήθειας και επισιτιστικής ασφάλειας, και ότι πρέπει να προβλεφθεί στενή συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών και της Επιτροπής εντός της επιτροπής επισιτιστικής ασφάλειας και επισιτιστικής βοήθειας του Συμβουλίου (ΕΕΑΕΒ) ⁽¹⁾.

79. Στο άρθρο 20 ορίζεται επίσης ότι τα κράτη μέλη και η Επιτροπή παρέχουν αμοιβαίως κάθε αναγκαία βοήθεια και ανταλλάσσουν κάθε χρήσιμη πληροφορία σχετικά με την εκτέλεση των δράσεων επισιτιστικής βοήθειας και επισιτιστικής ασφάλειας. Ειδικότερα, στο άρθρο 28 ορίζεται ότι τα κράτη μέλη κοινοποιούν στην Επιτροπή τις εθνικές δράσεις επισιτιστικής βοήθειας και επισιτιστικής ασφάλειας, και ότι ο συντονισμός και η συνεργασία μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών μελών αποτελεί αντικείμενο τακτικής ανταλλαγής πληροφοριών στο πλαίσιο της ΕΕΑΕΒ. Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 30, τα κράτη μέλη και η Επιτροπή κοινοποιούν εκατέρωθεν τα αποτελέσματα των εργασιών αξιολόγησης, καθώς και τις αναλύσεις ή μελέτες και προσπαθούν να θέσουν σε εφαρμογή κοινές δράσεις αξιολόγησης.

80. Εντούτοις, στην πραγματικότητα αυτές οι διατάξεις του κανονισμού δεν εφαρμόζονται κατάλληλα. Τα κράτη μέλη δεν κοινοποίησαν στην Επιτροπή τις διμερείς δράσεις τους για την επισιτιστική βοήθεια και την επισιτιστική ασφάλεια. Η διάταξη ενημέρωσης για τις δράσεις επισιτιστικής ασφάλειας αποτελεί μονόδρομο. Η Επιτροπή ενημερώνει τα κράτη μέλη αλλά όχι και το αντίστροφο, όπως τόνισε το Συνέδριο επανειλημμένως σχετικά με άλλα προγράμματα ⁽²⁾.

81. Η βελγική προεδρία της ΕΕΑΕΒ τον Σεπτέμβριο του 2001 παρουσίασε μονομερώς τη βελγική εθνική πολιτική της επισιτιστικής βοήθειας και επισιτιστικής ασφάλειας και πρότεινε τα κράτη μέλη να παρουσιάσουν με τη σειρά τους τις δικές τους πολιτικές για την επισιτιστική ασφάλεια εντός της ΕΕΑΕΒ ⁽³⁾. Η πρωτοβουλία αυτή δεν βρήκε ωστόσο ανταπόκριση από τα άλλα κράτη μέλη.

82. Επίσης, οι κυριότερες συστάσεις των συμπερασμάτων του Συμβουλίου της 19ης Δεκεμβρίου 2001 σχετικά με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1292/96 ⁽⁴⁾ δεν λαμβάνουν υπόψη τη σύσταση της ανακοίνωσης της Επιτροπής ⁽⁵⁾ σύμφωνα με την οποία ο ρόλος της ΕΕΑΕΒ πρέπει να ενισχυθεί επικεντρώνοντάς τον περισσότερο σε στρατηγικά και τομεακά θέματα.

83. Οι πληροφορίες που έλαβαν από την Επιτροπή οι εκπρόσωποι των κρατών μελών στην ΕΕΑΕΒ δεν διαβιβάζονται συστηματικά στις πρεσβείες τους επιτόπου: παραδείγματος χάρι, οι πρεσβείες των κρατών μελών της ΕΕ στη Γεωργία εξέφρασαν το παράπονο για το γεγονός ότι δεν είχαν καμία αναπληροφόρηση για τις κοινοτικές πολιτικές σχετικά με την επισιτιστική ασφάλεια από τους υπουργούς εξωτερικών των κρατών μελών ή από τους υπουργούς της συνεργασίας για την ανάπτυξη.

Συντονισμός σε τοπικό επίπεδο

84. Σε τοπικό επίπεδο υπήρχαν τακτικές συνεδριάσεις μεταξύ των εκπροσώπων των κρατών μελών και των αντιπροσωπειών της Επιτροπής. Στις περισσότερες χώρες όπου πραγματοποιήθηκε επίσκεψη, ο συντονισμός συνίστατο σε ανταλλαγή πληροφοριών μόνο, στη Μαδαγασκάρη όμως ιδιαίτερα υπήρχε έντονη συνεργασία με άλλους χορηγούς, πράγμα που οδήγησε σε μια κοινή βάση δεδομένων των χορηγών η οποία περιείχε όλες τις λεπτομέρειες των σχεδίων που χρηματοδοτήθηκαν από τους χορηγούς στη χώρα. Στο Νίγηρα, ο συντονισμός μεταξύ των χορηγών που συμμετέχουν στον οργανισμό συντονισμού για την πρόληψη και τη διαχείριση των επισιτιστικών κρίσεων ήταν επίσης στενός.

85. Με εξαίρεση τη Μαδαγασκάρη και τον Νίγηρα, ο συντονισμός με άλλους πολυμερείς χορηγούς [Παγκόσμια Τράπεζα (ΠΤ), Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ), Πρόγραμμα Ανάπτυξης των Ηνωμένων Εθνών (ΠΑΗΕ), FAO] είναι οριακός, μολονότι σε πολλές χώρες η ΠΤ και το ΔΝΤ βοηθούν επί του παρόντος την κυβέρνηση να καταρτίσει έγγραφο στρατηγικής για την εθνική πολιτική της καταπολέμησης της φτώχειας. Καθώς η καταπολέμηση της φτώχειας και η επισιτιστική ασφάλεια είναι πολύ στενά συνδεδεμένες, θα πρέπει να υπάρχει στενός συντονισμός για το θέμα αυτό μεταξύ της κυβέρνησης, της Κοινότητας και των ΠΤ/ΔΝΤ με σκοπό να παρεμποδίζονται οι αντιφάσεις.

86. Στις περισσότερες χώρες όπου πραγματοποιήθηκε επίσκεψη διαπιστώθηκαν συστήματα πληροφόρησης, αν και ανεπαρκούς ποιότητας, τα οποία εξέταζαν πτυχές της επισιτιστικής ασφάλειας, υπό μορφή πληροφοριών για τη γεωργική παραγωγή, συστημάτων πληροφόρησης για τις αγορές και συστημάτων έγκαιρης προειδοποίησης. Τα συστήματα αυτά χρησιμοποιούνταν εν μέρει από τις κυβερνητικές υπηρεσίες και εν μέρει από τους χορηγούς. Το γεγονός αυτό οδήγησε σε διασπορά πληροφοριών καθώς και στην αλληλεπικάλυψη των συστημάτων πληροφόρησης, πράγμα το οποίο θα μπορούσε να αποφευχθεί με έναν καλύτερο συντονισμό.

⁽¹⁾ Αιτιολογικές σκέψεις 3 και 23.

⁽²⁾ Ειδική έκθεση αριθ. 7/98 για τη Νότιο Αφρική (ΕΕ C 241 της 31.7.1998, σημεία 93-97)· ειδική έκθεση αριθ. 4/2000 για την αποκατάσταση (ΕΕ C 113 της 19.4.2000, σημεία 37-41)· ειδική έκθεση αριθ. 19/2000 για την Παλαιστίνη (ΕΕ C 32 της 31.1.2001, σημεία 84-88).

⁽³⁾ Μη επίσημο έγγραφο 6/01 (ALIM) της 6ης Σεπτεμβρίου 2001.

⁽⁴⁾ Έγγραφο του Συμβουλίου 15390/01 (ALIM) της 17ης Δεκεμβρίου 2001.

⁽⁵⁾ Σύσταση αριθ. 9 της ανακοίνωσης της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο [COM(2001) 473 τελικό, της 12ης Σεπτεμβρίου 2001, σ. 5].

87. Η έλλειψη συντονισμού μεταξύ των χορηγών εμποδίζει την εκπόνηση εθνικών, συνολικών και ενιαίων στρατηγικών, τις οποίες θα πρέπει να ακολουθούν όλοι οι χορηγοί. Κατά την άποψη ορισμένων σημαντικών χορηγών, η δικαιούχος χώρα θα πρέπει επομένως να φροντίζει για το συντονισμό μεταξύ των διαφόρων χορηγών. Εντούτοις, όσο μια χώρα δεν είναι σε θέση να το πράξει, ο συντονισμός μεταξύ των χορηγών με δική τους πρωτοβουλία είναι βασικός.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

Πολιτική και κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1292/96

88. Σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1292/96 διαμορφώθηκαν ειδικά για την επισιτιστική ασφάλεια στρατηγικές, προγράμματα και σχέδια δράσης. Τα μέτρα αυτά συμπληρώνουν τις στρατηγικές για την καταπολέμηση της φτώχειας, τις γεωργικές στρατηγικές, τα εθνικά στρατηγικά έγγραφα, τα εθνικά ενδεικτικά προγράμματα και διάφορα αναπτυξιακά σχέδια άλλων χορηγών. Στα περισσότερα από αυτά τα έγγραφα στρατηγικής οι τελικοί στόχοι, (έμμεσοι ή άμεσοι) είναι οι ίδιοι: καταπολέμηση της φτώχειας, επισιτιστική ασφάλεια, βελτίωση συνθηκών διαβίωσης.

89. Η επισιτιστική ασφάλεια δεν είναι ένα μέσο και οι δράσεις που αναλαμβάνονται με σκοπό τη βελτίωση της επισιτιστικής ασφάλειας δεν έχουν χαρακτηριστικά ίδια της «επισιτιστικής ασφάλειας». Τα χαρακτηριστικά αυτά είναι μάλλον παρόμοια ή ίδια με τις δράσεις που αναλαμβάνονται στο πλαίσιο κάθε αναπτυξιακού προγράμματος. Εντούτοις, τα προγράμματα επισιτιστικής ασφάλειας εφαρμόζονται ως αναπτυξιακά προγράμματα χωριστά από τα κύρια αναπτυξιακά προγράμματα. Το αποτέλεσμα είναι ότι απαιτείται μια ουσιαστική συντονιστική προσπάθεια από τις διάφορες υπηρεσίες της Επιτροπής και άλλα μέρη για να εξασφαλιστεί η συνοχή μεταξύ των διαφόρων προγραμμάτων. Στην πράξη, ένας τέτοιος συντονισμός δεν θα μπορούσε να επιτευχθεί λόγω των περιορισμένων πόρων στην ειδική μονάδα για τις παρεμβάσεις επισιτιστικής ασφάλειας.

Σύσταση 1

90. Για την επίτευξη του στόχου της επισιτιστικής ασφάλειας θα πρέπει να ακολουθεί μετά:

- α) εξέταση των προτεινόμενων πράξεων με σκοπό να διαπιστωθεί αν έχει ληφθεί υπόψη το αποτέλεσμά τους στην επισιτιστική ασφάλεια·
- β) παρακολούθηση της επισιτιστικής ασφάλειας στις δικαιούχες χώρες και ανάλυση των λόγων της επισιτιστικής ανασφάλειας·
- γ) υποβολή εκθέσεων για την επισιτιστική ασφάλεια και σύσταση πιθανών δράσεων για τη βελτίωσή της.

Η Επιτροπή θα πρέπει να αυξήσει τις προσπάθειες με τους πολυμερείς και διμερείς χορηγούς, συμπεριλαμβανομένων των κρατών μελών της ΕΕ, για την κατάρτιση κοινών εθνικών στρατηγικών εγγράφων για τις αναπτυσσόμενες χώρες, τα οποία θα πρέπει να περιλαμβάνουν ρητά την έννοια της επισιτιστικής ασφάλειας.

91. Όταν οι παρόντες στόχοι επισιτιστικής ασφάλειας ενσωματωθούν στα κύρια αναπτυξιακά προγράμματα, δεν είναι εμφανής πλέον η ανάγκη για έναν ειδικό κανονισμό που να καλύπτει παρεμβάσεις για την επισιτιστική ασφάλεια. Συνεπώς, θα πρέπει να προβλεφθεί, πιθανόν στο πλαίσιο της νέας αξιολόγησης της επισιτιστικής ασφάλειας που εξαγγέλθηκε για το 2004, να καταργηθεί ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1292/96 στην παρούσα μορφή του. Οι δραστηριότητες στήριξης της επισιτιστικής ασφάλειας, οι οποίες χρηματοδοτούνται επί του παρόντος βάσει του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1292/96 θα μπορούσαν τότε να καλύπτονται από τους κανονισμούς που αφορούν τις γεωγραφικές περιοχές της Ασίας, της Λατινικής Αμερικής και των χωρών της Μεσογείου. Στην περίπτωση αυτή, θα πρέπει ίσως να εξευρεθεί μία λύση για τις χώρες ΑΚΕ, οι οποίες θα διέτρεχαν τον κίνδυνο να αποκλειστούν από τους πόρους που χρηματοδοτούνται από το γενικό προϋπολογισμό, οι οποίοι συμπληρώνουν επί του παρόντος τα κεφάλαια που λαμβάνουν από τα ΕΤΑ. Οποιαδήποτε λύση και αν επιλεγεί, θα πρέπει να εξασφαλίζεται η συνοχή μεταξύ της χρηματοδότησης από τον προϋπολογισμό και εκείνης των ενδεικτικών προγραμμάτων των χωρών ΑΚΕ.

