



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 25.7.2002

KOM(2002) 429 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO

MAASEUDUN KÖYHYYDEN TORJUMINEN

**Kehitysmaiden maaseudun kehitystä ja luonnonvarojen kestävää hallintaa koskeva
Euroopan yhteisön politiikka ja lähestymistapa**

SISÄLLYSLUETTELO

Tiivistelmä	3
Osa 1 – Tiedonannon tarkoitus ja tausta.....	4
1. Tiedonannon tarkoitus.....	4
2. Tiedonannon tausta.....	4
3. Perusteet maaseudun painottamiselle.....	4
4. Maaseudun köyhyyden ominaispiirteet	6
5. Maaseudun kehitystä koskevien lähestymistapojen muuttaminen	7
Osa 2 – EY:n politiikka ja strategia.....	8
6. Poliitiikan tavoitteet.....	8
7. Maaseudun köyhyyden vähentämistä tukevat toimet	8
7.1. Talouspolitiikan tukeminen laajapohjaisen kasvun mahdollistamiseksi.....	8
7.2. Tasapuolisen pääsyn turvaaminen tuotantovälineisiin, markkinoille ja palveluihin..	11
7.3. Henkiseen pääomaan sijoittaminen	12
7.4. Kestävän luonnonvarojen hallinnan edistäminen	13
7.5. Riskien hallinta ja turvaverkkojen tarjoaminen.....	14
7.6. Tehokkaiden, vastuullisten, hajautettujen ja osallistuvien instituutioiden rakentaminen	14
8. EY:n maaseudun köyhyyden vähentämistä koskeva strategia	16
8.1. Perusperiaatteet.....	16
8.2. Maakohtaiset ohjelmat	17
8.3. Aluetason toimet.....	19
8.4. Kansainvälisen tason toimet.....	19
9. Poliitiikan johdonmukaisuus ja täydentävyys	20
9.1. Poliitiikan johdonmukaisuus	20
9.2. Täydentävyys EU:n jäsenvaltioiden ja muiden merkittävien rahoittajien kanssa	23

Tiivistelmä

EY:n kehitysyhteistyöpolitiikan keskeisenä tavoitteena olevan köyhyyden vähentämisen yhteydessä on tarkasteltava järjestelmällisesti ja kattavasti maaseudun kehitykseen liittyviä näkökohtia, sillä (i) köyhyys ja nälkä ovat etupäässä maaseudun ongelmia, (ii) ympäristön tilan heikkeneminen on yhä vakavampaa maaseutualueilla, ja se liittyy läheisesti maaseudun köyhyysongelmaan, (iii) maaseudun talous muodostaa monien kehitysmaiden talouskasvun perustan ja perustan kehitysmaiden yhdentymiselle maailmantalouteen, ja (iv) maaseudun kehityksellä voi olla keskeinen osa eriarvoisuuden ja konfliktien vähentämisessä.

Tässä tiedonannossa esitetään kehitysmaiden maaseudun kehitystä koskeva EY:n politiikka ja lähestymistapa, jossa yhdistetään tavoitteet, jotka koskevat köyhyyden vähentämistä, elintarviketurvaa ja luonnonvarojen kestävä hallintaa johdonmukaisessa kehityksessä.

Maaseudun köyhyys on monitahoinen ongelma, johon kuuluvat alhainen tulotaso, tuotantovälineiden saantiin liittyvä eriarvoisuus, puutteellinen terveystasvatus ja heikko ravitsemustila, luonnonvarojen tuhoutuminen, riskialttius ja vähäinen poliittinen valta. Maaseudun köyhyyden vähentämistä koskevissa strategioissa on siten tarkasteltava kaikkia näitä ongelmia ja otettava huomioon maaseutualueiden ja väestöryhmien moninaisuus sekä maaseudun köyhyyden muuttuva ympäristö.

Aiemmasta käytännöstä poiketen tiedonannossa korostetaan maaseudun kehitystä koskevaa laaja-alaista lähestymistapaa. Tarkoituksena on toimia politiikkojen, instituutioiden ja ohjelmien muodostamassa nykyisessä kehityksessä sekä yhdistää maaseudun köyhyyden vähentämistä, elintarviketurvaa ja luonnonvarojen kestävä hallintaa koskevat tavoitteet. Tiedonannossa määritellään kuusi politiikan alaa, joita on tarkasteltava: (i) talouspolitiikkojen tukeminen laajapohjaisen kasvun mahdollistamiseksi, (ii) aiempaa tasapuolisemman pääsyn turvaaminen tuotantovälineisiin, markkinoille ja palveluihin, (iii) henkiseen pääomaan sijoittaminen, (iv) luonnonvarojen kestävä hallinnan edistäminen, (v) riskinhallinta ja turvaverkkojen tarjoaminen sekä (vi) tehokkaiden, vastuullisten, hajautettujen ja osallistuvien instituutioiden rakentaminen.

Kansallisella tasolla EY:n maakohtaisiin tukistrategioihin sisällytetään useita erilaisia maaseudun köyhyyden vähentämistä tukevia toimia. Nämä toimet määritetään maaseudun köyhyyttä käsittelevän yksityiskohtaisen arvion perusteella. EY käynnistää vuoropuhelun köyhyyden vähentämisstrategioista (PRSP) ja kiinnittää erityistä huomiota maaseudun köyhyyskysymysten käsittelyyn. Se siirtyy myös tukemaan entistä enemmän alakohtaisia lähestymistapoja (SWAP) niissä maissa, joissa tietyt edellytykset ovat olemassa, ja tehostaa yhteistyötä muiden kuin valtiollisten toimijoiden, kuten yksityisen sektorin, kansalaisyhteiskunnan ja kansalaisjärjestöjen kanssa. Tässä yhteydessä hajauttamisprosesseilla on merkittävä helpottava, tukeva ja yhteensovittava tehtävä.

Alueellisella tasolla EY keskittyy rohkaisemaan alueellisia yhdentymisprosesseja ja vastaamaan rajatylittäviin haasteisiin. Kansainvälisellä tasolla EY tukee monien tiedonannossa mainittujen yleishyödyllisten hyödykkeiden tarjoamista.

Tiedonannossa tarkastellaan myös EY:n politiikan johdonmukaisuutta käsitteleviä kysymyksiä, jotka liittyvät maaseudun köyhyyden vähentämiseen ja elintarviketurvaan.

Osa 1 – Tiedonannon tarkoitus ja tausta

1. Tiedonannon tarkoitus

Maaseudun kehitystä koskevat lähestymistavat ovat kehittyneet huomattavasti viimeisten 45 vuoden aikana. Kun otetaan huomioon, että kehitysmaissa on omaksuttu kansainvälisesti sovitut kehitysyhteistyötavoitteet ja -päämäärät ja että yhä useammissa kehitysmaissa otetaan käyttöön laaja-alaisia kansallisia kehitysstrategioita tai köyhyyden vähentämisstrategioita, komission mielestä on nyt aika kehittää sellainen EY:n maaseudun kehitystä koskeva politiikka ja lähestymistapa, joka perustuu kansainväliseen yhteisymmärrykseen ja hyviin toimintatapoihin. Tiedonannossa on määrä lopettaa EY:n yhteensovittamattomat ja hajanaiset toimet maaseutualueilla tarjoamalla yhtenäinen strateginen kehys (i) köyhyyden vähentämistä, elintarviketurvaa ja luonnonvarojen hallintaa koskevien tavoitteiden yhdistämiselle, (ii) maaseudun kehityksen kannalta olennaisten yhtenäisten toimintalinjojen muotoilemiselle (minkä yhteydessä painotetaan erityisesti keskeisiä poliittisia kysymyksiä), (iii) maaseudun köyhien monitahoisten tarpeiden ja rajoitusten ratkaisemiselle ja (iv) EY:n lukuisten rahoitusvälineiden tehokkaalle käytölle.

Tiedonanto perustuu kolmen viime vuoden aikana tehtyyn poliittiseen työhön, johon komissio on osallistunut laajasti. Myös EU:n jäsenvaltiot, jotka ovat antaneet merkittävän tukensa politiikan kehittämisen prosessille, ovat tukeneet työtä aktiivisesti. Tiedonannossa esitetään laaja yleiskatsaus tämän poliittisen työn tuloksiin¹.

2. Tiedonannon tausta

Euroopan yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikassa tuetaan YK:n vuosituhannen julistuksessa asetettuja kehitystavoitteita, ja se perustuu köyhyyden vähentämisen keskeiseen tavoitteeseen². Tunnustaen maaseudun köyhyyden vähentämisen tärkeyden EY on nimennyt maaseudun kehityksen ja elintarviketurvan yhdeksi EY:n kehitysyhteistyön kuudesta painopistealueesta. Myös tämä kuvastaa maaseudun kehityksen merkitystä talouskasvulle ja ympäristön kestäväälle hallinnalle.

3. Perusteet maaseudun painottamiselle

Köyhyyden tai elintarviketurvan asettama haaste

Arviolta 1,2 miljardia ihmistä elää äärimmäisessä köyhyydessä alle dollarilla päivässä. Kehitysmaissa on lähes 800 miljoonaa aliravittua ihmistä, mikä tarkoittaa, että he eivät pysty hankkimaan riittävästi ruokaa täyttääkseen ravinnontarpeensa.

Köyhyys ja nälkä ovat etupäässä maaseudun ongelmia. Tällä hetkellä kolme neljäsosaa äärimmäisessä köyhyydessä elävistä ihmisistä asuu maaseudulla. Vaikka luku pienenee ajan myötä lisääntyvän kaupungistumisen takia, maaseutualueilla elävien köyhien osuuden odotetaan pysyvän jopa 60 prosentissa vuonna 2025.³ Kotitalouksien tasolla puutteellinen elintarviketurva johtuu yleensä riittämättömistä tuloista ja kotitaloustuotannosta ja siten pohjimmiltaan köyhyyden tulosta.

Köyhyyden ja nälän tehokas torjunta edellyttää kehitysponnistelujen keskittämistä maaseutualueille, joilla valtaosa köyhistä asuu. YK:n vuosituhannen julistuksessa asetettuja kehitystavoitteita ei saavuteta ilman nopeaa edistymistä maaseudun köyhyyden vähentämisessä.

¹ "Rural development policy orientation paper", helmikuu 2000, ja alakohtaisia politiikkoja ja strategioita koskevat asiakirjat (maalatalous, karjatalous, kalatalous, metsätalous ja maatalouden tutkimus), lokakuu 2000.

² Tiedonanto Euroopan yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikasta, KOM(2000) 212, 26.4.2000.

³ Kansainvälinen maatalouden kehittämisrahasto: "Rural Poverty Report 2001".

Ympäristön asettama haaste

Maaseutualueita koskevat yhä vakavammat ympäristöongelmat. Viimeisten 50 vuoden aikana on tuhottu yli neljäsosa maailman 8,7 miljardista hehtaaria viljelysmaata, laidunmaata ja metsää. Pula puhtaasta juomavedestä uhkaa nousta elintarviketurvan vakavaksi esteeksi, ja kalakantojen liika hyödyntäminen koskee yli 70:tä prosenttia maailman kalakannoista. Ympäristön tilan heikkeneminen uhkaa maaseudun elinkeinoja ja tuotantokapasiteettia sekä johtaa maailmanlaajuisen biologisen monimuotoisuuden ja geneettisten voimavarojen nopeaan vähenemiseen.

Tämä huolestuttava tilanne on toinen vahva peruste sille, että kehitysyhteistyö keskitetään maaseutualueille. On käynyt selväksi, että maaseudun köyhyys ja ympäristön tilan heikkeneminen liittyvät toisiinsa läheisesti ja että näitä ongelmia on yritettävä ratkaista yhtenäisesti suojelemalla ja laajentamalla maaseudun köyhien ympäristövarojen perustaa.

Taloukasvua koskeva tarve

Kolmas peruste sille, että painotetaan maaseudun kehitystä on, että maatalous ja maaseudun talous toimivat monien kehitysmaiden taloukasvun moottorina ja perustana niiden yhdentymiselle maailmantalouteen. Laajapohjaisen kasvun turvaaminen edellyttää näin ollen jatkuvaa tukea maaseudun tuotantoaloille, joiden osuus kansantulosta, työllisyydestä ja viennistä on huomattava.

Oikeudenmukaisia ja avoimia yhteiskuntia koskeva tarve

Rauhalliset, oikeudenmukaiset ja avoimet yhteiskunnat ovat maaseudun köyhyyden vähentämisen ehdoton edellytys. Tähän kuuluu ihmisoikeuksien, kansalaisvapauksien, oikeusvaltion ja kaikkien yhteiskunnan osien poliittisen edustuksen turvaaminen samoin kuin hyvän hallintotavan ja julkisen sektorin tilivelvollisuuden edistäminen. Ennen kaikkea on ratkaisevan tärkeää ehkäistä ennakolta konflikteja, jotka ovat erittäin suuri uhka kansalliselle kehitykselle ja köyhyyden vähentämiselle.

Maaseudun kehityksen yhtenäinen tukeminen antaa mahdollisuuden tarkastella joitakin kehitysmaiden konfliktien perussyitä (esimerkiksi eriarvoista pääsyä luonnonvaroihin). Maaseudun kehityksellä voi olla myös keskeinen osa alueiden ja etnisten ryhmien välisen eriarvoisuuden vähentämisessä, heikossa asemassa olevien ryhmien instituutioiden vahvistamisessa, yhteisö rakenteiden kehittämisessä, hallinnon parantamisessa, valmiuksien lisäämisessä ja muuttoliikettä koskevien ratkaisujen tarjoamisessa.

