



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, 26.4.2000
KOM(2000) 212 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-
PARLAMENTET**

Det Europæiske Fællesskabs udviklingspolitik

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA- PARLAMENTET

Det Europæiske Fællesskabs udviklingspolitik

INDHOLD

INDLEDNING	4
1. Nye udfordringer på udviklingsområdet	7
2. Europas rolle.....	10
2.1 Kombinationen af politik, handel og udvikling.....	10
2.2 Sammenhæng og koordinering	13
2.3 Problemerne med bistandens implementering er velkendte.....	14
2.4 EF skal fokusere på den ekstra værdi, det kan bibringe udviklingsindsatsen	15
3. En helhedsstrategi for udvikling og for bekæmpelse af fattigdommen	16
3.1 Definitionen på fattigdom	16
3.2 Skarpere fokus på bekæmpelse af fattigdommen	17
3.3 Sammenhængen mellem fattigdom, økonomisk vækst og handel.....	20
3.4 Udvikling af den private sektor	22
3.5 Sammenkædning af nødhjælp, genopbygning og udvikling	23
4. Strategiske aktiviteter	23
4.1 Integreret ramme for EF-aktiviteterne	23
4.2 Behov for differentiering.....	24
4.3 Prioriterede indsatsområder for EF's udviklingsbistand	25
5. Partnerskaber	28
5.1 Opbakning og aktiv medvirken i modtagerlandene.....	28
5.2 Inddragelse af det civile samfund	29
5.3 Større komplementaritet gennem sektorstrategien	30
6. Bistandens implementering	30
6.1 Øget effektivitet gennem administrative reformer.....	30
6.2 Behov for bedre politiske styringsstrukturer og udvalgsprocedurer.....	31
6.3 Tiltag for at give udviklingsbistanden øget virkning.....	31
6.4 Forbedring af den interne kontrol	32
6.5 Øget tilsyn, evaluering og feedback.....	33

7. Konklusion	33
---------------------	----

BILAG :

1. Udviklingslandenes integrering i verdensøkonomien
2. EF-bistanden i tal - regional fordeling
3. Offentlig udviklingsbistand efter kategorier af modtagerlande
4. EF-bistand - sektormæssig fordeling
5. Personale i EU-landenes bilaterale bistandsorganer og Europa-Kommissionen
6. Forkortelser
7. DAC-liste over bistandsmodtagere - Del I: udviklingslande og –territorier

INDLEDNING

Udviklingspolitikken er i dag en af de tre vigtigste komponenter i EU's eksterne aktion sammen med handelspolitikken og den politiske dimension. Foruden de mål, der er specifikke for udviklingspolitikken, spiller andre faktorer - som f.eks. geopolitik, handel, globale miljøproblemer - en rolle i EU's eksterne valg. Det forklarer diversiteten i dens mellemregionale partnerskabs- og samarbejdsaftaler, som er indgået med lande i forskellige regioner i verden (EuroMed, Østeuropa, ASEAN, Mercosur osv.). I denne sammenhæng har EU's objektive interesser betydet, at stabilitet og udvikling i nabolande og bistand til lande i krisituationer i de regioner, der ligger nærmest EU, gives prioritet.

Samtidig har Europa ikke overset udfordringerne for udviklingspolitikken på globalt plan. Marginaliseringen af mange økonomier, den voksende fattigdom i verden, behovet for en bedre styring af den gensidige afhængighed på miljøområdet og den deraf følgende udfordring for Europas eget miljø, migrations destabiliserende virkninger, følgerne af væbnede konflikter og pandemier er kilde til bekymring for alle.

De europæiske borgere forventer, at Fællesskabet bliver en solidaritetspartner for udviklingslandene og nyfokuserer sin indsats på at bekæmpe fattigdom. Den globale spredning af vore grundlæggende værdier og stræben efter at realisere målet med bæredygtig udvikling må manifestere sig i en stærk solidaritet med støtte i en handelspolitik, der viser, at der står fælles interesser på spil. Ud over udviklingssamarbejdet må vort mål være at integrere disse lande i verdensøkonomien og anspore til forsvarlige indenlandske strategier. Målet vil skulle realiseres ved, at der skabes en større sammenhæng mellem hele viften af vore politikker, som indvirker på udviklingslandene. Denne større sammenhæng forudsætter også større koordination og komplementaritet med medlemsstaternes aktioner.

Den Europæiske Union er en af de største aktører i det internationale samarbejde og den internationale udviklingsbistand. Det Europæiske Fællesskab og medlemsstaterne leverer til sammen ca. 55% af den samlede internationale offentlige udviklingsbistand (ODA) og over to tredjedele af gavebistanden. Den andel af den europæiske bistand, der forvaltes af Kommissionen og Den Europæiske Investeringsbank (EIB), er gradvis vokset fra 7% for tredive år siden til i dag 17%. Det Europæiske Fællesskab har det politiske og finansielle ansvar for over 10% af den samlede ODA på verdensplan, en stigning på 5% i forhold til 1985. Det er også den største donor af humanitær bistand i verden.