92. Η επισιτιστική βοήθεια η οποία παρέχεται βάσει του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1292/96 διαθέτει ισχυρό στοιχείο ανακούφισης και επομένως ανθρωπιστικό σε πολλές περιπτώσεις. Συνεπώς, κάθε επισιτιστική βοήθεια σε είδος θα μπορούσε να ενταχθεί στον κανονισμό για την ανθρωπιστική βοήθεια, έτσι ώστε ένας ενιαίος κανονισμός να καλύπτει την ανθρωπιστική βοήθεια και την επισιτιστική βοήθεια με χωριστές ενδεχομένως διαδικασίες.

93. Οι πιστώσεις για την επισιτιστική βοήθεια και την ανθρωπιστική βοήθεια θα μπορούσαν να υπάγονται στο ίδιο κονδύλιο, ενώ τα ποσά για την επισιτιστική ασφάλεια θα μπορούσαν να περιληφθούν στα κονδύλια του γενικού προϋπολογισμού για τη στήριξη των δικαιούχων χωρών σε κάθε γεωγραφική περιοχή από τα αναπτυξιακά προγράμματα.

Προγράμματα επισιτιστικής ασφάλειας

94. Τα προγράμματα επισιτιστικής ασφάλειας που εκπονούνται σε ετήσια βάση, χρειάζονται συνήθως ορισμένα έτη προτού μπορέσουν να ολοκληρωθούν. Λόγω των καθυστερήσεων στον ετήσιο προγραμματισμό γενικά και των επακόλουθων καθυστερήσεων στην αποδέσμευση των κεφαλαίων, δεν μπορεί πάντα να εξασφαλίζεται η επιθυμητή συνεχής χρηματοδότηση.

Σύσταση 2

95. Τα προγράμματα θα πρέπει να είναι πολυετή και να βασίζονται στις συνολικές αναπτυξιακές στρατηγικές των δικαιούχων χωρών. Θα πρέπει να είναι ρεαλιστικά με την έννοια ότι θα πρέπει να απεικονίζουν την ικανότητα απορρόφησης των δικαιούχων χωρών καθώς και την ικανότητα της Επιτροπής να διαχειρίζεται και να παρακολουθεί το πρόγραμμα.

Στοιχεία αφετηρίας

96. Γενικά, τα διαθέσιμα πληροφοριακά στοιχεία για την κατάσταση της επισιτιστικής ασφάλειας είναι ξεπερασμένα, ελλιπή και μη αξιόπιστα. Στο παρελθόν ορισμένοι χορηγοί είχαν παράσχει βοήθεια για τη βελτίωση της ικανότητας των χωρών σε στατιστικά θέματα. Εντούτοις, τα αποτελέσματα εξανεμίστηκαν γενικά όταν οι δικαιούχοι χώρες χρειάστηκε να χρηματοδοτήσουν τις δραστηριότητες στατιστικής με δικούς τους πόρους.

Σύσταση 3

97. Η Επιτροπή, μαζί με τους άλλους χορηγούς θα πρέπει να δώσουν προτεραιότητα στη στήριξη της ανάπτυξης συστημάτων που αποσκοπούν στην παροχή αξιόπιστων πληροφοριακών στοιχείων για την κοινωνικοοικονομική κατάσταση των νοικοκυριών (συμπεριλαμβανομένων των πτυχών της φτώχειας και της επισιτιστικής ασφάλειας).

98. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή, σε συνεργασία με τους άλλους χορηγούς, θα πρέπει να διαμορφώσει δείκτες οι οποίοι να μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την αξιολόγηση της βελτίωσης της επισιτιστικής ασφάλειας.

Πληροφορίες διαχείρισης σε κεντρικές υπηρεσίες

99. Το λογιστικό σύστημα της Επιτροπής δεν μπορούσε να εξακριβώσει όλα τα σχετικά πληροφοριακά στοιχεία για την οικονομική κατάσταση και την πρόοδο της εφαρμογής των δράσεων επισιτιστικής ασφάλειας. Σε ένα μεγάλο βαθμό τα πληροφοριακά αυτά στοιχεία είναι διαθέσιμα στο επίπεδο των αντιπροσωπειών, δεν κοινοποιούνταν όμως συστηματικά στην Επιτροπή στις Βρυξέλλες.

Σύσταση 4

100. Η Επιτροπή θα πρέπει να τροποποιήσει τα συστήματα λογιστικής και διαχείρισης των πληροφοριών, έτσι ώστε να μπορούν να συγκεντρωθούν πλήρη και ακριβή αριθμητικά στοιχεία για τη χρησιμοποίηση των κεφαλαίων. Επιπλέον, θα πρέπει να υπάρχει τακτική ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των κεντρικών υπηρεσιών της Επιτροπής και των αντιπροσωπειών της. Ακόμη και σε μια αποκεντρωμένη διάρθρωση, οι κεντρικές υπηρεσίες θα πρέπει να έχουν πρόσβαση στα βασικά πληροφοριακά στοιχεία για να είναι σε θέση να εκπληρώνουν τα καθήκοντα εποπτείας τους.

Βιωσιμότητα

101. Η βιωσιμότητα των δράσεων δεν μπορεί να εξασφαλίζεται όταν είναι ανεπαρκής η εθνική διοικητική υποδομή σε κεντρικό και τοπικό επίπεδο. Στις περισσότερες χώρες όπου πραγματοποιήθηκε επίσκεψη από το Συνέδριο, η ικανότητα των κεντρικών υπηρεσιών ή η παροχή κινήτρων σ' αυτές ήταν ελλιπής για την αποτελεσματική διαχείριση των αναπτυξιακών προγραμμάτων. Σε τοπικό επίπεδο, δεν υπάρχει σχεδόν καμία διοικητική διάρθρωση. Πρόκειται για ένα γενικό πρόβλημα για το οποίο το Συνέδριο διατύπωσε τακτικά παρατηρήσεις.

Σύσταση 5

102. Για να αυξηθούν οι σημερινές μικρές ικανότητες απορρόφησης και για να ενισχυθεί η ανάληψη των σχεδίων επισιτιστικής ασφάλειας στις δικαιούχους χώρες, η Επιτροπή θα πρέπει να εξακολουθήσει να επικεντρώνεται στη συγκρότηση της δυναμικότητας και στη θεσμική στήριξη. Θα πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στις διαδικασίες εξακρίβωσης, προγραμματισμού και παρακολούθησης των δράσεων. Ο τοπικός πληθυσμός θα πρέπει να συμμετέχει ενεργώς σε όλα τα στάδια των σχεδίων. Οι εθνικές κυβερνήσεις θα πρέπει να ενθαρρύνονται να δίνουν προτεραιότητα στην ανάπτυξη τοπικών διαρθρώσεων στις οποίες οι ΜΚΟ θα μπορούσαν να διαδραματίσουν, προσωρινά, σημαντικό ρόλο.

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Ελεγκτικό Συνέδριο στο Λουξεμβούργο κατά τη συνεδρίασή του της 13ης Φεβρουαρίου 2003.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο

Juan Manuel FABRA VALLÉS

Πρόεδρος

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1

ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΣΤΙΣΤΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΣΤΙΣ ΕΞΙ ΧΩΡΕΣ ΟΠΟΥ ΠΡΑΓΜΑΤΟΠΟΙΗΘΗΚΕ ΕΠΙΣΚΕΨΗ ΑΠΟ ΤΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

1. Η κατάσταση της επισιτιστικής ασφάλειας στις χώρες όπου πραγματοποιήσε επίσκεψη το Συνέδριο ⁽¹⁾ παρουσιάζεται παρακάτω.
2. Στη Γεωργία, Βολιβία και Μαδαγασκάρη η συνολική διαθεσιμότητα των τροφίμων εμφανίζεται επαρκής, ήτοι δεν υπάρχει κανένα έλλειμμα τροφίμων στη χώρα στο σύνολό της. Υπάρχει ωστόσο πρόβλημα πρόσβασης για τα φτωχότερα στρώματα του πληθυσμού λόγω της μεγάλης έλλειψης αγοραστικής δύναμης.
3. Στην Αιθιοπία η επισιτιστική ανασφάλεια συνδέεται με διαρθρωτικούς παράγοντες και το 49 % του πληθυσμού, ήτοι 28,4 εκατομμύρια άτομα, υποσιτίζεται. Οι κυριότεροι παράγοντες είναι η έλλειψη αγοραστικής δύναμης και το πρόβλημα φυσικής πρόσβασης στην τροφή: η έκθεση της παγκόσμιας ανάπτυξης 1999/2000 δείχνει ότι το 89 % του πληθυσμού βρίσκεται κάτω από το όριο φτώχειας των 2 δολαρίων ΗΠΑ την ημέρα.
4. Από διαρθρωτική άποψη η Υεμένη δεν είναι σε θέση να παράγει περισσότερο από το 30 % περίπου των τροφίμων που είναι αναγκαία για τον επισιτισμό του πληθυσμού, ενώ το έλλειμμα καλύπτεται κυρίως από τις εισαγωγές. Δεδομένης της πάρα πολύ μικρής αγοραστικής δύναμης των αγροτικών πληθυσμών, υπάρχει διαρθρωτικό έλλειμμα τροφίμων στις αγροτικές περιοχές.
5. Η κατάσταση της επισιτιστικής ασφάλειας στο Νίγηρα είναι πάρα πολύ λεπτή λόγω των κλιματολογικών συνθηκών οι οποίες προκαλούν τακτικά σοβαρές ελλείψεις ειδών διατροφής.
6. Ο ακόλουθος πίνακας παρουσιάζει τον αριθμό των υποσιτιζομένων και το ποσοστό που αντιπροσωπεύουν στο συνολικό πληθυσμό των έξι χωρών όπου πραγματοποιήθηκε επίσκεψη:

Υποσιτισμός στις έξι χώρες όπου πραγματοποιήθηκε επίσκεψη

Χώρες	Αριθμός υποσιτιζομένων %	Αριθμός υποσιτιζομένων σε εκατομμύρια
Αιθιοπία	49	28,4
Νίγηρας	46	4,5
Μαδαγασκάρη	40	5,8
Υεμένη	35	5,7
Βολιβία	23	1,8
Γεωργία	23	1,2
Σύνολο των έξι χωρών όπου πραγματοποιήθηκε επίσκεψη	43	47,4

Πηγή: FAO, Ρώμη: Αξιολόγηση της κατάστασης της παγκόσμιας επισιτιστικής ασφάλειας (δημοσιεύθηκε την 1.6.2001).

