

# Euroopan unionin virallinen lehti

ISSN 1725-2490

C 211

46. vuosikerta

5. syyskuuta 2003

Suomenkielinen laitos

## Tiedonantoja ja ilmoituksia

Ilmoitusnumero

Sisältö

Sivu

### I Tiedonantoja

#### Tilintarkastustuomioistuin

|               |                                                                                                                                                                                                                             |    |
|---------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2003/C 211/01 | Erityiskertomus nro 9/2003 maataloustuotteiden vientiin sovellettavan tuen määrittämisestä sekä komission vastaukset.....                                                                                                   | 1  |
| 2003/C 211/02 | Erityiskertomus nro 10/2003 Intialle myönnettyä kehitysapua koskevan komission hallinnoinnin vaikuttavuudesta köyhille annetun tuen kohdentamisessa ja kestäväen kehityksen varmistamisessa sekä komission vastaukset ..... | 21 |

## I

(Tiedonantoja)

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN

## ERITYISKERTOMUS nro 9/2003

## maataloustuotteiden vientiin sovellettavan tuen määrittämisestä sekä komission vastaukset

(annettu EY:n perustamissopimuksen 248 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla)

(2003/C 211/01)

## SISÄLLYS

|                                                                                                                                                            | Kohdat | Sivu |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|------|
| LYHENNELUETTELO .....                                                                                                                                      |        | 2    |
| TIIVISTELMÄ .....                                                                                                                                          | I—VII  | 3    |
| MITÄ VIENTITUET OVAT JA KUINKA TUKITASOT ASETETAAN? .....                                                                                                  | 1—6    | 3    |
| TARKASTUKSESSA ESITETTY KYSYMYKSET .....                                                                                                                   | 7—10   | 5    |
| TUEN TARKOITUKSENA ON KORVATA MAAILMANMARKKINAHINTOJEN JA EU:N<br>HINTOJEN VÄLINEN EROTUS SIINÄ MÄÄRIN KUIN SE ON TARPEEN VIENNIN<br>HELPOTTAMISEKSI ..... | 11     | 5    |
| KOMISSION KÄSITYS MARKKINOIDEN HALLINNOINNISTA .....                                                                                                       | 12—13  | 6    |
| KÄYTETTÄVISSÄ OLEVAT TIEDOT .....                                                                                                                          | 14—18  | 6    |
| TIETYIN VÄLIAJOIN ASETETTAVAT VIENTITUEN TASOT .....                                                                                                       | 19—28  | 7    |
| Naudanliha .....                                                                                                                                           | 19—21  | 7    |
| Markkinoiden ominaispiirteitä .....                                                                                                                        | 19     | 7    |
| Vientituen tason määrittäminen .....                                                                                                                       | 20—21  | 7    |
| Maito ja maitotuotteet .....                                                                                                                               | 22—28  | 8    |
| Markkinoiden ominaispiirteitä .....                                                                                                                        | 22     | 8    |
| Vientituen tason määrittäminen .....                                                                                                                       | 23—26  | 8    |
| Juuston vientituen määrittämismenetelmä on monimutkainen, sitä sovelletaan<br>epäyhdenmukaisesti ja sitä ei ole päivitetty .....                           | 27—28  | 9    |
| TARJOUSKILPAILUJEN AVULLA ASETETUT TUKITASOT .....                                                                                                         | 29—38  | 9    |
| Viljat .....                                                                                                                                               | 29—31  | 9    |
| Markkinoiden ominaispiirteitä .....                                                                                                                        | 29     | 9    |
| Vientituen tason määrittäminen .....                                                                                                                       | 30—31  | 9    |
| Sokeri .....                                                                                                                                               | 32—38  | 10   |
| Markkinoiden ominaispiirteitä .....                                                                                                                        | 32     | 10   |
| Vientituen tason määrittäminen .....                                                                                                                       | 33—38  | 11   |
| PÄÄTELMÄT .....                                                                                                                                            | 39—40  | 12   |
| Komission vastaukset .....                                                                                                                                 |        | 13   |

**LYHENNELUETTELO**

|         |                                   |
|---------|-----------------------------------|
| PO AGRI | Maatalouden pääosasto komissiossa |
| WTO     | Maailman kauppajärjestö           |
| FOB     | Vapaasti aluksessa, Free On Board |

## TIIVISTELMÄ

I. Vientitukea maksetaan viejille maataloustuotteiden myymisen mahdollistamiseksi maailmanmarkkinoilla.

II. Vientituesta aiheutuu yhteisön talousarvioon merkittävä määrä menoja: menoja oli 5,6 miljardia euroa vuonna 2000 ja 3,4 miljardia euroa vuonna 2001.

III. Tämän tarkastuksen tavoitteena oli arvioida menetelmää, jota komissio soveltaa vahvistaessaan vientituen tasot. Tarkastusta varten valittiin neljä vientitukien kannalta tärkeintä tuoteryhmää: liha ja lihatuotteet, maito ja maitotuotteet, viljat sekä sokeri. Näihin neljään tuoteryhmään käytetään yhteensä yli 85 prosenttia vientitukimenoista.

IV. Tuen tarkoituksena ei ole viennin maksimoiminen. Markkinoiden hallinnoimiseksi toteutettujen komission toimien tarkoituksena on ennen kaikkea vakaan sisämarkkinatilanteen saavuttaminen sellaisin hinnoin, joiden ansiosta tuotteita ei ole tarpeen ohjata kalliimpaan interventiojärjestelmään. Vientituki on yksi niistä välineistä, joiden avulla tähän tavoitteeseen pyritään.

V. Yleensä komission saatavissa oli runsaasti markkinoita koskevia tietoja, mutta ne eivät aina olleet ajantasaisia, kattavia eivätkä puolueettomia. Monesti ei ollut selvää, miten tietoja oli hyödynnetty ja millä tavoin ne olivat vaikuttaneet tosiasiallisesti vahvistettuihin tukitasoihin. Komissio korostaa, että tukitasot asetetaan monivaiheisten arviointien perusteella. Komissio ei kuitenkaan ole määritellyt arvioinneissa käytettäviä, markkinoita koskevia muuttujia.

VI. Komissio ei täsmentänyt, millaisia työskentelymenetelmiä se käyttää tukitasoja määrittäessään, eikä perustele asetettuja tukitasoja järjestelmällisesti ja johdonmukaisesti. Komission vastauksessa mainittujen johdottahon suorittamien tarkastusten tukena ei aina ole riittävää todentavaa aineistoa.

VII. Vientituen tarkoituksena on kattaa tarkoituksenmukaisessa määrin EU:ssa vallitsevien hintojen ja maailmanmarkkinahintojen välinen erotus. Komissio arvioi erotuksen maitotuotteiden, viljojen ja sokerin osalta viitehintojen tai noteerattujen hintojen perusteella. Naudanlihatuotteiden kohdalla se ei arvioi erotusta, sillä se katsoo, ettei niillä ole maailmanmarkkinahintaa. Useimmiten komission laskelmat osoittavat, että vientituki ei ylitä arvioitua erotusta. Komission arvioista käy kuitenkin ilmi, että huomattavana osana tarkastuksen kattamaa ajanjaksoa tiettyjen maitotuotteiden hinta EU:ssa ilman tukea oli alhaisempi kuin maailmamarkkinahinta.

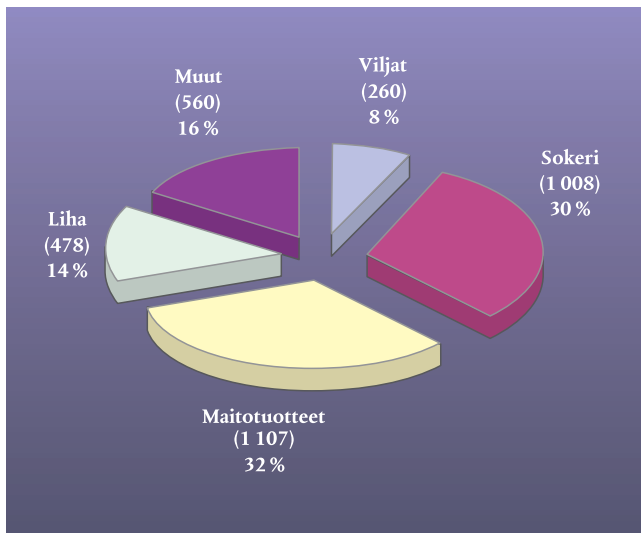
#### MITÄ VIENTITUET OVAT JA KUINKA TUKITASOT ASETETAAN?

1. Vientitukea maksetaan maataloustuotteiden viejille, jotka toimittavat tuotteita EU:n ulkopuolisiin maihin. Tuen päätarkoituksena on mahdollistaa maataloustuotteiden markkinointi näissä maissa korvaamalla viejille EU:n sisämarkkinoilla vallitsevien hintojen ja niitä alhaisempien, maailmanmarkkinoilla vallitsevien tavanomaisten hintojen erotus.

2. Vientituesta aiheutuvat menot ovat alentuneet WTO-sopimusten tekemisen jälkeen. Tuen tulevaisuus riippuu kansainvälisistä kauppaneuvotteluista. Yhteisön talousarvioon aiheutuu tuesta edelleen merkittäviä menoja: menojen määrä oli 5,6 miljardia euroa vuonna 2000 ja 3,4 miljardia euroa vuonna 2001.

Kaavio 1

## Vientituen jakautuminen tuoteryhmittäin EMOTR-vuonna 2001



3. Talousarvioon aiheutuvien menojen suuruus riippuu kahdesta tekijästä: vietyjen tuotteiden määrästä ja komission eri tuotteille asettamasta vientituen tasosta. Komissio säätelee tuotteiden vientimääriä vientitodistusten avulla.

4. Joidenkin tuotteiden tuki on varsin suuri verrattuna maailmanmarkkinahintaan, ja joissakin tapauksissa, esimerkiksi sokerin osalta, tuki on huomattavasti maailmanmarkkinahinnan edellyttämää korkeampi. Taulukossa 1 verrataan tiettyjä tarkastettuja tukitasoja maailmanmarkkinahintoihin.

Taulukko 1

## Vientituki verrattuna maailmanmarkkinahintoihin

| Tuote               | Ajankohta  | Hinta EU:ssa (euroa/tonni <sup>(1)</sup> ) | Maailmanmarkkinahinta (euroa/tonni <sup>(1)</sup> ) | Vientituki (euroa/tonni <sup>(2)</sup> ) | Vientituki verrattuna maailmanmarkkinahintaan (%) |
|---------------------|------------|--------------------------------------------|-----------------------------------------------------|------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| Tavallinen vehnä    | 6.1.2000   | 133,14                                     | 90,87                                               | 41,49                                    | 46                                                |
| Valkoinen sokeri    | 3.5.2000   | 631,90                                     | 213,25                                              | 488,30                                   | 229                                               |
| Voi                 | 27.12.2000 | 3 429,00                                   | 1 396,00                                            | 1 700,00                                 | 122                                               |
| Rasvaton maitojauhe | 14.4.2000  | 2 259,00                                   | 1 566,00                                            | 722,00                                   | 46                                                |
| Cheddar-juusto      | 27.4.2000  | 2 949,00                                   | 1 870,00                                            | 1 175,40                                 | 63                                                |

<sup>(1)</sup> Komission soveltamat hinnat.

<sup>(2)</sup> Kuten kertomuksesta käy ilmi, komission on käytettävä viitehintoja, joten toisaalta EU:n hinnat ja toisaalta maailmanmarkkinahintojen ja vientituen yhteissumma eivät vastaa toisiaan.

Lähde: PO AGRI.

5. Komission maatalouden pääosaston markkinajärjestelyistä vastaavien linjojen, jotka toimivat tuoteryhmäkohtaisesti, tehtäviin kuuluu tehdä ehdotus tukikelpoisten tuotteiden vientitukitasoista. Ehdotukset viedään asianomaisen hallintokomitean (jäsenvaltioiden edustajien) äänestykseen. Jos hallintokomitea äänestää määräenemmistöllä komission ehdotusta vastaan, mitä tapahtuu vain harvoin, ehdotusta käsitellään neuvostossa. Muutoin komissio hyväksyy ehdotetut tukitasot.

6. Joidenkin tuoteryhmien osalta (muun muassa naudanliha ja maitotuotteet) komissio vahvistaa tukitasot säännöllisin väliajoin ilman tarjouskilpailuja. Vahvistamisajankohdasta säädetään kutakin markkinajärjestelyä sääntelevässä asetuksessa; maitotuotteiden tukitasot asetetaan vähintään neljän viikon ja naudanlihan tukitasot vähintään kolmen kuukauden välein. Komissio voi lisäksi muuttaa tukitasoja heti, jos on syytä toteuttaa toimia kiireesti yllättävien tilanteiden vuoksi. Muiden tuoteryhmien (esimerkiksi viljojen ja sokerin) osalta viejien on osallistuttava tarjouskilpailuun, joka koskee vientituen ja kyseisen tukimäärän avulla vietävää tuotteen määrää. Komissio päättää kynnystasosta, ja kaikki sitä alhaisemman vientitukitason sisältävät tarjoukset hyväksytään.

## TARKASTUKSESSA ESITETYT KYSYMYKSET

7. Tässä kertomuksessa tarkastellaan sitä, miten komissio asettaa vientituen tason. Kertomuksessa pyritään vastaamaan seuraavaan peruskysymykseen:

- Asettaako komissio vientituen tason järkevällä, johdonmukaisella ja asianmukaisella tavalla?

Lisäksi tarkoituksena on vastata eräisiin tuen asettamisperusteita koskeviin kysymyksiin:

- Otetaanko vientitukitasojen vahvistamisessa huomioon kaikki olennaiset tekijät?
- Ovatko asettamisen perustana olevat tietolähteet olennaisia, kattavia, luotettavia, valideja ja ajan tasalla?

8. Tässä kertomuksessa esitetyt huomautukset perustuvat komission tavoitteiden ja sen vientituen määrittämiseen käyttämien järjestelmien arvioimiseen sekä hallintokomiteoiden kokouspöytäkirjojen läpikäyntiin, tuen määrittämisestä vastaavien komission toimihenkilöiden haastatteluihin ja vientituen vahvistamista koskevan komission aineiston analysointiin. Yksityiskohtaiseen testaukseen poimittiin 38 tukitason otos tärkeimmistä tuoteryhmistä (viljat, sokeri, naudanliha ja maitotuotteet). Testaus koski seuraavia tuotteita: tavallinen vehnä, valkoinen sokeri, naudanliha, voi, rasvaton maitojauhe ja juusto. Testatut tapahtumat olivat ajanjaksolta 1. tammikuuta 1999—31. heinäkuuta 2001. Tarkastus toimitettiin lokakuun 2001 ja tammikuun 2002 välisenä aikana. Yksityiskohtaiset havainnot toimitettiin komissiolle joulukuun 2001 ja tammikuun 2002 välillä.

9. Tilintarkastustuomioistuin toimitti tätä alaa koskevan tarkastuksen viimeksi vuonna 1990 <sup>(1)</sup>. Vientituen tason asettamistavan osalta silloin tehtyjen keskeisten päätelmien mukaan hyödynnetyistä tiedoista, komission tekemistä selvityksistä, päätöksenteosta ja päätöksen perusteista ei ollut olemassa tarpeeksi aineistoa, mistä seurasi, että riippumattoman kolmannen osapuolen toimittaman tarkastuksen tekeminen ja johtotahon toteuttama valvonta olivat lähes mahdottomia.

Otteita tilintarkastustuomioistuimen edellisestä tätä aihetta koskevasta tarkastuskertomuksesta vuodelta 1990:

- ... Tuen tason määrittämisprosessi perustuu kokonaisuudessaan komission arviointeihin ja harkintaan ... Tämä ei välttämättä olisi huolestuttavaa, jos hyödynnetyistä tiedoista, komission selvityksistä, päätöksenteosta ja prosessin lopputuloksen perusteista olisi olemassa asianmukainen aineisto.
- Aineistoa ei kuitenkaan ole riittävästi, mistä aiheutuu vakavia seurauksia kolmansien osapuolten toimittamien riippumattomien tarkastusten ja johtotahojen kannalta.
- Tilintarkastustuomioistuin saattoi monien vientitukea koskevien näkökohtien osalta laatia vain hyvin suppean arvioinnin, sillä komission aineisto oli puutteellista.
- ... on epäselvää, miten johto voi toimia asianmukaisesti ja eri hallintokomiteat valvoa vaikuttavasti komission työskentelyä.
- Vastauksissaan komissio katsoi, että tärkeistä päätöksistä oli saatavilla riittävästi aineistoa ja että johdon toimintamahdollisuuksien asianmukaisuudesta ei ollut epäselvyyttä.

10. Euroopan parlamentin talousarvion valvontavaliokunta totesi tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomusta koskevassa mietinnössään, että julkiseen tilintekovelvollisuuteen liittyvistä syistä komission sisäiset päätöksentekomenettelyt on dokumentoitava ja perusteltava kirjallisesti, niin että valvontaelimet voivat aina seurata komission päätöksenteon perusteita <sup>(2)</sup>.

**TUEN TARKOITUKSENA ON KORVATA  
MAAILMANMARKKINAHINTOJEN JA EU:N HINTOJEN  
VÄLINEN EROTUS SIINÄ MÄÄRIN KUIN SE ON TARPEEN  
VIENNIN HELPOTTAMISEKSI**

11. Eri tuoteryhmien markkinajärjestelyistä annetuissa asetuksissa <sup>(3)</sup> säädetään, että eri tuotteille voidaan myöntää EU:n sisäisillä markkinoilla vallitsevan hinnan ja maailmanmarkkinahinnan väliseen erotukseen perustuvaa vientitukea siinä määrin kuin se on tarpeen tuotteiden viennin mahdollistamiseksi. Tuen

<sup>(1)</sup> Erityiskertomus nro 2/90 vientituen hallinnoinnista ja valvonnasta (EYVL C 133, 31.5.1990).

<sup>(2)</sup> Talousarvion valvontavaliokunnan mietintö vientituen hallinnoinnista ja valvonnasta (erityiskertomus nro 2/90) (PE 151.096/fin).

<sup>(3)</sup> Asetus (ETY) N:o 1766/92, annettu 30 päivänä kesäkuuta 1992, vilja-alan yhteisestä markkinajärjestelystä (EYVL L 181, 1.7.1992, s. 21); asetus (EY) N:o 2038/1999, annettu 13 päivänä syyskuuta 1999, soke-rialan yhteisestä markkinajärjestelystä (EYVL L 252, 25.9.1999, s. 1); asetus (EY) N:o 1254/1999, annettu 17 päivänä toukokuuta 1999, naudanliha-alan yhteisestä markkinajärjestelystä (EYVL L 160, 26.6.1999, s. 21); asetus (EY) N:o 1255/1999, annettu 17 päivänä toukokuuta 1999, maito- ja maitotuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä (EYVL L 160, 26.6.1999, s. 48).

tasoa määritettäessä on mainittua rajoitusta noudattaen otettava huomioon hintojen välinen erotus, sisämarkkinoiden vakaus, WTO:n rajoitukset, markkinoiden tulevaisuudennäkymät ja vientiin liittyvät taloudelliset näkökohdat.

#### KOMISSION KÄSITYS MARKKINOIDEN HALLINNOINNISTA

12. Komissio keskittyy markkinoiden hallinnoinnissa sisämarkkinoiden vakauttamiseen sellaisin hinnoin, joiden ansiosta tuotteita ei ole tarpeen ohjata kalliimpaan interventiojärjestelmään. Vientituen katsotaan olevan yksi niistä välineistä, joiden avulla tähän tavoitteeseen pyritään. Tuen tavoitteeksi ei ole ilmoitettu viennin maksimoimista.

13. Vaikka eri markkinajärjestelyistä vastaavat komission linjat joutuvat vientitukea määrittäessään ottamaan huomioon samankaltaiset säännökset, käytännössä niiden toiminnassa on huomattavia eroja, jotka usein kuvastavat eri markkinoiden luonteen erilaisuutta (eroavaisuuksia käsitellään kohdissa 19–38). Osa komission yksiköistä asettaa tukitasot tarjouskilpailujen kautta, kun taas toiset määrittävät ne suoraan. Tukitasojen tarkistamistiheys vaihtelee viikoittaisesta neljännesvuosittaiseen markkina-alasta riippuen. Viljat ja sokeri saadaan yksivuotisista kasveista, ja niiden maailmanmarkkinahinnat ovat helposti saatavilla päivittäin. Viljojen markkinajärjestelystä vastaavan linjan laskelmat perustuvat spot-hintoihin ja sokerin markkinajärjestelystä vastaavan linjan puolestaan futuurihintoihin. Viljojen markkinajärjestelystä vastaava linja käyttää EU:n sisäisiä hintoja, jotka perustuvat markkinoilta saatuihin tietoihin, mutta sokerin markkinajärjestelystä vastaava linja käyttää samaan tarkoitukseen interventiohintaa. Ainoastaan naudanlihan markkinajärjestelystä vastaavalla linjalla on käytössä järjestelmä, jolla se tarkistaa EU:n sisäiset hinnat paikalla. Maidon, viljojen ja sokerin markkinajärjestelystä vastaavat linjat laskevat EU:n viitehintojen ja maailmanmarkkinahintojen välisen erotuksen, toisin kuin naudanlihan markkinajärjestelystä vastaava linja. Näihin eroavaisuuksiin saattaa olla perustellut syyt, mutta mitään todisteita ei saatu siitä, että johtotahot olisivat analysoineet näitä syitä viime aikoina.

#### KÄYTETTÄVISSÄ OLEVAT TIEDOT

14. Vientitukea määrittäessään komissio toimii markkinoilla, joilla muut toimijat pyrkivät jatkuvasti hyötymään markkinoiden muutoksista. On EU:n edun mukaista varmistaa, että se on jatkuvasti läsnä maailmanmarkkinoilla, jotta rajallinen määrä suuria toimijoita ei vie sen markkinaosuutta. Tämän vuoksi komissiolla on oltava tiiviit yhteydet alan toimijoihin ja ajan tasalla olevat tiedot.

15. Jotta komissio voisi saavuttaa tavoitteensa ja noudattaa säännöstä, jonka mukaisesti vientituki on määritettävä maailmanmarkkinahintojen ja EU:n hintojen erotuksen perusteella, komissiolla olisi oltava käytössään tiedot näistä hinnoista ja viennin toteutumisesta. Markkinajärjestelystä vastaavien linjojen saatavilla on runsaasti vientitietoja, koska vientitodistushakemuksiin liittyvät tiedot on toimitettava komissiolle kahdesti viikossa (maitotuotteiden kohdalla joka päivä). Hintatietoja on vaikeampi saada etenkin maailmanmarkkinoiden osalta. Kuten seuraavissa kohdissa on kuvattu, komissio joutuu useimmiten käyttämään tietolähteinä erilaisia alan toimijoita ja julkaisuja. Komission on siis — erityisesti naudanliha- ja maitoaloilla — väistämättä vaikea valvoa, että vientituki noudattelee maailmanmarkkinahintojen ja EU:n hintojen välistä erotusta.