Köyhien asemaa parantavia politiikkoja ja strategioita koskeva tarve

Niiden tärkeydestä huolimatta maaseutualueita laiminlyödään yleensä sekä hallitusten että rahoittajien kehitysstrategioissa.

Kehitysmaiden hallituspolitiikoissa on monissa tapauksissa asetettu muiden alueiden tarpeet maaseudun tarpeiden edelle. Hallitukset ovat usein keskittäneet julkiset menot ja palvelut kaupunkialueille ja vahingoittaneet maaseudun kehitystä epäasiallisilla politiikoilla ja instituutioilla. Niitä ovat esimerkiksi hintavääristymät (jotka johtuvat syrjivästä verotuksesta ja valuuttakurssin yliarvostuksesta), liiallinen riippuvuus kalliista, tehottomista ja erittäin keskitetyistä puolivaltiollisista organisaatioista sekä haitalliset maa- ja maatalouspolitiikat, jotka ovat vähentäneet maan saantia ja maahan sijoittamista. Tämän epätasapainon poistamisessa on edistytty jonkin verran viime vuosina rakenteellisen sopeuttamisen ja vapauttamista koskevien uudistusten ansiosta.

Kansalliset kehitysstrategiat tai kansalliset köyhyyden vähentämisstrategiat (PRSP), joita on otettu yhä enemmän käyttöön monissa kehitysmaissa, ovat osoitus lisääntyvästä sitoutumisesta köyhyyden vähentämiseen, mikä tarjoaa merkittäviä mahdollisuuksia maaseudun köyhyyden lieventämiseen. On kuitenkin huomattavaa, että nykyisissä strategioissa painotetaan usein makrotalouden hoitoa ja sosiaalialan menoja ja että niissä on toistaiseksi kiinnitetty verrattain vähän huomiota niiden maaseutualueiden erityistarpeisiin, joilla valtaosa köyhistä asuu.

Myöskään suurimpien rahoittajien kehitysyhteistyöstrategioissa ei anneta riittävää etusijaa maaseudun köyhyyden vähentämiseksi. Maaseudun kehitykseen annettava apu on pienentynyt yleisesti, ja erityisen voimakkaasti on vähentynyt maatalousapu, joka on tällä hetkellä vain noin kolmasosa 1980-luvun lopun tasostaan. Avun vähentymiseen ovat vaikuttaneet etupäässä maatalousalan heikko kehitys, rahoittajien aloitteesta toteutetut kestävämmät integroidut tai yksittäiset hankkeet sekä kaupunkiväestön suurempi näkyvyys ja poliittinen vaikutusvalta. Jotta YK:n vuosituhannen julistuksessa asetetut kehitystavoitteet saavutetaan, on erittäin tärkeää muuttaa nämä suuntaukset ja lisätä maaseudulle investoimista.

4. Maaseudun köyhyyden ominaispiirteet

Maaseudun köyhyys on monimutkainen ja monitahoinen ongelma, jolla on useita tärkeitä ominaispiirteitä:

- (1) Maaseutuelinkeinojen alhaisesta tuottavuudesta johtuvat pienet tulot ja vähäinen kulutus. Maaseudun köyhillä on mahdollisuus harjoittaa ainoastaan alhaisen tuottavuuden elinkeinoja, koska heillä ei ole riittävää pääsyä markkinoille, teknologioihin ja palveluihin. Hallituksen sopimattomat politiikat ja tehottomat julkiset instituutiot ovat usein edelleen heikentäneet maaseutuelinkeinojen tuottavuutta.
- (2) Omistusta ja tuotantovälineiden saantia koskeva eriarvoisuus. Maaseudun köyhyys on erityisen syvään juurtunutta niissä maissa, joissa omistusta ja tuotantovälineiden, kuten maan, pääoman ja maaseudun infrastruktuurin, saantia koskeva eriarvoisuus on suurta.
- (3) Maaseutuväestön huono terveydentila, alhainen koulutustaso ja heikko ravitsemustila. *Huono terveydentila, alhainen koulutustaso ja heikko ravitsemustila rajoittavat inhimillisiä valmiuksia ja kykyä tehdä tuottavaa työtä.*
- (4) Maaseutuelinkeinojen perustana olevien luonnonvarojen tuhoutuminen: *maaseudun köyhyyden ja ympäristön tilan heikkenemisen välillä on läheinen yhteys, jota käsitellään liitteessä 1.*
- (5) Riskialttius: *maaseudun köyhät ovat alttiina lukuisille vaaroille, joihin kuuluvat ihmisen aiheuttamat katastrofit ja luonnonkatastrofit, tuhoeläimet, taudit ja taloudelliset sokit.*
- (6) Maaseudun köyhien vähäinen poliittinen valta: *maaseudun köyhillä on paljon vähemmän poliittista vaikutusvaltaa kuin äänekkäämmällä, näkyvämmällä ja järjestäytyneemmällä kaupunkiväestöllä. Tämän takia maaseudun köyhien tarpeet jätetään usein huomiotta hallituksen politiikassa.*

Maaseudun köyhyyden torjumista koskevissa strategioissa on pyrittävä ratkaisemaan nämä kuusi perusongelmaa, jotka ovat yhteisiä useimmille kehitysmaailloille. Strategioiden pitäisi kuitenkin myös kuvastaa maaseutualueiden monimuotoisuutta ja maaseutuväestön sosioekonomisia eroja. Maailmanlaajuisesti maaseudun ongelmat vaihtelevat suuresti eri alueilla (ks. liite 4). Maaseutualueiden väliset suuret kansalliset vaihtelut heijastavat eroja, jotka koskevat markkinoille pääsyä, maan maatalouskäyttöä koskevia mahdollisuuksia ja paikallisen väestön elämäntapaa ja perinteitä. Strategioissa on myös tärkeää ottaa huomioon kyseisen yhteisön sosioekonomisten ryhmien väliset erot ja antaa riittävää apua kaikkein heikoimmassa asemassa oleville väestöryhmille, joihin kuuluvat maattomat, paimentolaiset, etniset vähemmistöt, alkuperäiskansat, vanhukset, pakolaiset, asuinseudultaan siirtymään joutuneet henkilöt sekä kotitaloudet, joissa perheen pää ja tärkein toimeentulon hankkija on nainen ja joissa kärsitään aidsista.

Naisten ongelmat ansaitsevat erityistä huomiota maaseudun köyhyyden vähentämistä koskevilla strategioilla. Naisten asema maaseutuyhteisöissä on erityisen heikko, koska heidän ravintonsa on yleensä muita huonompaa, työtaakka suurempi ja mahdollisuudet käyttää terveys- ja koulutuspalveluja heikommalla. Lisäksi he kärsivät yhteiskunnallisten ja taloudellisten mahdollisuuksien ulkopuolelle jäämisestä sekä syrjäytymisestä päätöksenteossa ja maaseudun keskeisissä instituutioissa.

Maaseutualueet kokevat tulevien vuosikymmenten aikana nopean muutoksen useiden prosessien vuoksi, joita ovat esimerkiksi ympäristönmuutos, maailmanlaajuistuminen, yksityistäminen, hajauttaminen, kaupungistuminen, monipuolistuminen, teknologinen muutos, hiv tai aids ja konfliktit. Samalla kun jotkin näistä prosesseista tarjoavat mahdollisuuksia maaseudun köyhyyden vähentämiseen, toiset ovat sille merkittävä uhka. Maaseudun köyhyyden vähentämistä koskevilla strategioilla on otettava huomioon tämä muuttuva ympäristö.

5. Maaseudun kehitystä koskevien lähestymistapojen muuttaminen

Maaseudun köyhyyden vähentämiseksi on välttämätöntä tukea niitä lukuisia aloja, jotka muodostavat maaseudun talouden. Maatalousala on erityisellä etusijalla, koska se (i) edistää merkittävästi kansantuloa, vientiä, työllisyyttä ja investointeja tai talletuksia, (ii) luo pohjan useimpien maaseudun köyhien toimeentulolle ja (iii) elvyttää maatalouden ulkopuolisten alojen kasvua. Maatalouden lisäksi useilla muilla aloilla on erittäin keskeinen osa maaseudun köyhyyden vähentämisessä. Näitä aloja ovat terveys ja koulutus, vesi ja sanitaatio, liikenne ja viestintä sekä luonnonvarojen hallinta. Laajemmat makrotalouspolitiikat on myös otettava huomioon, koska niiden vaikutus maaseudun elinkeinoihin on merkittävä.

Samalla kun tunnustetaan, että maaseudun köyhyyden vähentäminen edellyttää yhteensovittua toimintaa useilla aloilla, on tärkeää välttää aiempien lähestymistapojen karikot. Viimeisten 45 vuoden aikana saatu kokemus osoittaa, etteivät yksittäiset hankkeet tai monimuotoiset, monialaiset ja alueelliset maaseudun kehityshankkeet todennäköisesti onnistu eikä maaseudun kehitystä tulisi pitää enää erillisenä toimintana (ks. liite 2).

Siksi tiedonannossa korostetaan, että maaseudun kehitykseen tarvitaan laaja-alaista lähestymistapaa ja että vaaditaan maaseudun köyhyyden vähentämisen ja luonnonvarojen kestävä hallinnan yhdistämistä nykyisessä kehityksessä, johon kuuluvat kansalliset politiikat, strategiat ja ohjelmat sekä lukuisat maaseutualueilla toimivat julkiset, yksityiset ja kansalaisyhteiskunnan järjestöt. On tärkeää tarkastella tätä kehitystä laajasti ja sisällyttää maaseudun köyhyyden vähentämistä ja luonnonvarojen kestävä hallintaa koskevat tavoitteet kaikkiin keskeisiin politiikkoihin, ohjelmiin ja instituutioihin. Erityisen tärkeitä tässä yhteydessä ovat uudet lähestymistavat, kuten kansalliset köyhyyden vähentämisstrategiat, alakohtaiset lähestymistavat, hajauttamisprosessit sekä maaseudun ja kaupunkien väliset yhteydet:

Maaseudun kehitystä koskevilla lähestymistavoilla on otettava huomioon, että maaseutu- ja kaupunkialueiden väliset yhteydet lisääntyvät. Kehityksen edetessä maaseutualueilla yleensä luovutaan luontaisviljelystä ja siirrytään harjoittamaan monipuolisempia ja kaupallisempia toimintoja, jotka liittyvät kaupunkialueiden markkinoihin. Tälle muutokselle on ominaista maatalouden ulkopuolisten alojen työllisyyden kasvu, pienehköiden kaupunkien ja kaupunkien lähialueilla harjoitettavan maatalouden kehittyminen ja muuttoliike, joka suuntautuu sekä maaseudulta kaupunkien etelä- ja pohjoispuolelle ja alhaisen potentiaalin maaseutualueilta suuren potentiaalin maaseutualueille. Tämä johtaa aikaisempaa laajempien, kilpailukykyisempien ja yhtenäisempien markkinoiden kehittymiseen ja lisää taloudellisia mahdollisuuksia. Nämä muutokset on otettava huomioon politiikoissa ja strategioissa, jotta vahvistetaan maaseudun ja kaupunkien välisiä yhteyksiä – jotka tarjoavat monia mahdollisuuksia köyhyyden vähentämiseen – sekä maaseutu- että kaupunkiväestön etujen mukaisesti.

Osa 2 – EY:n politiikka ja strategia

6. Poliitiikan tavoitteet

Euroopan yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikan tavoitteiden sekä kestävää sosiaalista, taloudellista ja ympäristön kehitystä koskevan sitoumuksensa mukaisesti Euroopan yhteisö pyrkii varmistamaan, että maaseudun kehitystä koskeviin näkökohtiin kiinnitetään asianmukaista huomiota kansallisissa kehitystä koskevilla kehyksillä ja politiikoissa. Maaseudun kehityksen tukemisessa tärkein tavoite on vähentää köyhyyttä. Kun otetaan huomioon kohdassa 4 mainitut maaseudun köyhyyden kuusi syytä, EY:n maaseutualueiden tukemisessa erityiset tavoitteet ovat:

- (1) **Edistää maaseudun laajapohjaista talouskasvua**
tukemalla asianmukaisia talous- ja alakohtaisia politiikkoja.
- (2) **Turvata tasapuolinen pääsy tuotantovälineisiin, markkinoille ja palveluihin**
painottamalla maakysymyksiä, maaseudun rahoittamista ja maaseudun infrastruktuuria.
- (3) **Tukea inhimillistä ja sosiaalista kehitystä**
sijoittamalla henkiseen pääomaan terveyden, koulutuksen, ravitsemuksen, väestön sekä veden ja sanitaation aloilla.
- (4) **Turvata luonnonvarojen kestävä hallinta**
vaikuttamalla keskeisissä poliittisissa ja monialaisissa kysymyksissä, institutionaalisessa uudistuksessa sekä sopivien teknologioiden kehittämisessä ja levittämisessä.
- (5) **Vähentää riskialttiutta**
hallitsemalla riskejä ja tarjoamalla turvaverkkoja.
- (6) **Vähentää maaseudun köyhien sosiaalista ja poliittista syrjäytymistä**
rakentamalla entistä tehokkaampia, vastuullisempia, hajautetumpia ja osallistuvampia instituutioita.