I takt med udviklingen i EU's eksterne forbindelser har den regionale fordeling af Fællesskabets bistand ændret sig væsentligt, hvilket i vid udstrækning afspejler de politiske faktorer, der ligger bag den europæiske politik og dens evne til at tilpasse sig nye situationer. Der er åbnet mulighed for de nye regionale samarbejdsaftaler gennem en forhøjelse af de samlede finansielle ressourcer, som Fællesskabet afsætter til den eksterne bistand, og ikke ved at omdirigere bestående strømme. Den samlede eksterne bistand (i forpligtelser) steg fra 3,3 mia. EUR i 1990 til 8,6 mia. EUR i 1999, hvoraf 6,8 mia. EUR svarer til "udviklingsbistand" ifølge de gængse (DAC)-definitioner.

Fællesskabets udviklingspolitik indgår i en international strategi, hvor der i øjeblikket er ved at tegne sig et alsidigt billede. Den strategi, som er vedtaget af OECD's komité for udviklingsbistand¹, og som Fællesskabet deltager i, spiller en central rolle i de internationale

¹ Shaping the 21st Century: the contribution of Development Cooperation, maj 1996.

koordinationsbestræbelser. Andre initiativer går i samme retning - f.eks. Verdensbankens Comprehensive Development Framework² eller IMF/Verdensbankens Poverty Reduction Strategy papers³. Hovedprincipperne bag disse initiativer er ejerskab i udviklingslandene til deres egen udviklingsproces og større hensyntagen til den sociale dimension af vækst og udvikling. Fællesskabets udviklingspolitik er allerede i vid udstrækning på linje med disse strategier, særlig i den nye aftale, der skal indgås med AVS-staterne⁴. Der skal dog overvejes nogle tilpasninger, navnlig for at lette komplementariteten med medlemsstaternes bilaterale politik.

De rammer, der foreslås i denne meddelelse, vedrører Fællesskabets udviklingspolitik i relation til alle lande, som kan betragtes som udviklingslande fra et økonomisk, socialt og strukturbetinget synspunkt. De gælder især lande, som i tidligere tid har været omfattet af instrumenter som Lomé-konventionen, ALA- og MEDA-forordningerne, men ikke blot disse. Eksempelvis henvises der til listen over udviklingslande, der er opstillet af OECD's Komité for Udviklingsbistand (se bilag 7).

Som andre internationale donorer skal Fællesskabet søge yderligere at forbedre kvaliteten og nyttevirkningen af sit bidrag til udviklingsbestræbelserne omkring i verden. DAC og andre aktører har rettet en vis kritik, navnlig over manglen på en overordnet EF-strategi og over, at Fællesskabet har for mange mål for sin udviklingspolitik, som er for vage og ikke indbyrdes prioriteret.

En sammenhængende overordnet strategi, der fokuserer på grundlæggende aktiviteter, skal bygge på Fællesskabets komparative fordele og specifikke kendetegn, dets evne til at sikre sammenhæng og samvirke mellem handel, bistand, økonomisk samarbejde og politisk dialog, dets neutralitet og stræben efter at tilgodese overordnede EF-interesser, dets kritiske masse i finansielle termer, men også med hensyn til økonomisk og politisk vægt og indflydelse på verdensplan, den globale dimension af dets udviklingspolitik, dets tilstedeværelse på stedet og i multilaterale organer, dets erfaringer med regional integration og endelig Fællesskabets rolle som forankringspunkt for koordination og konsekvens i udviklingsindsatsen.

Det overordnede mål er at nyfokusere Fællesskabets udviklingspolitik på at lempe fatigdom og på at tilpasse policy-rammerne i forskellige regioner. Fremgangsmåden ville kunne være at støtte en indsats, der vil sætte udviklingslandene i stand til selv at bekæmpe fattigdom.

For at dette kan give resultater, må der introduceres en differentiering. Differentieringen skal afspejle hvert partnerlands udviklingsniveau under hensyntagen til lighedsspørgsmål, økonomiske og sociale indikatorer og fattigdomsindikatorer. Deres forskelligartethed vil slå igennem i udviklingspolitikken og instrumenterne, som tages i brug i de enkelte partnerlande. Dette betyder f.eks., at udviklingslande i mellemindkomstkategorien fortsat vil få adgang til EF-støtte til makroøkonomisk stabilitet på passende sociale betingelser.

Det er ligeledes klart, at handel og udvikling, regional integration, transport og opbygning af institutionel kapacitet fortsat er relevante områder for samarbejdet i udviklingslandene, selv hvor fattigdommen ikke længere er et så fremtrædende element. Desuden skal EF's

² James D. Wolfensohn, *A Proposal for a Comprehensive Development Framework*, Verdensbanken, Washington D.C., januar 1999.

³ Verdensbanken, *Building Poverty Reduction Strategies in Developing Countries*, Washington D.C., september 1999.