⁽¹⁾ Βολιβία, Αιθιοπία, Γεωργία, Μαδαγασκάρη, Νίγηρας, Υεμένη.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 2

ΔΙΑΦΟΡΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ ΕΠΙΣΤΙΤΣΤΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ

- Στήριξη συστημάτων έγκαιρης προειδοποίησης
- Κατασκευή ή εκσυγχρονισμός εγκαταστάσεων αποθήκευσης
- Κατασκευή θερμοκηπίων
- Παραγωγή ή προμήθεια σπόρων, δημιουργία τραπεζών σπτηρών ή σπόρων
- Προμήθεια γεωργικών εισροών, όπως λιπασμάτων, εντομοκτόνων, εργαλείων και εξοπλισμού
- Παροχή γεωργικών τεχνολογιών μικρής κλίμακας
- Στήριξη για την ανάπτυξη υδατοκαλλιέργειας
- Προμήθεια αλιευτικών εργαλείων και σκαφών
- Δραστηριότητες επανασύστασης των ζωικών αποθεμάτων
- Τροφή έναντι εργασίας, αμοιβή έναντι εργασίας, προγράμματα για τη δημιουργία θέσεων εργασίας
- Διαφοροποίηση αγροτικών εισοδημάτων
- Ανάπτυξη γεωργικής παραγωγής, ανθοκομίας και καλλιέργειας οπωροφόρων δέντρων
- Ανάπτυξη ζωικής παραγωγής (π.χ. κτηνοτροφία, παραγωγή γάλακτος και τυριού) και πτηνοτροφία
- Κτηνιατρικός εξοπλισμός και στήριξη κτηνιατρικών κλινικών, προμήθεια κτηνιατρικών φαρμάκων
- Στήριξη μεταφοράς, διανομής και εμπορίας γεωργικών προϊόντων
- Μικροσχέδια αγροτικής ανάπτυξης
- Αγροτικά προγράμματα μικροπιστώσεων για τη γεωργία, την κτηνοτροφία, τη χειροτεχνία
- Αγροτικά συστήματα υδροδότησης
- Κατασκευή μικρών φραγμάτων
- Αρδευτικά συστήματα
- Εκτροπή ποταμών
- Προστασία για τις όχθες των ποταμών ή των ξεροπόταμων
- Διατήρηση εδάφους
- Αγροτικές οδοί (δευτερεύον δίκτυο)
- Υποδομή χωριών
- Αναδάσωση
- Στήριξη γεωργικών ενώσεων
- Στήριξη οργανώσεων γυναικών

-
- Τεχνική βοήθεια και εκπαίδευση σε γεωργικές τεχνικές, οικονομικά και διαχείριση
 - Θεσμική συγκρότηση δυναμικότητας υπουργείων και άλλων κυβερνητικών οργανισμών, κοινοτήτων και τοπικών κοινοτήτων επιφορτισμένων με πράξεις επισιτιστικής ασφάλειας
 - Πληροφόρηση και εκπαίδευση σε θέματα διατροφής και υγιεινής, προώθηση διαφοροποίησης διαιτολογίου
 - Εκστρατεία υπέρ της υγιεινής και της εξυγίανσης
 - Στήριξη υγειονομικής ασφάλειας
 - Στήριξη αγροτικών σχολών και παιδικών σταθμών
 - Στήριξη δικτύων κοινωνικής προστασίας
 - Συναλλαγματικές διευκολύνσεις για τη χρηματοδότηση εισαγωγών ειδών διατροφής

Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 3

Σωρευτικές πληρωμές για την επισιτιστική βοήθεια και την επισιτιστική ασφάλεια στις 31.12.2001 (γενικός προϋπολογισμός της ΕΕ) για κάθε έτος προγράμματος της περιόδου 1997-2001

(σε εκατομμύρια ευρώ)

Ομάδες	Δικαιούχοι	Έτος προγράμματος					Σύνολο	
		1997	1998	1999	2000	2001		
Χώρες	Αιθιοπία	37,4	27,3	14,4	9,9		89,0	
	Βόρειος Κορέα	0,6	32,0	25,8	9,8		68,2	
	Μπανγκλαντές	15,5	23,9	8,3	4,3		52,0	
	Μαλάουι	11,1	18,6	21,3			51,0	
	Βολιβία	21,1	22,5		0,1		43,7	
	Κιργιζία	8,5	8,3	8,0	9,5		34,3	
	Αρμενία	6,0	11,7	9,5	5,0		32,2	
	Μοζαμβίκη	15,7	2,4	6,4	5,8		30,3	
	Γεωργία	16,0	1,4	12,0			29,4	
	Αζερμπαϊτζάν	15,4	13,6				29,0	
	Νότιος Κορέα	25,2					25,2	
	Περου	15,3	2,2	6,0	0,1		23,6	
	Νικαράγουα	0,8	15,7	0,2			16,7	
	Ονδούρα	3,4	8,5	4,6	0,1		16,6	
	Νίγηρας	6,2	6,6		3,0		15,8	
	Μαυροβούνιο			10,2	5,1		15,3	
	Υεμένη	10,2	5,1				15,3	
	Μαδαγασκάρη	1,2	13,7				14,9	
	Ερυθραία	0,1			2,9	10,4	13,4	
	Πράσινο Ακρωτήριο	8,1	5,0				13,1	
	Αλβανία	10,3	0,2	0,2			10,7	
	Αϊτή	4,2	4,9	1,0		0,1	10,2	
	Κοσσυφοπέδιο			9,5			9,5	
	Λιβερία	5,9	2,4				8,3	
	Αγκόλα	0,1	7,8				7,9	
	Μαυριτανία	5,6	0,7		0,2		6,5	
	Ρουάντα	1,6	0,4	3,4			5,4	
	Τανζανία		5,2				5,2	
	Μπουρκίνα Φάσο	0,1	2,4	0,1		0,4	3,0	
	Σουδάν	1,6	0,6				2,2	
	Τατζικιστάν	1,1	0,9				2,0	
	Ιορδανία		2,0				2,0	
	Σιέρα Λεόνε		1,1	0,9			2,0	
	Λάος	0,7	1,2				1,9	
	Παλαιστίνη		1,2	0,6			1,8	
	Σομαλία	0,2		1,4			1,6	
	Σουαζιλάνδη		1,3				1,3	
	Κένυα	0,9	0,3				1,2	
	Ζάμπια	0,1	1,0				1,1	
	Μάλι	0,2		0,8			1,0	
	Σενεγάλη	0,5	0,5				1,0	
	Ακτή Ελεφαντοστού	1,0					1,0	
	Πακιστάν				0,7		0,7	
	Κούβα	0,4	0,2				0,6	
	Καμπότζη		0,6				0,6	
	Δημοκρατία του Κονγκό		0,5				0,5	
	SADC ⁽⁴⁾				0,5		0,5	
	Γουατεμάλα	0,1	0,3				0,4	
	Περιφέρεια του Σαχέλ			0,3			0,3	
	Ταϊλάνδη		0,0				0,0	
Σύνολο χωρών		252,4	254,2	144,9	57,0	10,9	719,4	46,8 %
Οργανισμοί	WFP ⁽⁵⁾	93,5	124,8	89,8	70,4	49,4	427,9	
	UNRWA ⁽²⁾	11,7	11,5	13,1	10,6	11,9	58,8	
	ΜΚΟ	59,8	47,4	77,5	32,0	27,9	244,6	
	ICRC ⁽³⁾	6,4	9,3				15,7	
	FAO		2,0	7,8			9,8	
Σύνολο οργανισμών		171,4	195,0	188,2	113,0	89,2	756,8	49,2 %
Διάφορα ⁽¹⁾		12,1	15,2	22,9	6,3	5,1	61,6	4,0 %
Γενικό σύνολο		435,9	464,4	356,0	176,3	105,2	1 537,8	100,0 %

⁽¹⁾ Τα διάφορα αφορούν κυρίως την τεχνική βοήθεια η οποία δεν είναι επικεντρωμένη σε ειδικές χώρες, π.χ. σεμινάρια.

⁽²⁾ Υπηρεσία βοήθειας και έργων των Ηνωμένων Εθνών για τους πρόσφυγες της Παλαιστίνης.

⁽³⁾ Διεθνής Επιτροπή του Ερυθρού Σταυρού.

⁽⁴⁾ Southern African Development Community (Κοινότητα Ανάπτυξης Νοτίου Αφρικής).

⁽⁵⁾ Παγκόσμιο Επισιτιστικό Πρόγραμμα των Ηνωμένων Εθνών.

Πηγή: CRIS (SINCOM 2).

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 4

Σωρευτικές πληρωμές για την επισιτιστική ασφάλεια στις 31.12.2001 (γενικός προϋπολογισμός της ΕΕ) για κάθε έτος προγράμματος της περιόδου 1997-2001

(σε εκατομμύρια ευρώ)

Ομάδες	Δικαιούχοι	Έτος προγράμματος					Σύνολο	
		1997	1998	1999	2000	2001		
Χώρες	Μαλάουι	11,1	11,3	21,3			43,7	
	Βολιβία	21,1	22,5		0,1		43,7	
	Αρμενία	5,5	11,7	9,5	5,0		31,7	
	Κιργιζία	0,5	8,3	8,0	9,5		26,3	
	Αιθιοπία	8,8	14,9	1,5	0,2		25,4	
	Βόρειος Κορέα	0,6	8,8	6,6	8,5		24,5	
	Περου	15,3	2,2	6,0	0,1		23,6	
	Αζερμπαϊτζάν	9,2	13,5				22,7	
	Μοζαμβίκη	5,7	2,3	6,4	5,8		20,2	
	Ονδούρα	3,4	8,5	4,6	0,1		16,6	
	Νικαράγουα	0,8	15,3				16,1	
	Μαυροβούνιο			10,2	5,1		15,3	
	Γεωργία		1,4	12,0			13,4	
	Πράσινο Ακρωτήριο	8,1	5,0				13,1	
	Μαδαγασκάρη	1,2	10,1				11,3	
	Μπανγκλαντές	3,6	6,9	0,4			10,9	
	Αλβανία	10,3	0,2	0,2			10,7	
	Νιγηρας	1,6	6,0		3,0		10,6	
	Ερυθραία	0,1				10,4	10,5	
	Αίτη	4,2	4,9	1,0		0,1	10,2	
	Υεμένη	3,4	5,1				8,5	
	Λιβερία	5,9	2,2				8,1	
	Μαυριτανία	5,6	0,7		0,2		6,5	
	Τανζανία		5,2				5,2	
	Ρουάντα	1,6	0,1	3,4			5,1	
	Αγκόλα	0,1	4,0				4,1	
	Μπουρκίνα Φάσο	0,1	1,6	0,1		0,4	2,2	
	Σουδάν	1,6	0,6				2,2	
	Τατζικιστάν	1,1	0,9				2,0	
	Ιορδανία		2,0				2,0	
	Σιέρα Λεόνε		1,1	0,9			2,0	
	Λάος	0,7	1,2				1,9	
	Παλαιστίνη		1,2	0,6			1,8	
	Σομαλία	0,2		1,4			1,6	
	Σουαζιλάνδη		1,3				1,3	
	Κένυα	0,9	0,3				1,2	
	Ζάμπια	0,1	1,0				1,1	
	Μάλι	0,2		0,8			1,0	
	Σενεγάλη	0,5	0,5				1,0	
	Ακτή Ελεφαντοστού	1,0					1,0	
	Πακιστάν				0,7		0,7	
	Κούβα	0,4	0,2				0,6	
	Καμπότζη		0,6				0,6	
	Δημοκρατία του Κονγκό		0,5				0,5	
	Νότια Κορέα	0,5					0,5	
	SADC ⁽⁴⁾				0,5		0,5	
	Γουατεμάλα	0,1	0,3				0,4	
	Περιφέρεια του Σαχέλ			0,3			0,3	
Σύνολο χωρών		135,1	184,4	95,2	38,8	10,9	464,4	78,0 %
Οργανισμοί	UNRWA ⁽²⁾	6,8	6,8	7,3	7,8	9,5	38,2	
	ΜΚΟ	5,1	12,0	19,6	2,3	3,5	42,5	
	FAO		2,0	7,8			9,8	
	ICRC ⁽³⁾	0,1	1,2				1,3	
Σύνολο οργανισμών		12,0	22,0	34,7	10,1	13,0	91,8	15,4 %
Διάφορα ⁽¹⁾		3,6	5,0	19,6	6,0	5,0	39,2	6,6 %
Γενικό σύνολο		150,7	211,4	149,5	54,9	28,9	595,4	100,0 %

⁽¹⁾ Τα διάφορα αφορούν κυρίως την τεχνική βοήθεια η οποία δεν είναι επικεντρωμένη σε ειδικές χώρες, π.χ. σεμινάρια.

⁽²⁾ Υπηρεσία βοήθειας και έργων των Ηνωμένων Εθνών για τους πρόσφυγες της Παλαιστίνης.

⁽³⁾ Διεθνής Επιτροπή του Ερυθρού Σταυρού.

⁽⁴⁾ Southern African Development Community (Κοινότητα Ανάπτυξης Νοτίου Αφρικής).

Πηγή: CRIS (SINCOM 2).