7. Maaseudun köyhyyden vähentämistä tukevat toimet

Seuraavissa kohdissa kuvataan toimintamuotoja, joita EY voi tukea kaikilla kuudella alalla. EY on tietoinen siitä, että se ei voi toimia samanaikaisesti kaikilla näillä aloilla, minkä vuoksi sen on pantava toimensa huolellisesti tärkeysjärjestykseen maakohtaista tilannetta koskevan yksityiskohtaisen arvion mukaisesti (maakohtaisten tukistrategioidensa muotoilemisen tai tarkistamisen yhteydessä). Tämä on välttämätöntä, jotta se voi käyttää voimavarojaan mahdollisimman tehokkaasti ja maksimoida toimimensa vaikutuksen maaseudun köyhyyden vähentämiseen.

7.1. Talouspolitiikan tukeminen laajapohjaisen kasvun mahdollistamiseksi

Talouskasvu on erittäin tärkeää maaseudun köyhyyden vähentämisen kannalta. Talouskasvusta saatavat hyödyt jakautuvat kuitenkin usein epätasaisesti eivätkä aina hyödytä maaseudun köyhiä. Tämän vuoksi EY rohkaisee kehitysmaiden hallituksia ottamaan käyttöön poliittisia toimia, joilla on kaksi keskeistä tavoitetta: i) mahdollistaa maaseudun talouskasvu ja ii) varmistaa, että maaseudun köyhät pääsevät osallisiksi kasvun hyödyistä. Seuraavissa kohdissa käsitellään keskeisiä poliittisia kysymyksiä, jotka voidaan jakaa kahteen pääalaan, koko talouden laajuisiin politiikkoihin ja alakohtaisiin politiikkoihin:

7.1.1. Koko talouden laajuiset politiikat

EY tukee poliittisia toimia seuraavilla aloilla:

- **Makrotalouden hoito**

Talouskasvu ja köyhyyden vähentyminen on yleensä ollut voimakkaampaa niissä kehitysmaissa, jotka ovat saavuttaneet makrotaloudellisen vakauden (alhaiset korot, rajoitettu inflaatio ja suhteellisen vakaat valuuttakurssit).

Hintavääristymien ja muiden sopimattomien politiikkojen poistaminen

Maaseutualueet ovat kärsineet yliarvostettujen valuuttakurssien, hintavalvonnan sekä maatalouden tuotantopanosten ja maataloustuotteiden viennin korkean verotuksen vaikutuksista. Monet kehitysmaat ovat edistyneet näiden sopimattomien politiikkojen poistamisessa, mutta uudistukset ovat edelleen keskeneräisiä.

- **Kaupan vapauttaminen**

Kehitysmaiden edistyminen markkinoidensa avaamisessa maailmanlaajuiselle kaupalle on vaikuttanut yleisesti myönteisesti maaseutualueisiin, jotka hyötyvät aikaisempaa voimakkaammista vientiä tukevista toimista ja alhaisemmista tuotantohinnoista. Kaupan vapauttamiseen liittyy kuitenkin riskejä, jotka on hallittava. Monet maataloustuottajat, erityisesti vähiten kehittyneissä maissa, eivät ole pystyneet kilpailemaan menestyksellisesti maailmanlaajuisilla markkinoilla. Tämän vuoksi EY tukee kaupan kehitystä ja toimia, joilla lisätään maaseudun talouden kilpailukykyä. Näihin kuuluvat infrastruktuurin kehittäminen, markkinoita koskevien tietojen tarjoaminen, sääntelykehyksen parantaminen sekä kauppaan liittyvien palvelujen ja hallinnon valmiuksien lisääminen sekä kansallisella että alueellisella tasolla. Samaan aikaan EY on ryhtynyt toimiin parantaakseen kehitysmaista ja erityisesti vähiten kehittyneistä maista peräisin olevien tuotteiden pääsyä EU:n markkinoille.

- **Yksityistäminen ja markkinoiden vapauttaminen**

EY tukee yksityistämisen jatkamista ja markkinoiden vapauttamista koskevia uudistuksia kehitysmaissa keinona parantaa palvelujen tarjoamisen tehokkuutta, rohkaista yksityisen sektorin johdolla tapahtuvaa kehitystä ja säästää julkisia varoja keskeisiin toimintoihin, jotka liittyvät yleishyödyllisten hyödykkeiden tarjoamiseen ja köyhyyden vähentämiseen. EY tunnustaa, että yksityistämisen- ja vapauttamisuudistus edellyttää valtion roolin uudelleenmäärittelyä (ks. liite 2) ja uudistusta on hallittava ja seurattava huolellisesti, jotta sen kielteiset vaikutukset minimoidaan. Erityisesti vapauttamiseen on liittyttävä toimia, joilla luodaan oikeudenmukaisen ja ympäristön kannalta kestävä markkinajohtoisen kehityksen edellytykset. Erityisen tärkeää tässä yhteydessä on maaseudun infrastruktuurin järjestäminen.

- **Budjettivarojen kohdentaminen**

EY käynnistää vuoropuhelun kehitysmaiden hallitusten talousarvioista köyhyyden vähentämisstrategioiden ja alakohtaisten lähestymistapojen yhteydessä. Tarkoituksena on tarkistaa julkisen varainkäytön painopisteitä – ottamalla huomioon maaseudun kehitystä koskevat näkökohdat – sen varmistamiseksi, että varoja kohdennetaan toimintoihin, jotka ovat kaikkein olennaisimpia köyhyyden vähentämisen ja yleishyödyllisten hyödykkeiden tarjoamisen kannalta. EY tukee myös toimia, joilla vahvistetaan julkista varainhoitoa ja julkisen rahoituksen tilivelvollisuutta.

7.1.2. Alakohtaiset politiikat

Maaseudun köyhyyden vähentäminen edellyttää erityisesti luonnonvara-alojen tuottavuuden lisäämistä. Tuottavuuden kestävä kasvu on välttämätöntä, jotta nostetaan maaseudun tulotaso,

mahdollistetaan tuotannon kasvu (ottamalla huomioon, että luonnonvarojen hyödyntäminen lähenee rajaansa) ja tarjotaan mahdollisuuksia monipuolistumiseen. Maatalouden tuottavuuden lisäämisen ohella EY edistää maaseudun tulojen monipuolistumista tukemalla maatalouden ulkopuolisten alojen kasvua.

- **Maatalousalan politiikat**

EY:n maatalousalaa koskevassa politiikassa ja strategiassa keskitytään parantamaan maatalouden poliittista ympäristöä, lisäämään markkinoille pääsyä, tukemaan tuottajajärjestöjä ja vahvistamaan tuotannon tukipalveluja, joihin kuuluvat tutkimus ja neuvonta, tuotantovälineiden tarjoaminen, keinokastelu, sadonkorjuun jälkeinen jalostaminen, markkinointi ja maaseudun rahoittaminen. Yleisesti EY tukee hallituksia yleishyödyllisten palvelujen tarjoamisessa ja edistää yksityisen sektorin palvelujentarjoajien kehitystä ja tarvittaessa kustannusten kattamisen vähittäistä käyttöönottoa.

EY painottaa erityisesti maatalouden tutkimus- ja neuvontapalvelujen tukemista, koska niissä kehitysmaissa, joissa nämä palvelut ovat tehokkaita, ne ovat lisänneet maatalouden tuottavuutta, säilyttäneet luonnonvaroja ja vähentäneet maaseudun köyhyyttä. Koska maatalouden edistynyt teknologia on yleishyödyllinen hyödyke, EY tukee tutkimusta kansainvälisellä, alueellisella ja kansallisella tasolla. Yhteisön avussa pyritään ensisijaisesti tukemaan kysyntään perustuvaa maatalouden tutkimusta, joka on tärkeä maaseudun köyhien tarpeiden kannalta, lisäämään viljelijöiden osallistumista tutkimus- ja neuvontaprosessin kaikkiin vaiheisiin ja vahvistamaan kansallisten, alueellisten ja kansainvälisten tutkimuslaitosten yhteyksiä.

Maatalouden investoinnit ovat yleensä keskittyneet suuren potentiaalin alueille, ja niillä on tavoiteltu mahdollisimman suuria tuottoja. On kuitenkin erittäin perusteltua lisätä investointeja (kohtuullisilla tuotoilla) alhaisemman potentiaalin alueille, joilla väestöpaine kasvaa ja joilla köyhyys ja ympäristön tilan heikkeneminen on yleensä vakavampaa. Käytännössä sopiva tasapaino sen välillä, investoidaanko suuren potentiaalin vai alhaisen potentiaalin alueille, riippuu hyvin paljon maakohtaisista tekijöistä.

- **Karjatalousalan politiikat**

Karja on erityisen tärkeä voimavara maaseudun köyhille, koska se tarjoaa tuloja ja turvaa samoin kuin veto- ja lannoitusapua. Eläintuotteiden kysyntä kasvaa nopeasti kehitysmaissa parantuvan tulotason ja lisääntyvän kaupungistumisen takia. Merkittävä poliittinen haaste on sen varmistaminen, että tämä kasvu hyödyttää köyhiä ja että sitä voidaan hallita ympäristön kannalta kestävästi. EY:n karjatalousalan politiikassa ja strategiassa painotetaan köyhien asemaa parantavien eläinpalvelujen kehittämistä, markkinoille pääsyn lisäämistä, tuottajajärjestöjen vahvistamista, kysyntään perustuvan tutkimuksen tarjoamista, eläintautien torjumista, ympäristöä ja elintarviketurvallisuutta koskevien kysymysten tarkastelua ja laidunmaiden kestävä hallinnan turvaamista.

- **Kalatalousalan politiikat**

Arviolta miljardi ihmistä on riippuvaisia kalataloudesta, koska kala on heille tärkeä osa elintarviketurvaa ja pääasiallinen proteiininlähde. Suurinta osaa maailman kalakannoista (sekä meriveden että makean veden) kuitenkin hyödynnetään liikaa tai ollaan sillä rajalla, että sitä hyödynnetään liikaa. Sen vuoksi politiikan painopisteenä on perinpohjaiseen arvioon perustuva kalakantojen kestävä, oikeudenmukainen ja osallistuva hoito. EY auttaa lisäksi köyhiä osallistumaan vesiviljelyn kestäväan kehitykseen, joka antaa mahdollisuuksia täydentää kalastusta. Äskettäin annetussa kalataloutta ja köyhyyttä koskevassa tiedonannossa⁴ hahmotellaan EY:n tätä koskevaa politiikkaa.

⁴

Tiedonanto kalataloudesta ja köyhyyden vähentämisestä, KOM(2000) 724, 8.11.2000.

- **Metsätalouden politiikat**

Metsät ovat erittäin tärkeä voimavara maaseudun köyhille, koska niistä saadaan tuloja, suojaa, ravintoa, polttopuuta ja rehua. EY:n metsätalouden politiikassa ja strategiassa pyritään ensisijaisesti parantamaan poliittista ympäristöä ja sääntely-ympäristöä, edistämään kestävä metsienhoidon käytäntöjä ja lisäämään yhteisön osallistumista metsien hoitoon ja säilyttämiseen. EY osallistuu entistä enemmän kauppakysymysten tarkasteluun keskittyen erityisesti metsien laittomaan hakkaamiseen ja metsälain täytäntöönpanoon.

- **Maatalouden ulkopuolisten alojen tukeminen**

EY tukee maaseudun maatalouden ulkopuolisten alojen kehitystä, jotka ovat yhä tärkeämpi tulonlähde maaseudun köyhille. EY:n tuen painopisteitä ovat suotuisan liiketoimintaympäristön kehittäminen, tuottajajärjestöjen vahvistaminen ja maaseudun yritysten kehityksen edistäminen, joka toteutetaan tarjoamalla lainoja, koulutusta ja liiketoiminnan kehitysneuvoja. Tukemalla maaseudun kaupunkien kehitystä on tarkoitus luoda kasvukeskuksia maatalouden ulkopuolisille aloille ja tarjota painopiste työllisyydelle, markkinoille ja palvelujen tarjoamiselle. Maaseudun infrastruktuuriin (erityisesti liikenteeseen, energia- ja vesihuoltoon) ja maaseudun koulutuspalveluihin annettava EY:n tuki on myös tärkeää maaseudun maatalouden ulkopuolisten alojen kehitykselle.

7.2. Tasapuolisen pääsyn turvaaminen tuotantovälineisiin, markkinoille ja palveluihin

Maaseudun talouskasvun vaikutus köyhyys on suurempi niissä kehitysmaissa, joissa tuotantovälineisiin, markkinoille ja palveluihin pääsyä koskeva eriarvoisuus on vähäisempää. Tässä yhteydessä keskeisessä osassa on hajauttaminen. EY ryhtyy toimiin käsitelläkseen tätä eriarvoisuutta lukuisilla aloilla, joita ovat erityisesti maakysymykset, maaseudun rahoituspolitiikka ja maaseudun infrastruktuuripolitiikka.

- **Maakysymykset**

Maanomistusta ja maan saantia koskevat kysymykset ovat keskeisiä maaseudun köyhyyden ja luonnonvarojen hallinnan kannalta. Köyhät tarvitsevat maata sekä turvatut, hyvin määritellyt ja täytäntöön pantavat oikeudet maahan, jotta he voivat hallita luonnonvaroja kestävästi ja investoida maan parantamiseen. Maa toimii köyhille myös panttina, jota lainojen saaminen usein edellyttää. Yksipuolinen maanomistus ja köyhien maan saantia koskevat vaikeudet ovat monissa yhteiskunnissa yksi yhteiskunnallisen konfliktin ja epävakauden pääsyistä. Yhteiskunnissa, joissa on käytössä perinteiset maanomistusjärjestelmät, nämä järjestelmät tarjoavat usein riittävää turvaa ja joustavuutta elinkeinojen tarpeiden täyttämiseksi. Perinteiset omistusjärjestelmät voivat erityisesti turvata toissijaiset oikeudet maahan, joista heikoimmassa asemassa olevat ryhmät ovat usein riippuvaisia. Monissa kehitysmaissa maanomistus rajoittaa kuitenkin edelleen suuresti investointeja, kestävä luonnonvarojen hallintaa ja taloudellista kehitystä.