⁴ Parternskabsaftale mellem AVS-staterne og EF og dets medlemsstater, som skal undertegnes i juni 2000.

udviklingssamarbejde fortsætte med at afspejle forskellighedene af de partnerskaber, som ligger til grund for EF's forbindelse med udviklingslandene rundt om i verden. Forbindelserne går ud over udviklingssamarbejde alene og afspejler politiske, økonomiske, kulturelle og handelsmæssige forbindelser.

Fællesskabets udviklingsbistand vil skulle koncentreres om færre centrale områder. Det indebærer, at der afsættes tilstrækkeligt personale hertil til at gennemføre programmer, medens der fokuseres på samfinansiering og medlemsstaterne og andre donorer overlades styringen af programmer uden for disse områder. Andre aktiviteter af stor betydning for udviklingslandene på områder som f.eks. forskning, teknologi og miljø, der er udløbere af intern politik, vil spille en vigtig rolle og støtte hovedmålet.

Andre vigtige beslutninger vil også komme til at danne grundlag for udviklingspolitikken. Kommissionen fremlagde en meddelelse om indarbejdning af miljøanliggender i udviklingen for Det Europæiske Råd i Helsinki⁵, som vil kunne forbedre vor strategi for, hvordan der virkelig kan tages hensyn til miljøet ved udarbejdelsen og gennemførelsen af udviklingspolitikken.

Det Europæiske Råd i Helsinki anmodede Kommissionen om at fastlægge en alsidig langsigtet bæredygtig udviklingspolitik omfattende den økonomiske politik, social- og miljøpolitikken med henblik på forelæggelse i Göteborg i juni 2001. Udviklingspolitikken vil blive en integrerende del af denne overordnede bæredygtige udviklingsstrategi. De fremskridt, der gøres med omsættelse i praksis af idéerne i denne meddelelse, vil blive et vigtigt element i forberedelserne til den overordnede strategi.

Der er desuden behov for en justering af gennemførelsen af udviklingspolitikken på det operationelle plan for at øge bistandens gennemslagskraft. Det kan ske ved at strømline bistandsinstrumenter, fremme sektorspecifikke tilgange, udvide decentralisering og delegering af ansvar og tilstræbe komplementaritet mellem medlemsstaterne og andre donorer. Med dette for øje agter Kommissionen at sætte yderligere ind på at koordinere sine aktiviteter med medlemsstaterne.

Meddelelsen om Fællesskabets udviklingspolitik passer ind blandt en række policy-dokumenter om Fællesskabets eksterne bistand, som Kommissionen agter at fremlægge i første halvår 2000. De vil komme til at omhandle reformen af Kommissionens programmer for eksternt bistand for at forbedre bistandsformidlingen, sammenhængen mellem EU's udviklingspolitik og andre politikker og udsigterne for EF's eksterne udgifter. Sidstnævnte dokument vil analysere, i hvilket omfang der i Fællesskabets udviklingsbistand fokuseres på fattigdom. Det vil afspejle, at tildelingerne til kategori 4 både vedrører Den Europæiske Unions udviklingsmål og politiske og strategiske prioriteter.

Der vil skulle lægges en frisk strategi for Fællesskabets udviklingspolitik, som bygger på de positive resultater i tidligere tid, bøder på de svagheder ved EF's resultater, og afspejler den løbende internationale debat om udviklingsspørgsmål. Den skal ses som et led i Kommissionens reformstrategi, og den indfrier krav, som er kommet til udtryk i forskellige eksterne evalueringer og fra Rådets side⁶.

⁵ KOM(1999) 499.

⁶ På sin samling i maj 1999 anmodede Rådet (udvikling) i sine konklusioner om resultaterne af evalueringen af Fællesskabets udviklingsinstrumenter og -programmer Kommissionen om at udarbejde et forslag til en generel policy-statement om udviklingsbistand.

Kommissionen har ved udarbejdelsen af denne meddelelse draget på kommentarer og forslag fra aktørerne i civilsamfundet, multilaterale udviklingsorganisationer, ngo'er og den private sektor under den indledende konsultationsproces.

1. NYE UDFORDRINGER PÅ UDVIKLINGSOMRÅDET

Bæredygtig udvikling - en ny indfaldsvinkel ...

Nord-Syd-forbindelserne har ændret sig grundlæggende i de seneste ti år, og den politiske, økonomiske og sociale udvikling rundt om i verden har sat spørgsmålstejn ved den eksisterende politik for udviklingssamarbejde. De store FN-konferencer⁷ og de forpligtelser, som bl.a. medlemsstaterne og EF har påtaget sig, udgør et nyt grundlag for en udviklingsstrategi centreret omkring sociale og menneskelige aspekter og bæredygtig forvaltning og udnyttelse af naturressourcer og miljø. Der er bred enighed om, at det er nødvendigt at sikre en bedre integrering af de politiske, økonomiske, sociale og miljømæssige dimensioner i relation til udvikling. EF ser udviklingspolitikken som en flerdimensional proces, der omfatter en bredt baseret vækst til gavn for alle, sociale systemer, miljø, ligestillingsspørgsmål, styrkelse af udviklingslandenes egen kapacitet og egne institutioner, udvikling af den private sektor, menneskerettigheder, god forvaltningsskik. Begrebet "bæredygtig udvikling" dækker disse nye væsentlige elementer.