16. Maailmanmarkkinahintoja koskevien tietojen luonne ja lähteet vaihtelevat markkina-aloittain. Viljojen hinnat saadaan ilman eri toimenpiteitä eri toimijoilta, alan järjestöiltä ja tiedotusvälineistä, ja sokerin osalta sovelletaan LIFFE:ssä (London International Financial Futures and Options Exchange) noteerattua hintaa. Useat tärkeimpien maitotuotteiden maailmanmarkkinoilla noteeratuista hinnoista ovat saatavissa esimerkiksi Yhdysvaltain maatalousministeriöstä (USDA). Naudanlihalle ei ole olemassa maailmanmarkkinoiden viitehintoja; tietoja saadaan Yhdysvalloista ja Oseaniasta (Australia ja Uusi-Seelanti), mutta ei EU:n tärkeimpien kilpailijoiden (Etelä-Amerikka ja Intia) osalta.

17. Myös EU:n sisäisistä hinnoista saatavien tietojen laatu ja lähteet vaihtelevat markkina-aloittain. Jäsenvaltiot ilmoittavat naudanlihan ja maitotuotteiden hinnat viikoittain. Komissio tarkistaa naudanlihan hinnan paikalla tietyin väliajoin, mutta maitotuotteiden osalta se tarkastaa ainoastaan, että hinnat ovat realistiset. Osa jäsenvaltioista ei toimita maitotuotteiden hintatietoja lainkaan ja osa toimittaa ne myöhässä, joten käytettävissä olevat tiedot ovat lisäksi epätäydellisiä ja vanhentuneita. Naudanlihan ja maitotuotteiden osalta ilmoitetut hinnat vaihtelevat huomattavasti jäsenvaltiosta toiseen jopa samojen tuotteiden kohdalla, joten EU:ssa sovellettujen hintojen ja maailmanmarkkinahintojen välistä viitteellistä, teoreettista erotusta on vaikea laskea (ks. taulukko 2). Mitään ohjeita ei ole annettu siitä, kuinka vientituen määrittämisessä käytetty EU:n sisäinen hinta olisi laskettava lähtötietojen pohjalta (ks. 23 kohta).

18. Vilja-alalla komissio käyttää alan toimijoilta, julkaisuista ja markkinoilta saatuja tietoja laskeakseen EU:n sisäiset hinnat ja maailmanmarkkinahinnat. EU:n sisäinen sokerin hinta on se, jolla tuotteita ostetaan interventiojärjestelyyn; hinta on pysynyt samana viiden vuoden ajan.

Taulukko 2

## Jäsenvaltioiden komissiolle ilmoittamat keskihinnat vuonna 2000

(euroa/100 kg)

|                          | Voi | Rasvaton maitojauhe | Gouda-juusto | Naudanliha | Vehnä |
|--------------------------|-----|---------------------|--------------|------------|-------|
| Belgia                   | 318 | 255                 | 325          | 186        | 129   |
| Tanska                   | 377 | 245                 |              | 104        | 132   |
| Saksa                    | 337 | 256                 | 316          | 110        | 129   |
| Kreikka                  | 443 |                     |              | 208        | 146   |
| Espanja                  | 295 | 214                 |              | 150        | 145   |
| Ranska                   | 311 | 253                 |              | 151        | 119   |
| Irlanti                  | 295 | 230                 |              | 115        |       |
| Italia                   | 252 |                     |              | 81         | 151   |
| Alankomaat               | 317 | 253                 | 296          | 112        | 141   |
| Itävalta                 | 333 | 250                 | 315          |            | 131   |
| Portugali                |     |                     |              | 163        | 146   |
| Suomi                    | 305 | 229                 |              |            | 138   |
| Ruotsi                   | 361 | 224                 | 355          |            | 134   |
| Yhdistynyt kuningaskunta | 304 | 279                 |              | 143        | 143   |
| <b>Suurin hintaero</b>   | 191 | 65                  | 59           | 127        | 32    |
| <b>%</b>                 | 76  | 30                  | 20           | 157        | 27    |

Lähde: Maatalousmarkkinat 5/2001 (PO AGRI:n asiakirja).

## TIETYIN VÄLIAJOIN ASETETTAVAT VIENTITUEN TASOT

## Naudanliha

## Markkinoiden ominaispiirteitä

19. Euroopan naudanlihamarkkinoilla on ollut useita kriisejä viime vuosina: Venäjän valuuttakriisi vuonna 1998, dioksiiniongelmia vuonna 1999, naudan spongiforminen enkefalopatia (BSE-tauti) vuonna 2000 sekä suu- ja sorkkatauti vuonna 2001. "Tavanomaista markkinatilannetta" ei siis ole ollut. Suurin osa viennistä suuntautuu vähävaraisiin maihin (noin 80 prosenttia Venäjälle).



Useimpien naudanlihatuotteiden tukitasot perustuvat ruhojen hintoihin. WTO on asettanut naudanlihan viennille kiintiöt, mutta nykyisessä suuruudessaan ne eivät rajoita kauppaa.

## Vientituen tason määrittäminen

20. Yleinen avoimuus vientituen määrittämisessä saattaisi olla haitallista, koska muut toimijat käyttäisivät näitä tietoja ennakoidakseen tai ohjaillakseen komission päätöksiä. Menetelmien olisi silti oltava avoimia komission johtotahoille. Käytettävissä olevan informaation (kuinka suurten määrien osalta tuen vahvistamista on haettu ennalta; EU:n sisäinen naudanlihan hinta, joka perustuu Irlannissa sovellettuihin hintoihin) suhde lopulliseen vahvistettuun tukitasoon on kuitenkin epäselvä. Mitään suuntaviivoja ei ole annettu siitä, millaisten markkinatilanteen muutosten perusteella vientitukimääriä olisi syytä mukauttaa (esimerkiksi sisäinen hintataso, varastot ja vaihtokurssit). Kun tukitasoja mukautetaan, asianomaisten tuotteiden valintaa tai mukautusten laajuutta ei aina perustella selkeästi. Komissio ilmoittaa, että maailmanmarkkinahintojen puuttumisen vuoksi se ei voi laskea niiden ja EU:n hintojen erotusta, joten sen on vaikea pysyä selvillä sopivasta

Valokuvat: Yhdysvaltain maatalousministeriö, Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto, M. Rostam ja P. J. Kavanagh.



tukitasosta. Vientituesta aiheutuvat menot ovat vähentyneet merkittävästi erityisesti siksi, että Agenda 2000 vaikuttaa EU:n sisäisiin hintoihin, ja siksi, että EU:n on noudatettava maailmakaupasta tehtyyn sopimukseen liittyviä sitoumuksiaan.

21. Tietyn asetetun tukitason vaikuttavuus arvioidaan jälkikäteen seuraamalla jatkuvasti todistushakemusten jättämistä. Asiakirjoista ei kuitenkaan löytynyt seurantaan koskevia merkintöjä, joten on epäselvää, mihin johtotahon valvonta tarkkaan ottaen perustuu ja kuinka tarkastuksia voidaan toimittaa.

### Maito ja maitotuotteet

#### Markkinoiden ominaispiirteitä

22. Maitotuotemarkkinoilla on suuri joukko tuotteita. Tukea voidaan myöntää noin 400 erilaiselle tuotteelle. Voi, rasvaton maitojauhe ja juusto muodostavat yli 50 prosenttia maitotuotteiden tuetusta viennistä. Voin, täysmaitojauheen ja rasvattoman maitojauheen tukitasot asetetaan tuotekohtaisesti. Useimpien juustolaatujen tuet perustuvat edamjuuston tukitasoon. Naudanliha-markkinoita haitanneet kriisit ovat vaikuttaneet myös maitotuotteiden vientimarkkinoihin.



#### Vientituen tason määrittäminen

23. Toisin kuin naudanliha-alasta vastaava komission linja, maitotuotealasta vastaava linja laskee EU:n sisällä ja maailmanmarkkinoilla noteerattujen hintojen välisen erotuksen ja vertaa sitä vientitukeen viikoittain. Käytetty EU:n sisäinen hinta ei ole kaikkien jäsenvaltioiden ilmoittamien markkinahintojen painotettu keskiarvo, vaan tiettyjen jäsenvaltioiden ilmoittamien hintojen aritmeettinen keskiarvo. Jäsenvaltiot on valittu edustavuuden ja tiettyä tuotetta koskevien hintatietojensa ajantasaisuuden perusteella (esimerkiksi voin hinta Saksassa ja Alankomaissa). Jäsenvaltioille ei voialaa lukuun ottamatta ole annettu suuntaviivoja, joissa olisi määritelty, mitkä osatekijät (esimerkiksi kuljetuskustannukset) niiden olisi otettava tässä yhteydessä huomioon.

24. Maailmanmarkkinoilla noteerattuja hintoja koskevasta tärkeimmästä komission tietolähteestä <sup>(1)</sup> saadaan kaksi hintaa aluetta kohden, alhaisin ja korkein hinta. Komissio käyttää aina alhaisinta hintaa, mikä pienentää laskelmien tuloksena saatua hintojen erotusta (eli teoreettista tukitasoa).

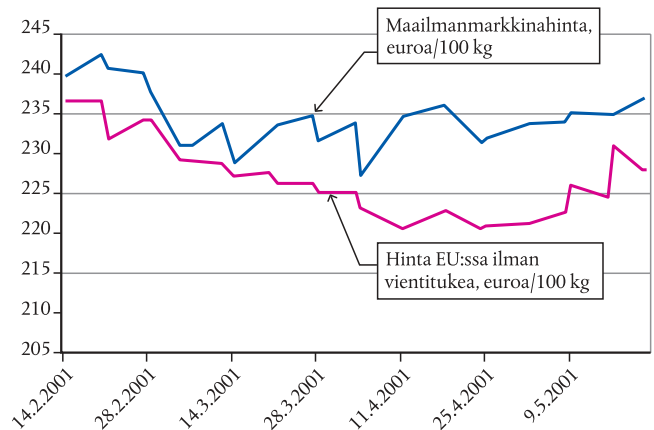
25. Vaikka komissio seuraa kuvattulla tavalla hintojen erotuksen muuttumista, sen laskelmien ja asetetun tukitason välillä ei ole suoraa yhteyttä. Asiakirjoista ei käy ilmi, mitkä muista 11 kohdassa mainituista tekijöistä otetaan huomioon vientituen tasoa asetettaessa ja kuinka tämä tapahtuu. Lasketun teoreettisen hinnan ja tosiasiaassa ehdotetun tukitason välisiä eroja ei ole selitetty.

26. Komissio laati selvityksen tarkastuksen kattamalla ajanjaksolla sovelletuista viitehinnoista, ja siitä kävi ilmi, että vientituki noudatteli useimmiten komission arvioimaa EU:n hintojen ja maailmanmarkkinahintojen välistä erotusta. Merkittävä määrä oli kuitenkin sellaisia tapauksia, joissa tiettyjen tuotteiden osalta arvioissa EU:n hinta ilman tukea oli alhaisempi kuin maailmanmarkkinahinta. Komissio perustelee tämän viittaamalla tilanteeseen asianomaisilla yhteisön ulkopuolisen maan markkinoilla. Esimerkiksi:

- a) Ajanjaksolla 14. helmikuuta—21. toukokuuta 2001 rasvattoman maitojauheen teoreettinen hinta EU:ssa ilman tukea oli 17—143 euroa/tonni alhaisempi kuin maailmanmarkkinahinta.

Kaavio 2

#### Rasvattoman maitojauheen teoreettinen hinta EU:ssa verrattuna maailmanmarkkinahintaan

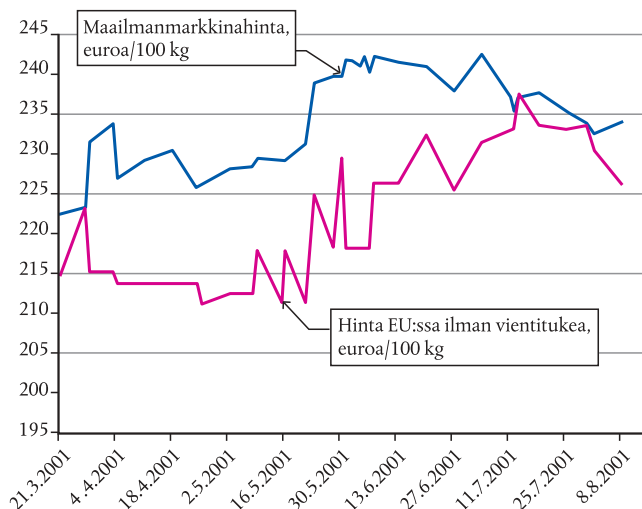


- b) Ajanjaksolla 28. maaliskuuta—12. heinäkuuta 2001 täysmaitojauheen teoreettinen hinta EU:ssa ilman tukea oli 22—240 euroa/tonni alhaisempi kuin maailmanmarkkinahinta.

<sup>(1)</sup> USA Dairy News.

Kaavio 3

### Täysmaitojauheen teorettinen hinta EU:ssa verrattuna maailmanmarkkinahintaan



**Juuston vientituen määrittämismenetelmä on monimutkainen, sitä sovelletaan epäyhdenmukaisesti ja sitä ei ole päivitetty**

27. Vahvistettujen tukitasojen ja markkinahintojen välillä ei ole johdonmukaista yhteyttä. Vuonna 1997 komissio laski vientituen teoreettisen tason useimpien juustolaatujen osalta perustaen laskelmansa juustojen valmistuksessa tarvittavaa määrää vastaavaan maitorasvan ja rasvattoman maitojauheen määrään sekä silloisiin näitä tuotteita koskeviin tukitasoihin. Laskelmia tehtäessä tärkein viitetuote oli edamjuusto, ja useimpia juustoja koskevat teoreettiset tukitasot johdettiin edamin osalta tehdyistä laskelmista. Koska tuloksena saatua edamjuuston teoreettista tukitasoa pidettiin liian korkeana voimassa olleeseen tasoon verrattuna, pitäydettiin jo voimassa olleessa tasossa. Tukitason osatekijöiden (rasva eli voi ja kuiva-aine eli rasvaton maitojauhe) suhteellinen merkitys tason asettamisessa määriteltiin. Kaikkien muiden juustolaatujen teoreettiset tukitasot johdettiin tämän jälkeen edamjuustoa koskevasta tarkistetusta laskelmasta. Näitä teoreettisia tukitasoja ei kuitenkaan alettu soveltaa yhdenmukaisesti. Joissakin tapauksissa sovellettiin laskelmien tuloksena saatua tukitasoa, kun taas toisissa pitäydettiin entisessä tasossa. Eräiden juustolaatujen kohdalla tukitasoa korotettiin 10, 15 tai 20 prosenttia. Nämä korotukset poistettiin vuonna 1998.



28. On siis kyseenalaista, oliko lukuisista yksityiskohtaisista laskelmista paljonkaan käytännön hyötyä. Ainoatakaan varsinaisista teoreettisista tasoista ei sovellettu ja tarkistetuista teoreettisista tukitasoista käytettiin vain osaa (alle puolta). Voin ja rasvattoman maidon tukitasoon liittyvät myöhemmät muutokset eivät ole vaikuttaneet juustojen tukitasoihin.

### TARJOUSKILPAILUJEN AVULLA ASETETUT TUKITASOT

#### Viljat

### Markkinoiden ominaispiirteitä

29. Tavallisen vehnän suurin tavarapörssi sijaitsee Chicagossa Yhdysvalloissa. Siellä noteerattujen hintojen katsotaan edustavan parhaiten (maailman) markkinahintoja. Noteeratut hinnat koskevat yleensä futuurisopimuksia (tiettyä ajankohtana tulevaisuudessa toteutettavia sopimuksia). Tavallista vehnää on saatavissa erilaatuisena (ja siis eri hintaisena) leivän valmistukseen tarkoitettua korkealuokkaisuista vehnää eläinten ravinnoksi tarkoitettuun heikompilaatuiseen vehnään. Vehnää varten ei ole olemassa koko maailmassa, tai edes EU:ssa, sovellettavaa yhtenäistä laatu-luokitusta, vaan jokaisella maalla on oma järjestelmänsä. Tämän vuoksi eri maista peräisin olevat vehnät eivät ole suoraan vertailukelpoisia.



### Vientituen tason määrittäminen

30. Vehnän vientituen enimmäistasot asetetaan tarjouskilpailun perusteella. Tason vahvistamiseksi toteutettavat järjestelyt ovat monella tavalla epäselvät:



a) Tavallista vehnää on olemassa eri laatuksena, ja sen hintojen pitäisi kuvastaa laadun ja kysynnän eroja. Tukitaso perustuu periaatteessa ranskalaisen Tout Venant -vehnälaadun ja sitä lähinnä vastaavan EU:n ulkopuolella tuotetun yhdysvaltalaisen Soft Red Winter 2 (SRW2) -laadun EU:n sisäisten hintojen erotukseen. Viidessä tai kuudessa tarkastetussa tapauksessa komissio ilmoitti, että laskelmat perustuivat Tout Venant -vehnää parempiin vehnälaatuuihin, jotka kyseisinä ajankohdina vastasivat paremmin SRW2-laatua.

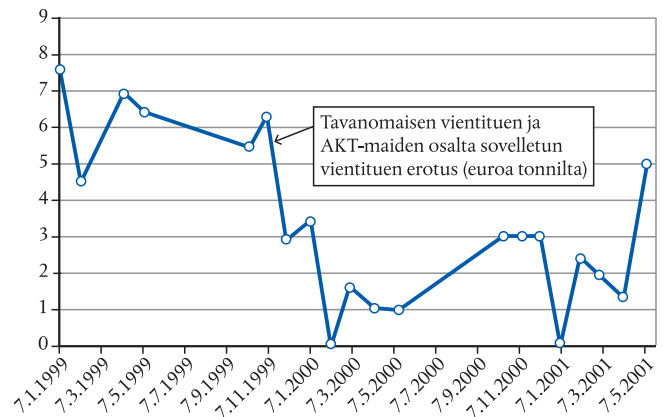
b) Komissio ilmoittaa, että Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioihin (AKT-maat) viedään yleensä korkealaatuista vehnää. Komissio laskee siihen sovellettavan vientituen vertaamalla korkealaatuiseen EU:ssa tuotetun leipävehnän hintaa Yhdysvalloissa tuotetun SRW2-laadun hintaan maailmanmarkkinoilla myytävän vastaavanlaatuisten leipävehnän hinnan sijasta. Tämä nostaa tukitasoja. Yli 80 prosenttia AKT-maihin vietävästä vehnästä on peräisin Ranskasta. Kahdessa viidestä tarkastetusta AKT-maihin sovelletusta tukitasosta, joiden osalta hyväksyttiin 19 000 vehnätonnin tarjoukset, asetettu taso ylitti jopa yhdysvaltalaisen SRW2-laadun maailmanmarkkinahinnan ja ranskalaisen leipävehnän EU:ssa sovelletun hinnan välisen erotuksen. Kun otetaan huomioon tämän vehnän alkuperä, voidaan epäillä, onko se laadultaan komission oletusten mukaista.

c) AKT-maihin vietävän tavallisen vehnän tukeen liittyi vuoden 2001 sadonkorjuuseen asti kiinteämääräinen lisämaksu, joka vaihteli tarkastuksen kattamina markkinointivuosina 0,02 eurosta 7,63 euroon tonnilta.

d) Komission laskelmat perustuvat vapaasti aluksessa (fob) spot -hintaan (toteutettavan sopimuksen hinta vientituen määrittämispäivänä), eivät futuurihintaan. Maailmanmarkkinahinta ja EU:ssa sovellettava hinta, joiden perusteella teoreettinen tukitaso lasketaan, ovat alan organisaatioiden, tuottajajärjestöjen ja muiden vastaavien tahojen ilmoittamia kyseisen päivän keskiarvoja. Laskelmien yhteys lopulliseen tukitasoon ei kuitenkaan tule selvästi esiin.

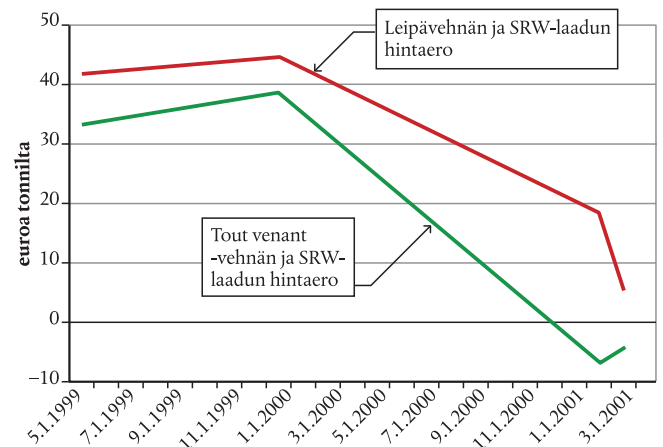
Kaavio 4

#### Tavanomaisen vientituen ja AKT-maiden osalta sovelletun vientituen erotus (euroa tonnilta)



Kaavio 5

#### EU:ssa tuotetun vehnän hinta verrattuna Yhdysvalloissa tuotetun SRW-laadun hintaan



31. Hyväksyttyä vientituen tasoa korotetaan tiettyjen kuu-kausien ajaksi. Lisämäärän tarkoituksena on korvata varastointikustannukset ja kannustaa toimijoita viemään satovuoden lopussa jäljellä olevaa viljaa. Koska komissio on jo määrittänyt maailmanmarkkinoilla ja EU:n sisämarkkinoilla sovellettavat fob-hinnat ja vientituki on määriteltävä näiden kahden hinnan erotukseksi, kuukausiperusteinen lisäkannustin vaikuttaa tarpeettomalta.

### Sokeri

#### Markkinoiden ominaispiirteitä

32. Sokerimarkkinoita hallinnoidaan muun muassa tuotantokiintiöiden avulla. Tuotantokiintiöt ja AKT-maista tuotavaa sokeriin sovellettavat etuuskiintiöt ovat johtaneet huomattavaan sokerin ylitarjontaan sisämarkkinoilla<sup>(1)</sup>. Ylijäämä (joka johtuu kiintiöiden mukaisesta valkoisen sokerin tuotannosta sekä AKT-maista tuotavasta sokerista) viedään yhteisön ulkopuolelle

<sup>(1)</sup> Ks. myös erityiskertomus nro 20/2000 sokerialan yhteisen markkinajärjestelyn hallinnoinnista (EYVL C 50, 15.2.2001).





vientituen avulla. Kiintiöt ylittävä yhteisössä tuotettu sokeri (niin kutsuttu C-sokeri) on vietävä ilman vientitukea. Tässä tuoteryhmässä EU:n tärkein vientituote on valkoinen (jalostettu) sokeri.