EY auttaa maapolitiikkaa koskevien uudistusten suunnittelussa ja täytäntöönpanossa edellyttäen, että uudistusprosessit ovat osallistuvia, perustuvat asianosaisten laajaan yhteiskunnalliseen yhteisymmärrykseen ja tukevat politiikkoja, jotka (i) on nimenomaisesti kohdennettu parantamaan ja turvaamaan maaseudun köyhien maan saantia, (ii) kunnioittavat nykyisiä oikeuksia, (iii) ovat laaja-alaisia (mikä tarkoittaa, että niissä tarkastellaan omistusturvaa sekä maaseutu- että kaupunkialueilla) ja (iv) tarjoavat edellytykset useiden omistusjärjestelmien samanaikaiselle olemassaololle ja niiden vähittäiselle kehittämiselle turvallisuutta lisääväksi tekijäksi.

EY:n tuen painopisteitä ovat i) maapolitiikan kehittäminen ja lainsäädännölliset muutokset, ii) maahallinnon instituutioiden vahvistaminen, iii) maan rajaaminen ja omistusoikeuden antaminen maahan, iv) yhteisten maavarojen hallintaa koskevien kehysten vahvistaminen ja (iv) maanhankinta uudelleenjakotarkoituksessa tarjoamalla budjettivaroja tähän tarkoitukseen. Erityistä huomiota

kiinnitetään naisten, alkuperäiskansojen ja paimentolaisten maan saannin turvaamista koskeviin ongelmiin.

Niissä kehitysmaissa, joissa maanomistusta koskeva suuri eriarvoisuus ehkäisee merkittävästi maaseudun köyhyyden vähentämistä, EY voi tukea tasapuolisia ja kustannustehokkaita maan uudelleenjako-ohjelmia, jos ne toteutetaan osallistuvasti eikä niissä käytetä takavarikointia.

- **Maaseudun rahoitus**

Maaseudun köyhien on päästävä käyttämään talletuksia ja lainoja, jotta he voivat hyödyntää markkinointi- ja sijoitusmahdollisuuksia, tasata kulutusta ja hallita riskejä. Rahoituspalvelut eivät ole kuitenkaan palvelleet maaseudun köyhien tarpeita hyvin, mikä johtuu korkeista toiminta- ja liiketoimikustannuksista maaseutualueilla, lainoihin tarvittavan pantin puuttumisesta, suuresta riskialttiudesta ja epäasianmukaisista hallituspolitiikoista, kuten korkotuista. Rahoituspalvelujen tarjoamisessa maaseudun köyhille on saavutettu viimeisen vuosikymmenen aikana arvokasta edistystä mikrotason rahoitusinstituutioiden kehityksen avulla. EY tukee näiden palvelujen laajentamista ja painottaa erityisesti institutionaalisten valmiuksien vahvistamista ja mikrotason rahoitustoimijoiden taloudellisuuden elinkelpoisuuden parantamista.

- **Maaseudun, taloudellinen ja sosiaalinen infrastruktuuri**

Eristyneiden maaseutuyhteisöjen mahdollisuudet päästä markkinoille ja instituutioihin sekä saada palveluja, tietoa ja poliittista valtaa ovat heikot. Maaseudun infrastruktuurin (johon kuuluvat tiet, vesihuolto ja keinokastelu, energia, televiestintä, koulut ja terveyspalvelut) järjestäminen on siksi maaseudun köyhyyden vähentämisen ehdoton edellytys. EY edistää maaseudun infrastruktuurin rahoittamista niissä maissa, joissa se on kustannustehokas tapa vähentää maaseudun köyhyyttä. Toiminnan pääpainopistealueina on kehittää edullisia infrastruktuuriratkaisuja syrjäisille maaseutuyhteisöille, varmistaa infrastruktuurin tehokas toiminta ja ylläpito sekä lisätä maaseutuyhteisöjen osallistumista infrastruktuurihankkeiden suunnitteluun, rakentamiseen, toimintaan ja ylläpitoon.

Energiapalvelujen saatavuus on erityisen tärkeää maaseudun kestävälle kehitykselle ja sekä maaseudun taloudelle (maataloustuotannolle ja maataloustuotteiden jalostukselle, liikenteelle ja yritysten kehitykselle) että maaseudun kotitalouksien tarpeille (pohjimmiltaan ruoanvalmistukselle ja lämmitykselle). EY:n tuen ensisijaisena tavoitteena on kehittää asianmukaisia politiikkoja, joiden tarkoituksena on tarjota energiapalveluja, jotka perustuvat vaihtoehtojen koko kirjoon (energiatehokkuus ja sekä fossiilisiin polttoaineisiin että uusiutuviin energiamuotoihin pohjautuvat nykyaikaiset energiapalvelut) ja biomassan parantuneeseen hallintaan ja käyttöön.

7.3. Henkiseen pääomaan sijoittaminen

Maaseudun köyhyyden vähentäminen edellyttää maaseutuväestön terveydentilan, koulutustason ja ravitsemustilan parantamista. Maaseutualueiden terveys- ja koulutuspalvelujen kattavuuden, laadun ja kannattavuuden parantamiseksi vaaditaan laajamittaisia investointeja.

EY:n koulutusalaan koskevan tuen painopistealueita ovat koulutuspalvelujen hallinnan ja tarjoamisen vahvistaminen, voimavarojen mobilisointi ja syrjäisillä maaseutualueilla sijaitsevien koulurakennusten parantaminen, henkilökunnan kouluttaminen, opetusohjelman kehittäminen sekä toimet, joilla tyttöjä, etnisiä vähemmistöjä ja muita heikossa asemassa olevia ryhmiä rohkaistaan kirjoittautumaan kouluun ja käymään koulua.

EY:n terveydenhuoltoalaa koskevassa tuessa painotetaan julkisten terveydenhuoltojärjestelmien vahvistamista, ja sen tavoitteena on tarjota keskeisiä terveydenhuoltopalveluja kaikille kansalaisille. Maaseudun köyhät hyötyvät todennäköisesti erityisesti toimista, joilla torjutaan merkittäviä

tartuntatauteja (hiv tai aids, malaria ja tuberkuloosi), parannetaan ravitsemusta sekä vähennetään äiti- ja imeväiskuolleisuutta⁵. Lisäksi EY edistää lisääntymisterveyspalvelujen ja perhesuunnittelua koskevan tiedon tarjoamista, koska se haluaa antaa maaseudun kotitalouksille mahdollisuuden tehdä tietoisia lasten lukumäärää ja ikäeroa koskevia valintoja. Merkittävä painopiste on myös parantaa puhtaan juomaveden ja sanitaation saatavuutta, jotta torjutaan veden välityksellä tarttuvia tauteja, jotka ovat merkittävä syy maaseutuväestön huonoon terveyteen ja suureen kuolleisuuteen⁶.

7.4. Kestävän luonnonvarojen hallinnan edistäminen

Kun otetaan huomioon maaseudun köyhyyden ja ympäristön tilan heikkenemisen läheiset yhteydet (ks. liite 1), kestävä luonnonvarojen hallinta on keskeinen osa EY:n maaseudun köyhyyden vähentämistä koskevaa politiikkaa ja lähestymistapaa. Sen tavoitteena on tunnistaa ja edistää ratkaisuja, jotka hyödyttävät sekä maaseudun köyhiä että ympäristöä, ja minimoida valintoja, joita joudutaan tekemään ympäristönsuojelun ja maaseudun köyhyyden vähentämisen välillä. EY keskittyy keskeisiin poliittisiin ja monialaisiin kysymyksiin, instituutioiden uudistamiseen sekä sopivien teknologioiden kehittämiseen ja levittämiseen seuraavilla toimilla:

- Luonnonvarojen kestävää hallintaa tukevan poliittisen kehyksen edistäminen. *Tähän kuuluu (i) alakohtaisten politiikkojen (esim. liikenteen, kaivosteollisuuden, maatalouden, kalatalouden ja teollisuuden) ympäristövaikutuksen arviointi, (ii) vääristävien tukien ja luonnonvarojen polkuhinnoittelun lopettaminen (esim. energiatuet), (iii) tehokkaan lainsäädäntökehyksen luominen, luonnonvarojen hyödyntämisen ja saastumiskysymysten säänteleväminen ja (iv) liikakäytön uhkaamien luonnonvarojen arvioimisen ja valvonnan edistäminen.*
- Luonnonvarojen hallinnasta vastaavien valtion virastojen vahvistaminen sekä hallintoon ja korruptioon liittyvien kysymysten ratkaiseminen.
- Ympäristönäkökohtia koskevan arvioinnin sisällyttäminen kansallisiin kehitysstrategioihin, köyhyyden vähentämistä koskeviin strategia-asiakirjoihin ja maakohtaisiin strategia-asiakirjoihin.
- Köyhien asemaa parantavan ja ympäristöystävällisen teknologian edistäminen sellaisilla aloilla kuin maaperän ja veden suojeleminen, tuholaisentorjunta ja energia.
- Maanomistuskysymysten tarkasteleminen
Maanomistusjärjestelmien pitäisi tarjota riittäviä kannustimia luonnonvarojen kestävään hallintaan ja maanparannukseen sijoittamiseen.
- Luonnonvarojen hallintaa käsittelevien yhteisöjen instituutioiden vahvistaminen
Yhteisöjen instituutioilla ja luonnonvarojen käyttäjäryhmillä on keskeinen osa yhteistä omaisuutta olevien luonnonvarojen hallinnassa.
- Biologisen monimuotoisuuden säilyttäminen
Villieläinten suojelualueiden perustaminen edistää maailmanlaajuisia pyrkimyksiä säilyttää biologinen monimuotoisuus, mutta voi aiheuttaa huomattavia kustannuksia näiden alueiden käyttäjille. On erittäin tärkeää jakaa ympäristönsuojelun kustannukset tasapuolisesti maksamalla paikallisille yhteisöille korvauksia ja kehittämällä vaihtoehtoisia elinkeinoja. Suojelualueet voivat myös tarjota tehokkaita mahdollisuuksia elinkeinojen monipuolistamiseen.

⁵ Tiedonanto terveydestä ja köyhyydestä (tulossa). Ks. myös tiedonanto merkittäviä tartuntatauteja koskevasta nopeutetusta toiminnasta köyhyyden vähentämisessä, KOM(2000) 585, 20.9.2000.

⁶ Tiedonanto vesihuollosta kehitysmaissa (tulossa).

- Maailmanlaajuisten ympäristöongelmien ratkaiseminen
EY tukee aktiivisesti kansainvälisiä aloitteita, joiden tarkoituksena on pyrkiä ratkaisemaan maailmanlaajuisia ympäristöongelmia kuten maapallon lämpenemistä, joka on suuri uhka maaseudun tuotantojärjestelmille ja maaseudun köyhille.

7.5. Riskien hallinta ja turvaverkkojen tarjoaminen

Maaseudun köyhät ovat alttiina useille riskeille, jotka liittyvät ilmastoon, tauteihin, markkinoihin ja konflikteihin. Heidän kykynsä selviytyä äkillisistä vaikeuksista on erityisen rajallinen, koska heillä on vähän turvaverkkoja ja varastoja, joihin turvautua. Jotta maaseudun kotitaloudet voisivat selviytyä äkillisistä vaikeuksista, niiden on usein pakko käyttää koko varallisuutensa, ottaa lisää lainaa ja vähentää investointeja, mikä johtaa elinolosuhteiden pitkäaikaiseen heikkenemiseen.

EY tukee useita toimintatapoja, joiden tarkoituksena on hallita riskejä ja lieventää äkillisten vaikeuksien vaikutuksia:

- **Riskien vähentämistä koskevat toimet**

Esimerkiksi ennalta ehkäisevä terveydenhuolto, puhdas juomavesi, tulvien torjuntatoimet, tuhoeläinten torjunta ja kuivuutta hyvin kestävät viljalajikkeet.

- **Riskien lieventämistä koskevat toimet**

Esimerkiksi sadon ja tulojen monipuolistaminen, talletus- ja luottolaitosten vahvistaminen, viljapankkien perustaminen, vakuutusmarkkinoiden edistäminen ja sosiaalisia turvatoimintoja tarjoavien yhteisöjen instituutioiden tukeminen.

- **Turvaverkot**

Turvaverkkoja tarvitaan lieventämään äkillisiä vaikeuksia, kun yhteisön selviytymismekanismit romahtavat. EY antaa kohdennettua talousapua (hallituksen budjetin välityksellä, jos tarvittavat edellytykset ovat olemassa) ja elintarvikeapua niissä kehitysmaissa, joissa se on tarkoituksenmukainen tapa reagoida ongelmaan (tiettyissä oloissa ihmishenkien pelastamiseksi, elinkeinojen turvaamiseksi ja omaisuuden suojelemiseksi). Elintarvikeapu ei ole vain keskeinen osa turvaverkkostrategioita, jotka koskevat erityisen heikossa asemassa olevia väestöryhmiä, vaan sitä voidaan käyttää myös (i) täydentämään tai jatkamaan ECHOn toimintaa, (ii) täydentämään strategisia varantoja ja (iii) yhdistämään hätäapua, kunnostusta ja kehitystä koskevat toimet. EY antaa etusijan paikallisille ja alueellisille hankinnoille, koska se haluaa välttää markkinoiden vääristymistä ja säilyttää paikalliset kulutustottumukset.