Udnyttelse af de muligheder, der ligger i globaliseringen ...

Den voksende globalisering, der følger af liberaliseringspolitikken og den teknologiske udvikling, har åbnet nye muligheder for udvikling inden for handel, investeringer og adgang til knowhow.

Globaliseringen har også vist, hvor vigtig handelen er for udviklingsprocessen. Handel er det mest effektive middel til at tilvejebringe de ressourcer, der skal til for at skabe bæredygtig udvikling. Den begyndende økonomiske vækst i områder "på vej op" (Asien og Latinamerika) kan i højere grad tilskrives stigninger i eksport og private investeringer end udviklingsbistand.

Ud over de positive aspekter indebærer globaliseringen også øget risiko for marginalisering, hvis landet ikke er rede til at håndtere disse nye muligheder. Det bliver et problem især for de fattigste lande. Den økonomiske krise, der rystede de asiatiske lande i 1998, og dens afsmittende virkninger andre steder i verden viste, at der er opstået en ny sårbarhed. Voksende fattigdom i mange lande og regioner, som i dag berører 1,5 mia. mennesker i hele verden, og forøgelsen af verdens samlede befolkning (2 mia. flere i løbet af de næste tyve år), især i udviklingslandene, vil lægge et stigende pres på de ressourcer, der er til rådighed til udviklingsformål. Desuden har de voksende globale miljøproblemer skabt en ny gensidig afhængighed mellem de industrialiserede lande og udviklingslandene.

Globaliseringen drives i vid udstrækning af det teknologiske fremskridt. Men medens økonomierne i de udviklede lande gennemgår en grundlæggende omstilling i retning

⁷ Det refererer til de politiske redegørelser og handlingsplaner, der er vedtaget på følgende konferencer: Rio 1992 (miljø og udvikling), Wien 1993 (menneskerettigheder), Kairo 1994 (befolkning og udvikling), København 1995 (social udvikling), Beijing 1995 (kvinder og udvikling), Rom 1996 (fødevareresituationen), Istanbul 1996 (Habitat II).

af informationssamfundet baseret på den internationale udveksling af viden, forskning og information, står udviklingslandene over for en voksende digital kløft. Medmindre de chancer, som disse nye teknologier medfører, gribes, er der risiko for, at der opstår en ny form for marginalisering, efterhånden som adgang til de globale netværk og avancerede tjenester bliver et nødvendigt element i integrationen i verdensøkonomien. G7/G8-topmødet på Okinawa vil beskæftige sig med dette emne.

Der er en reel mulighed i både de udviklede lande og udviklingslandene for at benytte forskning og informationsteknologi i applikationer, som støtter sundhedspleje, uddannelse, fødevarer sikkerhed osv. Det forudsætter naturligvis, at der skabes et passende økonomisk og forskriftsmæssigt klima, og navnlig at den private sektor i disse lande inddrages i forehavendet. Risikoen er endnu større i betragtning af, at vi indtræder i et globalt videnssamfund. I denne forbindelse skal forskning og udvikling spille en strategisk rolle med hensyn til at forbedre knowhow og opbygge det fornødne specifikke videngrundlag. Videnskabelig og teknologisk viden er et strategisk element i indsatsen for at fremme en bæredygtig og retfærdig udvikling og dermed for at lempe fattigdommen.

Der er stadig brug for bistand ...

Bistanden til udviklingslandene er faldet markant i de seneste år⁸. Der er dog tegn på, at denne nedadgående tendens muligvis er standset nu.

Offentlig udviklingsbistand i 1998 fra OECD/DAC-medlemmerne

DAC (OECD) i alt	0,23% af donorlandenes BNI
heraf EU	0,34 % af BNI
tredjelande	0,18 % af BNI
FN-mål:	0,70% af BNI

Kilde: Skøn foretaget af DAC og Kommissionen, 1999.

Der er mange gode grunde til i stedet at øge bistanden. På grund af de stærkt konkurrenceprægede og krævende kapitalmarkeder er det nødvendigt at yde bistand til de mindst udviklede lande og give dem adgang til kapital.

Direkte udenlandske investeringer i udviklingslande

De direkte udenlandske investeringer i udviklingslande har vist sig at være det største og hurtigst voksende enkeltelement i udenlandsk finansiering til fordel for denne gruppe lande under ét. De direkte udenlandske investeringer i udviklingslandene er vokset fra blot 25 mia. USD i 1990 til 170 mia. USD i 1998. I samme periode faldt den offentlige udviklingsbistand fra 59 mia. USD til 52 mia. USD.