### Vientituen tason määrittäminen

33. Sokerimarkkinat eroavat muista kolmesta käsitellystä markkina-alasta siinä, että niitä säännellään tiukasti yhteisen markkinajärjestelyn avulla. Näin ollen komissio tietää markkinointivuoden alussa, kuinka paljon sokeria aiotaan viedä, ja voi tämän perusteella laatia vientisuunnitelman koko vuodeksi. Vientituen määrittäminen tapahtuu hyvin avoimesti. Pohjana keinoitekoiselle sisäiselle hinnalle komissio käyttää interventiohintaa, jota on mukautettu kiinteämääräisellä summalla ottamalla huomioon fob-kustannukset, kuljetukset, pakkaaminen ja toimijoiden marginaali. Mainittuja osatekijöitä koskevat summat eivät ole muuttuneet viime vuosina, joten laskelmissa käytetty yhteisön sisäinen hintatekijä on aina lähestulkoon sama ja yleisesti tiedossa.



34. Maailmanmarkkinahintana pidetään LIFFE:ssä noteeratua hintaa. Poiketen vilja-alasta, jolla sovelletaan spot-hintaa (päivän hinta), sokerin osalta sovelletaan futuurihintoja. Yleensä valitaan kahden kuukauden futuurihinta.

35. Aiemmin kyseisten kahden hinnan erotuksesta vähennettiin kiinteämääräinen 0,02 euron summa ja saatiin tällä tavoin tarjousmenettelyissä hyväksyttävä vientituen enimmäismäärä. Näin pyrittiin välttämään liian suuri hintojen erotus. Nykyisin vähennetty summa vaihtelee, joskin vaihteluväli on hyvin pieni.

36. Alan toimijat tunsivat (ja tuntevat) kaikki käytettävät laskentaperusteet ja menetelmät, joten kyseisen menettelytavan soveltaminen merkitsee sitä, että tarjouksen tehneet viejät tietävät tarkkaan ennalta, kuinka korkean vientituen enimmäistason komissio voi hyväksyä. Vaikka vähennettävä summa nykyisin vaihtelee, toimijat voivat edelleen saada selville todennäköisesti hyväksyttävän tukitason.

37. Tuen enimmäistason asettamiseksi sovellettava menetelmä ja menettelyjen osatekijät ovat yleisesti tiedossa ja sokerimarkkinoita dominoi hyvin pieni joukko suuria yrityksiä. Näistä syistä tarjouskilpailuihin perustuva järjestelmä, jonka tarkoituksena on vahvistaa vientituet yhteisön talousarvion kannalta mahdollisimman taloudellisella tavalla, ei toimi todellisen kilpailutuksen tavoin niin, että toimijoiden välillä syntyisi tarkoituksenmukainen kilpailu. Komission suoraan vahvistama tukitaso ei eroaisi merkittävästi tarjouskilpailuihin perustuvan työlämmän järjestelmän avulla asetetusta tasosta. Lisäksi tarjouskilpailuihin perustuvan järjestelmän toimintaa haittaa interventiohintaa, joka muodostaa tarjousten alarajan. Komission kannattaisi harkita kustannus-hyötyanalyysin tekemistä siitä, onko parempi asettaa tukitaso suoraan vai tarjouskilpailujen avulla.

38. Sokerin vientituen taso on korkea. Hyväksytty tuki vaihteli tarkastettujen otosten tapauksessa 40 eurosta 50 euroon sataa kiloa kohti, mikä vastaa suurin piirtein kaksinkertaista maailmanmarkkinahintaa. C-sokeri on vietävä ilman tukea, joten tällaisen (kiintiön ylittävän) tuotannon voitaisiin olettaa olevan vähäistä. C-sokerin tuotanto on kuitenkin viime vuosina vastannut 11–21 prosenttia kiintiön määrästä; joinakin vuosina suunnilleen sama määrä sokeria vietiin vientituen avulla. Vientitukea pitäisi myöntää vain siinä määrin kuin se on tarpeen viennin mahdollistamiseksi <sup>(1)</sup>. Herää siis kysymys, myönnetäänkö kiintiösokerin vientiin liikaa tukea. EMOTR-vuonna 2000 sokerin vientitukea myönnettiin noin 1 400 miljoonaa euroa.

<sup>(1)</sup> Asetus (EY) N:o 2038/1999, annettu 13 päivänä syyskuuta 1999, 18 artikla (EYVL L 252, 25.9.1999, s. 1).

## PÄÄTELMÄT

39. Eri tuoteryhmien markkinajärjestelyistä annetuissa asetuksissa <sup>(1)</sup> säädetään, että tietyille tuotteille voidaan viennin mahdollistamiseksi myöntää vientitukea, joka perustuu tuotteeseen EU:ssa sovelletun hinnan ja maailmamarkkinahinnan erotukseen. Tuen tasoa määritettäessä huomioon on tätä rajoitusta noudattaen otettava hintojen välinen erotus, sisämarkkinoiden vakaus, WTO:n rajoitukset, markkinoiden tulevaisuudennäkymät ja vientiin liittyvät taloudelliset näkökohdat. Komissio arvioi maitotuotteiden, viljojen ja sokerin EU:ssa sovellettavan hinnan ja maailmamarkkinahinnan erotuksen viitehintojen tai noteerattujen hintojen perusteella. Naudanlihan kohdalla näin ei tehdä, sillä komissio katsoo, ettei naudanlihalla ole maailmamarkkinahintaa. Useimmiten komission laskelmat osoittavat, että tuki ei ylitä hintojen erotusta. Komission arvioista käy kuitenkin ilmi, että huomattavana osana tarkastuksen kattamaa ajanjaksoa tiettyjen maitotuotteiden vähimmäishinta EU:ssa ilman tukea oli alhaisempi kuin maailmamarkkinahinta. Komissiolla on käytettävissään suurin osa tarvittavasta informaatiosta, mutta osa tiedoista on epätäydellisiä ja/tai vanhentuneita (ks. 14—18 kohta). Aina ei lisäksi ole mahdollista havaita, mikä yhteys tiedoilla on ehdotettuja tukitasoja koskeviin laskelmiin (ks. 1, 18 ja 25 kohta). Naudanlihan ja maitotuotteiden alalla ehdotettuja tukitasojen perusteita ei ollut dokumentoitu riittävästi. Tukitason asettamismenettelyistä ei ole annettu suuntaviivoja (ks. 20 ja 23 kohta). Markkinajärjestelyistä vastaavien linjojen välillä ei ole koordinoitua. Mitään näyttöä ei saatu siitä, että johtotahot olisivat viime aikoina analysoineet komission linjojen erilaisiin käytäntöihin johtaneita syitä (ks. 13 kohta). Komissio ilmoittaa, että johtotahon tarkastuksia toimitetaan, mutta näistä ei ole olemassa järjestelmällistä kirjallista näyttöä. Tilintarkastustuomioistuin joutuu siis tekemään saman yleisen päätelmän kuin edellisessä tätä aihetta koskevassa kertomuksessa: tukitasojen määrittämismenettelyjen ei edelleenkaan voida osoittaa olevan johdonmukaiset maitotuotteiden ja naudanlihan — eikä kaikissa tapauksissa viljojenkaan —

kohdalla. Riippumattoman kolmannen osapuolen on hyvin vaikeaa suorittaa tarkastusta. Tilintarkastustuomioistuimen nyt toimittaman tarkastuksen johdosta komissio kuitenkin myönsi maatalouden pääosaston vuosittaisessa toimintakertomuksessa, joka esitettiin 1. toukokuuta 2002, että vientitukilaskelmien muuttujen laadun sisäistä valvontaa on lisättävä.

40. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että tarkastuksen tuloksena komissio:

- a) tarkistaa tukitasojen asettamismenettelyjä <sup>(2)</sup>;
- b) laatii sisäiset suuntaviivat menettelyjen yhdenmukaistamiseksi ja varmistaakseen tukitasojen muuttamisen oikeaan aikaan;
- c) tutkii mahdollisuutta tarkistaa säännöllisesti paikalla EU:n sisäiset hinnat, joita jäsenvaltioissa ilmoitetaan sovellettavan maitotuotteisiin (samaa tapaan kuin naudanliha-alalla) (ks. 12 kohta);
- d) varmistaa, että tukitasoja koskevat ehdotukset on perusteltu selkeästi ja että niiden tueksi on esitetty kaikki olennaiset lähtötiedot;
- e) kokoaa selkeää näyttöä siitä, että johtotahot tarkastavat vientituen tasoa koskevat ehdotukset;
- f) harkitsee uudelleen, onko viljojen vientitukea tarpeen korottaa tiettyinä kuukausina ja voitaisiinko korotukset poistaa;
- g) harkitsee kustannus-hyötyanalyysin tekemistä siitä, onko parempi asettaa tukitaso suoraan vai tarjouskilpailujen avulla;
- h) tutkii joitakin voimassa olevia tukitasoja varmistaakseen, että ne ovat tarkoituksenmukaisella tasolla (muun muassa sokeisiin ja juustoon sovellettavat tasot).

Tilintarkastustuomioistuin on hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 5. kesäkuuta 2003 pitämässään kokouksessa.

*Tilintarkastustuomioistuimen puolesta*

Juan Manuel FABRA VALLÉS

*presidentti*

<sup>(1)</sup> Asetus (ETY) N:o 1766/92, annettu 30 päivänä kesäkuuta 1992, vilja-alan yhteisestä markkinajärjestelystä (EYVL L 181, 1.7.1992, s. 21); asetus (EY) N:o 2038/1999, annettu 13 päivänä syyskuuta 1999, soke-rialan yhteisestä markkinajärjestelystä (EYVL L 252, 25.9.1999, s. 1); asetus (EY) N:o 1254/1999, annettu 17 päivänä toukokuuta 1999, naudanliha-alan yhteisestä markkinajärjestelystä (EYVL L 160, 26.6.1999, s. 21); asetus (EY) N:o 1255/1999, annettu 17 päivänä toukokuuta 1999, maito- ja maitotuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä (EYVL L 160, 26.6.1999, s. 48).

<sup>(2)</sup> Tarkastuksen johdosta komissio on asettanut vientitukea käsittelevän työryhmän. Yksi työryhmän päätehtävistä on tarkastella eri markkina-aloilla sovellettuja järjestelmiä kriittisesti ja ehdottaa tarvittaessa rakenteellisia parannuksia.

## KOMISSIION VASTAUKSET

## TIIVISTELMÄ

II. Liitteenä oleva taulukko, EMOTR:n takuuosaston vientitukimenojen kehitys aloittain (miljoonaa euroa), osoittaa selkeästi vuodesta 1993 vuoteen 2002 tapahtuneen vientitukien osuuden merkittävän vähentymisen maatalouden kokonaistalousarviosta (66 prosenttia).

## Taulukko

## EMOTR:n takuuosaston vientitukimenojen kehitys aloittain

(miljoonaa euroa)

|                                                                 | 1993   | 1994   | 1995   | 1996   | 1997   | 1998   | 1999   | 2000   | 2001   | 2002 <sup>(1)</sup> |
|-----------------------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------------------|
| Peltokasvit                                                     | 2 789  | 1 513  | 1 093  | 313    | 532    | 429    | 883    | 824    | 260    | 99                  |
| Sokeri                                                          | 1 531  | 1 377  | 1 312  | 1 230  | 1 116  | 1 266  | 1 593  | 1 439  | 1 008  | 1 168               |
| Oliiviöljy                                                      | 69     | 53     | 38     | 59     | 43     | 25     | 3      | 0      | 0      | 0                   |
| Hedelmät ja vihannekset                                         | 187    | 217    | 240    | 98     | 84     | 58     | 41     | 46     | 51     | 46                  |
| Viininviljelyalan tuotteet                                      | 100    | 80     | 37     | 41     | 60     | 41     | 27     | 22     | 23     | 24                  |
| Tupakka                                                         | 36     | 50     | 35     | 2      | 0      | 0      | 0      | 0      | 0      | 0                   |
| Muut alat, riisi                                                | 59     | 19     | 49     | 33     | 64     | 50     | 31     | 38     | 39     | 41                  |
| Maito ja maitotuotteet                                          | 2 288  | 1 927  | 2 267  | 1 605  | 1 753  | 1 427  | 1 439  | 1 671  | 1 107  | 1 160               |
| Naudan- ja vasikanliha                                          | 1 711  | 1 708  | 1 761  | 1 559  | 1 499  | 775    | 595    | 661    | 363    | 387                 |
| Sianliha, kananmunat ja siipikarjan liha                        | 484    | 499    | 319    | 241    | 152    | 165    | 386    | 348    | 116    | 104                 |
| Liitteeseen I sisältyvät tuotteet (sis. väkevät alkoholijuomat) | 744    | 631    | 574    | 494    | 569    | 556    | 576    | 575    | 439    | 414                 |
| Elintarvikeapu                                                  | 160    | 86     | 78     | 29     | 15     | 35     | 30     | 25     | 9      | 6                   |
| Vientituet yhteensä                                             | 10 159 | 8 161  | 7 802  | 5 705  | 5 887  | 4 826  | 5 603  | 5 649  | 3 412  | 3 449               |
| EMOTR:n tukiosaston menot <sup>(2)</sup>                        | 34 369 | 32 176 | 33 980 | 37 221 | 38 326 | 36 880 | 37 273 | 36 178 | 37 093 | 39 074              |
| Vientitukien osuus EMOTR:n menoista (%)                         | 29,6   | 25,4   | 23,0   | 15,3   | 15,4   | 13,1   | 15,0   | 15,6   | 9,2    | 8,8                 |

<sup>(1)</sup> Ennusteet vuoden 2002 osalta.

<sup>(2)</sup> Otsake 1 a, lukuun ottamatta eläinlääkintä- ja kasvinsuojelutoimenpiteitä sekä kalataloutta.

V. Komissio korostaa, että tukien laskennassa tarjouskilpailun yhteydessä tai tarjouskilpailun ulkopuolella käytettävät järjestelyt ovat erilaisia neljällä tarkastelun kohteena olevalla alalla: irtotavaran osalta (vilja-ala, sokeriala) sekä lisäarvoa tuottavien jalostettujen tuotteiden osalta (liha-ala, maitotuoteala). Kunkin alan erityispiirteet esitetään yksityiskohtaisesti kyseisiä tuoteryhmiä koskevilla neuvoston asetuksissa.

Tarkan maailmanmarkkinahinnan osoittamisen vaikeus näkyy parhaiten maitotuotealalla (katso 28 kohta).

Hintojen välisen suhteen osalta on syytä korostaa, että EU:n sisäisten hintojen ja ulkoisten hintojen välinen ero ei ole täsmällinen. Kyse on pikemminkin hintojen vaihteluväleistä, joiden välinen ero määritetään ottamalla huomioon sisämarkkinoiden tasapaino, kehitysnäkymät sekä talousarviossa määritetyt tai Maailman kauppajärjestön WTO:n kanssa sovitut rajoitukset.

Harkinta-ajan ansiosta komissio voi lisäksi ennen tukihakemusten hyväksymistä tarkistaa nopeasti tukea, jos haetut määrät ylittävät tavanomaiset määrät.

Vientituet tarkistetaan viimeisimpien saatavilla olevien tietojen avulla, mutta tietyillä aloilla ajantasaisia kauppaa koskevia tietoja on käytännössä mahdotonta saada. Tiedot eivät koskaan voi olla täydellisiä ilman kaikkia sopimuksessa määritettyjä yksityiskohtia, mutta toisaalta toimijoiden ilmoittamat tiedot saattavat olla subjektiivista. Vientituen määrä kannattaa selvästi pyrkiä pitämään jokseenkin vakaana, kun sen määrää ei ole vahvistettu tarjouskilpailulla.

VI. Tuen määrän vahvistamista tuetaan analyysillä, ja hallinnon tarkistukset kuuluvat osana vakiomenettelyyn. Kaikki vahvistamistoimenpiteet valmistellaan kokouksessa, johon osallistuu pääosaston johtaja, ja hallinnointikomitean lausunnon käsittelee kyseisestä alasta vastaavan pääosaston johtaja (katso 40 kohdan d ja e alakohta).

Komission yksiköiden 10. heinäkuuta 2002 virallisesti laatimat tukien määrän vahvistamista koskevat työskentelytapojen parannukset vastaavat tilintarkastustuomioistuimen antamia suosituksia.

VII. Tukitason vahvistaminen ei voi perustua pelkästään kahden hinnan tai hintaluokan väliseen erotukseen, vaan muitakin tekijöitä on otettava huomioon, kuten markkinoiden tasapaino, WTO-sitoumus, poikkeukselliset tapahtumat sekä odotettavat muutokset EU:n tai maailmanmarkkinoiden tilanteesta.

#### MITÄ VIENTITUET OVAT JA KUINKA TUKITASOT ASETETAAN

2. Liitteenä oleva taulukko, EMOTR:n takuuosaston vientitukimenojen kehitys aloittain (miljoonaa euroa), osoittaa, että vientitukien osuus EMOTR:n takuuosaston menoista on pienentynyt vuoden 1992 lähes 30 prosentista (10,2 miljardia euroa) alle 9 prosenttiin vuonna 2002 (3,4 miljardia euroa). Tukimenojen lasku johtuu vuoden 1992 jälkeen tehdyistä uudistuksista, ja komissio noudattaa tätä toimintalinjaa edelleen.

4. Komissio vahvistaa vientituet eräiden sisäisillä ja ulkoisilla markkinoilla maksettavien hintojen perusteella, mutta muitakin parametrejä on otettava huomioon. Näin ollen vientituen määrän vahvistaminen ei ole tietty täsmällinen matemaattinen laskutoimitus.

Taulukon 1 (tukimäärän osuus maailmanmarkkinahinnasta prosentteina) viimeinen sarakke osoittaa selkeästi, että yhteisön maataloustuotteiden hintojen vakaana pitäminen edellyttää tuen lisäämistä, kun maailmanmarkkinahinnat laskevat, ja päinvastoin. Tästä seuraa, että alhainen maailmanmarkkinahinta kasvattaa väistämättä vientituen ja maailmanmarkkinahinnan välistä erotusta.

5. Markkinoista vastaavan osaston lisäksi osallisena on myös muita yksiköitä, muun muassa talousarviosta, kansainvälisistä suhteista, kaupan järjestelyistä ja oikeusasioista vastaavat yksiköt sekä ylempi johto.

6. On syytä korostaa, että naudanliha-alalla neuvosto on asettanut etusijalle tukien vahvistamisen säännöllisin väliajoin (asetuksen (EY) N:o 1254/1999 33 artiklan 3 alakohdan mukaisesti).

Tarjouskilpailumenettelyä voidaan soveltaa vain rajoitettuja määriä koskevana lisätoimenpiteenä, mutta ainoastaan sellaisten tuotteiden osalta, joihin tällainen menettely sopii.

Naudanlihan tuki on vahvistettava vähintään kerran kolmessa kuukaudessa. Kyseisen ajanjakson kuluessa voidaan kuitenkin tehdä muutoksia, jos se on olosuhteiden nojalla perusteltua, useimmiten hallintokomiteamenettelyssä. Seuranta suoritetaan kahdesti viikossa. Maitoa koskee samankaltainen tilanne. Kuukausittaisista vahvistamista pidetään toivottavana. Tarjouskilpailua voidaan käyttää irtomyyntissä olevan voion ja rasvattoman maitojauheen yhteydessä. Vientitodistushakemuksia seurataan päivittäin.

#### TARKASTUKSESSA ESITETTY KYSYMYKSET

9. ja 10. Komissio katsoo, että sisäistä päätöksentekomenettelyä ja kirjanpitoa on parannettu tilintarkastustuomioistuimen vuonna 1990 tekemän tarkastuksen jälkeen. Useimmilla aloilla vientituet ovat perustuneet katsauksiin, jotka ovat useimmiten kirjallisia ja jotka sisältävät asiaankuuluvat tiedot; niiden tulokset on arkistoitu. Lisäksi tammikuusta 2003 alkaen näin tehdään kaikkien alojen osalta, ja menettelyssä kirjataan myös vahvistettua tukea (vahvistettuja tukia) ja sen (niiden) määriä koskevat perustelut.

10. Tuen vahvistamisen hallinnollisia menettelyjä on parannettu merkittävästi tilintarkastustuomioistuimen edellisen kertomuksen jälkeen. Päätösten pohjana olevat tosiasiat perustuvat entistä monipuolisempiin tietoihin, joita ovat muun muassa perustuotteiden sisäisten ja ulkoisten hintojen luokat, päivittäiset tiedot

ennakkovahvistuksista, eräiden tuotteiden kuukausitavoitteet, kuukausittaiset tiedot EU:n todellisesta viennistä ja merkittävien kilpailijoiden viennistä sekä tiettyjen merkittävien tuontivaltioiden tuonnista ja vaihtokursseista.

Näistä ja muista asiaankuuluvista asiakirjoista keskusteltiin viikoittain, ja päätelmistä tiedotettiin asiaa käsittelevälle maatalouden pääosaston henkilöstölle. Kun muutosten tekeminen katsottiin välttämättömäksi, muutosehdotukset laadittiin näissä kokouksissa ja toimitettiin eteenpäin asiaa käsittelevien yksiköiden hyväksyttäväksi. Kaikki kyseiset asiakirjat annettiin tilintarkastustuomioistuimen käyttöön.

Vientitukien määrän muuttamisesta laadittiin perustelut sisältävä asiakirja.

Koska kaikki tukien määrän muuttamista tai ennallaan säilyttämistä koskevat päätökset julkaistiin, niiden seuraukset heijastuivat aina vientitodistushakemusten määrään, toteutuneeseen vientiin, sisäisten markkinoiden tasapainoon sekä hintoihin.

Yksityiskohtaiset ehdotukset ja niiden perustelut esitettiin jäsenvaltioiden edustajille hallintokomiteassa.

#### KOMISSION KÄSITYS MARKKINOIDEN HALLINNOINNISTA

13. On syytä korostaa viljan ja sokerin ja toisaalta maitotuotteiden ja naudanlihatuotteiden välisiä tuotantoeroja. Viljaa ja soke-ria tuotetaan irtotavarana kerran vuodessa ja ne varastoidaan myöhemmin myytäväksi sisäisillä tai ulkoisilla markkinoilla. Tuen määrä ei riipu alun perin tuotetusta määrästä. Maitotuotteita ja naudanlihatuotteita — joita kutsutaan myös lisäarvotuotteiksi, koska niihin liittyy yleensä lisäkäsittelyjä — tuotetaan päivittäin, usein uusien sopimusten piirissä, joita on voitu tehdä saatavilla olevien tukien ansiosta.

Tukien merkityksestä sisämarkkinoiden aktiivisena hallintavälineenä säädetään maitotuotteista ja naudanlihasta annetuissa neuvoston perusasetuksissa, asetuksen (EY) N:o 1254/1999 33 artiklassa ja asetuksen (EY) N:o 1255/1999 31 artiklassa.

Kaikki tukipäätökset tehdään maatalouden pääosaston korkeimmalla tasolla. Koska tuotteiden luonne, niiden tuotanto eikä niiden kaupan pitäminen ole muuttunut, tukien vahvistamisjärjestelyä ei ole välttämätöntä tarkastella uudelleen. Järjestelyihin liittyviä parametrejä seurataan jatkuvasti.