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 5

Σωρευτικές πληρωμές για την επισιτιστική βοήθεια στις 31.12.2001 (γενικός προϋπολογισμός της ΕΕ) για κάθε έτος προγράμματος της περιόδου 1997-2001

(σε εκατομμύρια ευρώ)

Ομάδες	Δικαιούχοι	Έτος προγράμματος					Σύνολο	
		1997	1998	1999	2000	2001		
Χώρες	Αιθιοπία	28,5	12,4	12,9	9,7		63,5	
	Βόρεια Κορέα		23,2	19,2	1,2		43,6	
	Μπανγκλαντές	12,0	17,0	7,8	4,3		41,1	
	Νότια Κορέα	24,7					24,7	
	Γεωργία	16,0					16,0	
	Μοζαμβίκη	10,0	0,1				10,1	
	Κοσσυφοπέδιο			9,5			9,5	
	Κιργιζιστάν	8,0					8,0	
	Μαλάουι		7,3				7,3	
	Υεμένη	6,8					6,8	
	Αζερμπαϊτζάν	6,1	0,1				6,2	
	Νίγηρας	4,5	0,7				5,2	
	Αγκόλα		3,8				3,8	
	Μαδαγασκάρη		3,6				3,6	
	Ερυθραία				2,9		2,9	
	Μπουρκίνα Φάσο		0,8				0,8	
	Νικαράγουα		0,3	0,2			0,5	
	Αρμενία	0,5					0,5	
	Ρουάντα		0,3				0,3	
	Λιβερία		0,2				0,2	
	Ονδούρα		0,1				0,1	
	Αίτι		0,1				0,1	
	Ταϊλάνδη						0,0	
	Σομαλία						0,0	
Σύνολο χωρών		117,1	70,0	49,6	18,1	0,0	254,8	27,0 %
Οργανισμοί	WFP ⁽⁴⁾	93,5	124,8	89,8	70,4	49,4	427,9	
	UNRWA ⁽²⁾	4,9	4,7	5,8	2,8	2,4	20,6	
	ICRC ⁽³⁾	6,2	8,1				14,3	
	ΜΚΟ	54,7	35,5	57,9	29,8	24,4	202,3	
Σύνολο οργανισμών		159,3	173,1	153,5	103,0	76,2	665,1	70,6 %
Διάφορα ⁽¹⁾		8,5	10,3	3,3	0,3	0,2	22,6	2,4 %
Γενικό σύνολο		284,9	253,4	206,4	121,4	76,4	942,5	100,0 %

⁽¹⁾ Τα διάφορα αφορούν κυρίως την τεχνική βοήθεια η οποία δεν είναι επικεντρωμένη σε ειδικές χώρες, π.χ. σεμινάρια.

⁽²⁾ Υπηρεσία βοήθειας και έργων των Ηνωμένων Εθνών για τους πρόσφυγες της Παλαιστίνης.

⁽³⁾ Διεθνής Επιτροπή του Ερυθρού Σταυρού.

⁽⁴⁾ Παγκόσμιο Επισιτιστικό Πρόγραμμα των Ηνωμένων Εθνών.

Πηγή: CRIS (SINCOM 2).

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 6

Σύνοψη συνολικών πληρωμών για τα έτη προγραμμάτων 1997-2001 στις 31.12.2001

(σε εκατομμύρια ευρώ)

	Επισιτιστική βοήθεια	Επισιτιστική ασφάλεια	Σύνολο ⁽¹⁾	Επισιτιστική βοήθεια %
Χώρες στις οποίες πραγματοποιήθηκε επίσκεψη				
Αιθιοπία	63,5	25,4	89,0	71,3
Βολιβία	—	43,7	43,7	0,0
Γεωργία	16,0	13,4	29,4	54,4
Νίγηρας	5,2	10,6	15,8	32,9
Υεμένη	6,8	8,5	15,3	44,4
Μαδαγασκάρη	3,6	11,3	14,9	24,2
Υπόλοιπες χώρες	159,7	351,5	511,3	31,2
Οργανισμοί	665,1	91,8	756,8	87,9
Διάφορα	22,6	39,2	61,6	36,7
Σύνολο	942,5	595,4	1 537,8	61,3

⁽¹⁾ Οι διαφορές οφείλονται στη στρογγυλοποίηση.

ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

ΣΥΝΟΨΗ

II. Η Επιτροπή καθιέρωσε ορισμένες αποφασιστικές πολιτικές αλλαγές, που ξεκίνησαν ήδη στα μέσα της δεκαετίας του '80, με σκοπό τη στροφή από την καταστροφή επισιτιστικών αποθεμάτων προς τη στήριξη πολιτικών και στρατηγικών επισιτιστικής ασφάλειας.

IV. Η Επιτροπή εξέδωσε κατά το 2001 ανακοίνωση που παρέχει ένα βελτιωμένο πλαίσιο με σκοπό την ένταξη των σχετικών με την επισιτιστική ασφάλεια θεμάτων στο πλαίσιο σφαιρικών στρατηγικών που αποσκοπούν στη μείωση της φτώχειας και την ανάπτυξη. Επιπλέον, η Επιτροπή επεχείρησε να διασφαλίσει μια ικανοποιητικότερη σύνδεση μεταξύ της συνδρομής, της αποκατάστασης και της ενίσχυσης για ανάπτυξη.

V. Κατά την τελευταία περίοδο προγραμματισμού, τα ζητήματα επισιτιστικής ασφάλειας ελήφθησαν συστηματικότερα υπόψη από τις δικαιούχες χώρες, στο πλαίσιο στρατηγικών μείωσης της φτώχειας και ανάπτυξης.

VI. Η Επιτροπή κατέβαλε προσπάθειες για να βοηθήσει τις αναπτυσσόμενες χώρες να δημιουργήσουν ικανότητες και να δημιουργήσουν τα απαραίτητα συστήματα.

VII. Μια νέα αξιολόγηση προγραμματίζεται για το 2004.

VIII. Η διάρθρωση της Επιτροπής και τα μέσα που διαθέτει πρέπει να βελτιωθούν από άποψη προγραμματισμού, αξιολόγησης και υλοποίησης των μέτρων επισιτιστικής ασφάλειας, των οποίων ο χαρακτήρας είναι άκρως περίπλοκος. Τούτο θα αποτελέσει το αντικείμενο αξιολόγησης κατά το 2004. Εντούτοις, τα στοιχεία που αφορούν τις ανάγκες, τα προβλήματα και το στάδιο της υλοποίησης, θα αποτελούν τακτικά το αντικείμενο εκθέσεων, επανεξετάσεων, αξιολογήσεων και αποστολών.

IX. Τα κεντρικά θεσμικά όργανα στις δικαιούχες χώρες είναι συχνά ιδιαίτερα αδύναμα, με περιορισμένες δυνατότητες επίσημης παρέμβασης. Εντούτοις, το Ελεγκτικό Συνέδριο διαπίστωσε ότι πολλά σχέδια υλοποιήθηκαν ικανοποιητικά από τεχνική άποψη και ήταν χρήσιμα για τον συγκεκριμένο πληθυσμό.

X. Οι ενδιάμεσες και τελικές αξιολογήσεις, καθώς και οι έλεγχοι, πραγματοποιούνται πλέον τακτικά.

XI. Η θέση της Επιτροπής διευκρινίζεται στο έγγραφο COM(2001) 473:

Διαρκής συντονισμός, σε όλα τα στάδια του προγραμματισμού και της ζωής του έργου, με τα κράτη μέλη της ΕΕ και άλλους μεγάλους χορηγούς, με σκοπό τη διασφάλιση της συμπληρωματικότητας.

Έχουν καταβληθεί ιδιαίτερες προσπάθειες από τις αντιπροσωπείες, με σκοπό την ενίσχυση του τοπικού συντονισμού με τα κράτη μέλη, τους κυριότερους χορηγούς και τις οργανώσεις των Ηνωμένων Εθνών.

XII.

α) και β) Η θέση της Επιτροπής διευκρινίζεται στο έγγραφο COM(2001) 473:

— Η Επιτροπή θα εξετάσει σε βάθος το ευρύτερο αναπτυξιακό πλαίσιο σύλληψης και στρατηγικής, στο οποίο θα εντάσσεται η στήριξη της επισιτιστικής βοήθειας και ασφάλειας από μέρους της Επιτροπής. Θα αντιμετωπίσει επίσης το ζήτημα της πολιτικής συνεκτικότητας·

— ειδικότερα θα εξετάσει τις πιθανές επιλογές έτσι ώστε να ενταχθεί πλήρως/να συγχωνευθεί τόσο ο στόχος όσο και τα μέσα της επισιτιστικής ασφάλειας, σε ένα μηχανισμό της Επιτροπής για σφαιρική ανάπτυξη.

Η στήριξη της επισιτιστικής ασφάλειας και ενίσχυσης δίνει έμφαση στην προσέγγιση με βάση την εταιρική σχέση και εγγράφεται όλο και περισσότερο στο πλαίσιο εθνικών στρατηγικών μείωσης της φτώχειας.

γ) Υπάρχει σαφής τάση κατάρτισης πολυετών προγραμμάτων.

δ) Στις προσπάθειες που καταβάλλονται επί του παρόντος λαμβάνονται υπόψη οι προτάσεις του Συνεδρίου.

ε) Τα εν λόγω μέτρα εφαρμόζονται επί του παρόντος.

στ) Η Επιτροπή καταβάλει τις σχετικές προσπάθειες.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

3. έως 9. Για περισσότερο από ένα τέταρτο του αιώνα, οι ενισχύσεις για την αύξηση της γεωργικής παραγωγής και οι μαζικές επισιτιστικές ενισχύσεις αποτέλεσαν τα βασικά μέσα που χρησιμοποιήθηκαν από τον Βορρά για να βοηθήσουν τις αναπτυσσόμενες χώρες στις προσπάθειες που καταβάλλουν για την επίλυση των προβλημάτων της έλλειψης τροφίμων και για την επίτευξη μιας επισιτιστικής αυτάρκειας. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή καθώς και άλλοι μεγάλοι χορηγοί, καθιέρωσαν ορισμένες αποφασιστικές πολιτικές αλλαγές, που άρχισαν να εφαρμόζονται στα μέσα της δεκαετίας του '80, σημειώνοντας στροφή από την καταστροφή επισιτιστικών αποθεμάτων προς τη στήριξη πολιτικών και στρατηγικών επισιτιστικής ασφάλειας. Η εν λόγω διαδικασία μεταρρύθμισης ολοκληρώθηκε κατά το 1996 με την έκδοση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1292/96 του Συμβουλίου.

Μια εξωτερική αξιολόγηση της εφαρμογής του κανονισμού πραγματοποιήθηκε κατά το 2000. Στη συνέχεια της αξιολόγησης αυτής, η Επιτροπή προέτοιμασε μια ανακοίνωση (που θα υποβληθεί στο Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο) με σκοπό το σαφέστερο καθορισμό του ρόλου του κανονισμού, καθώς και των ειδικών στόχων και εφαρμογών των διαφόρων μέσων του. Η διατήρηση του κανονισμού αιτιολογήθηκε από τα ακόλουθα στοιχεία:

- την ανάγκη ύπαρξης ενός ειδικού μέσου ανάπτυξης για τη στήριξη των προσαρτήσεων της ΕΚ που αποσκοπούν στην αντιμετώπιση:
 - της διαρθρωτικής επισιτιστικής ανασφάλειας ως πρώτο στάδιο της μακροπρόθεσμης μείωσης της φτώχειας σε ορισμένες χώρες,
 - των κρίσιμων καταστάσεων από άποψη επισιτιστικού εφοδιασμού σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο,
 - των ειδικών προβλημάτων διατροφής·
- την ανάγκη γεφύρωσης του χάσματος μεταξύ της στήριξης, της αποκατάστασης και της ανάπτυξης·
- τις δεσμεύσεις της ΕΚ στο πλαίσιο διεθνών συμφωνιών και πολυμερών πρωτοβουλιών (διεθνείς αναπτυξιακοί στόχοι και σύμβαση για τη χορήγηση επισιτιστικής βοήθειας).

7. Ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1292/96 του Συμβουλίου ενθαρρύνει επίσης την ένταξη της επισιτιστικής ασφάλειας στο πλαίσιο εθνικών αναπτυξιακών πολιτικών και στρατηγικών για τον περιορισμό της φτώχειας.

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

17. Ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1292/96 επέτρεψε την ένταξη της επισιτιστικής βοήθειας στο πλαίσιο μιας έννοιας που παραπέμπει μεσοπρόθεσμα σε περίοδο μετά από κρίση, που προηγείται μιας μακροπρόθεσμης πολιτικής ανάπτυξης της επισιτιστικής ασφάλειας, στο πλαίσιο μιας πολυετούς προσέγγισης. Υπό την έννοια αυτή, η επισιτιστική βοήθεια και οι ενέργειες επισιτιστικής ασφάλειας που την υποκαθιστούν, αποτελούν έναν αληθινό σύνδεσμο μεταξύ της κρίσης και της ανάπτυξης.

18. Η ρύθμιση του 1996 (άρθρο 1 του κεφαλαίου 1) και η ανακοίνωση COM(2001) 473 καταδεικνύουν ότι το μέσο αυτό προορίζεται επίσης για την αντιμετώπιση «καταστάσεων επισιτιστικής ανασφάλειας, οι οποίες δημιουργούνται λόγω σοβαρών επισιτιστικών ελλειμμάτων ή μέσω επισιτιστικών κρίσεων». Οι εν λόγω παρεμβάσεις είναι βραχυπρόθεσμες ενέργειες.