Asien og en række lande i Latinamerika har haft størst held med at tiltrække direkte udenlandske investeringer. De indbyrdes forskelle mellem udviklingslandene er dog samtidig blevet større: de fem mest succesrige udviklingslande modtager 55% af al udenlandsk finansiering til samtlige udviklingslande, og de 48 mindst udviklede lande får under 1%. Visse regioner, navnlig Afrika, er fortsat stærkt marginaliseret.

Kilde: World Investment Report, UNCTAD, 1999

⁸

Det resulterede i et fald i OECD-landenes bistandsbevillinger i forhold til BNI: i 1997-98 faldt bistandsindsatsen til det hidtil laveste niveau, 0,22% af BNI, hvilket skal sammenholdes med et gennemsnit på 0,33% i 1980'erne og et overordnet mål på 0,70%.

Kriser og konflikter giver anledning til voksende bekymring ...

Kombinationen af den stigende befolkningstilvækst, uholdbar gæld, miljøødelæggelser og naturkatastrofer samt nye sygdomme har kastet en række lande ud i konflikter og dyb fattigdom. De ustabile politiske forhold i flere og flere lande og det stigende antal voldelige konflikter, som bliver stadig mere omfattende, kan i løbet af få uger ødelægge flere års udviklingsindsats. I Afrika har fattigdom erstattet udenlandske magters kamp om indflydelse under den kolde krig som den vigtigste årsag til væbnede konflikter. Det gør udviklingssamarbejdet endnu mere nødvendigt og potentielt også mere virkningsfuldt.

Befolkning, der lever for under 1 USD om dagen, 1987-1998

	1987 (mio. mennesker)	1998 (mio. mennesker)	Forskel (mio. mennesker)	Procent af befolkningen
Sydlige Asien	474	522	+48	40
Afrikanske lande syd for Sahara	217	291	+74	46
Østlige Asien og Stillehavsområdet (ekskl. Kina)	417	278	- 139	15
Latinamerika og Vestindien	64	78	+14	16
Mellemøsten og Nordafrika	9	6	- 3	2
Europa og Centralasien	1	24	+23	5

Kilde: Verdensbanken, januar 2000.

Nye målsætninger for internationalt samarbejde ...

En mere sammenhængende indsats fra de forskellige organisationer og donorer på udviklingsområdet er en afgørende forudsætning for at give samarbejdet større virkning. Ønsket om en bedre udnyttelse af ressourcerne og øget effekt forudsætter enighed om de grundlæggende målsætninger for udviklingssamarbejdet. Det internationale samfund har ivrigt debatteret disse spørgsmål i de senere år, og der er taget flere initiativer med henblik på at rette samarbejdet mod nogle fælles målsætninger.

OECD's Komité for Udviklingsbistand har udvalgt en håndfuld kvantificerbare målsætninger blandt de centrale løfter og tilsagn, der er givet på FN-konferencerne, og har vedtaget en strategi, der tager sigte på at afhjælpe fattigdommen og sikre bedre uddannelses- og sundhedstilbud, øget ligestilling mellem mænd og kvinder og bæredygtig forvaltning af miljø og naturressourcer. G7 har vedtaget retningslinjer for udviklingslandenes integrering i den globale økonomi og nedbringelsen af deres

udlandsgæld⁹. Internationale (IMF, Verdensbanken og UNDP) og regionale (bl.a. udviklingsbanker) organer er for nylig begyndt at genoverveje deres strategier for at rette indsatsen mere direkte mod fattigdommen.

Kravet om samarbejde om løsning af problemer betyder, at der findes et voksende antal multilaterale miljøaftaler, som både Fællesskabet og dets medlemsstater er part i. Forpligtelserne i henhold til disse aftaler bør også betragtes som en integrerende del af den internationale udviklingsdagsorden. Det stærke fokus på indarbejdelse af miljøproblemer i alle Fællesskabets udviklingsaktiviteter ses som et tegn på vort tilsagn om at ville indfri alle disse forpligtelser. Kommissionen vil også tilse, at den fortsat involveres i alle relevante politiske drøftelser, navnlig om forbindelsen mellem multilaterale miljøaftaler og udvikling.

Der kan efterhånden registreres øget interesse for at få etableret sammenhængende rammer for en effektiv koordinering mellem bistandsdonorerne, bl.a. hos de internationale finansieringsinstitutioner. Der arbejdes i øjeblikket på europæisk plan med at formulere strategidokumenter med henblik på at skabe bedre komplementaritet mellem EU-medlemsstaterne og EF.