#### KÄYTETTÄVISSÄ OLEVAT TIEDOT

14. Komission periaatteena ei ole puolustaa yksittäisiä markkinaosuuksia maailmanmarkkinoilla tai missään maailmanmarkkinoilla kilpailevassa maassa. Tästä huolimatta EU:n on kuitenkin tärkeää olla säännöllisesti mukana yhteisön ulkopuolisten maiden kansallisilla markkinoilla, ottaen huomioon, että jonkin aikaa toimimatta olleiden markkinoiden avaaminen uudelleen on taloudellisesti, logistisesti ja hallinnollisesti ongelmallista.

Tämän vuoksi maitotuotealan vientipolitiikan lisääktivointi on komission mielestä tarpeen aika ajoin, jottei EU joutuisi vetäytymään tärkeiltä ja perinteisiltä markkinoilta.

Hintatiedot eivät kuitenkaan ole helposti saatavilla. Itse asiassa tietoja ulkoisten markkinoiden vertailukelpoisista hinnoista on vaikeaa kerätä, ja vaikka tietoja olisikin saatavilla, niiden paikkansaantipävyys saattaa olla kyseenalaista.

15. Komissio kerää hintatietoja kaikista saatavilla olevista lähteistä. Tämä on ongelmallista sellaisilla aloilla, joilla ei ole todellisia maailmanlaajuisia markkinoita julkistettuine hintoineen. Lisäksi on otettava huomioon tuleva hintakehitys sekä nykyiset hinnat.

16. Kaikkien maitotuotteiden osalta saatavilla on ainoastaan hintaluokat, joiden väliset erot ovat usein hyvin suuret. Ilmoitetut hinnat voivat koskea tämänhetkisiä tai lähitulevaisuudessa tai selkeästi myöhemmin toteutuvia liiketoimia, ja ne voivat liittyä tuotteisiin, joiden ominaisuudet ja esillepano vaihtelevat.

Naudanliha-alan vienti- ja tuontihinnat Argentiinasta, Brasiliasta ja Venäjältä ovat olleet saatavissa vuoden 2002 alusta lähtien.

17. Jäsenvaltioiden hinnat ovat tuen määrää vahvistettaessa vain yksi huomioon otettava tekijä. Jäsenvaltioiden välillä on yhtenäismarkkinoista huolimatta hintaeroja, jotka johtuvat useista tekijöistä; niistä voidaan mainita esimerkiksi eläinlääkintäolosuhteiden väliset erot, laajaperäinen tuotanto tai tehotuotanto sekä liha- ja/tai lypsykarjan kasvatus. Loppujen lopuksi hinta muodostuu markkinoiden toimijoiden välisen neuvottelun tuloksena ja ilmaisee tasoa, jolla tarjonta ja kysyntä ovat tasapainossa.

Esimerkiksi voin enimmäis- ja vähimmäishinnan ero yhtenäismarkkinoilla on 52,50 euroa/100 kg; Italiassa voin hinta on 80,4 prosenttia interventiohinnasta (263,87 euroa/100 kg) ja Itävallassa 96,4 prosenttia interventiohinnasta (316,38 euroa/100 kg). Keskimääräinen voin hinta on 298,99 euroa/100 kg tai 91,1 prosenttia interventiohinnasta.



Hinta lasketaan tiettyjen sääntöjen mukaisesti, vain osalta asetuksen (EY) N:o 2771/1999 mukaisesti ja naudanlihan osalta asetuksen (ETY) N:o 563/82 ja asetuksen (EY) N:o 295/96 mukaisesti.

Maitotuotealalla komissio laskee komission asetusten (EY) N:o 2771/1999 ja (EY) N:o 1498/1999 säännösten mukaisesti saatujen tietojen perusteella yhteisön edustavan hinnan käyttäen merkittävimpien viejämaitojen hintoja. Sisäinen ohjeisto on laadittu, mutta se voisi ehkä olla luonteeltaan hieman virallisempi.

18. Komission yksiköt ottavat huomioon viimeisimmät jäsenvaltioiden toimittamat hinnat. Myös muita hintoja otetaan huomioon, kuten välittäjien, jalostajien ja meklarien hinnat, jotta voitaisiin laskea markkinoiden todellisuutta paremmin vastaava keskiarvo.

On syytä myös korostaa, että hintojen toimittamisesta vastaavat jäsenvaltioiden edustajat osallistuvat itse tukien vahvistamiseen viljan hallintokomiteassa.

#### TIETYIN VÄLIAJOIN ASETETTAVAT VIENTITUEN TASOT

20. Komission mielestä tuen määrän vahvistaminen on naudanliha-alalla riittävän avointa sisäisen päätöksentekoprosessin osalta myös hallintokomiteassa, jotta tuki voidaan vahvistaa asianmukaisesti. Asiaankuuluvat parametrit ja mallilaskelmat sisältävä virallinen sisäinen ohjeisto laadittiin vuoden 2002 lopussa, kuten edellä 9 ja 10 kohtaa koskevista vastauksista mainitaan. Ennen kutakin tuen vahvistamispäätöstä tehdään nykyistä ja tulevaa tilannetta koskeva kattava kirjallinen analyysi, jossa arvioidaan markkinaindikaattoreiden (kuten hintojen, osakkeiden, vientitodistushakemusten, hintaennusteiden ja tuotannon) asemaa neuvoston asetusten vaatimuksiin verrattuna. Tässä yhteydessä on huomattava, että Irlannin hinta ei ole ainoa tukien määrän vahvistamisessa käytettävä viitehintaa. Vaikka Irlanti on ainoa häränlihan viejä ja erittäin riippuvainen vientimarkkinoista, viitehintaa saadaan myös sonnivasikoiden lihan ja naudanlihan keskimääräisen hinnan (yhteisön hinnat) osalta.

Markkinoita ei voida hallita ennalta määrätyllä tavalla, vaan se edellyttää laaja-alaista lähestymistapaa, jossa vientituet ovat vain yksi väline. Näin ollen komissio ei mukauta tuen määrää olettaen, että kaikki muut tekijät säilyisivät ennallaan. Esimerkiksi dollarin arvon alennuttua euroon nähden hallinnoinnin kannalta olisi tällöin järjestöntä lisätä välittömästi tuen määrää, sillä arvot vaihtelevat päivittäin, kun kiinteät ja vakaat tuottajahinnat jo katetaan

sisäisen kysynnän ja tarjonnan välisellä tasapainolla. Samoin yksittäisten tuottajahintojen muutoksen ei pitäisi sellaisenaan johtaa uuteen tukimäärään, jos dollarin ja euron välinen suhde voi tasoittaa kyseisen muutoksen.

Naudanlihan kaupan maailmanmarkkinahintoja ei voida vahvistaa vientikohteiden suuren määrän sekä ympäri maailmaa kaupattavien tuotteiden runsaan valikoiman takia. Seurannassa tarvittavan erotuksen laskeminen on tämän vuoksi mahdotonta. Sen sijaan kahdesti viikossa toteutettavalla todistushakemusten seurannalla voidaan antaa asianmukaiset takuut siitä, ettei tukea myönnetä liikaa. Muiden myyjän ja ostajan väliseen kaupankäyntiin kuuluvien parametrien yhteydessä liian korkea tuen määrä lisäisi laskelmoitujen hakemusten määrää ja tällöin, kuten aikaisemmin on nähty, komissio vastaisi tilanteeseen korjaavilla toimenpiteillä: keskeyttämällä hakemusten käsittelyn ja vähentämällä tukia. Tuen määrän vähentäminen vuodesta 1995 osoittaakin menettelyn tehokkuuden.

Yhteenvedon voidaan todeta, että naudanliha-alalla sovellettu avoin menettely on johtanut johdonmukaiseen hallintointiin, jossa on otettu huomioon kaikki asiaankuuluvat parametrit.

21. Komissio ei ole samaa mieltä tilintarkastustuomioistuinten kertomuksen viimeisestä osasta. Tukien vahvistamiskehiksen muodostavat markkinoiden parametrit ovat asianmukaisesti määriteltäviä. Parametrit määritellään esimerkiksi WTO:n asettaman vientikatkon ja määrääjain laadittuihin tuotekohtaisiin taseisiin perustuvien viennin ylijäämäennusteiden mukaisesti. Tarkat tiedot usein vaihtelevista parametreista, kuten hinnoista ja valuutoista, asetetaan kirjallisesti saataville ennen kutakin tuen määrän vahvistamispäätöstä. Näin mahdollistetaan tarvittava hallinnointin valvonta. Menettelyn avoimuuden ansiosta myös menettelyn tarkastukset ovat mahdollisia. On kuitenkin otettava huomioon, että maailmanlaajuisissa markkinoiden hallinnoinnissa tukijärjestelmä on vain yksi käytettävistä välineistä, eikä yhden tietyn parametrin muutos välttämättä johda tuen määrän tarkistamiseen.

23. Paras osoitus vientitukien vastuullisesta hallinnoinnista on tukimäärien merkittävä vähentäminen maito- ja maitotuotealalla viimeisten kahdeksan vuoden aikana. Katso liitteessä oleva taulukko.

24. Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1255/1999 31 artiklan 5 alakohdassa säädetään kolmansista maista tulevaa tuontia koskevista edullisimmista hinnoista, jotka on otettava huomioon.

25. Vientituen vahvistaminen maitotuotealalla on jatkuva prosessi, johon kuuluu viiden päivän harkinta-aika. Kuukausittain vahvistettavia tukia muutetaan tarvittaessa myös vahvistuspäätösten välissä.

Huomioon otetaan seuraavat neuvoston asetuksessa säädetyt tekijät:

- a) vallitseva tilanne ja tulevaisuuden kehityssuunnat yhteisön markkinoilla maidon ja maitotuotteiden hintojen ja saatavuuden osalta ja maailmanmarkkinoilla maidon ja maitotuotteiden hintojen osalta;
- b) kysyntä yhteisön markkinoilla;
- c) maidon ja maitotuotteiden yhteisen markkinajärjestelyn tavoitteet, joiden tarkoituksena on taata tilanteen tasapaino ja luonnollinen kehitys näiden markkinoiden hintojen ja kaupankäynnin osalta;
- d) perustamissopimuksen 300 artiklan mukaisesti tehdyistä sopimuksista johtuvat tarjoukset;
- e) tarve välttää häiriöitä yhteisön markkinoilla;
- f) ehdotetun viennin taloudelliset näkökohdat;
- g) maidon ja maitotuotteiden vienti sisäisen jalostusmenettelyn mukaisesti.

Kaikki nämä tekijät otetaan huomioon tukia vahvistettaessa.

Komissio katsoo kuitenkin, että maidon ja maitotuotteiden osalta ei ole olemassa luotettavia maailmanmarkkinahintoja, ainoastaan lukuisia hintanoteerauksia, jotka ovat luonteeltaan subjektiivisia.

Näistä syistä komission päivittäinen todistushakemusten seuranta ja niiden vertailu teoreettisissa profiileissa vahvistettuihin määriin on erittäin tärkeä tekijä tuen määrää vahvistettaessa.

Markkinoiden tasapaino ja WTO-sitoutumukset on myös otettava huomioon, sillä vakaus vaikuttaa myönteisesti kauppavirtoihin. Tuen määrää ei näin ollen vahvisteta tietyllä matemaattisella laskutoimituksella; katso neuvoston asetus (EY) N:o 1255/1999.

Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1255/1999 johdannossa ja 31 artiklassa komissiolle annetaan tietty toimintavapaus arvioida kutakin tilannetta ja tehdä ratkaisunsa tietyn tuen määrän osalta. Tilintarkastustuomioistuimen mainitsemissa tapauksissa komissio on selvittänyt menettelynsä syyt. Vaikka yksittäisiin asiakirjoihin ei aina ehkä ole merkitty täydellisiä tietoja, komissio on selvittänyt, että kun tarkasteltavana olevalle jaksolle lasketun teoreettisen tukimäärän sijaan on vahvistettu muu määrä, tämä on johtunut vallinneista erittäin merkittävistä olosuhteista.

Sisäisiä menettelyjä on parannettu, ja nykyään muutoksien yhteydessä on annettava yksityiskohtainen kuvaus muutoksen syistä sekä laskelmista, joilla muutosta perustellaan.

26. Suurimmalta osin komission laskemat fob-hinnat (vapaasti laivassa) olivat selkeästi korkeampia kuin vastaavien tuotteiden pienimmät hintanoteeraukset maailmanmarkkinoilla. Komissio on jo huomauttanut, että se ottaa vientitukien vahvistamisessa huomioon neuvoston lainsäädännössä säädetyt tekijät. Jos maailmanmarkkinahinnoista ei saada laadullista tietoa, komissio tukeutuu suurelta osin määrällisiin tietoihin, etenkin vertaamalla todistushakemusten määrää WTO-sitoumusten mukaiseen saatavuuteen sekä markkinoiden tasapainon tarpeisiin.

Komissio kommentoi 25 kohdassa myös maitotuotteiden suurimpia ja pienimpiä maailmanmarkkinoiden hintanoteerauksia, jotka on julkaistu useissa julkaisuissa. Hintanoteeraukset ovat subjektiivisia, ja niitä on myös käsiteltävä subjektiivisina.

Komissio on osoittanut tämän viimeisimmillä saatavissa olevilla tiedoilla, kuten 25 kohdan vastauksesta näkyy.

Rasvattoman maitojauheen vienti oli vuonna 2001 lähes 47 prosenttia viiden edeltävän vuoden keskiarvon alapuolella, toisin sanoen 140 000 tonnia, kun keskiarvo oli 262 400 tonnia. Luonnonvaraisen riistan lihan vienti oli vuonna 2001 lähes 16 prosenttia viiden edeltävän vuoden keskiarvon alapuolella, toisin sanoen 477 500 tonnia, kun keskiarvo oli 569 000 tonnia.

Kyseessä olevien kuukausien aikana myös todistushakemusten määrä oli normaalia vähäisempi tai normaali. Näin ollen komission arviot, joita ei otettu täysimääräisesti huomioon tuen määrän arvioinnissa, olivat epätasällisia, mikä näkyy erittäin alhaisena rasvattoman maitojauheen vientiä koskevien todistushakemusten määränä ja normaalina luonnonvaraisen riistan lihan vientiä koskevien hakemusten määränä.

Kyseisellä kaudella alaan vaikuttivat vakavista eläintaukeista, BSE-taudista ja suu- ja sorkkataudista, aiheutuneet ongelmat. Useat yhteisön ulkopuoliset maat kielsivät maitojauheen tuonnin yhteisöstä tai harkitsivat sen kieltämistä.

Maaliskuussa 2001 komission yksiköt vahvistivat suu- ja sorkkataudin mahdollisen vaikutuksen maitotuotealaan. Jos tuontirajoituksia asettaneet yhteisön ulkopuoliset maat jatkaisivat rajoituksiaan, rasvatonta maitojauhetta ostettaisiin vuoden 2001 huhtikuun jaksolla yhteensä 106 000 tonnia ja voita yhteensä 52 000 tonnia. Määrät olisivat merkittävästi suurempia, jos kaikki yhteisön ulkopuoliset maat kieltäisivät tuotteiden tuonnin EU:sta (toisin sanoen 394 000 tonnia rasvatonta maitojauhetta ja 166 000 tonnia voita).

Näissä olosuhteissa komissio alensi rasvattoman maitojauheen tukea ainoastaan neljä kertaa ja luonnonvaraisen riistan tukea kolme kertaa kyseisellä kaudella.

27. ja 28. Maitotuotealaan on vaikuttanut merkittävästi Venäjän talouskriisi vuonna 1998, dioksiinin aiheuttamat ongelmat Belgiassa vuonna 1999, BSE-kriisi vuonna 2000 sekä suu- ja sorkkataudin puhkeaminen helmikuussa 2001. Juuston vienti Venäjälle putosi vuonna 1997 viedystä 140 000 tonnista 71 000 tonniin vuonna 1998 ja 21 000 tonniin vuonna 1999. Juustoala on monimuotoinen laadun, koostumuksen, esillepanon, pakkaamisen ja hinnoittelun suhteen, eivätkä juustomarkkinat välttämättä ole yhteydessä voin, rasvattoman maitojauheen tai täysmaitojauheen markkinoiden kehitykseen.

Juustoalan monimuotoisuuden huomioon ottaen tilintarkastustuomioistuin kuvaa lyhyesti komission ponnisteluja vahvistaa vähimmäisvaatimukset tukikelpoisille juustoille sekä laatia uusi vientitukien laskentamenetelmä vahvistamalla rasvan sekä rasvattoman kiinteän aineksen yksikkömääräiset tuet ja soveltamalla kyseisiä määriä juustossa oleviin rasvan ja rasvattoman kiinteän aineksen määriin.

Komissio on tehnyt merkittävästi työtä juustojärjestelmän parantamiseksi, etenkin laatimalla tukikelpoisten juustojen vähimmäisvaatimukset.

Kuten tilintarkastustuomioistuin huomauttaa, teoreettisia tukimääriä ei ole käytetty johdonmukaisesti. Tämä johtuu siitä, että juustomarkkinoiden kehitys ja tarpeet eivät ole samoja kuin voin ja rasvattoman maitojauheen osalta. Tästä oli kyse etenkin silloin, kun rasvattoman maitojauheen markkinoiden kehitys johti erittäin alhaisiin tukiin ja kun syyskuusta 2000 lähtien tukia ei myönnetty lainkaan, mutta myös silloin, kun laskelmat olisivat johtaneet voimassa olevien tukimäärien perustelemattomaan nousuun.

Helmikuussa 1997 otettiin käyttöön uusi bonus-menetelmä juuston tukien jyrkkien laskujen estämiseksi, erityisesti tiettyjen sellaisten juustojen osalta, jotka sisälsivät runsaasti kuiva-ainetta. Laskettu tuki nousi tilapäisesti 10, 15 tai 20 prosentin bonuksilla, riippuen siitä, sisälsikö juusto 55, 60 vai 65 prosenttia kuiva-ainetta. Bonukset poistettiin lokakuussa 1998.

#### TARJOUSKILPAILUJEN AVULLA ASETETUT TUKITASOT

30. a) Maailmanmarkkinoilla viitehintana on jo kauan käytetty Yhdysvaltain SRW-vehnälajikkeen (US Soft Red Winter) hintaa. Yhteisön markkinoilla Ranskan tuottaman vehnän hinta on edustavin, sillä Ranskan vehnäsato on yli kolmannes EU:n sadosta. Koska vehnän laatu vaihtelee ilmasto-olosuhteiden mukaan, on vertailussa tietenkin otettava huomioon myös eri vehnälajikkeet ja niiden hinnat. Näin ollen tuen vahvistaminen ei voi perustua pelkäkään EU:n vehnän (Ranskan vakiovehnälajikkeen) ja Yhdysvaltain SRW-vehnälajikkeen hinnan vertailuun.

Lisäksi on otettava huomioon muita tekijöitä, etenkin kilpailevat vehnälajikkeet, jotka ovat peräisin muualta, muun muassa Argentiinasta, Mustaltamereltä, Pakistanista, Intiasta ja Kiinasta. Nämä vehnälajikkeet ovat todellakin päässeet kilpailuasemaan EU:n ja Yhdysvaltain vehnälajikkeiden kanssa. Mainitut muut vientimaat kilpailevat usein vehnälajikkeidemme kanssa halvemmilla hinnoilla vakiinnuttaakseen asemansa maailmankaupassa.

b) AKT-maiden markkinat ovat jo pitkään olleet EU:n osalta perinteisiä ja vakaita.

EU on sitoutunut EU:n ja AKT-maiden välisissä sopimuksissa takaamaan kyseisten maiden toimitukset edullisemmilla ehdoilla.

Markkinointivuoden 2001/2002 jälkeen komissio ei ole enää myöntänyt erityisiä tukia, koska se ei enää ollut markkinaolosuhteiden kannalta perusteltua.

c) Tukierot voivat vaihdella markkinointivuodesta toiseen, erityisesti yhteisön markkinoilla ja maailmanmarkkinoilla olevien vehnälajikkeiden laadun vuoksi sekä eri markkinoilla vallitsevan hintojen kirjavuuden vuoksi. Kun Agenda 2000 -ohjelma otettiin käyttöön vuoden 2001 sadonkorjuun jälkeen, ei erityistukia enää ole myönnetty.

d) Tuen määrän vahvistamisessa komissio ottaa avistakursin lisäksi huomioon myös tulevien toimitusten hinnat, jotta vientitodistukset vastaisivat koko voimassaolonsa ajan markkinoiden kehitystä.

Tarjouskilpailulla määritetty enimmäistuki ei välttämättä vastaa täysin matemaattisten laskelmien tulosta, vaan siihen sisältyy muita markkinatekijöitä, joista keskustellaan hallintokomiteassa jäsenvaltioiden edustajien kanssa. Lisäksi jäsenvaltioiden edustajat äänestävät tukien vahvistamisesta tarjouskilpailujen yhteydessä.

Komiteoiden lausunnot kirjataan perustelut sisältävinä huomautuksina asiakirjoihin, jotka ovat tilintarkastustuomioistuimen saatavilla.

31. Komissio ehdotti Agenda 2000 -ohjelman yhteydessä kuukausittaisten korotusten poistamista, mutta valtionpäämiehet päättivät Berliinissä 24. maaliskuuta 1999 pidetyssä huippukokouksessa säilyttää ne. Komissio esitti ehdotuksensa vielä uudelleen yhteisen maatalouspolitiikan uudistamisen yhteydessä.

32. Sokerin tukijärjestelmän lyhyttä kuvausta on syytä hie-  
man tarkentaa. Kiintiöön kuuluvan valkoisen sokerin tuotannosta ja tuonnista (AKT-maiden sokeri mukaan luettuna) johtuva ylijäämä viedään tuettuna, tosin vain niissä rajoissa, joihin EU on sitoutunut WTO:n maataloussopimuksen nojalla. Jos on toden

näköistä, että tiettyinä vuotena muodostuu mainitut rajat ylittävä vientiin menevä ylijäämä, komission on pienennettävä tuotanto-kiintiötä rajat ylittävän määrän verran.

Vientitukea myönnetään ainoastaan kiintiöön kuuluvalla sokerille sekä AKT-maiden ja Intian sokerille. Näin ollen muusta tuonnista muodostuva ylijäämä voidaan teoreettisesti kattaa jälleenviemällä vastaava määrä kiintiöön kuuluvaa tai AKT-maiden tai Intian sokeria.

33. Ennen heinäkuuta 2001 varastointimaksut on luokiteltu osaksi hintatukea sisäisten hintojen laskennassa. Näin ollen sisäisen viitehinta ja tuen määrä ovat laskeneet siitä lähtien.

35. ja 36. Tarjoajien välisessä kilpailussa teoreettisen tuen ja enimmäistuen väliä vaihdellaan ottaen huomioon vientiohjelma, hintataso ja maailmanmarkkinoiden kehitys sekä kilpailuaste. Vuosina 2001/2002 mainittu väli oli 0,03–0,730 euroa/100 kg, ja keskiarvo oli 0,073 euroa/100 kg.