- **Varhaisvaroitusjärjestelmien järjeistämisen ja parantaminen**

Kun otetaan huomioon, miten tärkeitä nopea hälyttäminen ja oikeat tiedot ovat, ja kun tunnustetaan samalla, että käytössä on liian monia ja usein kilpailevia järjestelmiä, varhaisvaroitusjärjestelmien parantaminen soveltamalla viimeisintä teknistä kehitystä ei riitä. EY auttaa nykyisten järjestelmien järjeistämässä ja painottaa tuessaan sellaisia instituutioita ja organisaatioita, jotka tarjoavat parhaan suhteellisen edun.

7.6. Tehokkaiden, vastuullisten, hajautettujen ja osallistuvien instituutioiden rakentaminen

Maaseutualueilla on hyvin erilaisia instituutioita, jotka toimivat julkisella sektorilla, yksityisellä sektorilla tai kansalaisyhteiskunnassa sekä yhteisötasolla. Samalla kun nämä instituutiot ovat erittäin tärkeitä köyhyyden vähentämisen ja luonnonvarojen kestäväälle hallinnan kannalta, niiden kattavuudessa, tehokkuudessa ja vastuullisuudessa on suuria puutteita. EY tukee instituutioiden kehitystä seuraavilla aloilla toteutettavilla toimilla:

- **Hajauttaminen**

EY pitää hajauttamista yhtenä maaseudun kehityksen tärkeimpänä osa-alueena, kun edistetään keskustason, aluetason ja paikallistason välistä vuoropuhelua ja ymmärrystä, tarkoituksenaan varmistaa kansalaisten laajahko osallistuminen politiikkoihin tai strategioihin sekä edistää demokraattisia prosesseja ruohonjuuritasolla. Periaatteessa paikallishallinnolla on parhaat edellytykset täyttää paikalliset tarpeet, tehdä yhteistyötä paikallisten yhteisöjen kanssa, suunnitella paikallisia kehitystoimia ja yhteensovittaa eri alojen toimia, toteuttaa kehitysohjelmia ja tarjota paikallisia palveluja tehokkaasti. Käytännössä hajauttamisen onnistuminen edellyttää paikallisia valmiuksia, vahvaa paikallista demokratiaa ja vastuullisuutta sekä riittäviä yhteyksiä keskustasolle. EY tukee erityisesti vilpittömiä hajauttamispolitiikkoja, joiden tarkoituksena on siirtää poliittista valtaa, valmiuksia ja budjettivaroja (tai mahdollisuutta kerätä veroja) hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan alemmille tasoille.

- **Julkisen sektorin instituutiot**

EY:n tuen pääpainopistealueita on se, että vahvistetaan hallituksen valmiuksia muotoilla ja panna täytäntöön kehitysohjelmia sekä keskitetään palvelujentarjonta uudelleen yleishyödyllisiin hyödykkeisiin ja köyhyyden vähentämiseen. Jotta palveluja voitaisiin tarjota köyhille mahdollisimman kustannustehokkaasti, EY rohkaisee hallituksia tekemään yhteistyötä kansalaisjärjestöjen, yksityisten yritysten ja muiden palvelujentarjoajien kanssa.

EY kannustaa julkisia virastoja muuttumaan sellaisiksi, että ne toimivat nykyistä enemmän kysynnän pohjalta, sekä muuttumaan vastuullisemmiksi ja vastaanottavaisemmiksi köyhien tarpeita kohtaan. Tämä edellyttää instituutioiden uudistuksen tukemista (mukaan luettuna virkamieskunnan uudistus), henkilöresurssien kehittämistä, entistä suurempaa avoimuutta sekä työskentelykäytäntöjen muuttamista ja erityisesti osallistuvampien työskentelymenetelmien käyttöönottoa.

- **Yksityisen sektorin instituutiot**

EY tukee toimia, joilla rohkaistaan yksityisen sektorin palvelujentarjoajien kasvua. Se edellyttää asianmukaista lainsäädäntö- ja sääntelykehystä sekä keskeisten yleishyödyllisten hyödykkeiden, kuten infrastruktuurin, markkinatiedon ja laadunvalvonnan tarjoamista. EY tukee toimia, joilla kehitetään maaseudun kehitykselle olennaisten yksityisen sektorin organisaatioiden, kuten tuottajajärjestöjen ja kaupan järjestöjen valmiuksia. EY rohkaisee yksityisen ja julkisen sektorin palvelujen tarjoamista koskevaa yhteistyötä, esimerkiksi maatalouden tutkimuksen ja neuvonnan alalla.

- **Yhteisöjen instituutiot**

Yhteisöjen instituutioilla on erittäin tärkeä asema paikallisessa päätöksenteossa sekä paikallisten kehitystoimien hallinnassa ja yhteistä omaisuutta olevien varojen hoidossa. EY:n tuessa keskitytään vahvistamaan yhteisöjen instituutioiden valmiuksia ja lisäämään niiden merkitystä kehitystoimien suunnittelussa ja täytäntöönpanossa. EY tutkii myös mahdollisuuksia kehittää yhteisön aloitteesta toteutettavia rahoitusvälineitä, kuten kylä- ja sosiaalirahastoja.

- **Kansalaisyhteiskunnan järjestöt**

Kansalaisjärjestöillä ja muilla kansalaisyhteiskunnan järjestöillä on tunnetut ansiot palvelujen tarjoamisessa köyhille, ja niillä on tärkeä osa yhteisön kehitysyhteistyössä. Kansalaisyhteiskunnan järjestöt ovat myös tärkeitä toimijoita kansallisessa poliittisessa keskustelussa samoin kuin hajautetuissa hallintojärjestelmissä. Niillä on lisäksi ratkaiseva rooli siinä, että paikallisia yhteisöjä rohkaistaan ilmaisemaan tarpeitaan suhteessa paikallishallintoon, ja taloudellisten varojen käytön valvonnassa. Kun otetaan huomioon kansalaisyhteiskunnan järjestöjen ratkaiseva asema, nämä järjestöt ovat jatkossakin keskeisiä kumppaneita EY:n maaseudun kehitystä koskevissa strategioissa.

8. EY:n maaseudun köyhyyden vähentämistä koskeva strategia

EY:n maaseudun köyhyyden vähentämistä koskevassa strategiassa keskitytään edellä kohdissa 6 ja 7 yksityiskohtaisesti kuvattuihin kuuteen politiikan tavoitteeseen. Siinä tarkastellaan keskeisiä poliittisia ja institutionaalisia kysymyksiä, edistetään maaseutualueille sijoittamista ja toimitaan kolmella pääasiallisella tasolla: kansallisella, alueellisella ja kansainvälisellä. EY painottaa jokaisella tasolla antamassaan tuessa toimia, joilla se voi tarjota lisäarvoa ja saada aikaan kustannustehokkaasti kestävä vaikutuksen köyhyyteen. EY:n painopistealueissa otetaan huomioon maapallon eri alueiden erilaiset ongelmat ja erityistavoitteet (ks. liite 4).

EY:n ehdottaman maaseudun köyhyyden vähentämistä koskevan strategian päävaikuttimena on varmistaa, että maaseudun kehitystä koskevia kysymyksiä tarkastellaan asianmukaisesti maakohtaisessa köyhyysarviossa, joka on ensimmäinen askel laaja-alaisen kansallisen kehitysstrategian muotoilemisessa. Prosessin edetessä maaseudun kehitystä koskevat kysymykset on sisällytettävä makrotalouden kehukseen ja kaikkiin keskeisiin alakohtaisiin politiikkoihin ja strategioihin. Maaseudun kehitystä koskevien kysymysten ja painopistealueiden on heijastuttava myös hallituksen talousarviossa (mukaan luettuna rahoittajien tuki) ja julkisen sektorin tarjoamissa palveluissa. Hajauttamisprosesseilla on tässä yhteydessä keskeinen helpottava ja tukeva osa.

8.1. Peruseriaatteet

Seuraavat periaatteet ohjaavat kaikkia EY:n toimia, joilla tuetaan maaseudun köyhyyden vähentämistä:

(A) Vaikutukset köyhyyteen

Kaikkia toimia arvioidaan sen perusteella, miten ne vaikuttavat köyhyyteen. Tässä arvioinnissa otetaan huomioon maaseudun köyhyyden monitahoinen luonne ja varsinkin kohdassa 3 mainitut köyhyyden kuusi ominaispiirrettä. Puutteellisen elintarviketurvan ratkaisemiseen kiinnitetään erityistä huomiota niissä maissa, joissa se on maaseutuväestön ensisijaisin tarve.

EY pyrkii lisäämään apunsa vaikutusta maaseudun köyhyyteen, minkä vuoksi se perustaa maakohtaiset ohjelmansa maan köyhyystilannetta koskevaan yksityiskohtaiseen arvioon (jossa kiinnitetään erityistä huomiota maaseutualueisiin). Arvio antaa riittävästi tietoa köyhyyden maantieteellisestä jakautumisesta, erityispiirteistä ja syistä. EY pyrkii aikaisempaa enemmän arvioimaan ohjelmien edistymistä käyttämällä ohjelmien seurannassa ja arvioinnissa järjestelmällisesti köyhyysindikaattoreita.

(B) Sukupuolten tasa-arvo

EY:n toimissa käsitellään niitä erityisiä epäkohtia, jotka koskevat maaseutuyhteisöjen naisia. Tähän kuuluvat toimet, joiden tarkoituksena on parantaa naisten mahdollisuuksia käyttää varoja ja palveluja sekä vahvistaa naisten taloudellisia mahdollisuuksia ja naisryhmien vaikutusvaltaa päätöksenteossa. EY sisällyttää lisäksi sukupuolten tasa-arvon kaikkiin politiikan ja ohjelmien aloihin.

(C) Ympäristönäkökohtien valtavirtaistus

EY ottaa käyttöön ympäristöarvioinnit monissa kehitysyhteistyöpolitiikkaa ja -ohjelmia koskevissa näkökohdissa, kuten todetaan äskettäin annetussa komission valmisteluasiakirjassa Ympäristönäkökohtien ja kestävä kehityksen sisällyttäminen talous- ja kehitysyhteistyöpolitiikkaan⁷.

⁷

Komission tiedonanto ympäristönäkökohtien ja kestävä kehityksen sisällyttämisestä talous- ja kehitysyhteistyöpolitiikkaan - Kokonaisvaltaisen strategian osatekijät, KOM(2000) 264, 18.5.2000.

(D) Pitkän aikavälin lähestymistapa

EY tunnustaa, että maaseudun köyhyys on syvään juurtunut ilmiö, jota voidaan yrittää ratkaista vain pitkän aikavälin sitoutumisella ja tuella. Sen vuoksi EY:n tuessa painotetaan maaseudun köyhyyden vähentämistä koskevia pitkän aikavälin strategioita. EY jatkaa lyhyen aikavälin hätäavun antamista humanitaaristen hätätilojen aikana, mutta hätäapu yhdistetään aina pitemmän aikavälin kunnostustoimia ja kehitysyhteistyötä koskevaan strategiaan.

(E) Kestävä rahoitus

Monet rahoittajien tukemat toimet maaseutualueilla eivät ole osoittautuneet kestäviksi sen jälkeen, kun rahoittajien antama rahoitus on loppunut. EY pyrkii ratkaisemaan tämän erittäin vakavan ongelman korostamalla, kuinka tärkeätä on vahvistaa paikallisten instituutioiden valmiuksia ja kestävien rahoitusjärjestelyjen käyttöönottoa (mukaan luettuna mahdollisuus kerätä paikallisia veroja). EY välttää sellaisten toimien rahoittamista, joiden kestävyysnäköymät ovat huonot.

(F) Kansallisten maaseudun köyhyyden vähentämisstrategioiden tukeminen

EY siirtyy vähitellen yksittäisten hankkeiden tukemisesta aikaisempaa laajempaan lähestymistapaan, joka perustuu alakohtaisiin ohjelmiin ja kansallisiin kehitysstrategioihin tai köyhyyden vähentämisstrategioihin.

(G) Toissijaisuus suunnittelussa ja täytäntöönpanossa

EY kannustaa suunnittelun, hallinnon, varojen myöntämisen ja palvelujen tarjoamisen hajauttamista sellaiselle alimmalle hallintotasolle, jolla nämä toiminnot pystytään toteuttamaan.

(H) Asianosaisten osallistuminen

EY rohkaisee asianosaisten laajaa osallistumista kehityspolitiikkojen ja -ohjelmien suunnitteluun, täytäntöönpanoon, seurantaan ja arviointiin.

8.2. Maakohtaiset ohjelmat

EY tukee maaseudun köyhyyden vähentämistä koskevia toimia osana laajahkoja maakohtaisia strategioitaan, jotka on hahmoteltu maakohtaisissa strategia-asiakirjoissa (CSP). Näitä strategioita varten on laadittava maan köyhyystilannetta koskeva yksityiskohtainen arvio, jossa keskitytään erityisesti maaseutualueisiin sekä hallituksen politiikkoihin ja strategioihin. On erittäin tärkeää, että tässä arviossa tarkastellaan puutteellisen elintarvike turvan perussyitä ja asetetaan elintarvikkeiden saatavuutta, elintarvikepulaan reagoimista ja ravitsemusongelmia koskevat kysymykset keskeiselle sijalle köyhyyden vähentämisessä.