19. Η επισιτιστική ασφάλεια δεν δύναται να οριστεί με βάση ειδικούς τομείς ή δραστηριότητες, δεδομένου ότι πρόκειται πάνω απ' όλα για ένα στόχο που διατρέχει το σύνολο των τομέων ανάπτυξης. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή κρίνει ότι ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1292/96 του Συμβουλίου διαδραματίζει ειδικό ρόλο ως μέσο για τη σύνδεση της κατεπείγουσας ανάγκης, της αποκατάστασης και της ανάπτυξης, δηλαδή παρεμβαίνει μεταξύ της ανθρωπιστικής ενίσχυσης και των

μεγάλων μέσων ανάπτυξης (ΕΤΑ, ΑΛΑ, πρόγραμμα ΜΕΔΑ και άλλα). Στο πλαίσιο αυτό και με την ιδιότητά του ως μέσο που επιτρέπει την εν λόγω σύνδεση, ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1292/96 του Συμβουλίου δύναται να έχει ουσιαστικές επιπτώσεις στην επισιτιστική ασφάλεια.

20. Ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1292/96 του Συμβουλίου δεν προορίζεται να χρησιμοποιηθεί ως κύριο αναπτυξιακό μέσο. Εντούτοις, η Επιτροπή αναγνωρίζει το γεγονός ότι εξακολουθούν να απαιτούνται σημαντικές προσπάθειες προκειμένου να αποφευχθεί η αλληλεπικάλυψη των δράσεων των βασικών αναπτυξιακών μέσων της Επιτροπής (ΕΤΑ, ΑΛΑ, πρόγραμμα ΜΕΔΑ και άλλων) και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1292/96 του Συμβουλίου.

Ένα από τα μέσα για τη διασφάλιση της αυστηρής χρησιμοποίησης του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1292/96 του Συμβουλίου σύμφωνα με τον στόχο του, είναι η επιλογή των χωρών προτεραιότητας που είναι ιδιαίτερα ευάλωτες στους σχετικούς με την επισιτιστική ασφάλεια κινδύνους και κρίσεις. Εξάλλου, χάρη στη θέσπιση των εθνικών αναπτυξιακών στρατηγικών και των εγγράφων εθνικής στρατηγικής της Επιτροπής, διαθέτουμε πλέον ένα νέο μέσο που επιτρέπει τη συνεπή ένταξη κάθε αναπτυξιακής ενίσχυσης στο πλαίσιο μιας ενιαίας στρατηγικής. Στην περίπτωση αυτή εντάσσεται για παράδειγμα η Μοζαμβίκη, η Βολιβία και πρόσφατα η Αιθιοπία.

Δυστυχώς η Επιτροπή αναγνωρίζει το γεγονός ότι οι στόχοι όσον αφορά την επισιτιστική ασφάλεια, οι οποίοι στις πολιτικές πολλών αναπτυσσόμενων χωρών δηλώνονται συχνά ως στόχοι προτεραιότητας, δεν τίθενται πάντοτε ψηλά στον κατάλογο των εθνικών αναπτυξιακών στρατηγικών.

21. Μολονότι οι σχετικοί με την επισιτιστική ασφάλεια στόχοι θα μπορούσαν να δηλωθούν ως στόχοι προτεραιότητας σε πολλές αναπτυσσόμενες χώρες, πολύ συχνά οι κυβερνήσεις δεν θέτουν στην πρώτη θέση των εθνικών αναπτυξιακών στρατηγικών τους τα ζητήματα του περιορισμού της φτώχειας, της επισιτιστικής ασφάλειας και της αγροτικής ανάπτυξης.

Παρά το γεγονός ότι η σχετική με την επισιτιστική ασφάλεια πολιτική πρέπει να περιλαμβάνεται στον γενικό στόχο του περιορισμού της φτώχειας, στα έγγραφα στρατηγικής των δικαιούχων χωρών, τα κονδύλια του προϋπολογισμού χρησιμοποιούνται στις περισσότερες περιπτώσεις και με διαφορετικούς βαθμούς επιτυχίας, για να βοηθήσουν τις συγκεκριμένες κυβερνήσεις να χαράξουν τη στρατηγική τους για την επισιτιστική ασφάλεια και να την εντάξουν στη γενική πολιτική για τον περιορισμό της φτώχειας. Πρόκειται συγκεκριμένα για χώρες τις οποίες επισκέφθηκε το Συνέδριο, δηλαδή τη Νιγηρία, τη Γεωργία, την Αιθιοπία, την Υεμένη όπου η επισιτιστική ασφάλεια έχει καταστεί τομέας προτεραιότητας.

22. Πέραν των προβλεπόμενων στον κανονισμό του 1996, η Επιτροπή ενθαρρύνει και στηρίζει τις κυβερνήσεις των δικαιούχων χωρών για να ενσωματώσουν την επισιτιστική ασφάλεια στα στρατηγικά έγγραφά τους για τη μείωση της φτώχειας.

25. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι, από την επίσκεψη του Ελεγκτικού Συνεδρίου και σύμφωνα με το σημείο 20 ανωτέρω, η Αιθιοπία, η Νιγηρία και σύντομα η Γεωργία, ενσωματώνουν τα στοιχεία πολιτικής για την επισιτιστική ασφάλεια στα έγγραφα εθνικής στρατηγικής τους για τη μείωση της φτώχειας. Η ενσωμάτωση της επισιτιστικής ασφάλειας στα έγγραφα στρατηγικής (Νιγηρία, Αιθιοπία και Γεωργία) πραγματοποιήθηκε με πρωτοβουλία της Επιτροπής και με βάση τον ενισχυμένο διάλογο με τις κυβερνήσεις. Εξάλλου, η Επιτροπή χρηματοδοτεί σημαντικά προγράμματα (στον τομέα της κατάρτισης του

κτηματολογίου, της διανομής τίτλων ιδιοκτησίας γης κ.λπ.) ιδίως στα νέα ανεξάρτητα κράτη και στην Ονδούρα. Όσον αφορά τα θέματα φύλου, δεν έτυχαν επαρκούς προσοχής στο πλαίσιο προηγούμενων παρεμβάσεων και το ζήτημα αυτό συζητήθηκε κατά την εξωτερική αξιολόγηση (2000). Κατά συνέπεια, στις γενικές κατευθύνσεις προγραμματισμού σχετικά με το κονδύλι του προϋπολογισμού που διατίθεται για την επισιτιστική ασφάλεια για το 2002 και για την περίοδο 2003-2004, υπογραμμίζεται η ανάγκη να δοθεί η απαιτούμενη προσοχή σε οριζόντια ζητήματα και ειδικότερα στο ζήτημα της αντιμετώπισης των φύλων. Για παράδειγμα, στο Μπανγκλαντές, υπάρχουν ειδικά προγράμματα που αποσκοπούν στη διασφάλιση των εισοδημάτων των γυναικών.

26. Εκτός από τις ατέλειες της στρατηγικής που αφορά την επισιτιστική ασφάλεια στην Αιθιοπία, η Επιτροπή ενίσχυσε τον διάλογο με την κυβέρνηση και καθόρισε τις προτεραιότητες της για παρέμβαση, εξετάζοντας τα διαρθρωτικά αίτια της επισιτιστικής ανασφάλειας (πρόγραμμα επισιτιστικής ασφάλειας που εγκρίθηκε τον Αύγουστο του 2002). Εντούτοις, λόγω της παρούσας κρίσιμης κατάστασης ενδέχεται να αναβληθεί η υλοποίηση της εν λόγω στρατηγικής.

27. Στα εθνικά έγγραφα επισιτιστικής ασφάλειας της Γεωργίας και της Υεμένης ορίζονται ορισμένες προτεραιότητες, ιδίως σε επίπεδο δημιουργίας συστημάτων πληροφόρησης και προγραμμάτων κοινωνικής ασφάλειας. Εντούτοις, η Επιτροπή γνωρίζει ότι είναι πάντοτε απαραίτητο το έργο της επικέντρωσης των προτεραιοτήτων.

28. Η στρατηγική επισιτιστικής ασφάλειας στη Νιγηρία είναι μια επιχειρησιακή στρατηγική. Κατά συνέπεια, είναι φυσικό να καταλήγει σε ένα πρόγραμμα δράσης. Χρησιμοποιήθηκε ωστόσο για να κατευθύνει τα εθνικά έγγραφα στρατηγικής για τον περιορισμό της φτώχειας και την αγροτική ανάπτυξη.

29 έως 31. Αναγνωρίζοντας τη σημασία που έχουν η καταγραφή της φτώχειας και των αδυναμιών, καθώς και τα συστήματα στατιστικής και βασικών δεδομένων (έγκαιρη προειδοποίηση, πληροφόρηση της αγοράς), η Επιτροπή κατέβαλε κατά τα πρόσφατα έτη ιδιαίτερες προσπάθειες για να βοηθήσει τις αναπτυσσόμενες χώρες να αναπτύξουν το δυναμικό τους και να δημιουργήσουν τα απαραίτητα συστήματα. Υπάρχουν ωστόσο πολλές χώρες σε κρίσιμη κατάσταση, στις οποίες οι χορηγοί είναι υποχρεωμένοι να αυτοσχεδιάζουν.

Η Επιτροπή πιστεύει επίσης ότι οι πρότυπες μελέτες που εκπονήθηκαν σε επίπεδο αξιολόγησης και προγραμματισμού, καθώς και για τη βελτίωση των συστημάτων παρακολούθησης και αξιολόγησης (χρησιμοποιώντας περιορισμένο αριθμό δεικτών), θα βελτιώσουν σημαντικά την εκτίμηση των επιπτώσεων, μολονότι σε ορισμένες χώρες, όπως στη Βολιβία, υπάρχει μια καταγραφή των ευάλωτων περιφερειών.

30. Κατά κανόνα, υπάρχουν στατιστικά στοιχεία για την οικονομική κατάσταση των νοικοκυριών, αλλά είναι διασκορπισμένα, ορισμένες φορές πεπαιωμένα και χωρίς συνοχή. Το σχέδιο PARIS21 (εταιρική σχέση στα στατιστικά για την ανάπτυξη κατά τον 21ο αιώνα), με το οποίο συνδέεται η Επιτροπή μέσω της υπηρεσίας Eurostat, έχει ως στόχο την ενίσχυση των στατιστικών δυνατοτήτων των

αναπτυσσόμενων χωρών. Το PARIS21 ανέλαβε τον Σεπτέμβριο του 2002 μια πρωτοβουλία για την ενίσχυση των γεωργικών και αγροτικών στατιστικών σε δέκα αφρικανικές χώρες, στο πλαίσιο της καταπολέμησης της φτώχειας και της επισιτιστικής ασφάλειας.

γ) Η Επιτροπή είναι της γνώμης ότι είναι απαραίτητο να υπάρχει μια ενημερωμένη γεωργική απογραφή· στην Υεμένη, η απογραφή που πραγματοποιείται επί του παρόντος χρηματοδοτείται από το πρόγραμμα επισιτιστικής ασφάλειας.

34. Παρά το γεγονός ότι, στην ανακοίνωσή της COM(2001) 473 η Επιτροπή, όπως και το Συμβούλιο στα πορίσματά του 15390/01, αναγνωρίζει το γεγονός ότι δεν είναι κατάλληλη η στιγμή για να τροποποιηθεί το περιεχόμενο του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1292/96 (πριν από τη διενέργεια νέας και λεπτομερέστερης αξιολόγησης), το έγγραφο COM(2001) 473 ενσωμάτωσε τις περισσότερες συστάσεις που πραγματοποιήθηκαν κατά την αξιολόγηση 2000/2001.

Όπως υπογραμμίζεται στην απάντησή της στα σημεία 3 έως 9, η Επιτροπή επιβεβαίωσε τον ειδικό ρόλο τον οποίο διαδραματίζει ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1292/96.

Μια δεύτερη αξιολόγηση της εφαρμογής του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1292/96 σχετικά με την πολιτική και τη διαχείριση της επισιτιστικής βοήθειας και των ειδικών δράσεων στήριξης της επισιτιστικής ασφάλειας στο σύνολό της, θα πραγματοποιηθεί κατά το 2004. Η αξιολόγηση αυτή θα αποτελέσει την ευκαιρία για να εξεταστεί περισσότερο σε βάθος ένα αναπτυξιακό πλαίσιο σύλληψης και στρατηγικής, στο οποίο θα εντάσσεται η στήριξη της επισιτιστικής βοήθειας και ασφάλειας από μέρους της Επιτροπής και για να εξεταστεί το ζήτημα της πολιτικής συνέπειας. Ιδιαίτερα θα εξετάσει τις ενδεχόμενες επιλογές με σκοπό την πλήρη ενσωμάτωση/συγχώνευση των στόχων της επισιτιστικής ασφάλειας και των μέσων τα οποία διαθέτει ο μηχανισμός της Επιτροπής για σφαιρική ανάπτυξη. Θα εξετάσει επίσης τις πιθανές επιλογές που παρέχουν τη δυνατότητα να καθοριστεί σαφέστερα η κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των υπηρεσιών συνεργασίας DEV/EuropeAid και ECHO, όσον αφορά τον προγραμματισμό, την επικέντρωση και την αντιμετώπιση της επισιτιστικής βοήθειας σε είδος.