36. Vaikka teoreettisen tuen laskelmat ovat tiedossa ja vaikka välin absoluuttinen määrä ja sen vaihtelu voivat olla pieniä tuen määrään verrattuna, tarjoajalle kyseinen väli on kuitenkin onnistumisen kannalta ratkaiseva tekijä. Tavallisesti väli riippuu kaikista tehdyistä tarjouksista, joita ei voi ennustaa. On myös otettava huomioon, että tuettu vienti on joka tapauksessa kannattamattomampaa kuin myynti sisäisillä markkinoilla, joilla hinnat ovat yleensä interventiohintoja korkeammat ja joilla varastointikustannukset saadaan korvatuiksi. Tuettu vienti on myös tukitason alittavan menetelmän seuraus.

37. Vaikka menetelmä on toimijoiden tiedossa, tämäntyyppinen kilpailu jatkuu esteettä. EU:ssa toimiva viejä toimii sokerintuottajan ja -myyjälle taattujen interventiohintojen sekä maailmanmarkkinoiden hintanoteerausten pohjalta, sillä vientisopimuksissa viitataan useimmiten näihin hintoihin. Tarjousjärjestelmä näyttää toimivan asianmukaisesti näillä edellytyksillä — tästä on esimerkkinä erityisesti vientiohjelman sujuva toiminta.

Kilpailu oli vuoden 2002 loka-marraskuussa erityisen ankaraa, kun tarjotuista kokonaismääristä ainoastaan noin puolet hyväksyttiin siten, että väli teoreettiseen tukeen oli 0,3 euroa/100 kg.

Kysymykseen, tuottaisiko määrääjain vahvistettavien tukimäärien järjestelmä enemmän kokonaismenojen säästöjä kuin tarjouskilpailujärjestelmä, voidaan vastata vain tekemällä tarkempi tutki-

mus, jossa tarkastellaan kaikkia mahdollisia hallinnollisia seurauksia sekä pohditaan WTO-sitoumusten piiriin kuuluvien määrien ja kaupan valvonnan ongelmaa. Komissio pohtii asianmukaisesti tilintarkastustuomioistuimen suositusta.

38. Kiintiöiden ulkopuolista C-sokeria tuotetaan sen välttämiseksi, ettei kiintiö haitallisten sääolojen vuoksi täytykään — tehokkaimmilla alueilla sen tuotanto on tarkoituksellista. Maailmanmarkkinahinnoista riippuen kyseinen sokeri viedään tai se siirretään seuraavien vuosien sokerikiintiöihin.

Tämä ei merkitse sitä, että myös kiintiöön kuuluvaa sokeria voitaisiin viedä pienemmillä (tai tarpeen mukaan suuremmilla) vientituilla, sillä kiintiöön kuuluvasta sokerista on maksettava sokerijuurikkaan vähimmäishinta. Jos kyseistä sokeria ei viedä, sen osalta on tehtävä interventio-osto.

Komissio haluaa korostaa, että koko sokerin tukijärjestelmää arvioidaan parhaillaan perusteellisesti.

## PÄÄTELMÄT

39. Vahvistettava tuen määrä ei voi olla pelkästään kahden hinnan tai hintaluokan välinen erotus. Kuten asiaa koskevissa neuvoston asetuksissa säädetään, on otettava huomioon myös muita tekijöitä, kuten markkinoiden tasapaino, WTO-sitoumus, poikkeukselliset tapahtumat sekä odotettavat muutokset EU:n tai maailmanmarkkinoiden tilanteesta.

Komission yksiköt ottavat huomioon viimeisimmät jäsenvaltioiden toimittamat hinnat. Myös muita hintoja otetaan huomioon, kuten välittäjien, jalostajien ja meklarien hinnat, jotta voitaisiin laskea markkinoiden todellisuutta paremmin vastaava keskiarvo.

Naudanliha-alan osalta vuoden 2002 lopussa laadittiin luonnos sisäisestä säännöstöstä, joka sisältää asiaankuuluvat parametrit ja mallilaskelmat. Kuten 9 ja 10 kohtaa koskevissa kommentteissa mainitaan, ennen jokaista uuden tukimäärän vahvistamista tehdään kattava kirjallinen analyysi nykyisestä ja tulevasta tilanteesta.

Maitotuotealalla komissio laskee komission asetusten (EY) N:o 2771/1999 ja (EY) N:o 1498/1999 säännösten mukaisesti saatujen tietojen perusteella yhteisön edustavan hinnan käyttäen tärkeimpien viejämaiden hintoja. Sisäinen ohjeisto on laadittu, mutta se voisi ehkä olla luonteeltaan hieman virallisempi. Komission

asetuksen (EY) N:o 2771/1999 7 artiklassa säädetään, että voin vapaasti tehtaalta -hintoihin on lisättävä kiinteä määrä 2,50 euroa kuljetuskustannuksen kattamiseksi.

Kaikki tukipäätökset tehdään maatalouden pääosaston korkeimmalla tasolla. Koska tuotteiden luonne, niiden tuotanto eikä niiden kaupan pitäminen ole muuttunut, tukien vahvistamisjärjestelyä ei ole välttämätöntä tarkastella uudelleen. Järjestelyihin liittyviä parametrejä seurataan jatkuvasti.

Kaikki hallintokomitealle tehtävät ehdotukset vientitukien määrästä valmistellaan ja niistä keskustellaan pääosaston johtajan tai tämän sijaisen johtamassa kokouksessa, jossa ovat läsnä rahoitus- ja oikeusasioita käsittelevän yksikön edustajat. Vientituen määriä koskevat päätökset vahvistaa asiasta vastaava johtaja, joka on myös hallintokomitean puheenjohtaja, ja ne allekirjoittaa pääosaston johtaja.

Kunkin alan yksityiskohtaiset erityispiirteet esitetään viljan osalta asetuksessa (ETY) N:o 1766/92, maitotuotteiden osalta asetuksessa (EY) N:o 1255/1999, naudanlihan osalta asetuksessa (EY) N:o 295/96 ja sokerin osalta asetuksessa (EY) N:o 1260/01.

Vuoden 2002 alusta lähtien toiminut koordinoitiryhmä on käsitellyt seuraavia asioita: ennakkorahoitusta, eriytettyä tukea, karusellikauppoja (ketjupetokset) sekä tuen vahvistamista koskevaa vähimmäisohjeistoa.

## SUOSITUKSET

40. a) Tukien yhteensovittamiseksi perustettiin jo helmikuussa 2002 yksiköiden välinen koordinoitiryhmä.

Ryhmä on erityisesti määritellyt tuen vahvistamisessa noudatettavat vähimmäissäännöt. Säännöt kattavat etenkin velvollisuuden selvittää ja tarkentaa tukien laskentamenetelmiä sekä kirjata tarpeelliset tiedot kunkin asiassa tehdyn päätöksen osalta.

- b) Säännöstössä kuvataan tuen määrän laskentamenetelmä sekä kyseisellä alalla harjoitettava politiikka.
- c) Tarkastellessaan naudanliha-alalla sovellettavan hintojen varmentamisjärjestelmän soveltuvuutta maitotuotealalle komissio ottaa huomioon kaikki vientitukien vahvistamiseen liittyvät tekijät, myös hintanoteeraukset.
- d) Selittävä huomautus, jossa perustellaan tuen määrän muuttamista koskeva ehdotus, on hyväksyttävä korkeammalla tasolla ennen hallintokomitean valmistelevaa kokousta.
- e) Tuen muuttamista tai muuttamatta jättämistä koskevan päätöksen perusteluista on laadittava asiakirjaan lisättävä huomautus, joka on yksityiskohtainen kuvaus motiiveista ja laskelmista. Kuvaukseen on sisällyttävä päätökseen liittyvät olennaiset tekijät: hinnat, laskelmat, vaihdot, kauppa koskevat tiedot, taktiset pohdinnat, tavoitteet sekä taso, jolla päätös tehtiin. Kuvauksessa on mainittava myös kaikki päätöksentekoon osallistuvat tasot.
- f) Komissio ehdottaa neuvostolle väliarvioinnin yhteydessä uudelleen vilja-alan kuukausittaisten korotusten poistamista.
- g) Komissio suostuu harkitsemaan ajatusta.
- h) Komissio pohtii asianmukaisesti tilintarkastustuomioistuimen sokeria koskevaa suositusta. Juuston osalta tuen määriä seurataan säännöllisesti.



**ERITYISKERTOMUS nro 10/2003****Intialle myönnettyä kehitysapua koskevan komission hallinnoinnin vaikuttavuudesta köyhille annetun tuen kohdentamisessa ja kestävä kehityksen varmistamisessa sekä komission vastaukset***(annettu EY:n perustamissopimuksen 248 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla)**(2003/C 211/02)***SISÄLLYS**

|                                                                                                              | <i>Kohdat</i> | <i>Sivu</i> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|-------------|
| LYHENNELUETTELO .....                                                                                        |               | 22          |
| YHTEENVETO .....                                                                                             | I — VI        | 23          |
| JOHDANTO .....                                                                                               | 1—10          | 24          |
| Taustaa .....                                                                                                | 1—4           | 24          |
| Vaikutukset talousarvioon .....                                                                              | 5—6           | 24          |
| Kehitysyhteistyöohjelma .....                                                                                | 7             | 25          |
| Tilintarkastustuomioistuimen toimittama tarkastus .....                                                      | 8—10          | 25          |
| HUOMAUTUKSET .....                                                                                           | 11—47         | 26          |
| Tuen kohdentaminen köyhiin .....                                                                             | 11—21         | 26          |
| Kestävä kehitys .....                                                                                        | 22—37         | 27          |
| Alakohtainen lähestymistapa ja koordinointi .....                                                            | 38—44         | 29          |
| Uusi maakohtainen strategia .....                                                                            | 45—47         | 30          |
| PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET .....                                                                               | 48—61         | 30          |
| Yleinen päätelmä .....                                                                                       | 48—49         | 30          |
| Kaikissa vaiheissa on kiinnitettävä erityistä huomiota toimien kohdentamiseen köyhiin .....                  | 50—53         | 31          |
| Järjestelmällisempi huomioon ottaminen ja realistisempi suunnittelu lisäisivät kehityksen kestävyyttä .....  | 54—56         | 31          |
| Alakohtainen lähestymistapa edellyttää tiiviimpää rahoittajien välistä koordinointia .....                   | 57—59         | 31          |
| Maataloutta ja luonnonvarojen kestävä hallintaa olisi pidettävä edelleen osana maakohtaista strategiaa ..... | 60—61         | 32          |
| <b>Komission vastaukset</b> .....                                                                            |               | 33          |

**LYHENNELUETTELO**

|       |                                                                                                             |
|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ALA   | Aasia ja Latinalainen Amerikka                                                                              |
| BAIF  | Bharatiya Agro Industries Foundation (Bharatiyan maatalousteollisuuden säätiö)                              |
| BKTL  | Bruttokansantulo                                                                                            |
| DPEP  | District Primary Education Programme (Hallintopiirin opetusalan ohjelma ala-asteelle)                       |
| KHDP  | Kerala Horticulture Development Project(Keralan puutarhaviljelyn kehityshanke)                              |
| KMIP  | Kerala Minor Irrigation Project (Keralan pienimuotoinen kasteluhanke)                                       |
| OECD  | Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö                                                             |
| PESLE | Programme for the enrichment of school level education(Kouluopetuksen tason parantamiseen tähtäävä ohjelma) |

## YHTEENVETO

I. Euroopan yhteisön ja Intian tasavallan välinen yhteistyö alkoi yli 30 vuotta sitten, ja tällä hetkellä se perustuu vuonna 1994 tehtyyn yhteistyösopimukseen. Noin 70 prosenttia (481 miljoonaa euroa) vuosina 1990–2001 maksetusta EY:n rahoitusavusta myönnettiin kehitysyhteistyötoimiin (loppuosa avusta käsittää useita muita aloja, kuten elintarvikeavun ja humanitärisen avun). Toimiin kuuluu useita maatalouteen ja maaseudun kehittämiseen liittyviä hankkeita sekä kaksi koulutuksen ja terveydenhuollon alan tukiohjelmia (ks. kohdat 1–7).

II. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti kahdeksan hanketta ja ohjelmaa todetakseen erityisesti, kuinka hankkeet ja ohjelmat on kohdennettu väestön köyhimpiin osiin, mitkä ovat mahdollisuudet, että hyöty jatkuu EY:n rahoittaman toiminnan päättymisen jälkeen, ja millaista on rahoittajien välinen koordinaatio (ks. kohdat 8–10).

III. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että useimmissa kahdeksasta Intiassa tarkastetusta hankkeesta tai ohjelmasta komission hallinnointi on onnistunut suhteellisen hyvin köyhille kohdennetun tuen ja kestävän kehityksen kannalta. Näiden seikkojen järjestelmällisempi huomioon ottaminen hankkeen tai ohjelman koko elinkaaren aikana olisi kuitenkin parantanut tuloksia (ks. kohdat 11–37).

IV. Alakohtainen lähestymistapa saattaisi olla hankekohtaista lähestymistapaa parempi. Sen etuja ovat laajemmin harmonisoidut ja yhdenmukaisemmat politiikat ja strategiat, laaja-alaisempi vaikutus ja paremmat kestävyysmahdollisuudet. Alakohtainen lähestymistapa edellyttää myös, että rahoittajat luottavat edunsaajan hallintoviranomaisten kykyyn hallinnoida alakohtaisia ohjelmia ja ottaa huomioon ohjelmien täytäntöönpano, tulokset ja kustannukset. Tähän mennessä Intian terveys- ja koulutusohjelmissä ei ole kuitenkaan käytetty todellista alakohtaista lähestymistapaa. Toistaiseksi ainoastaan Euroopan yhteisö on ollut valmis tukemaan alakohtaisen ohjelman lähestymistapaa Intiassa, kun taas toiset rahoittajat toimivat hankekohtaisesti. Sen vuoksi näiden kansallisten ohjelmien osalta ei ole voitu laatia yhteisiä tilivelvollisuutta ja raportointia koskevia järjestelmiä. Näistä syistä ei ole hyödynnetty mahdollisuuksia luoda synergiaa ja tehokkuutta hyvin koordinoitujen alakohtaisen lähestymistavan avulla. Vaikka rahoittajien välisen koordinoinnin ansiosta koulutuksen alalla on perustettu arvostettu yhteisten tarkastuskäyntien järjestelmä, terveydenhuollon alalla on käytetty epämuodollisempia koordinoitikanavia (ks. kohdat 38–44).

V. EY:n uusi Intian maakohtainen kehitysyhteistyöstrategia ei noudata täysin komission äskettäin laatimassa maaseudun köyhyyden torjumista koskevassa tiedonannossa esitettyä lähestymistapaa, sillä strategia rajoittaa EY:n toimia terveys- ja koulutusaloilla ja jättää muut tiedonannossa mainitut keskeiset alat (maatalous, luonnonvarojen hallinta) toimien ulkopuolelle, vaikka niiden huomioon ottaminen on tiedonannon mukaan tärkeää maaseudun köyhyyden poistamisessa (ks. kohdat 45–47).

VI. Tilintarkastustuomioistuimen havaintojen ja päätelmien perusteella annetaan seuraavat suositukset:

- "tuen keskittämiseen köyhille" ja "kestävään kehitykseen" olisi kiinnitettävä järjestelmällisemmin huomiota koko hankkeen tai ohjelman elinkaaren ajan (ks. kohdat 53 ja 56),
- kestävyysmahdollisuus kasvaisi, jos hankkeille ja ohjelmille annettaisiin jo alussa riittävän pitkä täytäntöönpano-aika ja niitä tarkistettaisiin säännöllisesti ja jos täytäntöönpanokautta täydennettäisiin asianmukaisella vetäytymisstrategialla (ks. kohta 56),

- harkitessaan talousarviotuen myöntämistä alakohtaiselle ohjelmalle komission olisi varmistettava (muiden rahoittajien kanssa) sekä etukäteen että myöhemmin — ohjelman toteuttamisen aikana — että kyseisen maan julkisen rahoituksen hoidossa käyttämä linja (raportointia, kirjanpitoa ja tilintarkastusta koskevat järjestelmät mukaan luettuna) on tyydyttävä. Jos kapasiteettien kehittämiseen liittyvillä toimenpiteillä ei voida varmistaa asianmukaista raportointia kohdentamattoman talousarviotuen käytöstä, komission olisi harkittava muiden tukimuotojen käyttämistä (ks. kohta 59),
- komission olisi laajennettava yleisen köyhyyden vähentämistä koskevan tavoitteensa mukaisesti EY:n uutta Intian maakohtaista strategiaa ottamalla siihen mukaan myös sellaisia merkittäviä aloja, kuten maatalous ja luonnonvarojen hallinta (ks. kohta 61).

## JOHDANTO

### Taustaa

1. EY:n ja Intian yhteistyön voimassa oleva oikeusperusta on vuonna 1992 annettu "ALA-asetus" <sup>(1)</sup>, jossa kuvataan yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikan tavoitteet ja avun keskeiset alat. Asetuksen 4 artiklassa säädetään, että "rahoitusapu ja tekninen apu on tarkoitettu pääasiassa (...) köyhimmille väestöryhmille..."

2. Intian kanssa tehtävää yhteistyötä säännellään tarkemmin kumppanuutta ja kehitystä koskevalla yhteistyösopimuksella, joka tuli voimaan elokuussa 1994 <sup>(2)</sup> korvaten aikaisemmat yhteistyösopimukset vuosilta 1973 ja 1981. Sopimuksen 16 artiklan mukaan, joka käsittelee kehitysyhteistyötä, suunnitelmat ja ohjelmat kohdennetaan väestön köyhimpiin osiin. Erityistä huomiota kiinnitetään maaseudun kehittämiseen, johon kohderyhmät osallistuvat, ja tarvittaessa pätevät valtioista riippumattomat järjestöt. Yhteistyön avulla pyritään tehokkuuteen, kestäväan kehitykseen ja ympäristön kunnioittamiseen.

3. EY:n ja Intian yhteistyöstrategia vuoden 2000 loppuun asti hyväksyttiin joulukuussa 1994 yhteistyösopimuksen allekirjoittamisen jälkeen. Siinä määritellään yleiset kehitystä ja taloudellista yhteistyötä koskevat strategiat. Sen mukaan Intian kehittämiseen osoitetulla EY:n tuella tulisi olla suuri vaikutus köyhyyden

vähentämiseen, jota pidetään yhtenä keskeisimmistä asioista. Lisäksi EY:n yhteistyöohjelmalla tuetaan asiaankuuluvien alakohdtaisten politiikkojen täytäntöönpanoa ja kehityshankkeita.

4. Uutta strategia-asiakirjaa kaudelle 2002–2006 valmistettiin tilintarkastustuomioistuimen toimittaman tarkastuksen aikoihin, ja komissio hyväksyi strategian virallisesti elokuussa 2002 <sup>(3)</sup>. Asiakirjassa köyhyyden poistaminen määritellään EY:n yhteistyötoimien yleiseksi johtavaksi periaatteeksi Intiassa. Komissio aikoo jatkaa yhteistyötä Intian keskushallinnon kanssa alakohtaisten tukiohjelmien kautta peruskoulutuksen ja terveydenhuollon ja perheiden hyvinvoinnin aloilla. Lisäksi se aikoo solmia erityisen kumppanuuden erään Intian osavaltion kanssa ja hyödyntää käytettävissä olevat resurssit pääasiassa siinä osavaltiossa keskittyen peruskoulutukseen ja perusterveydenhuoltoon.

### Vaikutukset talousarvioon

5. Kaikkien yhteistyötoimien menot 12-vuotiskaudella 1990–2001 olivat yhteensä 657 miljoonaa euroa, eli keskimäärin 55 miljoonaa euroa vuodessa. Tähän sisältyvät kaikkien asiaankuuluvien budjettikohtien mukaiset menot, kehitys- ja taloudellinen yhteistyö, humanitaarinen apu ja elintarvikeapu, valtioista riippumattomien järjestöjen ohjelmat ja useat muut pienemmät ohjelmat mukaan lukien. Kuten *taulukosta 1* käy ilmi, yli 70 prosenttia kokonaismenoista käytettiin kehitysyhteistyöhön.

<sup>(1)</sup> Neuvoston asetus (ETY) N:o 443/92, annettu 25 päivänä helmikuuta 1992, rahoitusavusta ja teknisestä avusta Aasian ja Latinalaisen Amerikan kehitysmaille sekä taloudellisesta yhteistyöstä näiden maiden kanssa (EYVL L 52, 27.2.1992).

<sup>(2)</sup> EYVL L 223, 27.8.1994.

<sup>(3)</sup> Kirjallinen menettely E/1642/2002 (KOM(2002) 3117, 14.8.2002).

Taulukko 1

## Yhteistyötoimien menot Intiassa vuosina 1990–2001

(milj. EUR)

|                                                              | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | Yhteensä   |
|--------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------------|
| Kokonaismenot, kaikki asiaankuuluvat budjettikohdat,         | 43   | 30   | 45   | 29   | 48   | 47   | 81   | 82   | 45   | 73   | 50   | 84   | <b>657</b> |
| joista:                                                      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |            |
| kehitysyhteistyö                                             | 34   | 13   | 21   | 14   | 37   | 37   | 73   | 71   | 35   | 60   | 31   | 55   | <b>481</b> |
| taloudellinen yhteistyö                                      | 2    | 5    | 2    | 3    | 4    | 4    | 1    | 2    | 1    | 2    | 3    | 3    | <b>32</b>  |
| humanitaarinen ja elintarvikeapu                             | 2    | 8    | 18   | 8    | 3    | 1    | 0    | 2    | 1    | 1    | 8    | 16   | <b>68</b>  |
| yhteisrahoitus valtioista riippumattomien järjestöjen kanssa | 4    | 3    | 4    | 4    | 4    | 4    | 5    | 5    | 6    | 8    | 6    | 7    | <b>60</b>  |
| muut budjettikohdat                                          | 1    | 1    | —    | —    | —    | 1    | 2    | 2    | 2    | 2    | 2    | 3    | <b>16</b>  |

Lähde: EuropeAidin toimittamat tiedot.

6. Kehitysyhteistyön menot olivat yhteensä 481 miljoonaa euroa saman jakson aikana, eli keskimäärin 40 miljoonaa euroa vuodessa. Taulukon 1 tiedoista voidaan havaita, että kehitysyhteistyötoimien menot kasvoivat huomattavasti kuuden vuoden jakson 1996–2001 aikana (noin 54 miljoonaa euroon vuodessa) niitä edeltävän kuuden vuoden jaksoon verrattuna (noin 26 miljoonaa euroa vuodessa). Muutos liittyy suoraan (vuonna 1994 aloitetun) koulutuksen <sup>(1)</sup> ja (vuonna 1998 aloitetun) terveydenhuollon <sup>(2)</sup> alakohtaisten tukiohjelmien käynnistämiseen. EY on merkittävä tuen antaja Intialle. Tuki on kuitenkin vaatimatonta Intian saamaan julkisen kehitysavun määrään verrattuna (joka oli noin 1 500 miljoonaa Yhdysvaltain dollaria vuodessa jaksolla 1997–1999 halpakorkoiset lainat mukaan luettuna) ja Intian investoiimiin määriin verrattuna. Julkisen kehitysavun määrä oli ainoastaan 0,3 prosenttia Intian bruttokansantulosta samalla jaksolla <sup>(3)</sup>.