Lopuksi maakohtaisissa strategioissa on käsiteltävä luonnonvarojen hallintaa ja ympäristökysymyksiä, jotta (i) tunnistetaan ja vältetään yhteistyöohjelmien haitalliset suorat ja välilliset ympäristövaikutukset, jotka voivat heikentää kestävyyttä ja ehkäistä kehitysyhteistyötavoitteiden saavuttamista, ja jotta (ii) tunnistetaan ja ymmärretään mahdollisuudet parantaa ympäristöoloja, millä lisätään kehitystoiminnoista ja taloudellisista toiminnoista saatavaa hyötyä ja edistetään EY:n painopistealueena olevia ympäristökysymyksiä.

Liitteessä 3 esitetään menetelmä, jolla ohjataan maakohtaista arviointiprosessia. Arvioinnin tarkoituksena on tarjota tietoa kansallisia köyhyyden vähentämisstrategioita, EY:n maakohtaisia strategioita ja tarvittaessa kansallisia maaseudun kehitystä koskevia strategioita varten.

Maakohtaisissa strategioissa sovelletaan seuraavia prosesseja ja lähestymistapoja, joiden tukemiseen käytetään EY:n rahoitusvälineiden koko kirjoa, johon kuuluvat myös maantieteelliset ja temaattiset budjettikohdat.

- **Kansalliset kehitysstrategiat tai köyhyyden vähentämisstrategiat**

EY tukee jatkossa aikaisempaa enemmän kansallisten kehitysstrategioiden tai köyhyyden vähentämisstrategioiden muotoilua ja täytäntöönpanoa siten, että se käy kehitysmaiden kanssa poliittista vuoropuhelua ja tarjoaa niille teknistä apua ja rahoitusta. EY kiinnittää erityistä huomiota maaseudun köyhyyttä, elintarviketurvaa ja ympäristöä koskevien kysymysten käsittelyyn. Se rohkaisee kehitysmaita lisäksi käymään laajaa keskustelua kaikista poliittisista, instituutioita ja julkisia menoja koskevista kysymyksistä, jotka ovat olennaisia maaseudun köyhyyden vähentämisen kannalta, kuten edellä kohdassa 7 korostettiin.

- **Maaseudun kehitysstrategiat**

Niissä maissa, joissa ei ole laaja-alaista kansallista kehitysstrategiaa tai joiden sosiaalinen ja taloudellinen kehitys on erittäin riippuvainen maaseudun taloudesta, on syytä muotoilla maaseudun kehitysstrategia, joka tarjoaa johdonmukaisen strategisen kehityksen maaseutualueilla toteutettaville tehokkaille ja yhteensovitetuille toimille (ks. liite 3).

- **Alakohtaiset lähestymistavat (SWAP)**

EY antaa kehitysapuaan yhä enemmän tukemalla alakohtaisia ohjelmia budjettituen kautta. Varmistaakseen, että tämä avustusmuoto vähentää maaseudun köyhyyttä tehokkaasti, EY kiinnittää erityistä huomiota alakohtaisten politiikkojen arviointiin, keskeisiä alakohtaisia politiikkoja ja instituutioita koskeviin uudistuksiin, julkiseen varainhoitoon ja alakohtaisten ohjelmien edistymisen seurantaan.

EY tunnustaa, että alakohtaisten ohjelmien ja budjettituen käyttöönotto edellyttää tiettyjen edellytysten olemassaoloa. Alakohtainen lähestymistapa voi toimia menestyksekkäästi vain niissä maissa, joissa hallituksen ja rahoittajien välillä on vahva kumppanuus. Tämä kumppanuus perustuu tuensaajamaan vastuunottoon politiikasta, asianosaisten laajaan osallistumiseen painopistealueiden määrittämiseen, valtion varainhoidon riittäviin standardeihin ja riittäviin hallinnollisiin valmiuksiin muotoilla, panna täytäntöön ja yhteensovittaa alakohtaisia ohjelmia. Alakohtaisia lähestymistapoja omaksutaan siksi vähitellen edellytysten niin salliessa. Sillä välin EY toimii aktiivisesti edistääkseen tarvittavan lainsäädäntö-, instituutio-, budjetti- ja talousympäristön luomista.

Jotta alakohtaiset lähestymistavat olisivat vastaanottavaisia tuensaajien tarpeita kohtaan ja vaikuttaisivat tehokkaasti köyhyyden vähentämiseen, paikallishallinnolla ja paikallisilla yhteisöillä on oltava aktiivinen rooli niissä. Yhteisöjen on osallistuttava varojenkäytön suunnitteluun ja valvontaan, samalla kun paikallishallinnolle on annettava mahdollisuus yhteensovittaa eri alakohtaisten ohjelmien kautta kanavoitua tukea paikallistasolla.

- **Hankelähestymistapa**

EY rahoittaa edelleen kehitysyhteistyöhankkeita niissä maissa, joissa alakohtaiset lähestymistavat eivät ole toteuttamiskelpoisia tai joissa ne ovat vasta alkuvaiheessaan. Maaseudun kehitysyhteistyöhankkeiden pääpainopistealueita ovat todennäköisesti i) köyhien asemaa parantava infrastruktuuri ja palvelujen tarjoaminen, ii) institutionaalinen ja poliittinen uudistus, iii) instituutioiden valmiuksien lisääminen ja iv) paikallishallinnon ohjelmat. Myös niissä maissa, joissa hankelähestymistapa on säilytetty, EY pyrkii kuitenkin aktiivisesti yhteensovittamaan tukea alakohtaisesti hallituksen ja muiden rahoittajien kanssa, ja sen tarkoituksena on kehittää vähitellen yhteisiä lähestymistapoja ja täytäntöönpanomenettelyjä.

- **Kansalaisyhteiskunnan järjestöjen tukeminen**

EY tukee suoraan maaseudun köyhien parissa toimivia kansalaisyhteiskunnan järjestöjä, joihin kuuluvat kansalaisjärjestöt, tuottajajärjestöt ja kaupan järjestöt sekä yhteisöjen järjestöt. Näillä järjestöillä on tärkeä osa yhteisöjen aloitteesta toteutettavien kehitysaloitteiden tukemisessa ja yhteisön

instituutioiden rakentamisessa, jonka tarkoituksena on lisätä maaseudun köyhien vaikutusvaltaa. Kansalaisyhteiskunnan järjestöt ovat monilla alueilla ainoita palvelujentarjoajia, jotka pystyvät tarjoamaan palveluja maaseudun köyhille. Kansalaisyhteiskunnan järjestöjen suoran rahoittamisen lisäksi EY rohkaisee myös niiden osallistumista hallituksen aloitteesta toteutettaviin hankkeisiin ja alakohtaisiin ohjelmiin.

8.3. Aluetason toimet

Lisääntynyt alueellinen kauppa ja taloudellinen yhteistyö on lupaava tapa lisätä talouskasvua ja kansainvälistä kilpailukykyä, ja se vaikuttaa suoraan kehitysmaiden maaseudun talouteen. Se auttaa luomaan edellytykset sellaisten erittäin vakavien ongelmien tarkastelulle, jotka vaikuttavat koko alueeseen, kuten työllisyys, tulonhankinta, inhimillinen kehitys ja siten köyhyyden vähentäminen. Tämä kuitenkin edellyttää, että se on suunniteltu tavalla, joka hyödyttää enemmistöä, epävirallista sektoria ja maaseudun väestöä.

Euroopan yhteisöllä on tarjottavanaan huomattava kokemus ja käytettävissään talousapua, joilla se voi rohkaista alueellista yhdentymistä ja auttaa kehitysmaita selviytymään rajatylittävistä haasteista. EY:n aluerahastoista tuetaan seuraavia maaseudun köyhyyden vähentämisen painopistealueita:

- (1) lisääntynyt taloudellinen yhdentyminen ja vapaakauppa-alueiden luominen, kuten Cotonoun sopimuksessa tehdyt talouskumppanuussopimukset,
- (2) elintarviketurva- ja maatalouspolitiikkojen alueellinen yhdenmukaistaminen,
- (3) alueelliset maatalouden tutkimusta koskevat aloitteet ja alueellisten osaamiskeskusten kehittäminen,
- (4) alueellinen infrastruktuuri,
- (5) eläinten terveys- ja tautivalvonta,
- (6) yhteisten luonnonvarojen hallinta ja rajatylittävät ympäristöongelmat, mukaan luettuina maaperän köyhtymistä ja katastrofien ennaltaehkäisyä koskevat kysymykset,
- (7) kansainvälisen muuttoliikkeen hallinta,
- (8) valmiuksien lisääminen, verkostoituminen ja vaihdot.

8.4. Kansainvälisen tason toimet

Kansainvälisellä tasolla EY edistää ja helpottaa jatkossakin prosesseja, joilla edistetään entistä oikeudenmukaisempaa taloudellista ja sosiaalista kehitystä. Se tukee erityisesti sellaisten yleishyödyllisten hyödykkeiden tarjoamista, jotka liittyvät maaseudun köyhyyden vähentämiseen:

- (1) maailmanlaajuinen maatalouden tutkimus, jossa painotetaan erityisesti geneettisten voimavarojen keräämistä, säilyttämistä, hoitoa ja parantamista sekä politiikan tutkimusta,
- (2) tekijänoikeuksien suojelua koskevat tehokkaat ja oikeudenmukaiset järjestelmät TRIPS-sopimuksessa,
- (3) tärkeimpien tartuntatautien torjuntaa koskevat toimet,⁸

⁸ Ks. tiedonanto merkittäviä tartuntatauteja koskevasta nopeutetusta toiminnasta köyhyyden vähentämisessä, KOM(2000) 585, 20.9.2000.

- (4) monenvälisten ympäristösopimusten täytäntöönpano sisällyttämällä maailmanlaajuiset näkökohdat ja tavoitteet kansallisiin kehityskohtaisiin ja alakohtaisiin strategioihin sekä auttamalla kehitysmaita täyttämään sitoumuksensa,
- (5) sellaisten perustuotteita koskevien kansainvälisten sopimusten edistäminen, joilla saadaan aikaan tärkeimpien markkinaosapuolten (tuottajat ja viejät sekä tuojat ja kuluttajat) välistä vuoropuhelua ja yhteensovittamista,
- (6) maaseudun köyhyyden vähentämiseen sekä köyhyyden ja ympäristön välisiin yhteyksiin liittyvän tiedon jakaminen.

9. Poliitiikan johdonmukaisuus ja täydentävyys

9.1. Poliitiikan johdonmukaisuus

Kehitysyhteistyön lisäksi monet muut EU:n politiikan alat ovat keskeisiä maaseudun köyhyyden vähentämiselle ja kestäväälle kehitykselle, mukaan luettuina kauppa, maatalous, kalatalous, elintarvikeapu, tutkimus ja teknologinen kehittäminen, ympäristö, konfliktien ennaltaehkäisy ja muuttoliike. On erittäin tärkeää varmistaa, että kaikki EU:n sisäiset ja ulkoiset politiikat ovat johdonmukaisia ja tukevat sekä kestävä kehityksen että köyhyyden vähentämisen tavoitteita. Tätä tarkoitusta varten arvioidaan Göteborgin Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti kaikkien tärkeimpien sisäisiä ja ulkoisia politiikkoja koskevien ehdotusten vaikutukset kestäväan kehitykseen selvittämällä niiden taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristövaikutukset. EU:n keskeisten politiikkojen, kuten yhteisen maatalouspolitiikan ja yhteisen kalastuspolitiikan, mukauttamista tähän olisi myös jatkettava. Tärkeimpiä maaseudun kehitykseen liittyviä johdonmukaisuuskysymyksiä käsitellään lyhyesti seuraavassa:

Kauppa ja kehitys

Monet kehitysmaat ovat edelleen erittäin riippuvaisia alkutuotteiden tuotannosta historiallisen perintönsä, epäonnistuneiden kehitysstrategioiden ja OECD-maiden kauppapolitiikkojen vuoksi. Riippuvuus rajallisesta määrästä alkutuotteita tekee kehitysmaista erittäin suojattomia epävakaita hintoja vastaan ja on johtanut luonnonvarojen kestävämmään hallintaan. Alkutuotteiden huonontuvat kauppaehdot ovat edelleen heikentäneet kehitysmaiden jo ennestään suojatonta asemaa.

On muutamia aloja, joilla kehitysyhteistyö auttaa kehitysmaita jatkossakin murtamaan tämän riippuvuuden. EY aikoo erityisesti:

- edistää monipuolistumista ja paikallista jalostusta lisätäkseen paikallisen tuotannon arvostusta,
- osallistua kansainvälisiin neuvotteluihin, joiden tarkoituksena on vakauttaa hyödykemarkkinoita ja kehittää kansainvälisiä mekanismeja markkinariskien hallintaa varten,
- lisätä alueellista yhteistyötä, kauppaa ja taloudellista yhdentymistä, joilla pyritään vähentämään kehitysmaiden riippuvuutta OECD:n vientimarkkinoista ja parantamaan niiden kilpailukykyä,
- edistää kehitysmaiden alakohtaisia politiikkoja ja strategioita, joissa otetaan huomioon maailmanmarkkinoiden rajoitukset ja mahdollisuudet sekä markkinatiedon saanti,
- lisätä valmiuksia, tarjota apua kehitysmaiden lainsäädäntö- ja sääntelykehysten parantamiseen ja vahvistaa niiden neuvotteluvalmiuksia kansainvälisillä foorumeilla.