Målsætninger, som Komitéen for Udviklingsbistand har vedtaget for sin strategi for det 21. århundrede (OECD, 1996)

- Økonomisk velfærd: i 2015 skal den del af befolkningen i udviklingslandene, der lever i yderste fattigdom, være nedbragt til det halve.
- Social udvikling: i 2015 skal alle have adgang til grundskoleuddannelse, i 2005 skal der være ligestilling mellem kønnene inden for grundskole- og gymnasieuddannelse, i 2015 skal dødeligheden blandt nyfødte og småbørn være nedbragt med to tredjedele, og i 2015 skal alle i den fertile alder have adgang til sundhedsydelse i forbindelse med seksualoplysning og familieplanlægning.
- Miljø: i 2005 skal der være iværksat nationale strategier for bæredygtig udvikling for inden 2015 at få vendt den nuværende tendens i retning af ødelæggelse af miljøressourcerne.
- Andre kvalitative aspekter: social integration, god forvaltningsskik m.m.

2. EUROPAS ROLLE

Udbredelsen af de europæiske værdier for demokrati, social retfærdighed og bæredygtig udvikling til resten af verden forudsætter en solidarisk politik fra EU's side. Denne politik bør underbygges af en handels- og landbrugspolitik, som tager større hensyn til udviklingslandenes interesser. EF's enebeføjelser på disse områder giver EF et øget ansvar for at formulere en sammenhængende politik.

2.1 Kombinationen af politik, handel og udvikling

EF har tre væsentlige aktionsmidler til at forfølge sine målsætninger på udviklingsområdet: politisk dialog, udviklingssamarbejde og handel. Disse tre elementer bør udnyttes, så de underbygger hinanden.

⁹ G8-kommuniké fra Köln 1999, Deepening the Development Partnership og Launching the Köln Debt Initiative.

EF gør også brug af den eksterne dimension af andre EF-politikker, især inden for miljø, forskning og teknologi samt informationssamfundet. F.eks. supplerer Fællesskabets forskningsaktiviteter i bæredygtig udvikling (forbedring af afgrøder, dyresundhed osv.) klart de udviklingspolitiske mål. EU's udvidelse vil ligeledes bringe nye lande ind som donorer og gøre det europæiske marked større, hvilket også kan blive til gavn for udviklingslandene. Disse politikker har alle komponenter, som støtter udviklingsmålene og bør som sådan ses som en vigtig positiv side af Fællesskabets rolle i samkvemmet med udviklingslandene.

Dialogen og den politiske dimension ...

Den politiske dialog, der føres med de enkelte lande og med regionale grupperinger (Euro-Med-partnerskabet, ASEAN, ASEM, SAARC, Rio-gruppen, Mercosur), giver mulighed for at tage fat på mange spørgsmål af fælles interesse - også dem, som vanskeligere lader sig drøfte multilateralt. Der foregår desuden en dialog inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og i forbindelse med associerings- og samarbejdsaftaler og partnerskabsforbindelser (AVS/EF-råd og blandede forsamlinger, Det Blandede Råd Sydafrika-EF).

Handelspolitik ...

Handelspolitikken er en afgørende løftestang for udviklingsprocessen: på multilateralt plan ved at medvirke til et retfærdigt og ligeligt multilateralt handelssystem og dermed lette udviklingslandenes integrering i verdenshandelen, og på bilateralt plan ved at give øget adgang til de udviklede landes markeder.

Det forudsætter, at der i de internationale organer, som fastlægger rammerne for handel og investeringer, især WTO, tages hensyn både til udviklingslandenes interesser og til de økonomier, der er under omstilling (og til deres økonomiske og sociale begrænsninger og problemer). EF's indfaldsvinkel til den forestående WTO-forhandlingsrunde afspejler disse intentioner.

På bilateralt plan kan EF's handelspolitik bidrage til udviklingsprocessen ved at give øget adgang til EF's eget marked. Det er baggrunden for, at EF tilbyder alle udviklingslande ikke-gensidige handelspræferencer med endnu gunstigere ordninger for de mindst udviklede lande.

På trods af disse indrømmelser har de mindst udviklede lande dog fortsat handelsunderskud i forhold til EU				
1998	EU	USA	Japan	Canada
Handel med mindst udviklede lande	18,8 mia. EUR	7,7 mia. EUR	2,9 mia. EUR	0,4 mia. EUR
Eksport til mindst udviklede lande	10,1 mia. EUR	2,1 mia. EUR	2,0 mia. EUR	0,2 mia. EUR
De fire stores* eksport i procent	70%	15%	14%	1%
Import fra mindst udviklede lande	8,7 mia. EUR	5,6 mia. EUR	0,9 mia. EUR	0,2 mia. EUR
De fire stores* import i procent	56%	36%	6%	2%

Kilde: Eurostat * De fire store = EU+USA+Japan+Canada

EF's handelspolitik kan også være med til at strømline og konsolidere udviklingslandenes egen handelspolitik. Det er baggrunden for, at EF med flere lande og regionale grupperinger i Middelhavsområdet, Latinamerika og AVS-regionerne har indgået økonomiske samarbejdsaftaler og handelssamarbejdsaftaler, der sikrer gradvis fjernelse af handelshindringerne mellem parterne.