### Kehitysyhteistyöohjelma

7. Kehitysyhteistyön toimet, joita komissio toteutti Intiassa vuonna 2001, voidaan jakaa kolmeen laajaan toimintaluokkaan:

- 12 maataloutta ja maaseudun kehittämistä koskevaa hanketta, joita viranomaiset toteuttavat,
- kaksi alakohtaista tukiohjelmaa; toinen niistä on koulutusalan ohjelma, joka päättyy vuonna 2003 (jota seuraa kuitenkin uusi ohjelma) ja toinen on terveydenhuoltoa ja perheiden hyvinvointia koskeva ohjelma,
- neljä hanketta; näistä kolme keskittyy maaseudun kehittämiseen ja yksi koulutukseen, hankkeiden toteuttamisesta vastaavat suuret intialaiset ja muut valtioista riippumattomat järjestöt.

### Tilintarkastustuomioistuimen toimittama tarkastus

8. Tilintarkastustuomioistuimen toimittaman tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, onko komissio hallinnoinut kehitysapuohjelmaa Intiassa vaikuttavasti. Tarkastuksessa keskityttiin seuraavien keskeisten seikkojen arvioimiseen:

- Onko komissio varmistanut, että sen hankkeet tai ohjelmat kohdennetaan väestön köyhimpiin osiin?
- Onko komissio hallinnoinut hankkeitaan tai ohjelmiaan siten, että niiden kestävä kehitys on varmistettu <sup>(4)</sup>?
- Onko komissio luonut yhdessä muiden tärkeimpien rahoitajien kanssa tehokkaita koordinoitimenetelmiä varmistamaan, että tukea saavilla aloilla noudatetaan yhdenmukaisia lähestymistapoja?

9. Tarkastuksessa tutkittiin kahdeksan kehityshanketta tai -ohjelmaa, joihin kuului kaikkia kohdassa 7 mainittuja toiminnan aloja. Tarkastuksen kohteena olivat mainitut kaksi koulutusta ja terveydenhuoltoa koskevaa alakohtaista tukiohjelmaa laajuutensa vuoksi <sup>(5)</sup>. Lisäksi valittiin neljä hallituksen toteuttamaa hanketta (12:sta) sekä kaksi valtioista riippumattomien järjestöjen toteuttamaa hanketta (neljästä). Näiden kahdeksan toimen osuus on 74 prosenttia komission vuonna 2001 Intiassa käynnissä olleiden kehitysyhteistyöhankkeiden tai -ohjelmien sidotusta kokonaisarvosta (660 miljoonaa euroa). Taulukossa 2 on esitetty täydellinen luettelo tarkastetuista hankkeista tai ohjelmista sekä talousarviota koskevia tietoja.

<sup>(4)</sup> Toimea pidetään kestäväenä silloin, kun kohderyhmän siitä saama hyöty ulottuu pitkälle ajanjaksolle, tärkeimmän avustustoiminnan päättymisen jälkeenkin.

<sup>(5)</sup> Nämä kaksi alakohtaista ohjelmaa ovat virallisilta nimiltään peruskoulutuksen kehittämisen alakohtainen ohjelma sekä terveyden ja perheiden hyvinvoinnin kehittämistä koskeva alakohtainen ohjelma. Kertomuksessa niihin viitataan koulutuksen ja terveyden alakohtaisina ohjelmina.

<sup>(1)</sup> Vuosina 1994, 1996, 1997 ja 1999 suoritettiin maksuosuudet, joiden määrät olivat vastaavasti 20, 40, 40 ja 40 miljoonaa euroa.

<sup>(2)</sup> Vuosina 1998, 1999, 2000 ja 2001 suoritettiin maksuosuudet, joiden määrät olivat vastaavasti 16, 7, 14 ja 27 miljoonaa euroa.

<sup>(3)</sup> OECD:n verkkosivusto: "Recipient Aid at a Glance, India".



Taulukko 2

## Tarkastetut hankkeet/ohjelmat

(milj. EUR)

| Hankkeen/ohjelman nimi                                                        | Rahoitus sopimuksen allekirjoitusvuosi | Todellinen toteuttamisjakso | Maksusitoumukset | Maksut tilanne 1.12.2002 |
|-------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|-----------------------------|------------------|--------------------------|
| VIRANOMAISTEN TOTEUTTAMAT MAATALOUDEN JA MAASEUDUN KEHITTÄMISHANKKEET         |                                        |                             |                  |                          |
| Dooninlaakson yhdenm. vesistön hallinnointihanke (Doon Valley)                | 1991                                   | 1992–2001                   | 23               | 23                       |
| Keralan puutarhaviiljeen kehityshanke (KHDP)                                  | 1992                                   | 1993–2002                   | 29               | 26                       |
| Keralan pienimuotoinen kasteluhanke (KMIP)                                    | 1992                                   | 1994–2000                   | 12               | 6                        |
| Sidhmukhin ja Noharin kasteluhanke                                            | 1993                                   | 1994–2001                   | 45               | 40                       |
| VALTIOISTA RIIPPUMATTOMIEN JÄRJESTÖJEN TOTEUTTAMAT HANKKEET                   |                                        |                             |                  |                          |
| Teknologian muuntaminen kestävä kehitystä varten (BAIF)                       | 1995                                   | 1996–nykyhetki              | 20               | 15                       |
| Kouluopetuksen tason parantamiseen tähtäävä ohjelma (PESLE)                   | 1999                                   | 1999–nykyhetki              | 11               | 4                        |
| ALAKOHTAISET TUKIOHJELMAT                                                     |                                        |                             |                  |                          |
| Peruskoulutuksen kehittämisen alakohtainen ohjelma (DPEP)                     | 1993                                   | 1994–2003                   | 150              | 149                      |
| Terveyden ja perheiden hyvinvoinnin kehittämistä koskeva alakohtainen ohjelma | 1997 + 2001                            | 1998–nykyhetki              | 200 + 40         | 67                       |
| <b>Yhteensä</b>                                                               |                                        |                             | <b>530</b>       | <b>330</b>               |

10. Hankkeisiin liittyvät tiedot tarkastettiin sekä Brysselissä että komission edustustossa New Delhissä, ja komission virkamiehiä haastateltiin. Kaikki kahdeksan valittua hanketta tai ohjelmaa tarkastettiin paikalla. Tarkastuskäyntien yhteydessä käytiin keskusteluja Intian valtion ja osavaltioiden virkamiesten kanssa, Intian valtion ylimmän tarkastuselimen pääjohtajan kanssa sekä täytäntöönpanosta vastaavien järjestöjen edustajien kanssa. Myös hankkeiden edunsaajien kanssa pidettiin useita kokouksia.

## HUOMAUTUKSET

## Tuen kohdentaminen köyhiin

11. Vuonna 1992 annetussa ALA-asetuksessa määritellään kehitysyhteistyöpolitiikka, jolla kohdennetaan toimet köyhimpiin väestöryhmiin. Tarkastuksen kattamalla ajanjaksolla komissio ei ole kuitenkaan laatinut määritelmiä tai indikaattoreita, joilla voitaisiin tarkemmin kuvailla tai yksilöidä tarkoitettua kohderyhmää joko yleisellä tasolla tai vuonna 1994 laaditussa Intiaa koskevassa komission strategia-asiakirjassa.

12. Toteutusvaiheessa kahdeksasta tarkastetusta hankkeesta tai ohjelmasta neljässä oli toisaalta laadittu selkeät määritelmät köyhän ja huono-osaisen väestön tunnistamiseksi ohjelmien tai hankkeiden kohderyhmäksi <sup>(1)</sup>. Terveydenhuoltoalan ohjelmassa kohderyhmäksi oli määritelty epätarkasti ”naiset ja lapset”, mutta ohjelman täytäntöönpanon edetessä kohdentamista tehostettiin. Kolmen muun hankkeen tavoitteet määriteltiin teknisten tuotosien perusteella, mutta ilmeisesti enimmäkseen huono-osaisimmat väestöosat ovat hyötynet näistä hankkeista.

13. Koulutusalan ohjelmassa asetettiin erityisiä tavoitteita tytöille ja kastittomien ja kastittomien etnisten ryhmien lapsille. Täytäntöönpanon aikana määritelmää laajennettiin siten, että huono-osaisiin väestöryhmiin kuuluvat myös työtä tekevät lapset ja vammaiset. Näihin kohderyhmiin kiinnitettiin erityistä huomiota tekemällä säännöllisiä tarkastuskäyntejä, joilla seurattiin alakohtaisten ohjelmien noudattamista.

<sup>(1)</sup> Kohderyhmät oli määritelty kahdessa (Doon Valleyn ja BAIF:n) maaseudun kehittämishankkeessa, DPEP:n koulutusta koskevassa alakohtaisessa ohjelmassa ja valtioista riippumattomien järjestöjen hallinnoimassa PESLE-koulutushankkeessa.

14. Sen lisäksi, että ohjelman avulla perustettiin yli 28 000 koulua noin 1,2 miljoonalle lapselle (entisen) Madhya Pradeshin osavaltion EY:n ja Maailmanpankin rahoitusta saaville alueille, aloitettiin myös koulutusuudistuksia (vanhempien osallistumista korostaen) äskettäin luodun hajautetun mallin mukaisesti. Toimenpiteen tuloksena koulua käyvien lasten osuus kasvoi kohde-ryhmässä selvästi, koulunsa keskeyttäneiden määrä laski ja luku- ja kirjoitustaitoisten määrä kasvoi.

15. Kahden maaseudun kehittämishankkeen, Doon Valleyn ja BAIF:n suunnitteluvaiheessa päätettiin keskittyä köyhän maaseutuväestön elämän laadun parantamiseen. Tämän jälkeen määriteltiin alueet, kylät ja yksittäiset edunsaajat sekä tarvittavat toimenpiteiden lajit<sup>(1)</sup>. Alusta alkaen tehdystä kohdentamisesta huolimatta jatkuva valvonta oli tarpeen, sillä käytännössä köyhimpiä ihmisiä oli hyvin vaikea tavoittaa. Doon Valleyn hankkeessa on saavutettu maaperän köyhtymisen lopettamisen ja viljelymenetelmien kehittämisen tavoitteet yhdistettynä luonnonvarojen tietoiseen hallintaan noin 300 kylän alueella, jolla asuu noin 400 000 ihmistä. BAIF:n hankkeessa on tähän mennessä 26 000 perhettä (lopullinen tavoite on 33 000 perhettä) hyötynyt toimista, joilla pyritään lisäämään maataloustuotantoa, kannustamaan pienimuotoisia tuloja tuottavia toimia ja luomaan perheiden terveydenhuoltoon (hygienian, ravitsemus) liittyviä hankkeita. Molempien hankkeiden avulla saavutettu merkittävä edistysaskel oli myös kylien kehitysprosessin hallinnointiin osallistuvien asukasjärjestöjen perustaminen.

16. Äskettäin aloitetulla PESLE-hankkeella pyritään koulutuksen laadun parantamiseen. Hankkeen suhteellisen laajasta tavoitteesta huolimatta suuri määrä toimista on kohdennettu nimenomaan etnisiin ryhmiin tai vähemmistöryhmiin sekä slummeissa asuviin lapsiin.

17. Terveystenhuolto-ohjelman tavoitteena oli parantaa julkisen terveydenhuollon laatua järjestelmän rakenteita ja menetteilyä uudistamalla. Uudistukseen sisältyy myös hallinnon hajauttaminen. Vaikka ohjelman suunnitteluvaiheessa toimia ei kohdennettu selkeästi köyhiin, julkisen terveydenhuoltojärjestelmän yleinen kohentuminen luultavasti hyödyttää köyhää väestöä. Ohjelman täytäntöönpanon aikana toteutettiin toimia, jotta ohjelma kohdennettaisiin maan erityisen huono-osaisille alueille, eli slummialueille ja niihin osavaltioihin, joiden terveysindikaattorit ovat huonot. Seurantaa koskevissa ohjesäännöissä, joiden

mukaan on tehtävä säännöllisiä tarkastuksia, ei mainita erityisiä kohdentamiseen liittyviä tavoitteita.

18. Kolmessa maataloushankkeessa<sup>(2)</sup> tavoitteet oli määriteltä teknisiltä näkökohdilta: toteutettavien kastelujärjestelmien lukumäärä, kastelukanavien pituus kilometreinä ja viljelymaan pinta-ala hehtaareina. Edunsaajien määrä ja laji määriteltiin konkreettisesti kohdentamatta toimia erityisesti köyhän väestön avuksi.

19. Keralan puutarhaviljelyhankkeen tärkein tavoite oli tuoda lisätuloja Keralan viljelijöille lisäämällä puutarhaviljelyn satoa ja parantamalla sadon markkinointia. Hankkeen kohderyhmään kuului (suunnitelmien mukaisesti) noin 40 000 viljelijää, joita ei hankkeen tarkastuskäynnin tulosten mukaan pidetty osavaltion köyhimpään viljelijäluokkaan kuuluvina. Sosioekonomisten tutkimusten puuttuessa hankkeen edunsaajien tarkkaa asemaa oli ilmeisen vaikea arvioida.

20. Vaikka Keralan pienimuotoisen kasteluhankkeen valmisteluvaiheessa korostettiin, että etusijalle olisi asetettava osavaltion köyhimmät alueet, tavoite ei kuitenkaan toteutunut rahoitus-sopimuksessa eikä täytäntöönpanovaiheen aikana. Kastelun piiriin saatu ala (noin 7 000 hehtaaria suunnitellusta 20 000 hehtaaria) suhteessa viljelijöiden määrään (noin 13 000 henkilöä) kuitenkin osoittaa, että suurin osa edunsaajista on pienviljelijöitä.

21. Sidhmukhin ja Noharin alueen kasteluhanke on tekninen kasteluinfrastruktuuria koskeva hanke, jonka piiriin kuuluu noin 110 000 hehtaaria. Hanketta toteutetaan Rajasthanin osavaltion alueella, joka kärsii säännöllisesti kuivuudesta ja jota pidetään köyhänä. Edunsaajina ovat kaikki hankkeen alueen viljelijät, jotka voivat käyttää painovoimaa hyödyntävää kastelujärjestelmää, heitä sen tarkemmin erittelemättä.

### **Kestävä kehitys**

22. EY:n ja Intian välisen kumppanuutta ja kehitystä koskevan yhteistyösopimuksen<sup>(3)</sup> mukaan yhteistyön keskeisenä tarkoituksena on varmistaa, että hankkeilla ja ohjelmilla pyritään kestäväan kehitykseen. Toimea pidetään kestäväan kehityksen kannalta onnistuneena, jos siitä saatu hyöty voidaan ulottaa kohderyhmään pitkään sen jälkeen, kun tärkein avustustoiminta on päättynyt. Toimen kestäväan kehitykseen voivat vaikuttaa useat seikat, kuten tekniset, rahoitus- tai ympäristöongelmat, toimeen

<sup>(1)</sup> Doon Valley -hankkeessa kohderyhmään kuuluivat kotitaloudet, jotka saivat toimeentulonsa pääasiassa muusta kuin maanviljelystä saatavan biomassan (erityisesti metsän) hyödyntämisestä. BAIF:n hankkeen kohderyhmään kuuluivat perheet, joiden vuotuinen tulo oli alle 6 000 Intian rupiaa. Virallinen köyhyysraja oli tuolloin 11 000 rupiaa.

<sup>(2)</sup> Keralan pienimuotoinen kasteluhanke, Keralan puutarhaviljelyn kehityshanke sekä Sidhmukhin ja Noharin alueen kasteluhanke.

<sup>(3)</sup> EYVL L 223, 27.8.1994, sopimus on mainittu aiemmin kohdassa 2.

osallistuvien tahojen institutionaaliset tai hallinnolliset valmiudet tai poliittinen ympäristö, jossa toimea toteutetaan. Tilintarkastustuomioistuin tutki, onko komissio arvioinut omien vaatimustensa mukaisesti <sup>(1)</sup> valmisteluvaiheen aikana eri tekijöitä, jotka vaikuttavat ehdotetun toimen kestävään kehitykseen. Tilintarkastustuomioistuin tutki myös, onko komissio kiinnittänyt jatkuvaa huomiota kestävän kehityksen näkökohtiin toimen toteuttamisen aikana.

23. Tarkastuksessa havaittiin, että kestävä kehitys otettiin erityisesti huomioon suunnitteluvaiheen aikana viidessä <sup>(2)</sup> kahdeksasta tarkastetusta hankkeesta tai ohjelmasta. Hanke-ehdotuksissa ei ollut kuitenkaan yleensä yksilöity hyvin ympäristön ja instituutioiden kestävää kehitystä. Kestävään kehitykseen, varsinkin instituutioiden osalta, kiinnitettiin useimmiten huomiota vasta täytäntöönpanovaiheessa. Tämä käy ilmi niistä monista erilaisista toimista, joita toteutettiin kaikissa hankkeissa tai ohjelmissa ja joilla pyrittiin saamaan edunsaajia ja paikallisia yhteisöjä osallistumaan erilaisten edunsaajajärjestöjen perustamiseen.

24. Keralan pienimuotoisessa kasteluhankkeessa (KMIP) kestäväan kehitykseen kiinnitettiin erityistä huomiota esimerkiksi järjestelmien taloudellisen kannattavuuden, toimen laajuuden ja järjestelmien ylläpidon sekä viljelijöiden osallistumisen suunnittelun yhteydessä.

25. Osavaltion hallituksen tasolla toteutuksesta vastaavan toimiston institutionaalisten puutteiden vuoksi hankkeen konkreettisten tavoitteiden saavuttaminen viivästyi huomattavasti ensimmäisen kolmen vuoden aikana. Jopa lisäjärjestelmien luomiseen hankkeen laajentamisen jälkeen kiinnitettiin enemmän huomiota kuin esimerkiksi viljelijöiden kouluttamiseen verkoston toimintaan ja ylläpitoon liittyvissä kysymyksissä. Sen vuoksi hankkeen päätyttyä yli 60 prosenttia perustetuista edunsaajina olevista viljelijäjäjestöistä arvioitiin edelleen olevan riippuvaisia hankkeen tuesta. Niiden selviytymisen mahdollisuudet ovat siten melko heikot.

26. Keralan puutarhaviljelyn kehityshankkeen (KHDP) suunnitteluvaiheessa kestävän kehityksen näkökohtia ei otettu erityisen hyvin huomioon. Niitä korostettiin enemmän kaksivuotista pidentämiskaksoa koskevan työsuunnitelman aikana. Käytännössä hankkeessa noudatettiin osallistumiseen rohkaisevaa lähestymistapaa perustamalla edunsaajista koostuvia oma-aloitteisesti toimivia ryhmiä, minkä oli ainakin periaatteessa tarkoitus parantaa hankkeen mahdollisuuksia kestävän kehityksen edistämiseksi.

<sup>(1)</sup> Komission vuonna 1992 hyväksymän hankkeen elinkaaren hallintamenetelmän mukaan hankkeiden tai ohjelmien rahoitusehdotuksiin on sisällyttävä jatkuvuuden arviointi. Ks. myös tilintarkastustuomioistuinten erityiskertomus nro 21/2000 yhteisön ulkopuolelle suunnattua tukea koskevien komission ohjelmien hallinnoinnista, kohdat 28–30 (EYVL C 57, 22.2.2001). (Kehityshankkeen tai -ohjelman rahoitusehdotus on komission henkilöstön valmisteleva komission sisäinen asiakirja, joka esittelee jäsenvaltioiden edustajien neuvotantavalle komitealle, ja johon komission rahoitusta koskeva päätös perustuu.)

<sup>(2)</sup> Keralan pienimuotoinen kasteluhanke, Sidhmukhin ja Noharin kasteluhanke, Doon Valley, BAIF ja terveyden alakohtainen ohjelma.

27. Hankkeessa on saavutettu suurin osa sen välittömistä tavoitteista. Hiljattain perustetun hankkeen seurantaelimen, Keralan vihannesten ja hedelmien menekinedistämisen neuvoston tulevaisuuden toimet eivät olleet kuitenkaan selvillä maaliskuussa 2002 toimitetun tarkastuksen aikana. Useat keskeiset seikat olivat vielä epäselviä tai niitä koskevia päätöksiä oli tekemättä. Samoin hankkeen yhteydessä perustetun maataloustuotteiden jalostustehaan taloudellinen kestävyys oli epävarma.

28. Tärkein Sidhmukhin ja Noharin alueen kasteluhankkeen kestävyysnäkökohta koskee vastikään rakennettujen kastelukanaalien ja niihin liittyvien rakenteiden ylläpitoa tulevaisuudessa. Koska hankkeeseen osallistuvien osavaltioiden kasteluosastot vastaavat suurten ja pienten kanavien ylläpidosta, ylläpito riippuu kyseisten osavaltioiden myöntämien talousarviomäärärahojen riittävyyydestä.

29. Saman hankkeen yhteydessä suunniteltiin veden käyttäjien yhdistysten perustamista. Käyttäjät olisivat osavastuussa kasteluverkon ylläpidosta ja vedenkäyttömaksujen perimisestä. Toimenpidettä ei kuitenkaan toteutettu hankkeen toimeenpanon aikana, vaan kasteluosasto aikoi esittää viljelijöiden osallistumista ylläpitoon vasta sen jälkeen, kun vesi on saatu virtaamaan kanavissa. Mitä tulee taloudelliseen kestävyys, perittävät vesimaksut on jo alun perin asetettu niin alhaisiksi, että ne kattavat ainoastaan 25 prosenttia ylläpitokustannuksista.

30. Tarkastetuista toimista Doon Valleyn ja BAIF:n maaseudun kehittämishankkeet ovat parhaat esimerkit kestäväan kehitykseen pyrkimisestä. Niihin sisältyi sellaisia piirteitä kuten paikallisten toimijoiden osallistuminen suunnittelu- ja täytäntöönpanotoimiin, paikallinen organisaatio, kestävien hallintokäytäntöjen kannustaminen ja avustaminen tuloja tuottavien toimien luomisessa.

31. Terveystenhuolto-ohjelma on keskittynyt selvästi instituutioiden kestäväan kehitykseen ja ohjelmassa korostetaan erilaisia kapasiteettien kehittämiseen liittyviä toimenpiteitä. On kuitenkin pantava merkille, että rahoitussopimuksessa määrätty instituutioiden yhteistyö aloitettiin vasta huhtikuussa 2002, ohjelman neljäntenä toimintavuotena.

32. Koulutuksen alan ohjelmassa kestäväan kehitystä ei ollut asetettu tavoitteeksi suunnitteluvaiheessa. Kestävästä kehityksestä muodostui kuitenkin keskeinen näkökohta täytäntöönpanovaiheessa ja tarkastuskäyntien jälkeen. Ohjelmassa saavutettu edistys EY:n rahoitusta saaneessa Madhya Pradeshissa on huomattavaa. Kyseisessä osavaltiossa tehty institutionaaliset uudistukset ja osavaltion sitoumus tarjota opetusta kaikille lapsille osoittavat, että kestävyysnäkökymät Madhya Pradeshissa ovat lupaavat.