Jotta kehitysyhteistyöpyrkimykset olisivat kuitenkin tehokkaita, niihin on liitettävä toimia, joiden tarkoituksena on lisätä EU:n kauppa- ja kehitysyhteistyöpolitiikkojen välistä johdonmukaisuutta.

Vaikka viime vuosina on saavutettu huomattavaa edistymistä (esim. EY:n johtama "kaikki paitsi aseet" -aloite, yhteinen tullietuusjärjestelmä, AKT-valtioiden kiintiöt ja tullietuudet), EU vahvistaa edelleen johdonmukaisuutta toimilla, joilla lisätään kehitysmaiden vientimahdollisuuksia ja parannetaan niiden valmiuksia liittyä monenväliseen kauppasäännöstöön. Erityistä huomiota kiinnitetään seuraaviin asioihin:

- kehitysmaiden erityistarpeiden ja -rajoitusten huomioon ottaminen edellyttää, että kehitysmaille myönnetään erityis- ja erilliskohtelu WTO:n uudella neuvottelukierroksella,
- tullien ulkopuolisten esteiden, esimerkiksi EU:n terveyttä ja turvallisuutta koskevien vähimmäisvaatimusten, on oltava ennakoitavia ja syrjimättömiä sekä annettava kehitysmaille aikaa sääntelykehityksensä, tuotantonsa, markkinointinsa ja laadunvalvontajärjestelmänsä mukauttamiseen,
- WTO:n henkistä pääomaa koskevien sääntöjen on turvattava asianmukainen tasapaino kaupallisten oikeuksien sekä kehitysmaiden ja haavoittuvien yhteisöjen oikeuksien välillä ottamalla erityisesti huomioon geneettiset voimavarat,
- kehitysmaiden mahdollisuudet hyödyntää mahdollisimman monia geneettisiä voimavaroja, ja niiden oikeudenmukainen hyötyminen omien geneettisten voimavarojensa jakamisesta,
- lainsäädäntövälineiden ja markkinoihin perustuvien välineiden kehittäminen niin, että edistetään kestävää metsienhoitoa ja kestävästi hoidetuista metsistä saatavien metsätuotteiden kauppaa.

Yhteinen maatalouspolitiikka

OECD-maiden maatalouspolitiikat vaikuttavat kielteisesti kehitysmaiden maaseudun talouksiin periaatteessa kahdella tavalla: (i) rajoittamalla sellaisten kehitysmaista peräisin olevien tuotteiden saatavuutta, jotka kilpailevat OECD:n tuotannon kanssa ja (ii) tukemalla vientituotteita, jotka saavuttavat heikentyvillä markkinoilla kehitysmaiden markkinat alle paikallisten tuotantokustannusten ja kilpailevat paikallisen tuotannon kanssa suoraan (maito ja muut maitotuotteet) tai välillisesti korvaamalla paikallisesti tuotettuja ruoka-aineita (viljaa, lihaa). Yleisemmin kehitysmaiden sisäinen ja ulkoinen maataloustuki (i) lisää keinotekoisesti maailmanmarkkinoiden tarjontaa, (ii) laskee hintoja ja (iii) lisää maailmanmarkkinahintojen epävakautta.

EY on jo saavuttanut huomattavaa edistystä monilla aloilla. Erityisesti: vuodesta 1992 lähtien yhteistä maatalouspolitiikkaa (YMP:tä) on uudistettu merkittävästi siten, että elintarvikeapu on erotettu täysin maatalouden ylijäämien hyödyntämisestä ja integroitu kokonaan EY:n kehitysyhteistyöpolitiikkaan. Tämän vuoksi EY:n elintarvikeavun määrä on vähentynyt huomattavasti, mikä heijastaa painopisteen siirtymistä elintarvikeavusta elintarviketurvaan ja tavaroina toimitettavasta elintarvikeavusta talousapuun. Myös maatalouden vientituotteille maksettavien tukien määrä on vähitellen vähentymässä, mikä on supistuneen viennin sekä euron ja Yhdysvaltain dollarin valuuttakurssin kehityksen yhdistelmän ansiota.

WTO:n uusi maataloutta käsittelevä neuvottelukierros tarjoaa kehitysmaille uusia kaupankäyntimahdollisuuksia edellyttäen, että OECD-maat ovat valmiita tekemään myönnetyksiä ja tunnustamaan sen tosiasian, että oikeudenmukaisesta kansainvälisestä kaupasta hyötyvät sekä kehittyneiden maiden että kehitysmaiden taloudet. Tämän saavuttamiseksi EU on ehdottanut muun muassa, että⁹:

⁹ WTO:n maataloutta koskevat neuvottelut: Outline of the EC comprehensive negotiating proposal – Council Conclusions 13656/00 (20. ja 21.11.2000).

- laajennetaan vähiten kehittyneiden maiden kaikkien tuotteiden vapaata pääsyä kaikkiin OECD-maihin (kuten "kaikki paitsi aseet" -aloitteessa edellytetään),
- kehittyneiden maiden ja rikkaimpien kehitysmaiden pitäisi myöntää merkittäviä tullietuuksia kehitysmaille ja erityisesti vähiten kehittyneille maille,
- kotimaisten tukitoimien, joiden tarkoituksena on turvata maaseutuyhteisöjen toimeentulomahdollisuudet ja lisätä kehitysmaiden elintarviketurvaa keinona vähentää köyhyyttä, pitäisi tarvittaessa kuulua vihreän laatikon (*green box*) piiriin, ja ne pitäisi siten vapauttaa vähentämistä koskevista sitoumuksista,
- pohditaan keinoja, joiden tarkoituksena on varmistaa, että tullietuuksista tehdään vakaita ja ennakoitavia, jotta rohkaistaan sijoittamista kehitysmaiden maatalouteen.

Kehitysmaiden useiden maatalouden alkutuotteiden ja jalostustuotteiden tuotantoa ja vientiä edistettäisiin edelleen, jos yleistä tullietuusjärjestelmää tarkistettaisiin niin, että se tarjoaisi paremmat edellytykset päästä OECD:n markkinoille.

Kehitysyhteistyöstä voi olla apua tässä muutoksessa siten, että se auttaa kehitysmaita muotoilemaan uudelleen ja mukauttamaan maatalousalan politiikkojaan ja strategioitaan sekä tarkistamaan niiden finanssi- ja kauppapolitiikkoja. Sen tavoitteena on tarjota tuottajille kannustimien johdonmukainen ja vakaa kehys, jonka avulla tuottajat voivat etsiä kaupankäyntimahdollisuuksia paikallisilla, alueellisilla ja kansainvälisillä markkinoilla.

Yhteinen kalastuspolitiikka

Komission tiedonannossa "Kalatalous ja köyhyyden vähentäminen"¹⁰ ja asianomaisissa neuvoston päätelmissä kehoitetaan komissiota (i) painottamaan kalatalousalaa aikaisempaa enemmän niissä kehitysmaissa, joissa sillä on tärkeä osa sosiaalisessa ja taloudellisessa kehityksessä (kalatalousalan sisällyttäminen maakohtaisiin ja alueellisiin tukistrategioihin) ja (ii) ottamaan huomioon kestävä kehitys ja köyhyyden torjuntaa koskevat tavoitteet, kun se toteuttaa sellaisia yhteisen kalastuspolitiikan toimia, jotka todennäköisesti vaikuttavat kehitysmaihiin. Tämä tarjoaa vakaan perustan EY:n kehitysyhteistyön tavoitteiden ja yhteisen kalastuspolitiikan ulkoisen ulottuvuuden välisen johdonmukaisuuden parantamiselle. Sen avulla voidaan erityisesti:

- vahvistaa kehitysmaiden kalastuspolitiikkoja ja kalakantojen hoitoa (sekä kansallisella että alueellisella tasolla),
- antaa kehitysmaille mahdollisuus hyödyntää kalakantojaan asianmukaisesti ja edistää niiden lisääntyntä osallistumista kansainväliseen kauppaan,
- varmistaa, että EY:n kalastussopimukset ovat johdonmukaisia kehitysmaiden kalastuspolitiikkojen ja luonnonvarojen kestävä hallinnan tavoitteiden kanssa.

Lisää edistystä tarvitaan kuitenkin:

- luomaan (neuvottelemalla rannikolla sijaitsevien kehitysmaiden kanssa) avoimet ja syrjimättömät säännöt, jotta varmistetaan EU:n ja EU:n ulkopuolisten maiden kaukaisilla kalastusalueilla toimivien laivastojen välinen, ylimääräisiin kalavaroihin pääsyä koskeva oikeudenmukainen kilpailu,
- uudistamaan yhteistä kalastuspolitiikkaa, myös sen rahoitusvälineitä, minkä tavoitteena on lisätä kalastustavoitteiden kestävyyttä yhteisön vesien ulkopuolella.

¹⁰

Tiedonanto kalataloudesta ja köyhyyden vähentämisestä, KOM(2000) 724, 8.11.2000.

9.2. Täydentävyys EU:n jäsenvaltioiden ja muiden merkittävien rahoittajien kanssa

Täydentävyyden käsitteellä viitataan rahoittajien yhteiseen tukeen sellaisille kansallisille pyrkimyksille, joiden avulla suunnitellaan ja pannaan täytäntöön yhteinen yhteistyökehys, johon merkittävät rahoittajat voivat liittyä. Yleisenä periaatteena EY edistää "päävastuullisen rahoittajan lähestymistapaa", jossa tietty rahoittaja tietyssä maassa toimii rahoittajien toimien yhteensovittajana ja kansallisten viranomaisten pääasiallisena keskustelukumppanina.

Maissa, joissa maaseudun kehitys on valittu komission maakohtaisen tukistrategian painopistealueeksi, EY on valmiina johtamaan toimintaa, kun hallitusta autetaan tekemään tarvittava arviointityö (köyhyyttä, elintarviketurvaa ja ympäristöä koskevat profiilit) ja kun muotoillaan asianmukainen kansallinen kehys, jonka tarkoituksena on varmistaa johdonmukainen toiminta maaseudulla (poliittista tai instituutioiden uudistusta, investointeja ja palveluja koskevat selkeät painopistealueet). Tapauksissa, joissa on kyseessä kansalliset köyhyyden vähentämisstrategiat, rooliin kuuluisi sen varmistaminen, että maaseudun näkökohtia tarkastellaan asianmukaisesti.

ANNEXES

ANNEX 1 – The changing context of rural poverty

1) Changes in the global economy

- Globalisation

Although rural areas in developing countries are becoming more integrated into global trade and investment, the process of globalisation is uneven. In particular, the Least Developed Countries and despite the Commission's "Every But Arms" initiative are still largely excluded from global markets, and account for less than half of one percent of world trade.

- Privatisation

Many developing countries have made substantial progress in liberalising and privatising their economies. The rural poor live in a new situation where the role of the state has been reduced and the involvement of the private sector is gaining importance. Although there have been many benefits, the private sector is still predominant in easily accessible areas.

2) Socio-economic changes

- Urbanisation

By 2010 the number of urban dwellers will exceed the number of rural dwellers for the first time in human history. Rural areas will be affected by increasing outmigration to urban areas with major impacts on labour availability and family structures. Rural areas will benefit from the growth of urban markets and the inflow of remittances sent home by migrant workers.

- Diversification of rural livelihoods

The rural poor depend on multiple income sources, and engage in both farm and non-farm activities. In many rural areas agricultural production accounts for a declining share of the local economy, and the non-farm sector is growing in importance.

- HIV/AIDS

In 2000 there were 36 million people infected with HIV/AIDS, and 3 million deaths, mainly in Sub-Saharan Africa. The impacts on affected rural communities are devastating, and include the loss of adult providers, increased health and funeral costs, the withdrawal of children from school, the sale of productive assets, the accumulation of debt, the weakening of community institutions and general economic decline.

3) Political trends

- Decentralisation

Many developing countries have embarked on decentralisation programmes to transfer administrative, decision making and fiscal functions from the centre to local levels. The aim is to make government more responsive to local needs, to increase the efficiency of service delivery and to enhance participation and accountability.

- Civil society participation

In many developing countries, civil society organisations are playing an increasing role in policy dialogue and the delivery of services to the poor. Civil society refers to a broad range of non-state actors including NGOs, community based organisations, producer and trade associations, trade unions, the media and academia.

- Conflict and insecurity

Armed conflict has a hugely destructive effect on rural communities

4) Environmental problems

The ecosystems that are the basis of rural livelihoods are increasingly heavily exploited, resulting in a number of environmental problems including land degradation, deforestation, overgrazing, overfishing and the loss of global biological diversity. Many countries are experiencing increasing water scarcity, which limits their potential to expand irrigation. In addition, global warming is likely to result in changes in rainfall patterns, greater variability of climate and extreme weather events, increased flooding and sea level rise and significant changes in agricultural production patterns and agricultural risks.

There are close connections between environmental management and poverty reduction.¹¹ In favourable conditions a virtuous circle can develop where sustainable natural resource management contributes to rural poverty reduction, which in turn generates additional resources for investment in environmental improvements. However, the rural poor often face the opposite situation – a vicious circle of accelerating environmental degradation and deepening poverty. The rural poor are particularly affected by environmental degradation for several reasons:

- They are particularly dependent on the direct utilisation of natural resources, such as soil, water, forests, pastures, fisheries and biodiversity, and therefore suffer most when these resources are degraded.
- They are vulnerable to natural disasters. Environmental degradation processes, such as deforestation and soil erosion, increase the likelihood of natural disasters.
- They are often exposed to water pollution, and are in the weakest position to mitigate the effects.