39. Η εντολή των τοπικών τεχνικών βοηθών διευκρινίστηκε στο πλαίσιο της διαδικασίας αποκέντρωσης του χρηματοδοτικού μέσου επισιτιστικής ασφάλειας: οι εμπειρογνώμονες σε θέματα επισιτιστικής ασφάλειας είναι από το 2002 ενταγμένοι στα τεχνικά υπουργεία ή στις αντιπροσωπείες.

40. Στο πλαίσιο της αποκέντρωσης των δράσεων στήριξης της επισιτιστικής ασφάλειας, η πρόσκληση υποβολής προτάσεων των ΜΚΟ θα προκηρυχθεί σε όλες τις αντιπροσωπείες κατά τις αρχές του 2004. Επομένως, την πρόσκληση υποβολής προτάσεων θα διαχειρίζονται οι αντιπροσωπείες, οι διαδικασίες θα απλουστευτούν και θα μειωθούν οι καθυστερήσεις.

44. Τον ιστότοπο RESAL διαχειριζόταν μια ΜΚΟ στο πλαίσιο μιας σύμβασης παροχής υπηρεσιών, της οποίας η ισχύ έληξε τον Αύγουστο του 2001. Λόγω του ενδιαφέροντος που παρουσιάζει ο εν λόγω ιστότοπος, η Επιτροπή αποφάσισε να τον ενεργοποιήσει εκ νέου, να τον εντάξει στο φάσμα των διαδικτυακών ιστοτόπων και να διασφαλίσει παράλληλα την ενημέρωσή του από το 2003.

46. Η Επιτροπή αναγνωρίζει το γεγονός ότι το κεντρικό σύστημα SINCOM2 δεν επιτρέπει ακόμα τον διαχωρισμό μεταξύ των πληρωμών προκαταβολών και των πληρωμών που αφορούν εκτελεσθείσες εργασίες. Σύμφωνα με το άρθρο 81 του δημοσιονομικού κανονισμού και το άρθρο 102 των κανόνων εφαρμογής που εφαρμόζονται από την 1η Ιανουαρίου 2003, η Επιτροπή καταβάλει προσπάθειες για την επίλυση του προβλήματος αυτού. Επιπλέον, το ζήτημα αυτό συμπεριλαμβάνεται επίσης στην ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την εκσυγχρονισμό του λογιστικού συστήματος της 17ης Δεκεμβρίου 2002.

Το σύστημα CRIS θα παράσχει τη δυνατότητα, από το 2003, να παρακολουθείται κατάλληλα από τις κεντρικές υπηρεσίες, η κατάσταση της προόδου των συνιστωσών των προγραμμάτων επισιτιστικής ασφάλειας στις δικαιούχες χώρες.

Πράγματι, η εν λόγω βάση δεδομένων θα παρέχει την κατάσταση ως προς την εκτέλεση των προγραμμάτων (αναλήψεις υποχρεώσεων, συμβάσεις, πληρωμές κ.λπ.).

49. Εκτός από τις παρατηρήσεις του Συνεδρίου, οι καθυστερήσεις ως προς την εκτέλεση, ιδίως όσον αφορά τη δημοσιονομική στήριξη, οφείλονται κυρίως στη μη τήρηση από τις κυβερνήσεις των δικαιούχων χωρών, των προϋποθέσεων που συνδέονται με τις πολιτικές και θεσμικές μεταρρυθμίσεις.

50. Με πρόταση της Επιτροπής [ανακοίνωση COM(2001) 473], ο πολυετής προγραμματισμός καθίσταται πλέον κανόνας. Θα πρέπει ωστόσο να σημειωθεί το γεγονός ότι, από το 1996, έχουν καταρτιστεί πολυετή προγράμματα επισιτιστικής ασφάλειας: πρόταση χρηματοδότησης με επιβάρυνση του προϋπολογισμού επί δύο ή τρία διαδοχικά έτη. Εντούτοις, σε κρίσιμες καταστάσεις και κατ' επέκταση ευαίσθητες και ασταθείς (Παλαιστίνη, Βόρεια Κορέα), ένας ελαστικός ετήσιος προγραμματισμός μπορεί να αποτελέσει συγκριτικό πλεονέκτημα για την επίτευξη ουσιαστικών αποτελεσμάτων.

51. Κατά κανόνα, η συμπληρωματικότητα των παρεμβάσεων της ΕΚ εξακολουθεί να αποτελεί ακρογωνιαίο λίθο της υλοποίησης, που εξαρτάται ωστόσο από το περιβάλλον που επικρατεί στη χώρα. Για παράδειγμα, η χρηματοδότηση προγραμμάτων επισιτιστικής ασφάλειας στη Βολιβία προσανατολίζεται προς τη μείωση των επισιτιστικών αδυναμιών και είναι απόλυτα συμπληρωματική με το κονδύλι ALA που αφορά τη στήριξη της περιφερειακής οικονομικής ολοκλήρωσης και τη βελτίωση των βασικών υποδομών (πόσιμο νερό και αποχέτευση). Ο προϋπολογισμός για την επισιτιστική ασφάλεια αντιπροσωπεύει περίπου το 50 % της συνεργασίας της ΕΚ στη Βολιβία.

Εξάλλου, δύναται να αναφερθεί η Αιθιοπία, όπου μια συμπληρωματική χρηματοδότηση του ETA προβλέπεται στο εθνικό έγγραφο στρατηγικής στον τομέα της επισιτιστικής ασφάλειας.

52. Η διασπορά στην οποία αναφέρεται η έκθεση του Συνεδρίου οφείλεται συχνά στο γεγονός ότι το σχετικό κονδύλι του προϋπολογισμού είναι το μόνο που διατίθεται στις χώρες που δεν έχουν προτεραιότητα, όπου οι θεσμοί είναι συχνά εύθραυστοι και ως εκ τούτου θα πρέπει να αντιμετωπιστούν πολλές ανάγκες, οι οποίες, σε ορισμένες περιπτώσεις, είναι δύσκολο να εντοπιστούν επακριβώς.

Στην Υεμένη, ο επακριβής εντοπισμός των τομέων παρέμβασης βασίστηκε στην εθνική πολιτική επισιτιστικής ασφάλειας (βλέπε σημείο 27): το πρόγραμμα βρίσκεται επί του παρόντος στο στάδιο

νέου προσανατολισμού για να εντοπιστούν αποτελεσματικότερα οι γεωγραφικές ζώνες παρέμβασης (σε τέσσερα έως έξι διοικητικά διαμερίσματα) και οι πληθυσμοί στους οποίους στοχεύει (συμπεριλαμβανομένων των γυναικών).

Κατά κανόνα δεν υπάρχουν ειδικές δομές για τον εντοπισμό και την εκτίμηση των σχεδίων και των προγραμμάτων. Συνήθως η Επιτροπή βασίζεται σε υφιστάμενες κυβερνητικές δομές και θεσμικά όργανα (που ενισχύονται από την τεχνική βοήθεια). Κατά συνέπεια, το πρόβλημα είναι περισσότερο η έλλειψη δυναμικού παρά οι ανύπαρκτες δομές. Οι γενικές κατευθύνσεις προγραμματισμού της Επιτροπής, που βασίστηκαν στο έγγραφο COM(2001) 473, παρέχουν σταθερή καθοδήγηση για την επιλογή του σχεδίου και τη διαδικασία αξιολόγησης.

53. Στην Υεμένη, πραγματοποιήθηκαν για τρία έργα μελέτες σκοπιμότητας, που δεν εκπονήθηκαν από την κυβέρνηση. Από τον Ιούνιο του 2002, ένας εμπειρογνώμονας πραγματοποιεί μια μελέτη εντοπισμού και σκοπιμότητας, πριν από κάθε παρέμβαση.

Στην Υεμένη, η Επιτροπή δίνει επί του παρόντος έμφαση στην ενίσχυση της συμμετοχής των τοπικών πληθυσμών.

54. Η Επιτροπή εκφράζει την ικανοποίησή της για τη διαπίστωση του Συνεδρίου σχετικά με την ορθή εκτέλεση των έργων και για το ουσιαστικό όφελος που προέκυψε για τους πληθυσμούς.

Στη Βολιβία, τα αρδευτικά έργα τα οποία επισκέφτηκε το Συνέδριο, πραγματοποιήθηκαν σύμφωνα με τη συγγραφή υποχρεώσεων. Ορισμένα έργα δεν ήταν λειτουργικά δεδομένου ότι οι δικαιούχοι δεν διασφάλισαν τη συντήρησή τους.

56. Στην Αιθιοπία, η συμμετοχή της κυβέρνησης υλοποιήθηκε σε περιφερειακό επίπεδο. Συμμετείχε στον καθορισμό των στρατηγικών και των περιφερειακών σχεδίων δράσης, των οποίων η υλοποίηση διασφαλίστηκε από περιφερειακές υπηρεσίες επισιτιστικής ασφάλειας, που υπάγονταν στη διοίκηση.

Στην Υεμένη, η κεντρική κυβέρνηση θα κληθεί να αποτελέσει την κινητήρια δύναμη στις περισσότερες δράσεις που υλοποιούνται. Το νέο πρόγραμμα επισιτιστικής ασφάλειας προβλέπει εξάλλου την ενίσχυση των κρατικών θεσμικών οργάνων.

57. Στη Νιγηρία, τον κεντρικό ρόλο στον κοινό μηχανισμό διαχείρισης κράτους/χορηγών τον διαδραματίζει ο πρωθυπουργός, ο οποίος συντονίζει τις ενέργειες στον τομέα της επισιτιστικής ασφάλειας. Δυστυχώς όμως η χρηματοδοτική συμμετοχή του κράτους παραμένει σχετικά χαμηλή.

59. Η Επιτροπή συμμερίζεται τη γνώμη του Συνεδρίου όσον αφορά την ανάγκη να αναλάβουν οι τοπικές αυτοδιοικήσεις την ευθύνη, ήδη από τη φάση του εντοπισμού. Τούτο κατέστη δυνατό στη Βολιβία χάρη στην πολιτική αποκέντρωσης της κυβέρνησης. Ο βαθμός συμμετοχής των τοπικών πληθυσμών είναι επίσης συνάρτηση της κυβερνητικής πολιτικής.

60. Στη Γεωργία, η συμμετοχική προσέγγιση εξακολουθεί να αποτελεί δύσκολο εγχείρημα λαμβανομένου υπόψη του κοινωνικοοικονομικού πλαισίου. Εντούτοις, η διαδικασία προετοιμασίας του εγγράφου πλαίσιο για τη μείωση της φτώχειας (PRSP) έχει ευαισθητοποιήσει την κυβέρνηση για την αναγκαιότητα της εν λόγω μεθόδου. Το πρόγραμμα επισιτιστικής ασφάλειας προβλέπει τη δημιουργία ενός συστήματος πληροφόρησης, έτσι ώστε να παρασχεθεί η δυνατότητα στην κυβέρνηση να αξιολογεί αποτελεσματικότερα την κοινωνική κατάσταση των πλέον ευάλωτων πληθυσμών.

Στην Υεμένη, η Επιτροπή δίνει επί του παρόντος έμφαση στην ενίσχυση της συμμετοχής των τοπικών πληθυσμών. Τούτο καθίσταται πλέον μία από τις προτεραιότητες επιμόρφωσης, την υλοποίηση της οποίας θα πρέπει να εξασφαλίσει το μελετητικό γραφείο που είναι υπεύθυνο για την εκτέλεση του προγράμματος.

62. Οι χώρες που επωφελούνται από παρεμβάσεις που χρηματοδοτούνται από το κονδύλι του προϋπολογισμού για την επισιτιστική ασφάλεια, έχουν συχνά αδύναμα θεσμικά όργανα και έναν ελάχιστο διαρθρωμένο ιδιωτικό τομέα (συμπεριλαμβανομένης της κοινωνίας των πολιτών). Η υλοποίηση των εν λόγω προγραμμάτων δημιουργεί ενίοτε προβλήματα που έχουν ως αποτέλεσμα την αύξηση των καθυστερήσεων.

Όπως αναφέρθηκε στο έγγραφο COM(2001) 473, υπάρχει μια υπερβολική απόκλιση μεταξύ της στιγμής της ανάλυσης των σχετικών κονδυλίων και της έναρξης της εφαρμογής του έργου. Έχουν προταθεί και εφαρμόζονται επί του παρόντος οι μέθοδοι αντιμετώπισης που ακολουθούν:

- ολοκλήρωση της διαδικασίας προγραμματισμού εννέα μήνες πριν από το συγκεκριμένο δημοσιονομικό έτος,
- έναρξη της διαδικασίας εντοπισμού και αξιολόγησης αμέσως μετά την ολοκλήρωση της διαδικασίας προγραμματισμού, έτσι ώστε να παρέχεται επαρκής χρόνος για ανάλυση, σχεδιασμό και εκτίμηση των προγραμμάτων και σχεδίων,
- τελειοποίηση των γενικών κατευθύνσεων προγραμματισμού και περιορισμός της διαδικασίας των διύπηρεσιακών διαβουλεύσεων,
- αυξημένη συμμετοχή στον πολυετή προγραμματισμό.