EF kan desuden via samarbejdet på alle de områder, der er relevante for handelen (sanitære og fytosanitære foranstaltninger, sundhedskrav m.m.) styrke udviklingslandenes kapacitet til at håndtere disse spørgsmål og dermed fjerne utilsigtede hindringer for deres eksport. Disse aspekter bliver stadigt vigtigere for udviklingen af handelen og forbedringen af et lands evne til at tiltrække private investeringer.

Udviklingssamarbejde ...

EF støtter generelle og sektordækkende politikker, programmer og projekter i partnerlande i henhold til en prioritering, som er fastsat sammen med de pågældende lande. En vigtig faktor for samspillet og synergien mellem handel og udvikling er behovet for handelsrelateret faglig bistand til at styrke landenes egen kapacitet og dermed hjælpe dem med at blive integreret i handelssystemet og udnytte mulighederne for at skabe vækst og bæredygtig udvikling. Eftersom EF både kan yde humanitær hjælp og udviklingsbistand, er det samtidig godt placeret til at forvalte den vanskelige omstilling fra nødhjælp til genopbygning og videre til egentlig udvikling.

Den nye AVS-EF-partnerskabsaftale ...

De nyligt afsluttede post-Lomé-forhandlinger er et eksempel på, hvordan disse tre aspekter - politik, handel og udvikling - kan kombineres. Den nye aftale mellem EU og AVS-landene kombinerer en omfattende politisk dialog mellem partnerne med et nyskabende samarbejde på det handelsmæssige område og nye mekanismer for udviklingssamarbejdet. Handelssamarbejdet er baseret på regionale

integrationsinitiativer i udviklingslande, som senere skal forhandle handelsaftaler med EF. De regionale økonomiske partnerskabsaftaler, der bliver resultatet, skal lette udviklingslandenes integrering i verdensøkonomien og samtidig holde de negative virkninger af liberaliseringen under kontrol. Udviklingssamarbejdet skal understøtte hele processen. Ud over denne kombination af politik, udvikling og handel er den nye aftale enestående på grund af sine konkrete Nord-Syd- og Syd-Syd-partnerskabsmekanismer, sin lange løbetid og sin kontraktmæssige karakter.

2.2. Sammenhæng og koordinering

Ifølge artikel 3, stk. 2, i TEU skal der sikres den fornødne sammenhæng i EU's optræden udadtil. Artikel 178¹⁰ i TEF kræver desuden, at der tages hensyn til EF's mål i relation til udviklingssamarbejdet, når det iværksætter andre politikker, som vil kunne berøre udviklingslandene. I en rådsresolution (udvikling) af maj 1997 opfordres Kommissionen til at fremkomme med forslag til at forbedre sammenhængen, også hvad angår de praktiske procedurer og regelmæssig indberetning).

2.2.1. Sammenhæng i de eksterne politikker

Der er flere aspekter i denne forbindelse. Et af dem er den generelle sammenhæng i vore eksterne politikker. En gradvis og harmonisk integration af udviklingslandene i verdensøkonomien (artikel 177, stk. 1) forudsætter på den ene side en meget betydelig forbedring af disse landes interne politik og på den anden side en stærkere og mere sammenhængende international støtte af denne politik. EU er den vigtigste donor og største handelspartner for udviklingslandene. Dens internationale vægt er vokset siden indførelsen af euroen. Den spiller en stadig større rolle i internationale forhandlinger om miljø og forbrugerbeskyttelse. Den vil som sådan skulle maksimere sin evne til at handle inden for de forskellige områder af det internationale økonomiske system for at sikre sammenhæng mellem handelsliberalisering (WTO), bistand og finansielt samarbejde (Breton Woods-institutionerne) og standardisering med sigte på bæredygtig udvikling (miljø, ILO, Codex Alimentarius osv.). Kommissionen vil snarest fremlægge en handlingsplan for anvendelse af de eksterne politikker til at øge kohærensens og den internationale økonomiske styring, for yderligere at fremme den gradvise og harmoniske integration af udviklingslandene i verdensøkonomien.

2.2.2. At undgå utilsigtet inkohærens

Traktatens artikel 178 som i øvrigt sund fornuft tilpligter EU at kontrollere, at målene for dens udviklingspolitik tages med i betragtningerne, når anden politik vil kunne påvirke udviklingslandene. Denne "kontrol af sammenhængen" er relevant for mange områder inden for EF's politik, f.eks. handel, landbrug, miljø, energi, forskning og teknologisk udvikling, fiskeri, indvandring, asyl, konfliktforebyggelse, sundhed, konkurrence, forbrugerbeskyttelse og humanitær bistand. Udviklingsmålene bør også afspejles i de overordnede politiske retningslinjer på områder som f.eks. investeringer, gældsforvaltning, transport- og telekommunikationsnet, almen og erhvervsfaglig uddannelse.

¹⁰ Henholdsvis traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab.

Disse andre EU-politikker kan faktisk påvirke udviklingslandene i både positiv og negativ retning. Det mindste, man kan forvente, er, at de, der træffer beslutningerne, er helt klar over de indirekte virkninger af disse politikker. Der vil blive sat ind på en dybtgående analyse og kvantificering af disse virkninger.