33. Kansallisen ohjelman taloudellinen kestävyys on epäselvää tulevaisuudessa, varsinkin siksi, että osavaltioiden, joista useimmat kärsivät taloudellisista vaikeuksista, oletetaan maksavan 25 prosenttia (entisen 15 prosentin sijaan) uuteen ohjelmaan tarvittavista varoista.

34. Kouluopetuksen tason parantamiseen tähtäävässä ohjelmassa (Programme for the Enrichment of School Level Education, PESLE) ei ole tähän mennessä kiinnitetty riittävästi huomiota kestävyysnäkökohtiin. Keskeiset paikalliset yhteistyökumppanit ovat suurimmaksi osaksi pieniä valtioista riippumattomia järjestöjä, joiden taloudellinen kestävyys ei ole taattu. Vaikka joissakin tapauksissa työn laatu on erittäin korkea, parannettujen menetelmien ja innovatiivisten strategioiden soveltaminen laajempiin koulutusjärjestelmiin on erittäin vaikeata.

35. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että useimmissa tarkastetuissa tapauksissa kehitykseltään kestävien rakenteiden kehittäminen oli oleellisen tärkeää määritettävässä kestävätkö yksittäisten hankkeiden tai ohjelmien saavutukset hankkeen tai ohjelman päättymisen jälkeen. Näin ollen mitä aikaisemmin paikallisten toimijoiden osallistuminen oli järjestetty ja otettu huomioon hankkeen lähestymistavassa, sitä paremmat edellytykset vaikutuksen kestävyydelle oli hankkeen tai ohjelman päätyttyä.

36. Tilintarkastustuomioistuimen havaintojen mukaan hankkeiden tai ohjelmien suunnitellulla kestolla on vaikutusta kehityksen kestävyys. Suurinta osaa tarkastettujen hankkeiden tai ohjelmien toimeenpanojaksoista pidennettiin ainakin kerran. Pidennyksestä huolimatta useissa hankkeissa kärsittiin ajan puutteesta hankkeen lähestyessä loppuaan. Näyttää siltä, että valmisteluvaiheessa hankkeen tai ohjelman toteuttamiseen tarvittava aika arvioidaan järjestelmällisesti liian lyhyeksi. Kun hankkeen kestoja tämän seurauksena pidennetään, hallinnollinen prosessi pidennyksen järjestämiseksi on yleensä hidas ja raskas ja sillä on usein kielteinen vaikutus hankkeen toteutukseen. Tämän lisäksi kun aika alkaa käydä vähiin, hankkeissa asetetaan etusijalle lyhyitä, konkreettisia tavoitteita pidempien ja luultavasti vähemmän näkyvien tekijöiden, kuten instituutioiden kapasiteettien vahvistaminen<sup>(1)</sup>, sijaan.

37. Tässä yhteydessä olisi syytä ottaa huomioon, että EY:n uusi varainhoitoasetus<sup>(2)</sup>, jota on sovellettu 1. tammikuuta 2003 alkaen, sisältää säännöksen, joka rajoittaa sopimusten tekemisen ajanjaksoa. Tämä lyhentää luultavasti kehitysyhteistyötoimien toteuttamiskaksoa. Lausunnossaan ehdotuksesta uudeksi varainhoitoasetukseksi tilintarkastustuomioistuin katsoo, että säännös ei sovellu kehitysavun täytäntöönpanon nykyisiin käytäntöihin, koska täytäntöönpanolle asetettu määräaika vaikuttaa liian lyhyeltä<sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Esimerkiksi Keralan pienimuotoinen kasteluhanke, ks. kohta 25.

<sup>(2)</sup> Neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1605/2002, annettu 25 päivänä kesäkuuta 2002, Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta, 166 artikla (EYVL L 248, 16.9.2002).

<sup>(3)</sup> Tilintarkastustuomioistuimen lausunto nro 2/2001 ehdotuksesta neuvoston asetukseksi Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta, kohta 63 (EYVL C 162, 5.6.2001).

Näiden perusteiden vuoksi uusi säännös vaikeuttaa kestävyysnäkökohtien sisällyttämistä toimiin.

### ***Alakohtainen lähestymistapa ja koordinointi***

38. Komissio<sup>(4)</sup> sekä monet muut rahoittajat ovat yleisesti hyväksyneet, että alakohtainen lähestymistapa tiettyihin kehitysyhteistyötoimiin on periaatteessa parempi kuin perinteisempi hankeperustainen lähestymistapa, sillä se edistää enemmän alakohtaisten politiikkojen ja strategioiden harmonisointia ja yhdenmukaisuutta. Komission tukemien Intian koulutus- ja terveysohjelmien kaltaisten kansallisten alakohtaisten ohjelmien etuna on, että ne koskevat suurempia väestömääriä ja siten niillä on laajempi vaikutus. Koska olemassa olevat hallintorakenteet panevat täytäntöön ja tukevat näitä ohjelmia keskushallinnon tai osavaltioiden myöntämin varoin, paikallinen osallistuminen alakohtaisiin ohjelmiin lisää kestävä kehityksen mahdollisuuksia.

39. Alakohtaisessa lähestymistavassa kaikki asiaankuuluvat osapuolet sopivat yhdessä erityisen alakohtaisen ohjelman tukemisesta ja rahoittamisesta ja hallitus sitoutuu panemaan ohjelman täytäntöön. Rahoittajat osallistuvat ohjelman rahoitukseen kohdentamatta useinkaan varojaan tietyille osa-alueille. Hallitus vahvistaa yhdessä rahoittajien kanssa tavoitteet, kohderyhmät ja ohjelmien rakenteet. Ne määrittelevät tulosindikaattorit, varojen käyttöön antamisen ehdot ja seuranta, raportointia ja tarkastuksia koskevat menetelmät.

40. Hankkeen alakohtainen lähestymistapa on tehokkaampi kuin rahoittajakohtainen lähestymistapa, jos jokaisen rahoittajan kanssa ei tehdä erikseen useita järjestelyitä. Tämän lähestymistavan seurauksena rahoittajat eivät pysty jäljittämään omien varojensa käyttöä yksityiskohtaisesti. Sen vuoksi rahoittajilla olisikin oltava riittävän suuri luottamus edunsaajamaan hallinnon kykyyn hallinnoida alakohtaisia ohjelmia ja raportoida niiden toteutuksesta, tuloksista ja kustannuksista.

41. Tarkastuksessa havaittiin kuitenkin, että kansallisille koulutus- ja terveydenhuolto-ohjelmille ei ollut laadittu valmista alakohtaista lähestymistapaa. Ainoastaan EY on tähän mennessä kannattanut osa-alojen ohjelmien ja talousarvion lähestymistapaa Intiassa. Kaikki muut rahoittajat ovat samoja aloja tukiesaan omaksuneet hankeperustaisen lähestymistavan myöntämällä varansa tiettyihin kohteisiin tai maantieteellisiin määräraippakoihin, jotta ne pystyvät varmistamaan varojensa käytön suoran valvonnan.

<sup>(4)</sup> Ks. komission tiedonanto KOM(2000) 212 lopullinen, Euroopan yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikka.



42. Tämän vuoksi kansallisille koulutus- ja terveydenhuolto-ohjelmille ei ole voitu laatia yhteisiä tilivelvollisuutta ja raportointia koskevia järjestelmiä. Koulutuksen alan ohjelmassa ongelma ratkaistiin pitkälti myöntämällä suurin osa tälle alalle tarkoitusta EU-varoista ohjelman ajaksi erityisesti perustetun elimen kautta yhdelle osavaltiolle. Terveidenhuolto-ohjelman osalta ei tehty tällaisia järjestelyitä. Onkin huomattava, että komissio ei kyennyt saamaan Intian hallitukselta ajan tasalla olevaa ja tarkastettua tilinpäätöstä koko terveydenhuolto-ohjelmasta.

43. Koulutuksen ala ohjelman tärkein koordinoitintoimi on ollut puolivuositain järjestetyt yhteiset tarkastuskäynnit, joiden aikana rahoittajien ja hallitusten edustajista koostuvat ryhmät tarkastavat osallistuvan osavaltion valitsemia toimia. Yhteisten tarkastuskäyntien järjestelmällä katsottiin olevan myönteinen vaikutus ohjelman toteutukseen, sillä se yhdisti erilaisia asiantuntijoita ja sen myötä komissio ja muut rahoittajat saattoivat tarkastella ohjelmaa kokonaisuudessaan, eivätkä ainoastaan osavaltioita, jotka saivat niiltä rahoitusta. Muulta osin koordinointi on ollut epämuodollista.

44. Terveidenhuolto-ohjelman yhteydessä ei ole olemassa yhteisten tarkastuskäyntien järjestelmää tai muita muodollisia koordinoitintimenetelmiä, joihin muut rahoittajat osallistuisivat. EY:n ja Intian tätä ohjelmaa koskevan sopimuksen mukaisesti perustetusta yhteisestä ohjauskomiteasta olisi voinut muodostua tehokas koordinoitinväline, sillä myös muut rahoittajat on kutsuttu osallistumaan siihen, mutta käytännössä se on Intian ja EY:n edustajien ja teknisten asiantuntijoiden kohtauspaikka. Terveidenhuoltoalan ohjelmien yhteydessä on järjestetty epävirallisia rahoittajien kokouksia.

### **Uusi maakohtainen strategia**

45. Koska yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikan keskeinen tavoite on köyhyyden vähentäminen <sup>(1)</sup>, komissio on viime aikoina todennut, että maaseudun kehitykseen liittyviä näkökohtia on tarkasteltava järjestelmällisesti ja kattavasti <sup>(2)</sup>. Kuten tiedonannossa todetaan, köyhyys ja nälkä ovat etupäässä maaseudun ongelmia, ympäristön tilan heikkeneminen on yhä vakavampaa maaseutualueilla, ja se liittyy läheisesti maaseudun köyhyysongelmaan. Maaseudun köyhyyden poistamiseksi on kiinnitettävä huomiota moniin aloihin, joista maatalous, terveydenhuolto ja koulutus sekä luonnonvarojen kestävä hallinta ovat erityisen tärkeitä. Tiedonannossa esitellään seuraavaksi EY:n maaseudun kehittämisen politiikkaa ja lähestymistapaa kehityksessä. Siinä sisällytetään köyhyyden poistamisen, elintarviketurvan ja luonnonvarojen kestävä hallinnan tavoitteet yhtenäiseksi kokonaisuudeksi.

46. Komissio ei ole kuitenkaan täysin noudattanut tätä lähestymistapaa laatiessaan uutta Intiaa koskevaa maakohtaista strategiaa. Komissio on ehdottanut tukitoimiensa keskittämistä Intiassa seuraavalla viisivuotiskaudella erityisesti terveydenhuolto- ja koulutusaloille. Vaikka köyhyys on mainittu ensisijaisesti maaseudun ongelma Intiassa — kolme neljästä köyhästä asuu maaseudulla <sup>(3)</sup> — komission strategiaa ei kohdenneta erityisiin maaseudun köyhyyden ongelmiin maatalouden ja luonnonvarojen kestävä hallinnan aloilla.

47. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastushavainnot vahvistavat komission omaa käsitystä <sup>(4)</sup> siitä, että eräiden Intian maa-seutua ja luonnonvarojen kestävä hallintaa koskevien, varsinkin teknisempien, kehityshankkeiden kestävyysnäkökymät ovat epävarmat. Kahta tarkastettua maaseudun kehittämishanketta voidaan pitää melko onnistuneina siinä mielessä, että niissä on saavutettu kestävä kehitys suoraan erittäin köyhien hyväksi. Kummassakin hankkeessa on toteutettu monia toimia maaseudun köyhyyden eri näkökohtiin keskittyen. Näitä ovat maan ja veden tuottavuuden lisääminen, luonnonvarojen hallinta, perheiden terveyteen ja kansanterveyteen kohdennetut toimet, naisten roolin korostaminen ja kansalaisten osallistuminen. Uudessa strategiassa ei kuitenkaan mainita, aiotaanko näitä onnistuneita kehityshankkeita jatkaa.

### **PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET**

#### ***Yleinen päätelmä***

48. Tilintarkastustuomioistuin päättelee, että suurimmassa osassa kahdeksasta Intiassa tarkastetusta hankkeesta tai ohjelmasta komission hallinnointi on onnistunut kohtuullisen hyvin toimien kohdentamisessa köyhiin ja kestävä kehityksen luomisessa. Huomion järjestelmällisempi kiinnittäminen näihin seikkoihin hankkeen tai ohjelman koko elinkaaren ajan olisi kuitenkin parantanut tuloksia.

49. Koulutuksen alan ohjelmassa on tehostettu rahoittajien välistä koordinoitua yhteisten tarkastuskäyntien järjestelmän luomiseksi. Siitä huolimatta Euroopan yhteisö on ollut todellisuudessa ainoa rahoittaja, joka kannattaa kokonaan alakohtaisten ohjelmien lähestymistapaa Intiassa; tässä suhteessa nykyisessä rahoittajien välisessä koordinoinnissa on selvästi parantamisen varaa.

<sup>(1)</sup> KOM(2000) 212 lopullinen, sivu 5; ks. myös Euroopan yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikka — Neuvoston ja komission lausunto, 10.11.2000.

<sup>(2)</sup> KOM(2002) 429 lopullinen, komission tiedonanto — maaseudun köyhyyden torjuminen.

<sup>(3)</sup> EY:n Intiaa koskeva maakohtainen strategia-asiakirja kaudelle 2002–2006, kohta 3.2.2.

<sup>(4)</sup> EY:n Intiaa koskeva maakohtainen strategia-asiakirja kaudelle 2002–2006, kohta 4.1.

***Kaikissa vaiheissa on kiinnitettävä erityistä huomiota toimien kohdentamiseen köyhiin***

50. Koulutuksen alan ohjelmassa ja välillisesti myös terveydenhuoltoalan ohjelmassa kolmeen tarkastettuun hankkeeseen kuudesta sisältyi erityisiä tavoitteita tai toimenpiteitä toimien kohdentamiseksi köyhiin ja huono-osaisiin väestönsiin.

51. Erityisesti maaseudun kehittämishankkeilla oli selkeät mahdollisuudet kohdentaa toimet suoraan köyhään väestöön. Useissa muissa hankkeissa toimien valinta teknisten tai maantieteellisten rajoitusten (esimerkiksi kastelu) vuoksi pienensi kuitenkin kohdentamisen mahdollisuuksia erityisiin edunsaajaryhmiin.

52. Alakohtaisten ohjelmien etuna on suurempien edunsaajaryhmien ja mahdollisesti paljon suurempien kohderyhmien tavoittaminen. Alakohtaisten ohjelmien, jotka ovat jo lähtökohdiltaan erilaisia kuin hankkeet, yksittäisiä toimia ei ole alussa aina määriteltä kovinkaan hyvin. Tämän vuoksi täytäntöönpanon aikana on toteutettava erityisiä toimia, jotta voidaan varmistaa, että ohjelmat hyödyttävät aiottuja edunsaajia.

***Suositus 1***

53. Tavoite toimien kohdentamiseksi köyhimpiin väestönsiin olisi otettava mukaan jo määrittelyvaiheen alussa ja sen toteuttamista olisi jatkettava koko täytäntöönpanovaiheen ajan. Valvonta- ja arviointitoimissa olisi keskityttävä köyhiin kohdennettujen toimien vaikuttavuuteen liittyviin näkökohtiin.

***Järjestelmällisempi huomioon ottaminen ja realistisempi suunnittelu lisääisivät kehityksen kestävyyttä***

54. Kahdeksasta tarkastetusta hankkeesta tai ohjelmasta viidessä kiinnitettiin riittävästi huomiota kestävyysnäkökohtiin suunnitteluvaiheen aikana. Useimmissa tapauksissa näiden seikkojen, etenkin instituutioiden kestävä kehityksen huomioon ottaminen, parani toteutuksen aikana. Kaikissa tarkastetuissa hankkeissa tai ohjelmissa oli pyritty perustamaan erilaisia edunsaajajärjestöjä, mutta niiden pysyvyys on epävarmaa.

55. Useimmissa tapauksissa arviot täytäntöönpanoon tarvittavan ajan pituudesta olivat liian optimistisia, minkä vuoksi lyhytaikaisten konkreettisten tavoitteiden toteutumiseen keskityttiin liikaa ja täytäntöönpanovaiheen pidentämistä pyydettiin. Vaikka täytäntöönpanovaiheen pidennys olisi yleensä ollut hankkeiden tai ohjelmien edun mukaista ja lisännyt niiden kestävyiden mah-

dollisuuksia, hallinnolliset menettelyt olivat yleensä hitaita ja raskaita ja niillä oli negatiivinen vaikutus hankkeiden tai ohjelmien täytäntöönpanoon.

***Suositus 2***

56. Hankkeiden tai ohjelmien kaikkiin asianmukaisiin kestävyysnäkökohtiin olisi kiinnitettävä tarkkaan ja yksityiskohtaisesti huomiota suunnitteluvaiheesta alkaen ja niitä olisi seurattava tarkasti koko täytäntöönpanovaiheen ajan. Kestävyyden mahdollisuudet paranisivat, jos hankkeille tai ohjelmille myönnettäisiin jo alussa riittävän pitkä täytäntöönpanoaika, varsinkin niille, jotka koskevat instituutioiden vahvistamista tai uudistamista ja henkilöresurssien kehittämistä. Samasta syystä niitä olisi myös tarkastettava säännöllisesti. Lisäksi olisi otettava käyttöön asteittainen siirtymävaihe selkeän vetäytymisstrategian toteuttamiseksi.

***Alakohtainen lähestymistapa edellyttää tiiviimpää rahoittajien välistä koordinointia***

57. Alakohtaisella lähestymistavalla on tiettyjä etuja hankekohtaiseen lähestymistapaan nähden. Näitä ovat mahdollisuus harmonisempiin ja yhdenmukaisempiin politiikkoihin ja strategioihin, laajempi vaikutusalue, laajempi paikallinen osallistuminen ja paremmat kestävyiden mahdollisuudet. Tällainen lähestymistapa edellyttää myös, että rahoittajilla on riittävän suuri luottamus edunsaajamaan hallintoviranomaisten kykyyn hallinnoida alakohdaisia ohjelmia ja raportoida niiden täytäntöönpanosta, tuloksista ja kustannuksista. Kansallisille koulutus- ja terveydenhuolto-ohjelmille ei ollut käytännössä laadittu alakohtaista lähestymistapaa eikä siten asianmukaisia ja yhteisiä tilivelvollisuuteen ja raportointiin liittyviä järjestelyitä. Koulutuksen alan ohjelmassa ongelma ratkaistiin myöntämällä EU-varat yhdelle osavaltiolle ja perustamalla kyseiseen osavaltioon erityisiä hallintorakenteita. Terveydenhuolto-ohjelman osalta ei tehty tällaisia järjestelyitä. Onkin huomattava, että komissio ei kyennyt saamaan Intian hallitukselta ajan tasalla olevaa ja tarkastettua tilinpäätöstä koko terveydenhuolto-ohjelmasta.

58. Koulutuksen alan ohjelmassa rahoittajien välinen koordinointi järjestettiin arvostetun kahdesti vuodessa toteutettujen yhteisten tarkastuskäyntien järjestelmän avulla. Terveydenhuoltoalalla käytettiin epämuodollisempia koordinointikanavia.

***Suositus 3***

59. Harkitessaan talousarviotuen myöntämistä alakohtaiselle ohjelmalle komission olisi varmistettava (muiden rahoittajien kanssa) sekä etukäteen että myöhemmin — ohjelman toteuttamisen aikana — että kyseisen maan julkisen rahoituksen hoito (raportointia, kirjanpitoa ja tilintarkastusta koskevat järjestelmät



mukaan luettuna) on tyydyttävää <sup>(1)</sup>. Erityisen alakohtaisen tuen lisäksi olisi tarvittaessa myönnettävä tukea instituutioiden vahvistamiseen näillä aloilla. Tilanteissa, joissa kapasiteettien kehittämiseen liittyvillä toimenpiteillä ei voida varmistaa asianmukaista raportointia kohdentamattoman talousarviotuen käytöstä, komission olisi harkittava muiden tukimuotojen käyttämistä.

***Maataloutta ja luonnonvarojen kestävä hallintaa olisi pidettävä edelleen osana maakohtaista strategiaa***

60. EY:n uusi Intiaa koskeva maakohtainen strategia ei noudata täysin komission äskettäin laatimassa maaseudun köyhyyden vähentämistä koskevassa tiedonannossa esitettyä lähestymistapaa, sillä se rajoittaa EY:n toimet terveydenhuolto- ja koulutusaloille ja

jättää strategian ulkopuolelle muita keskeisiä aloja (maatalous, luonnonvarojen hallinta). Nämä alat mainitaan tiedonannossa aloiksi, jotka on otettava huomioon maaseudun köyhyyden poistamiseksi onnistuneesti.

*Suositus 4*

61. Yleisen köyhyyden poistamisen tavoitteensa osalta komission olisi laajennettava uutta EY:n Intiaa koskevaa maakohtaista strategiaa ottamalla huomioon sellaiset tärkeät alat kuten maatalous ja luonnonvarojen hallinta. Näiden alojen onnistuneita lähestymistapoja, joita on sovellettu eräissä komission hankkeissa, voitaisiin esittää hallituksen omissa köyhyyden vähentämistä koskevissa strategioissa ja ohjelmissa sovellettavina malleina.

Tilintarkastustuomioistuin on hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 19. kesäkuuta 2003 pitämässään kokouksessa.

*Tilintarkastustuomioistuimen puolesta*

Juan Manuel FABRA VALLÉS

*presidentti*

---

<sup>(1)</sup> Tilintarkastustuomioistuin antoi samankaltaisia huomautuksia erityiskertomuksissaan rakennesopeutuksen välineistä ja makrotaloudellisesta rahoitusavusta: erityiskertomus nro 5/2001 talousarviotukiin kohdennettuihin rakennesopeutustukiin liittyvistä vastikevaroista (EYVL C 257, 14.9.2001); ja erityiskertomus nro 1/2002 makrotaloudellisesta rahoitusavusta kolmansille maille ja rakennesopeutustuista Välimeren alueen maille (EYVL C 121, 23.5.2002). Komission EuropeAid-yhteistyötoimisto laati toukokuussa 2002 talousarviotukien hallinnoinnista oppaan, jossa suositellaan paikallisten olosuhteiden tarkistamista ennen talousarviotuen myöntämistä.

**KOMISSION VASTAUKSET****YHTEENVETO**

I. Euroopan yhteisön ja Intian 30 vuotta kestäneen kehitysyhteistyön aikana komission strategia on kehittynyt vastikevaroilla rahoitetusta tuesta (esimerkiksi Operation Flood) ja maaseudun kehittämisen hankkeista terveydenhuollon ja koulutuksen alakohtaisiksi tukiohjelmiksi, joilla tuetaan hallituksen uudistusohjelmaa, hyvää hallintoa ja yhä parempia palveluja. Päätös luopua perinteisistä maaseudun kehittämishankkeista perustui kokemuksiin siitä, että vaikka yksittäisillä hankkeilla usein saavutettiin tavoitteet, niillä oli usein vain rajallisia paikallisia vaikutuksia eikä niillä juurikaan vaikutettu politiikkaan.