66. Σύμφωνα με τον μεθοδολογικό οδηγό 2002 της Επιτροπής σχετικά με τις δημοσιονομικές ενισχύσεις στις αναπτυσσόμενες χώρες, η άμεση δημοσιονομική ενίσχυση δεν επιτρέπεται από τον παρόντα κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1292/96.

Κατά συνέπεια, στις χώρες όπου υπάρχουν μεγάλα εμπόδια όσον αφορά τα αποθέματα συναλλάγματος και στις οποίες έχουν ελευθερωθεί η αγορά συναλλάγματος καθώς και το σύστημα εισαγωγών, η συναλλαγματική διευκόλυνση επιτρέπει την τροφοδότηση των συναλλαγματικών αποθεμάτων της δικαιούχου χώρας, έτσι ώστε ο ιδιωτικός τομέας να δύναται να εισάγει τα τρόφιμα που απαιτούνται για την κάλυψη των εθνικών αναγκών. Η εν λόγω συναλλαγματική διευκόλυνση επιτρέπει στη συνέχεια τη δημιουργία κονδυλίων αντίστοιχης αξίας (έμμεση δημοσιονομική στήριξη), έτσι ώστε να ενισχυθούν προγράμματα διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και προγράμματα δημοσίων δαπανών που συνδέονται με τη βελτίωση της επισιτιστικής ασφάλειας.

67 έως 68. Τα προγράμματα επισιτιστικής ασφάλειας του είδους της δημοσιονομικής στήριξης, αποτελούν κατά κανόνα το αντικείμενο συζητήσεων με τις κυβερνήσεις των δικαιούχων χωρών και τους λοιπούς ενδιαφερομένους χρηματοδότες.

Η ελάχιστη προϋπόθεση για την υλοποίηση μιας δημοσιονομικής στήριξης απαιτεί να διαθέτει η συγκεκριμένη χώρα ένα ικανοποιητικό πρόγραμμα οικονομικών μεταρρυθμίσεων, το οποίο θα είναι εγκεκριμένο από το ΔΝΤ και την Παγκόσμια Τράπεζα, έτσι ώστε να εξασφαλίζεται ότι η χώρα διαθέτει ένα ικανοποιητικό φορολογικό πλαίσιο με σκοπό την άμεση παρέμβαση στο πλαίσιο του κρατικού προϋπολογισμού.

Κατά τη στιγμή που ελήφθη η απόφαση από την Επιτροπή, στις τέσσερις χώρες που αναφέρονται από το Συνέδριο, πληρούνταν οι μακροοικονομικοί όροι.

Από άποψη δυναμικής, τα προγράμματα δημοσιονομικής στήριξης στο πλαίσιο του κονδυλίου για την επισιτιστική ασφάλεια επικεντρώνονται, μεταξύ άλλων, σε προγράμματα μεταρρυθμίσεων που αποσκοπούν στη βελτίωση των εθνικών δημοσιονομικών και λογιστικών διαδικασιών. Εντούτοις, λόγω του μεγέθους των αναγκών βελτίωσης, η σχετική διαδικασία θεωρείται ως μεσοπρόθεσμη διαδικασία, στο πλαίσιο της οποίας, επιχειρείται, σε συνεργασία με το ΔΝΤ και την Παγκόσμια Τράπεζα, μέσω των προγραμμάτων επισιτιστικής ασφάλειας, να καθιερωθούν σε εθνικά κυβερνητικά θεσμικά όργανα, περισσότερο αποτελεσματικές και διαφανείς μέθοδοι στον τομέα των δημόσιων οικονομικών.

69. Οι προϋποθέσεις που καθορίζονται σε κάθε χώρα για την υλοποίηση της δημοσιονομικής στήριξης, αφορούν αφενός μακροοικονομικούς όρους με την ονομασία «γενικές προϋποθέσεις» που συνδέονται με την ικανοποιητική υλοποίηση μακροοικονομικών προγραμμάτων μεταρρύθμισης των οργανισμών του Bretton Woods (βλέπε σημείο 67). Αφετέρου μια σειρά από περισσότερο τομεακές προϋποθέσεις, που ονομάζονται «ειδικές προϋποθέσεις», αποσκοπούν πράγματι στη μεσοπρόθεσμη βελτίωση της επισιτιστικής ασφάλειας. Η εκταμίευση της δημοσιονομικής στήριξης εξαρτάται επομένως, κατά κύριο λόγο, από την τήρηση των εν λόγω τομεακών προϋποθέσεων, που αφορούν αποκλειστικά τους τομείς που έχουν σχέση με τις πολιτικές και τα προγράμματα δημοσίων δαπανών με επιπτώσεις στην επισιτιστική ασφάλεια.

70. Ένα από τα πολλά καθήκοντα των ΤΜΕΑ ήταν πράγματι η διασφάλιση της παρακολούθησης των ενεργειών επισιτιστικής ασφάλειας και η υποβολή εκθέσεων στις αντιπροσωπείες. Στο πλαίσιο της αποκέντρωσης, οι αντιπροσωπείες θα έχουν σημαντικό ρόλο στην παρακολούθηση των προγραμμάτων.

71. Όσον αφορά την Υεμένη, η αντιπροσωπεία και η κυβέρνηση δεν συμμετείχαν σε μεγάλο βαθμό στην παρακολούθηση. Εντούτοις, η Επιτροπή διευκρινίζει ότι τέθηκε σε λειτουργία ένας μηχανισμός παρακολούθησης, ιδίως μέσω των αποστολών που πραγματοποίησε το γραφείο τεχνικής βοήθειας της Επιτροπής στο San'a (ΕΚ-ΤΑΟ), μέσω της τεχνικής βοήθειας στον τομέα της επισιτιστικής ασφάλειας, μέσω της αντιπροσωπείας στο Αμάν και μέσω της έδρας της Επιτροπής. Τον Σεπτέμβριο του 1997, η Επιτροπή παραχώρησε την παρακολούθηση του προγράμματος σε μια ιδιωτική εταιρεία (GFA) με μια σύμβαση παροχής υπηρεσιών διάρκειας ενός έτους, με τον ονομασία «Υπηρεσίες παρακολούθησης για το πρόγραμμα επισιτιστικής ασφάλειας στην Υεμένη» («Monitoring Services for the Yemen Food Security Programme»).

Στη Γεωργία, με το πρόγραμμα επισιτιστικής ασφάλειας (ΠΕΑ) αναπτύσσεται στο υπουργείο γεωργίας ένα περισσότερο διαφανές σύστημα προγραμματισμού και παρακολούθησης της εκτέλεσης των δημοσίων δαπανών, ενισχύοντας τη διεύθυνση προϋπολογισμού καθώς και τη διεύθυνση που είναι αρμόδια για τη χάραξη της γεωργικής πολιτικής. Ο προσανατολισμός αυτός θεωρείται από το ΠΕΑ ως πρωταρχικός για τη διασφάλιση της εφαρμογής μεθόδων δημοσιονομικών λογιστικών στα τομεακά υπουργεία τα οποία αφορά το πρόγραμμα και τούτο στο πλαίσιο διαρκούς συντονισμού με το υπουργείο οικονομικών και τη διεύθυνση δημόσιου ταμείου. Μέγα μέρος των προϋποθέσεων που συνδέονται με την ΠΕΑ αφορούν τη βελτίωση της διαχείρισης των δημοσίων δαπανών, που περιλαμβάνει την παρακολούθηση και τον προγραμματισμό του προϋπολογισμού, απαιτώντας ωστόσο ορισμένο χρόνο προσαρμογής και υλοποίησης από μέρους των ενδιαφερομένων υπουργείων.

Εξάλλου, οι μεταρρυθμίσεις αυτές που εφαρμόζονται πειραματικά σε ορισμένα υπουργεία, εγγράφονται απόλυτα στο γενικότερο πλαίσιο της μεταρρύθμισης των δημοσίων οικονομικών του κράτους, η οποία προωθείται από το ΔΝΤ.

73. έως 75. Η Επιτροπή υπογραμμίζει το γεγονός ότι έχουν πραγματοποιηθεί από τις κεντρικές υπηρεσίες της αξιολογήσεις και έλεγχοι.

Όσον αφορά τις αξιολογήσεις, θα πρέπει να ληφθούν υπόψη εκείνες που υλοποιήθηκαν σε τοπική κλίμακα. Για παράδειγμα, πραγματοποιήθηκαν από το 2000 έως το 2002 στη Βολιβία 46 αξιολογήσεις προγραμμάτων μικρής κλίμακας.

Εξάλλου, η Επιτροπή ολοκληρώνει τις εργασίες για τον εντοπισμό και τον καθορισμό δεικτών παρακολούθησης και επιπτώσεων, που θα παράσχουν δυνατότητα ορθολογικής οργάνωσης και ομοιογένειας των μελλοντικών αξιολογήσεων προγραμμάτων.

Όσον αφορά τους λοιπούς ελέγχους, εκτός εκείνων που πραγματοποιήθηκαν από την έδρα, θα πρέπει να ληφθούν υπόψη οι έλεγχοι που πραγματοποιήθηκαν στο πλαίσιο των συμβάσεων με τις ΜΚΟ και που υπερβαίνουν το ποσό των 100 000 ευρώ. Εξάλλου, καταρτίστηκε για το 2003 ένα πρόγραμμα ελέγχου, στο πλαίσιο του οποίου θα ληφθεί υπόψη η παρατήρηση του Συνεδρίου για την διενέργεια επαληθεύσεων κατά την εκτέλεση των έργων, έτσι ώστε να αντιμετωπιστεί εγκαίρως το πρόβλημα των ενδεχόμενων ελλείψεων που διαπιστώνονται.

76. Η Επιτροπή σχεδιάζει να θεσπίσει το εν λόγω σύστημα το 2003.

77. Το σημείο που θίγεται από το Συνέδριο ανησυχεί και την Επιτροπή. Προς τον σκοπό αυτό, η Επιτροπή καθιέρωσε μια ειδική σύμβαση-πλαίσιο για τις ενέργειες ελέγχου και ολοκληρώνει τους τυπικούς όρους εντολής που αναμένεται να επιτρέψουν τη βελτίωση του εν λόγω είδους ελέγχου.

Στον μεθοδολογικό οδηγό της Επιτροπής σχετικά με τις ενέργειες δημοσιονομικής στήριξης επαναλαμβάνεται η σπουδαιότητα της διοργάνωσης τακτικών τεχνικών και χρηματοοικονομικών ελέγχων,

καθώς και της επανεξέτασης της ποιοτικής αξιολόγησης των δημοσίων δαπανών στις δικαιούχες χώρες. Οι εν λόγω ειδικοί μηχανισμοί θα παράσχουν τη δυνατότητα διάγνωσης και επαλήθευσης των απαιτούμενων διορθωτικών δράσεων, που θα πρέπει να ληφθούν υπόψη στον ορισμό των προϋποθέσεων για επόμενα προγράμματα.

78. έως 83. Ο συντονισμός με τα κράτη μέλη μέσω της επιτροπής επισιτιστικής ασφάλειας/επισιτιστικής ενίσχυσης (FSFAC) έχει βελτιωθεί με την πάροδο του χρόνου, εξακολουθεί όμως να είναι μη ικανοποιητικός και τούτο παρά τις πρόσφατα καταβληθείσες προσπάθειες από τη σουηδική και τη βελγική Προεδρία. Η ροή των πληροφοριών είναι μονόδρομη από την Επιτροπή προς τις αντιπροσωπείες των κρατών μελών. Εντούτοις, η Επιτροπή έχει επιτύχει να συμμετέχει όλο και περισσότερο στις συνομιλίες σχετικά με το γενικό προγραμματισμό καθώς και σχετικά με θέματα πολιτικής και στρατηγικής κοινού ενδιαφέροντος.

Τέλος, τα καθήκοντα της Επιτροπής Επισιτιστικής Βοήθειας θα πρέπει να ανατεθούν στις επιτροπές ανάπτυξης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, έτσι ώστε να αυξηθεί ο βαθμός πολιτικής συνεκτικότητας και να οργανωθεί ορθολογικά η επιτροπολογία.

84. έως 87. Ο συστηματικός συντονισμός σε τοπική κλίμακα μεταξύ των αντιπροσωπειών της ΕΚ, των αντιπροσωπειών των κρατών μελών της ΕΕ και των λοιπών βασικών φορέων είναι υποχρεωτικός. Η ποιότητα της εν λόγω διαδικασίας εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από το πολιτικό, κοινωνικό και οικονομικό περιβάλλον της χώρας υποδοχής και από τη βούλησή της για διάλογο και την ανταλλαγή πληροφοριών. Εξ ορισμού, ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1292/96 παρεμβαίνει σε μεγάλο βαθμό στις χώρες και τις περιφέρειες που βρίσκονται σε κρίση και είναι ευάλωτες.