Rural poverty, in turn, contributes to environmental degradation processes:

- Because the poor tend to be preoccupied with their immediate survival needs they are often unable to manage natural resources for long term sustainability.
- As a result of population growth and migration, the rural poor are increasingly concentrated on marginal lands (e.g. mountain slopes and drylands) that are particularly vulnerable to degradation processes.

Although poverty is a major cause of unsustainable natural resources management, it must be recognised that environmental degradation is also caused to a great extent by the non-poor, who consume many more resources than the poor. Commercial interests are also responsible for large scale environmental damage, such as tropical deforestation, cattle ranching and overfishing.

11 World Bank/DfID/UNDP/ EC Poverty & Environment Paper (January 2002)

ANNEX 2 - Changing approaches to Rural Development

Over the past forty-five years, rural development constituted one of the main priority areas for EC Development Cooperation. Within the European Community's Development Policy (COM (2000) 212), food security and sustainable rural development strategies is one of the six priority activities for Community Development Aid.

On average, rural development accounted for roughly 25% of the Commission's overall development assistance. During the 80's, with massive support provided to large integrated rural development programmes, the rural development share represented more than 50% of total aid. During the 90's this share dropped sharply below the 10% line.

Over the same period, the approach to rural development has constantly evolved:

The 60's were dominated by uncoordinated piecemeal interventions with a focus on agriculture and the various sub-sectors and hardly any link to other major sectors. Stand-alone projects were the main aid delivery tools. Sector policy and institutional issues were taboo.

During the 70's considerable efforts were made to increase the links between agriculture, transport and the social sectors. With regard to agriculture and its different sub-sectors, the focus was increasingly on farming systems and crop diversification. Massive support was provided to the development of cash and export crops. In terms of aid delivery, there was a shift from stand-alone projects to more comprehensive development programmes. Policy and institutional issues were addressed through ad-hoc donor conditionality.

During the 80's support to rural development was mainly provided through large-scale, area-based Integrated Rural Development Programmes. This multi-sectoral approach applied by most of the major donors, made it possible to address in a coherent manner the whole spectrum of constraints and to seize the various development opportunities. But at the same time this approach overstretched the managing capacity of developing countries and resulted in heavy and unsustainable technical assistance and donors driving the rural development agenda in their respective "zones of influence". Under these circumstances, it was also difficult to establish a common and coherent dialogue with national governments on policy and institutional reform.

With the arrival of increasingly comprehensive national development frameworks **over the 90's**, conditions are ripe to adopt a mainstream approach to rural development i.e. to work within existing or emerging frameworks of policies, strategies and institutions and to incorporate rural poverty reduction, food security and sustainable natural resources management objectives.

The proposed Communication to Council and Parliament reorients the Commission's working practices towards a mainstream approach to rural development.

The main thrust of the proposed EC strategy for rural poverty reduction is to ensure that rural development concerns are properly addressed within the country's poverty analysis as a first step to formulate a comprehensive national development strategy. Further in the process, rural development concerns have to be integrated into the macroeconomic framework and all relevant sector policies and strategies. Finally, rural development concerns and priorities need to be reflected in the government budget (including donor support) and the services provided by the public sector.

National development strategies, poverty reduction strategies or rural development strategies will constitute the strategic frameworks for analysis and strategy formulation. Sector wide approaches and decentralised cooperation will be the main delivery tools. Privatisation and market liberalisation will require a redefinition of the role of the state.

- **National Poverty Reduction Strategies**

Many developing countries have prepared Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) that define an overall policy and public expenditure framework for poverty reduction covering all sectors. A key aim has been to formulate comprehensive poverty reduction strategies on the basis of principles of national ownership, broad stakeholder participation and partnership between governments and donors. The early experience of PRSPs has been promising, but there is a need to take more specific account of the rural dimensions of poverty and problems of natural resource degradation.

- **Sector Wide Approaches**

Donors are moving away from funding standalone projects towards supporting sector programmes covering all financing requirements of a particular sector, as well as policy and institutional reforms. The sector wide approach offers important advantages over traditional projects in terms of building country ownership, strengthening donor coordination and addressing sector policy and public expenditure issues in a more comprehensive way. It also provides an appropriate framework for budgetary support. It is expected that donor support for rural development will increasingly be channelled through sector programmes in key sectors such as agriculture, health, education, transport and natural resources management. This will require the mainstreaming of rural poverty reduction and sustainable natural resources management objectives into the design of each sector programme, and the effective coordination of programmes in different sectors.

- **Decentralisation Processes**

Decentralisation plays a key role in achieving coordinated rural development at the local level. It involves the decentralisation of political power, decision making and budgetary resources and it is essential for improving national policies and strategies. Local government is in the best position to respond to local needs and to coordinate interventions in different sectors that reach the local level.

- **Redefining the Role of the State in Rural Areas**

Many developing countries have implemented privatisation programmes and liberalisation measures that aim to encourage private sector development and foreign investment. The state has withdrawn from many areas of service provision and production, and is increasingly focused on the provision of public goods. In principle, these reforms offer important benefits for rural poverty reduction by providing a foundation for market led development, encouraging private investment, reducing the wasteful use of public resources and allowing governments to concentrate expenditure on public goods provision and poverty reduction.

In practice, the impact of privatisation and liberalisation on rural poverty has been mixed. The ability of the poor to take advantage of opportunities in the market depends very much on their access to productive assets. The development of the private sector has also been uneven, and has concentrated on the most accessible and densely populated areas. In remote areas the private sector is undeveloped as a result of high transport and transactions costs and weak demand. Market failures, such as information problems, externalities and barriers to entry, are particularly prevalent in rural areas. This means that there is often a lack of competition, and that certain markets may be absent or inaccessible to the poor.

The experience of liberalisation indicates that governments must take an active role in creating the conditions for market development. This includes building and maintaining infrastructure to improve market access, providing market information, monitoring and enforcing quality standards, providing an enabling regulatory environment and putting in place a legal framework to enforce contracts. There is also a need to safeguard the provision of services that are particularly important to the rural poor where private sector services are unavailable, inaccessible or unaffordable.

ANNEX 3 – Integrating rural development objectives into country programming

A methodological guide for country analysis

This annex presents a methodology to guide the process of country analysis with a view to informing National Poverty Reduction Strategies, EC Country Strategies and where required, national rural development strategies.

The EC will support actions for rural poverty reduction as part of its wider Country Support Strategies. These strategies need to be informed by a detailed analysis of the country's poverty situation with a particular focus on rural areas and government policies and strategies as defined in the country's strategic development framework.

The EC will pay particular attention to the treatment of rural poverty, food security and environmental issues. It will encourage a broad debate on the range of policy, institutional and public expenditure issues that are relevant to rural poverty reduction as. In the absence of comprehensive national development strategies, and in countries highly dependent on the rural economy for the social and economic development, there is a case for the formulation of rural development strategy to provide a coherent strategic framework for efficient and co-ordinated interventions in the rural space.

Proposed roadmap

Step 1: Rural poverty/food security profile

Key issues to be looked at are: main socio-economic and natural resources indicators, livelihood analysis of the main rural population groups as well as the groups to be targeted by the rural development strategy.

1.1. Rural areas and rural populations

- Short presentation of the main features of rural areas (agro-ecological zones, main resources of rural areas and main economic activities, etc.) and of the rural population as a whole (share in the total population, poverty dimensions, etc.).
- Main trends and issues regarding rural population livelihood outcomes (income, well-being, vulnerability to risk, food security, sustainability of natural resources management).

1.2. The main rural groups and their livelihoods

- Short presentation of the main rural population groups and of the salient features of their livelihoods.

1.3. The rural groups to be targeted by a Rural Development strategy

- Identification of the rural population groups targeted by the Rural Development strategy, including their location and size.
- Description of the livelihoods of these population groups (assets, strategies, outcomes) and of the related trends and shocks. In this description, attention will be given to developments that take place outside the main activities of the given populations, but that they make a significant contribution to their livelihood. This description will be summarised in a table complying with the model of table 1 of the guidelines.
- Reasons underlying the choice of these target groups.

Step 2: Assessment of rural institutions. This will include a comprehensive assessment of the political, legal, administrative, economic and social institutions affecting rural areas, as well as gender relations, ethnicity and important social and cultural practices. It will indicate how far and through which mechanisms each given element impacts on the livelihood of the targeted rural population groups:

- Political and administrative structures
- Law, regulations and practices governing the distribution of assets among rural households and within households

- Social and cultural practices, special attention being given to those practices which lead to discrimination based on gender, religion, membership of an ethnic group or occupational status
- Market institutions and mechanisms for inputs and outputs
- Taxation

Step 3: Analysis the causes of rural poverty and development opportunities. On the basis of the six aspects of rural poverty identified in section 4 of this communication, this step will diagnose the problems facing different groups of the rural poor, and will identify development opportunities. Problems will be ranked in relation to their acuteness and the breadth of their impact.

This section will:

- Identify the problems that impact on the outcome of rural livelihoods,
- Assess the relevance of these problems for the population groups targeted by the rural development policy,
- Evaluate the acuteness of these problems, that is on the one hand their seriousness, and on the other hand the size of the affected population groups,
- Survey the current trends relative to the seriousness of these problems (improvement or aggravation),
- Assess the breadth of the problems' impact on livelihood outcomes,
- Pinpoint the problems whose negative impact is mutually reinforcing and should therefore be tackled in a co-ordinated approach,
- And finally list the problems which a rural development strategy should aim at alleviating or removing.

Step 4: Assessment of policies and programmes addressing rural poverty. This will examine the role of existing government policies and programmes addressing rural problems and fighting rural poverty. It will also include an assessment of existing projects and programmes in rural areas funded by the EC and other donors. Because of the very diverse nature of the problems that affect rural livelihood outcomes, the range of policies and actions to survey may be large and will not be restricted to the sole actions and policies dealing with agriculture, livestock, fishery or forestry.

As far as possible, the dimension of donors interventions will be assessed and put in relation with the magnitude of the problems being tackled in order to highlight the areas in which additional resources might usefully be mobilised. Success stories and failures, notably of EC interventions, will be analysed with the view to draw lessons for future interventions.

Step 5: Prioritisation of actions for EC support. The EC cannot address all problems facing rural areas, and must therefore carefully prioritise its actions in order to ensure the most effective use of limited resources in fighting rural poverty. EC actions will be prioritised according to the following criteria:

- Long lasting impact on critical problems facing the rural poor
- Actions where the EC can offer particular added value and experience (in particular sector programmes and decentralised support)
- Cost effectiveness in tackling rural poverty
- Nationally owned policy priorities as presented in the Poverty Reduction Strategy Paper or other national development framework
- Opportunities to support processes of policy and institutional reforms that are favourable to the poor
- Coordination with other donors, in particular the EU Member States and UN agencies

Should some of the interventions envisaged not meet the Government objectives or not be consistent with Government policies, the Profile should recommend a policy dialogue with the Government prior to any involvement of the EC in this area.

Detailed presentation of the EC priorities for rural development.

For the purpose of identifying specific areas of intervention and priority activities in the Country Support Strategy, it may be necessary to further develop the strategic orientations into the sectors and programmes to be financed and the most appropriate financial instruments to be used. In such an event the CSS will describe:

- The scheduling of the transition from the current EC activities to the activities proposed,
- The instruments that are the most appropriate for the financing of these activities,
- The identification of partners for the implementation of these activities and the forms of co-operation to develop with them,
- The means, in particular locally available means, that can be mobilised in support of these activities,
- The assumptions underlying the expected outcomes of these activities and the risks that may endanger these expectations,
- The monitoring procedures of these activities and of evaluation of their outcomes and a set of rural poverty indicators to be monitored

Ref: Guidelines for the formulation of RD strategies, Dec 2000. Programming guidelines for Rural Development, Nov 2001

ANNEX 4 - Regional Differences in Rural Problems	
Sub-Saharan Africa • Economic stagnation and rapid population growth • Predominance of low-input, rainfed, subsistence agriculture with little application of improved varieties • Inadequate coverage of rural infrastructure • Very poor health and education status of rural populations • Poor coverage of services in rural areas • Weak administrative capacity • Governance problems and corruption • Accelerating land degradation on marginal lands • Severe impact of HIV/AIDS, especially in Southern and Eastern Africa • Inequitable land distribution in certain countries (especially Southern Africa) • Man made and natural disasters including drought, floods, pests, human and animal diseases, and conflict • Great distances to urban centers/markets and lack of economic infrastructure	South and Southeast Asia • Increasing land scarcity, land fragmentation and landlessness • Rapid population growth • Environmental problems including land degradation on drylands and sloping lands, deforestation and salinisation of irrigated areas • Inequitable tenancy and sharecropping arrangements in certain countries • Weak management of irrigation schemes in several countries • Corruption • Natural disasters • Vulnerability of low-lying coastal regions to sea level rise
Latin America • Large inequalities in landholdings and inequitable sharecropping arrangements • Macroeconomic instability • Deforestation - conversion of forest for unsustainable cattle ranching • Natural disasters	Mediterranean • Declining or stagnant agricultural sector • Increasing water scarcity • Land degradation
Eastern Europe and Central Asia • Incomplete transition from state ownership to private enterprise • Inefficient landholdings reflecting the legacy of collectivisation • Breakdown of social and economic institutions • Corruption and weak governance • Environmental problems (atmospheric pollution, soil contamination, negative impacts of irrigation schemes) • Great distances to urban centers/markets and lack of economic infrastructure	Caribbean and Pacific • Lack of diversification and dependence on a few export commodities • Particular vulnerability to sea level rise. • Natural disasters • Water shortages