EY:n ja Intian välisessä yhteistyössä onkin voitu hyödyntää dynaamista oppimista siten, että käynnissä olevista hankkeista saadut kokemukset on otettu huomioon uusien strategioiden kehittämisessä.

IV. Komission hallinnoimilla terveydenhuolto- ja koulutusohjelmilla pyritään muun muassa kannustamaan Intian viranomaisia omaksumaan alakohtainen lähestymistapa yhteiskunnallista kehitystä koskevien kysymysten tarkasteluun. Rahoittajien välistä koordinaatiota pyritään parantamaan liiketoimikustannusten vähentämiseksi ja tuen tehokkuuden parantamiseksi. Alan kehittymisen kannalta avainasemassa on valtion omistuksen lisääminen, jota voidaan lujittaa toimintavalmiuksia kehittämällä ja vuoropuhelulla. Komission helmikuussa 2003 hyväksymissä suuntaviivoissa alakohtaisista tukiohjelmissa kiinnitetään erityistä huomiota rahoittajien väliseen koordinointiin. Tämän koordinoinnin tiivistäminen on yksi hiljattain lisää vastuuta saaneen komission Intian valtuuskunnan tärkeimmistä tehtävistä.

Koulutusohjelmassa "Support for District Primary Education Programme" (DPEP) ja terveydenhuolto-ohjelmassa "Support to Health and Family Welfare Support Program" HFWSP) on käytössä raportointia, kirjanpitoa ja tilintarkastusta koskevat järjestelmät komission ja Intian hallituksen tekemän rahoitussopimuksen mukaisesti.

Käynnissä olevassa vuoropuhelussa tarkastellaan näiden järjestelmien laajentamista yhdeksi kokonaisuudeksi, joka kattaa kaikki alan rahoittajat. Tällaisen järjestelmän käyttöönotto helpottuu, etenkin terveydenhuoltoalalla, kun muut tärkeimmät rahoittajat luopuvat hankekohtaisesta lähestymistavasta ja omaksuvat alakohtaisen lähestymistavan.

V. Maaseutualueiden köyhyyden vähentämisessä on kiinnitettävä ensisijaista huomiota riittämättömiin terveydenhuolto- ja koulutusmahdollisuuksiin, ja kaikki Intiassa toimivat rahoittajat ovat yhtä mieltä siitä, että köyhyyttä voidaan torjua tehokkaimmin lujittamalla näitä kahta alaa. Valitsemalla nämä kaksi alaa strategiansa painopistealueiksi (mitä EU:n jäsenvaltiot ovat voimakkaasti kannattaneet) komissio pyrkii saavuttamaan parhaan mahdollisen vaikutuksen sen sijasta, että se hajauttaa toimensa liian monelle eri alalle tai omaksuu liian laajan lähestymistavan. Käynnissä olevilla terveydenhuollon ja koulutuksen alakohtaisilla ohjelmilla odotetaan olevan tärkeitä synergiaetuja tulevaisuuden kumppanuusvaltioissa.

Komission tiedonannossa kehitysyhteistyöpolitiikasta määritetään kuusi keskeistä alaa köyhyyden vähentämiseksi, mutta tämä ei tarkoita sitä, että kaikki kuusi alaa on otettava huomioon jokaisessa uudessa ohjelmassa. Tämä menettelytapa mahdollistaa sen, että komissio voi vuoropuhelussa tuensaajamaan kanssa sopia niistä aloista, joista on eniten hyötyä kyseessä olevalle maalle.

VI. Komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuimen suositukset avun kohdentamisesta köyhimmille väestöryhmille ja kestäväen kehityksen turvaamisesta.

Vuodesta 1992 komissio on käyttänyt menettelytapapasta "Methodological Guide" ja muita hanketyökaluja, kuten loogisen viitekehityksen lähestymistapaa. Nykyään kestävä kehityksen näkökulmat (myös vetäytymisstrategiat) otetaankin aina huomioon EU:n kehitysyhteistyöhankkeissa ja -ohjelmissa.

Komissio panee merkille sen tilintarkastustuomioistuimen suosituksen alakohtaisista ohjelmista, jota noudatetaan sekä maaliskuussa 2002 hyväksytyssä yhteisön ulkopuolisten maiden talousarviotukea koskevassa ohjelmointi- ja täytäntöönpano-oppaassa ("Guide to the programming and implementation of budget support for third countries") että helmikuussa 2003 hyväksytyissä suuntaviivoissa Euroopan komission tuesta alakohdaisille ohjelmille ("Guidelines for European Commission Support to Sector Programmes").

Komissio katsoo, että on painavia syitä keskittää voimavarat terveydenhuollon ja koulutuksen aloille. Lisäksi komissio aikoo kehittää yhteistyösopimuksia, joilla on tarkoitus luoda puitteet kokonaisvaltaiselle uudistuspaketille siten, että maaseutua ja luonnonvaroja koskeva ulottuvuus sisällytetään myös koulutukseen ja terveydenhuoltoon.

## JOHDANTO

3. Euroopan yhteisön ja Intian 30 vuotta kestäneen kehitysyhteistyön aikana komission strategia on kehittynyt vastikevaroilla rahoitetusta tuesta (esimerkiksi Operation Flood) ja maaseudun kehittämisen hankkeista terveydenhuollon ja koulutuksen alakohtaisiksi tukiohjelmiksi, joilla tuetaan hallituksen uudistusohjelmaa, hyvää hallintoa ja yhä parempia palveluja. Päätös luopua perinteisistä maaseudun kehittämishankkeista perustui kokemuksiin siitä, että vaikka yksittäisillä hankkeilla usein saavutettiin tavoitteet, niillä oli usein vain rajallisia paikallisia vaikutuksia eikä niillä juurikaan vaikutettu politiikkaan.

6. Intian kokoisessa taloudessa ratkaisevaa ei ole niinkään tuen määrä vaan se, että komissio harjoittaa vuoropuhelua merkityksellisistä poliittisista kysymyksistä (muun muassa koulutuksesta ja terveydenhuollosta) tärkeän maailmantalouden toimijan ja kumppanin kanssa.

## HUOMAUTUKSET

11. Rahoitusavusta ja teknisestä avusta Aasian ja Latinalaisen Amerikan kehitysmaille vuonna 1992 annetun asetuksen (ALA-asetuksen) 4 artiklassa todetaan, että yhteisön tuki on tarkoitettu pääasiassa molempien alueiden köyhimmille väestöryhmille. Asetuksessa kiinnitetään erityistä huomiota myös naisiin, lapsiin ja vähemmistöryhmiin.

15. Komissio on tilintarkastustuomioistuimen kanssa yhtä mieltä siitä, Doon Valley- ja BAIF-hanke ovat molemmat hyviä esimerkkejä "köyhille annetun tuen kohdentamisen" ja "indikaattoreiden" huomioon ottamisesta suunnitteluvaiheessa.

17. Terveydenhuollon uudistamisen ja terveydenhuolto-ohjelman tarkoituksena ei ole kehittää erityistä terveydenhuoltojärjestelmää köyhiä väestöryhmiä varten, sillä saatujen kokemusten perusteella tämä johtaa yleensä huonoihin terveyden-

huoltopalveluihin. "Julkisen terveydenhuoltojärjestelmän laadun parantamisessa" painopiste onkin asetettu jo alusta alkaen niin toiminnan kuin seurannankin näkökulmasta nykyisen järjestelmän saatavuuden, kohtuuhintaisuuden ja riittävyyden parantamiseen etenkin niillä alueilla, joilla se on tällä hetkellä puutteellinen (esimerkiksi slummialueilla, kehityksestä jälkeenjääneissä osavaltioissa). Ohjelman luontaista painopistettä ilmentää myös se, että kaikkein eniten apua tarvitseville osavaltioille on kohdennettu 50 prosenttia alakohtaisen sijoitusohjelman varanhoitovuoden 2001—2002 varoista.

18 ja 19. Heikosti kehittyneiden alueiden edunsaajien tarpeiden täyttämiseksi komissio sai teknisiä toimia koskevia ehdotuksia, jotka liittyvät Keralan pienimuotoiseen kasteluhankkeeseen (Kerala Minor Irrigation), Keralan puutarhaviilijelyn kehityshankkeeseen (Kerala Horticulture) ja Sidhmukhin ja Noharin kasteluhankkeeseen. Fyysisten toimien — tässä tapauksessa infrastruktuuri-investointien — luonteen takia avun kohdentaminen köyhyysrajan alapuolella oleviin edunsaajiin ja köyhyysrajan yläpuolella olevien väestöryhmien sulkeminen toimien (kastelujärjestelmän) ulkopuolelle ei ole mahdollista. Kaikki Intiassa toimivat rahoittajat tunnustavatkin, että on tarpeen kehittää ennakkoivia mekanismeja sen varmistamiseksi, että tällaisissa infrastruktuurihankkeissa apu kohdennetaan oikeudenmukaisesti.

Siksi komissio on luopunut tällaisesta lähestymistavasta. Hiljattain toteutetuissa hankkeissa apu on kohdennettu nimenomaan köyhiin, ja peruskartoitukset ja osallisuutta lisäävät arvioinnit on yleensä sijoitettu hanketoteutuksen "vuoteen nolla".

20. Keralan pienimuotoinen kasteluhanke on vanha hanke, jossa pääpaino on asetettu teknisten tavoitteiden saavuttamiseen (ks. myös 18 kohta). Tästä huolimatta hankkeessa onnistuttiin välillisesti kohdentamaan tuki köyhiin pienmaanomistajiin.

Viimeaikaisissa ohjelmissa köyhyyttä torjutaan entistä kohdentummin.

22—37. Komissio on tyytyväinen pannessaan merkille, että tilintarkastustuomioistuin on todennut (yhteenveton III kohdassa), että komission hallinnointi on ollut riittävän vaikuttavaa kestävän kehityksen kannalta.

26 ja 27. Keralan puutarhaviiljelyn kehityshankkeen institutionaalista rakennetta uudistettiin hankkeen aikana. Komissio on tehnyt aloitteita maataloustuotteiden jalostustehtaan taloudellisen kestävyuden varmistamiseksi. Tämän ansiosta tehdas on läpäissyt tiukimman tarkastuksen, ja sillä on hyvät valmiudet kasvaa tulevaisuudessa.

Valtuuskunta järjestää lopullisen arvioinnin syyskuussa 2003 ja jatkaa edelleen vuoropuheluaan Keralan vihannesten ja hedelmien menekinedistämisneuvoston ja Nadukkarin maataloustuotteiden jalostustehtaan kanssa tukeakseen näitä molempia taloudellisen kestävyuden varmistamisessa.

29. Maksut on suhteutettu hankkeen edunsaajien maksukykyyn.

31. Terveystenhuolto-ohjelmaan sisältyvä instituutioiden yhteistyö on nyt saatettu hyvään alkuun. Yhteistyön käynnistymisen edellytyksenä oli, että kehitetään alakohtainen sijoitusohjelma, jonka kaikki osapuolet hyväksyvät. Sijoitusohjelmassa vahvistettiin perusta uudistusprosessille ja yksilöitiin (nykyiset tai myöhemmin perustettavat) instituutiot, joita uudistus koskee.

33. Keskushallinto on päättänyt edistää asteittain rahatalouden ja julkisen talouden kansallista uudistamista keskitetysti rahoitettavien ohjelmien avulla. Komissio kannattaa tätä menettelytapaa.

34. Komissio on tietoinen kouluopetuksen tason parantamiseen tähtäävään ohjelmaan (Enrichment of School Level Education Programme, PESLE) liittyvistä kestävyysnäkökohdista, ja niitä tarkastellaan yksityiskohtaisesti vakauttamisvaiheessa.

35. Vuodesta 1992 EY:n kehitysyhteistyöpolitiikalle on ollut ominaista kestävän kehityksen mukaisten rakenteiden kehittäminen ja paikallisten toimijoiden ottaminen mukaan toimiin.

36 ja 37. Toimeenpanojaksojen pidentämistä koskevien pyyntöjen aiheuttamien ongelmien välttämiseksi uusimpien hankkeiden ja alakohtaisten hankkeiden toimeenpanojaksot ovat entistä pidempiä (esimerkiksi BAIF: yhdeksän vuotta, SSA: seitsemän vuotta).

37. Sopimusten tekemisen määräaika (sunset clause) (varainhoitoasetuksen 77 artiklan 2 kohta ja 166 artiklan 2 kohta) ja toteuttamisen määräaika (varainhoitoasetuksen 77 artiklan 3 kohdan 1 alakohta) ovat kaksi eri asiaa. Komissio katsoo, että molemmat määräajat ovat tärkeitä välineitä moitteettoman varainhoidon ja entistä tehokkaamman talousarvion täytäntöönpanon varmistamiseksi.

Lainsäätäjä on vahvistanut edellä mainitut säännöt; komissio on sitoutunut noudattamaan uutta asetusta ja pyrkii tehokkaasti parantamaan ulkoisten toimien täytäntöönpanoa ja vähentämään maksamatta olevia vanhoja ja niin sanottuja lepääviä sitoumuksia. Uudet säännöt ovat hyvin tärkeitä välineitä näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

40. Rahoittajien olisi oltava valmiita avustamaan tuensaajamaita alakohtaisten ohjelmien hallinnointivalmiuksien lujittamisessa. Tämä on eräs alakohtaisille ohjelmille annettavan rahoitustuen tärkeimpiä näkökohtia.

42. EY:n terveydenhuolto-ohjelman osalta rahoitussopimuksessa todetaan, että tilintarkastus on tehtävä säännöllisesti Intian hallituksen vahvistamien menettelyjen mukaisesti. Komissio yhtyy tuomioistuimen huomautukseen, jonka mukaan tällä järjestelyllä ei ole onnistuttu turvaamaan ajan tasalla olevaa ja asianmukaisesti tarkastettua tilinpäätöstä ohjelmalle. Komissio onkin pyytänyt, että asiaa käsitellään välitarkastelussa ja että sen yhteydessä annetaan suositukset tilivelvollisuutta ja raportointia koskevien järjestelyjen parantamiseksi. Komissio sai välitarkastelun ensimmäisen kertomuksen huhtikuussa 2003. Kertomus sisältää muutamia asiaa koskevia konkreettisia suosituksia, joista komissio keskustele parhaillaan Intian hallituksen kanssa.

44. Terveysministeriö kutsuu terveydenhuoltoalalla toimivat rahoittajat, kuten Maailmanpankin, DFID:n, USAID:n ja SIDA:n säännöllisesti pidettäviin EY:n ohjelman yhteisen ohjauskomitean kokouksiin. Rahoittajat ovat kuitenkin reagoineet yleensä laimeasti, sillä yksikään rahoittajista ei myönnä alakohtaista rahoitusta. Käyttöön on otettu epävirallisia koordinoitumienetelmiä, ja kaikki rahoittajat ja perheasiainministeriön edustajat ovat toimissa säännöllisesti mukana. Rahoittajien välinen virallinen koordinointi on tiiviimpää kansallisella ja aluetasolla.

Rahoittajat ovat yhä enenevässä määrin yhtä mieltä siitä, terveydenhuoltoalaa on uudistettava. On selvää viitteitä siitä, että muut rahoittajat ovat valmiita noudattamaan uudistusstrategiaa ja osallistumaan koordinoituun alakohtaiseen rahoitukseen.

46. Maaseutualueiden köyhyyden vähentämisessä on kiinnitettävä ensisijaista huomiota riittämättömiin terveydenhuolto- ja koulutusmahdollisuuksiin, ja kaikki Intiassa toimivat rahoittajat ovat yhtä mieltä siitä, että köyhyyttä voidaan torjua tehokkaim-

min lujittamalla näitä kahta alaa. Valitsemalla nämä kaksi alaa strategiansa painopistealueiksi (mitä EU:n jäsenvaltiot ovat voimakkaasti kannattaneet) komissio pyrkii saavuttamaan parhaan mahdollisen vaikutuksen sen sijasta, että se hajauttaa toimensa liian monelle eri alalle tai omaksuu liian laajan lähestymistavan. Käynnissä olevilla terveydenhuollon ja koulutuksen alakohtaisilla ohjelmilla odotetaan olevan tärkeitä synergiaetuja tulevissa kumppanuusvaltioissa.

Komission kehitysyhteistyötä koskevassa ilmoituksessa määritetään kuusi avainalaa köyhyyden vähentämiseksi, mutta tämä ei tarkoita sitä, että kaikki kuusi alaa on otettava huomioon jokaisessa uudessa ohjelmassa. Tämä menettelytapa mahdollistaa sen, että komissio voi vuoropuhelussa tuensaajamaan kanssa sopia niistä aloista, joista on eniten hyötyä kyseessä olevalle maalle.

47. Kaikista EY:n hankkeista tehdään loppuarvio. Tuloksia hyödynnetään uudessa strategiassa.

## PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

51. Hankekohtaisella lähestymistavalla on jo itsessään maantieteellisiä ja aihekohtaisia rajoituksia tuen kohdentamisessa köyhille, ja siksi komissio on siirtymässä entistä kokonaisvaltaisempaan lähestymistapaan köyhyyden vähentämistä koskevassa toimintasuunnitelmassaan (kumppanuussopimukset ja alakohtaiset tukiohjelmat).

52. Alakohtaisista ohjelmista myönnetään tukea sen perusteella, täyttävätkö poliittiset uudistustoimenpiteet asetetut tavoitteet eikä yksittäisten toimien perusteella. Seurantaindikaattoreista pitäisi käydä ilmi, onko toimilla saavutettu köyhät ja ovatko nämä hyötynet ohjelmasta. Alakohtaisessa lähestymistavassa painotetaan siten pikemminkin tuotoksia kuin panoksia ja toimia.

### Suositus 1

53. EY:n kehitysyhteistyöpolitiikan ja -suuntaviivojen mukaisesti tuen kohdentaminen köyhimpään väestöryhmään on yleinen käytäntö kaikissa Intiassa ja muissa maissa toteutettavissa ohjelmissa ja hankkeissa.

54. Hankekohtaisessa lähestymistavassa on vaikeaa turvata tuensaajaorganisaatioiden kestävyttä hankkeen päättymisen jälkeen. Alakohtaiseen ohjelmaan perustuvassa lähestymistavassa tätä kysymystä tarkastellaan asianmukaisemmin omistajuutta lujittamalla ja tavoitteiden, kustannusten ja tulosten yhdenmukaisuutta parantamalla.

55. Ulkoisen tuen hallinnointia koskevassa uudistuksessaan komissio kiinnittää erityistä huomiota hankkeen ja ohjelman entistä realistisempaan suunnitteluun antamalla lisää vastuuta valtuuskunnilleen ja toteuttamalla asiaa koskevia laadunvarmistustoimenpiteitä. Tämä koskee etenkin tavoitteiden asettamista ja niihin liittyviä täytäntöönpanoaikatauluja.

### Suositus 2

56. Vuodesta 1992 komissio on käyttänyt menettelytapopasta "Methodological Guide" ja muita hanketyökaluja, kuten loogisen viitekehysten lähestymistapaa. Nykyään kestävä kehityksen näkökulmat (myös vetäytymisstrategiat) otetaankin aina huomioon EU:n kehitysyhteistyöhankkeissa ja -ohjelmissa.

57. Rahoittajien olisi oltava valmiita auttamaan tuensaajamaita alakohtaisten ohjelmien hallinnointivalmiuksien lujittamisessa. Tämä on eräs alakohtaisille ohjelmille annettavan rahoitustuen tärkeimpiä näkökohtia.

EY:n terveydenhuolto-ohjelman osalta rahoitussopimuksessa todetaan, että tilintarkastus on tehtävä säännöllisesti Intian hallituksen vahvistamien menettelyjen mukaisesti. Komissio yhtyy tuomioistuimen huomautukseen, jonka mukaan tällä järjestelyllä ei ole onnistuttu turvaamaan ajan tasalla olevaa ja asianmukaisesti tarkastettua tilinpäätöstä ohjelmalle. Komissio onkin pyytänyt, että asiaa käsitellään välitarkastelussa ja että sen yhteydessä annetaan suositukset tilivelvollisuutta ja raportointia koskevien järjestelyjen parantamiseksi. Komissio sai välitarkastelun ensimmäisen kertomuksen huhtikuussa 2003. Kertomus sisältää muutamia asiaa koskevia konkreettisia suosituksia, joista komissio keskustelee parhaillaan Intian hallituksen kanssa.

### Suositus 3

59. Komissio yhtyy tilintarkastustuomioistuimen suositukseen, ja tämä suositus on otettu huomioon maaliskuussa 2002 hyväksytyssä yhteisön ulkopuolisten maiden talousarviotukea koskevassa ohjelmointi- ja täytäntöönpano-oppaassa "Guide to the programming and implementation of budget support for third countries" sekä helmikuussa 2003 hyväksytyissä suuntaviivoissa Euroopan komission tuesta alakohtaisille ohjelmille "Guidelines for European Commission Support to Sector Programmes".

60. Maaseutualueiden köyhyyden vähentämisessä on kiinnitettävä ensisijaista huomiota riittämättömiin terveydenhuolto- ja koulutusmahdollisuuksiin, ja kaikki Intiassa toimivat rahoittajat ovat yhtä mieltä siitä, että köyhyyttä voidaan torjua tehokkaimmin lujittamalla näitä kahta alaa. Valitsemalla nämä kaksi alaa strategiansa painopistealueiksi (mitä EU:n jäsenvaltiot ovat voimakkaasti kannattaneet) komissio pyrkii saavuttamaan parhaan mahdollisen vaikutuksen sen sijasta, että se hajauttaa toimensa liian monelle eri alalle tai omaksuu liian laajan lähestymistavan.



Käynnissä olevilla terveydenhuollon ja koulutuksen alakohtaisilla ohjelmilla odotetaan olevan tärkeitä synergiaetuja tulevissa kumppanuusvaltioissa.

Komission tiedonannossa kehitysyhteistyöpolitiikasta määritetään kuusi keskeistä alaa köyhyyden vähentämiseksi, mutta tämä ei tarkoita sitä, että kaikki kuusi alaa on otettava huomioon jokaisessa uudessa ohjelmassa. Tämä menettelytapa mahdollistaa sen, että komissio voi vuoropuhelussa tuensaajamaan kanssa sopia niistä aloista, joista on eniten hyötyä kyseessä olevalle maalle.

#### *Suositus 4*

61. Kuten 60 kohtaa koskevassa vastauksessa todetaan, Komissio katsoo, että on painavia syitä keskittää voimavarat terveydenhuollon ja koulutuksen aloille. Lisäksi komissio aikoo kehittää yhteistyösopimuksia, joilla on tarkoitus luoda puitteet kokonaisvaltaiselle uudistuspaketille siten, että maaseutua ja luonnonvaroja koskeva ulottuvuus sisällytetään myös koulutukseen ja terveydenhuoltoon.