Ο εν λόγω συντονισμός επεκτείνεται καλύπτοντας τους οργανισμούς του Bretton Woods (Παγκόσμια Τράπεζα και Διεθνές Νομισματικό Ταμείο) μόνο σε περιπτώσεις που προϋποθέτουν διαρθρωτικές αλλαγές (διαδικασίες πολιτικής και θεσμικής μεταρρύθμισης, καθώς και δημοσιονομική στήριξη). Ο συντονισμός με το σύστημα UN και την κοινότητα των ΜΚΟ επικεντρώνεται στη χορήγηση ενίσχυσης κατά τη διάρκεια και μεταγενέστερα της κρίσης.

Στο πλαίσιο του διαλόγου με την Αφρικανική Ένωση, η Επιτροπή, σε συνεργασία με το Βέλγιο και την FAO, θα εκτιμήσει τα υφιστάμενα συστήματα πληροφόρησης στην Αφρική, με στόχο την εναρμόνιση και την ενίσχυσή τους.

Επιπλέον, η Επιτροπή καταβάλλει ιδιαίτερες προσπάθειες για να ενθαρρύνει τις αναπτυσσόμενες χώρες να χρησιμοποιούν εθνικές αναπτυξιακές στρατηγικές ως βασικό μέσο για τη διαμόρφωση εθνικής πολιτικής, τον προγραμματισμό και την παροχή υπηρεσιών, καθώς και ως ενιαίο μηχανισμό συντονισμού με εξωτερικούς χορηγούς. Η δημιουργία δυνατοτήτων αποτελεί ένα από τα βασικά μέσα που επιτρέπουν την ενίσχυση των κυβερνήσεων και της κοινωνίας των πολιτών για να διαδραματίσουν τους αντίστοιχους ρόλους τους.

85. Η Επιτροπή εξακολουθεί να καταβάλλει προσπάθειες για τη βελτίωση του συντονισμού με τους λοιπούς χορηγούς.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

88. Σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1292/96, οι εθνικές στρατηγικές επισιτιστικής ασφάλειας έχουν χαραχθεί με σκοπό να παράσχουν ένα συνεκτικό πλαίσιο στην ΕΚ και τους λοιπούς φορείς παρεμβάσεων. Χάρη στην καθιέρωση ευρύτερων εθνικών αναπτυξιακών στρατηγικών (στρατηγικές για τη μείωση της φτώχειας ή άλλες), οι στόχοι των προγραμμάτων επισιτιστικής ασφάλειας εντάσσονται προοδευτικά σε ένα ενιαίο εθνικό πλαίσιο, καθώς και στα εθνικά και περιφερειακά «έγγραφα στρατηγικής» της ΕΚ.

89. Η Επιτροπή αναγνωρίζει το γεγονός ότι η επισιτιστική ασφάλεια, που αποτελεί τη βασική διάσταση της φτώχειας, είναι πάνω απ' όλα ένας αναπτυξιακός στόχος. Κατά συνέπεια οι ανάγκες όσον αφορά την επισιτιστική ασφάλεια πρέπει να αντιμετωπίζονται με όλα τα μέσα που διατίθενται βραχυπρόθεσμα, μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα. Στο πλαίσιο αυτό, ένας από τους ρόλους που διαδραματίζει ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1292/96 είναι η γεφύρωση του χάσματος μεταξύ της βραχυπρόθεσμης ανθρωπιστικής βοήθειας και της μακροπρόθεσμης ανθρωπιστικής βοήθειας (κύρια αναπτυξιακά μέσα της ΕΚ: ETA, ALA, MED και άλλα).

Η Επιτροπή επίσης συμφωνεί ότι μια αποτελεσματική και συνεπής χρησιμοποίηση των διατάξεων του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1292/96 απαιτεί σημαντικές προσπάθειες συντονισμού.

Σύσταση 1

90. Κατά την άποψη της Επιτροπής, την οποία συμμερίζονται όλοι οι κύριοι φορείς:

- οι στόχοι της επισιτιστικής βοήθειας/επισιτιστικής ασφάλειας, ως βασικό μέσο μέτρησης της φτώχειας, περιλαμβάνονται στον γενικότερο στόχο της ανάπτυξης και της μείωσης της φτώχειας,
- οι προβληματισμοί οι σχετικοί με την επισιτιστική βοήθεια/επισιτιστική ασφάλεια πρέπει να ενταχθούν στο πλαίσιο των εθνικών πολιτικών και των αναπτυξιακών στρατηγικών (όπως είναι οι στρατηγικές για τον περιορισμό της φτώχειας),
- οι χρηματοδοτούμενες στο πλαίσιο του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1292/96 δραστηριότητες πρέπει να είναι συμπληρωματικές σε σχέση αφενός με τις βραχυπρόθεσμες κατεπείγουσες παρεμβάσεις και αφετέρου σε σχέση με τις ενέργειες μακροπρόθεσμης ανάπτυξης οι εθνικές στρατηγικές ανάπτυξης ή, ελλείψει αυτών, οι εθνικές στρατηγικές επισιτιστικής ασφάλειας, αποτελούν τα μέσα για τη διασφάλιση της εν λόγω συμπληρωματικότητας και για την αποφυγή τυχόν επαναλήψεων.

Εντούτοις, η Επιτροπή αναγνωρίζει την ανάγκη αυστηρής χρησιμοποίησης των δημοσιονομικών κονδυλίων, σύμφωνα με τις γενικές κατευθύνσεις που καθορίζονται στο έγγραφο COM(2001) 473. Τούτο προϋποθέτει αυστηρότερη επιλογή των μέτρων επισιτιστικής ασφάλειας και των δραστηριοτήτων κατά τη διαδικασία εντοπισμού και εκτίμησης του σχεδίου.

91. Η Επιτροπή δεν συμμερίζεται επί του παρόντος το συμπέρασμα του Συνεδρίου «να καταργηθεί ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1292/96 στην παρούσα μορφή του».

Στην ανακοίνωση COM(2001) 473 και στα πορίσματα του Συμβουλίου 15390/01:

- αναγνωρίζεται το γεγονός ότι ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1292/96 διαδραματίζει ιδιαίτερο ρόλο (βλέπε παρατηρήσεις στο σημείο 33) και ότι θα έπρεπε επί του παρόντος να διατηρηθεί σε ισχύ,
- προτείνεται η διενέργεια μιας δεύτερης και περισσότερο σε βάθος αξιολόγησης κατά το 2004, έτσι ώστε να προβλεφθεί ένα ευρύτερο αναπτυξιακό πλαίσιο σύλληψης και στρατηγικής, στο οποίο θα εντάσσεται η στήριξη της επισιτιστικής βοήθειας και ασφάλειας από μέρους της Επιτροπής.

92. έως 93. Η Επιτροπή λαμβάνει υπόψη τη σύσταση του Συνεδρίου. Εντούτοις, η Επιτροπή κρίνει ότι η ήδη προγραμματισθείσα για το 2004 σε βάθος αξιολόγηση αποτελεί το κατάλληλο πλαίσιο για την εξέταση του εν λόγω θέματος.

94. έως 95. Στο έγγραφο COM(2001) 473 πραγματοποιούνται ορισμένες προτάσεις για την επιτάχυνση των διαδικασιών προγραμματισμού, εντοπισμού και εκτίμησης. Περισσότερες πληροφορίες παρέχονται στις παρατηρήσεις στο σημείο 62.

Σύσταση 2

96. Η χρηματοδότηση των συστημάτων πληροφόρησης για τη στρατηγική επισιτιστικής ασφάλειας της Επιτροπής, εξακολουθεί να αποτελεί προτεραιότητα: η σχετική «διευθέτηση» από μέρους των κυβερνήσεων αποτελεί πάντοτε ένα ευαίσθητο θέμα· σε ορισμένες χώρες, η εν λόγω χρηματοδότηση περιλαμβάνεται στον προϋπολογισμό του κράτους.

Αποτελεί κατεπείγουσα ανάγκη η ενίσχυση, κατά τρόπο διαρκή, της ανάπτυξης του δυναμικού των αναπτυσσομένων χωρών για την ανάλυση του ζητήματος της φτώχειας και της επισιτιστικής ασφάλειας, ως πρώτο στάδιο που αποσκοπεί στη διαμόρφωση συνολικών εθνικών αναπτυξιακών στρατηγικών.

Σύσταση 3

97. Σημαντικές προσπάθειες καταβάλλονται επί του παρόντος στο πλαίσιο αυτό, θα πρέπει όμως να εναρμονιστούν ανταγωνιστικά συστήματα πληροφοριών (ιδίως σε περιφερειακό επίπεδο), να καταστούν κυβερνητικά και να ενισχυθούν από τις κυβερνήσεις.

98. Επί του παρόντος λαμβάνονται μέτρα για την αντιμετώπιση της εν λόγω προφανούς έλλειψης.

99. και 100. Η νέα βάση δεδομένων CRIS, που δημιουργήθηκε το 2002, θα επιτρέψει σταδιακά να παρασχεθεί η κατάλληλη πληροφόρηση σχετικά με τη χρηματοδοτική κατάσταση στις υπηρεσίες της Επιτροπής που είναι επιφορτισμένες τόσο με τις εξωτερικές σχέσεις, όσο και με την εκτέλεση του προϋπολογισμού. Επιπλέον, η αποκέντρωση και η κατανομή αρμοδιοτήτων έδρας/αντιπροσωπείας είχαν ως αποτέλεσμα την αποσαφήνιση των αρμοδιοτήτων και θα επιτρέψουν στην αντιπροσωπεία να έχει μια γενική εικόνα καθ' όλη τη διάρκεια ζωής του έργου και στις κεντρικές υπηρεσίες να παρακολουθούν σε πραγματικό χρόνο τη χρησιμοποίηση των κονδυλίων.

Σύσταση 4

100. Η Επιτροπή αποδέχεται τις παρατηρήσεις του Συνεδρίου. Έκτοτε έχει καταβάλει προσπάθειες για την επίλυση του προβλήματος. Από το 2003, που ήταν το πρώτο έτος γενικής χρησιμοποίησης του CRIS/Saisie, η κοινή βάση δεδομένων στην έδρα της Επιτροπής και στις αντιπροσωπείες, για όλα τα επιχειρησιακά κονδύλια του προϋπολογισμού, θα καταστούν σταδιακά διαθέσιμα τα πλήρη και σαφή στοιχεία σχετικά με τη χρησιμοποίηση των κονδυλίων, τόσο σε επίπεδο αντιπροσωπείας όσο και σε επίπεδο κεντρικών υπηρεσιών της Επιτροπής, κατά τρόπο που η τελευταία να είναι σε θέση να εκπληρώσει τα εποπτικά καθήκοντά της.

Στο πλαίσιο του λογιστικού εκσυγχρονισμού, η Επιτροπή καταβάλλει προσπάθειες να επιλύσει το πρόβλημα αυτό, ενισχύοντας τον λειτουργικό χαρακτήρα του συστήματος για να αντισταθμίζονται οι ενδιάμεσες και τελικές πληρωμές από προκαταβολές. Το ζήτημα αυτό

θα αποτελέσει το αντικείμενο ανακοίνωσης της Επιτροπής τον Δεκέμβριο του 2002. Στο πλαίσιο SI2 (μέρος του SINCOM2), οι υπηρεσίες δύνανται να δημιουργήσουν τις δικές τους τοπικές δημοσιονομικές διαρθρώσεις, που θα επιτρέψουν έναν διαχωρισμό μεταξύ των πληρωμών για την επισιτιστική ασφάλεια και των λοιπών πληρωμών που χρηματοδοτούνται από τα ίδια δημοσιονομικά κονδύλια, τα οποία πρόκειται να δημιουργηθούν. Εντούτοις, δεν είναι τεχνικά εφικτό επί του παρόντος να εκφραστούν οι εν λόγω τοπικές διαρθρώσεις στο R/3 (το άλλο τμήμα του SINCOM2).

101. και 102. Η Επιτροπή συμμερίζεται την ανάλυση του Συνεδρίου και το κύριο μέρος των συστάσεών του, οι οποίες αποτελούν στην πραγματικότητα τμήμα των αρχών προσανατολισμού της ΕΚ στον τομέα της συνεργασίας για την ανάπτυξη. Θα πρέπει ωστόσο να αναγνωρίσουμε το γεγονός ότι το πολιτικό, κοινωνικό και οικονομικό περιβάλλον στις αναπτυσσόμενες χώρες θέτει όρια στους στόχους που επιθυμούμε να επιτύχουμε.