Det kan stadig ske, at EU træffer det politiske valg at gå videre med en politik, selvom den potentielt har negative, indirekte og utilsigtede virkninger for udviklingslandene. I så fald er det vigtigt, at beslutningstagerne har fuldt kendskab til de indirekte konsekvenser. Når der er flere valgmuligheder, vil politikkerne skulle gennemføres på den for udviklingslandene mindst skadelige måde. Hvis det er nødvendigt og muligt, kan foranstaltninger og programmer udformes således, at udviklingslandene sættes i stand til at kompensere for eller modstå de negative, utilsigtede virkninger af andre EU-politikker.

Alle institutionerne, i første række Parlamentet, Kommissionen og Rådet, har et ansvar med hensyn til at sikre bedre sammenhæng. Kommissionen vil på sin side tage alle skridt til at garantere, at princippet om sammenhæng tilgodeses i højere grad i dens egne forslag. Samtidig bør konflikterende krav undgås eller modvirkes, eller når begge er lige legitime, skal konflikten bringes frem og løses. Inkohærente beslutninger og retningslinjer vil blive belyst. Hver af institutionernes koordinationsordninger vil skulle benyttes i deres fulde omfang.

2.2.3. Koordination og komplementaritet

EF skal arbejde for en bedre koordinering og sikre komplementaritet med medlemsstaterne inden for de bredere internationale rammer. Et af de mest afgørende aspekter ved koordineringen er EU's evne til at optræde samlet i internationale organer og dermed realisere potentialet for større europæisk indflydelse. Denne koordineringsindsats må også styrkes i relation til landestrategierne og retningslinjerne for sektorpolitikkerne samt på det praktiske plan i partnerlandene. Det er vigtigt for udviklingslandene, som kun har begrænsede personaleressourcer og skal kommunikere med mange donorer.

Med udgangspunkt i de hidtidige erfaringer med koordinering må EU nu gå videre og indføre en arbejdsdeling for at nå de mål, der er fastsat i fællesskab. Det er helt afgørende, at det lykkes at opstille nogle europæiske politiske retningslinjer, hvori også medlemsstaternes politikker kan indgå, samtidig med at der arbejdes på at forbedre koordineringen i de forskellige eksisterende fora. Det må absolut undgås, at EF blot bliver en sekstende medspiller i udviklingssamarbejdet; EF skal i stedet ses som initiativtager og formidler i bestræbelserne på at finde nye europæiske forvaltningsmodeller.

2.3. Problemerne med bistandens implementering er velkendte

Evalueringerne af EF's bistandspolitikker¹¹ har afdækket en række problemer. Kommissionen erkender, at de er væsentlige, og ser dem primært som tegn på "vokseværk", fordi politikker og strukturer ikke er blevet tilpasset tilstrækkeligt hurtigt til at følge med EF's voksende ansvar og opgaver inden for det stadigt mere komplekse udviklingssamarbejde.

¹¹ Samlede evalueringsrapporter: AVS (951338), ALA (951401), MED (951405).

De vigtigste evalueringsresultater går i korthed ud på følgende:

- Fællesskabets bistandssystem er alt for komplekst og fragmentarisk med hensyn til mål, instrumenter, procedurer og institutionelle mekanismer. Det burde være et mål i sig selv at gøre det mere sammenhængende og homogent.
- Politikkerne er i højere grad styret af instrumenterne end af politiske målsætninger og en klar prioritering af opgaverne. Kommissionen bør formulere mere præcise sektorstrategier for at gøre målene operationelle.
- De menneskelige ressourcer er utilstrækkelige både i modtagerlandene og i Bruxelles i forhold til størrelsen af den bistand, der forvaltes. Til at forvalte 10 mio. USD i bistand er der i gennemsnit 2,9 medarbejdere i Kommissionen imod 4,3 i Verdensbanken og mellem 4 og 9 i de største medlemsstater.
- Ønsket om at bringe ganske store beløb hurtigt til udbetaling kolliderer i mange tilfælde med ønsket om at sikre kvaliteten af de enkelte foranstaltninger, og resultatet er, at der fokuseres på input på bekostning af output og virkninger.
- Den finansielle kontrol må forenkles ved, at der lægges større vægt på ex post-kontrol på grundlag af verificerbare resultatindikatorer.
- Tilsyn, evaluering og institutionelle erfaringer bør udbygges.
- De interne og eksterne kontrolsystemer skal bidrage til, at overlapninger undgås, og gensidigt styrke hinanden og udformes med komplementaritet for øje.
- Endelig må det erkendes, at EU på trods af de store beløb, der udbetales, ikke har en indflydelse, der står i rimeligt forhold til bistandens omfang. EU står for en ganske betydelig del af al multilateral finansiering. EU's tilstedeværelse bør styrkes i drøftelserne om økonomiske reformpolitikker og andre væsentlige emner, som er af central betydning for udviklingsøkonomierne¹².

Kommissionen har taget fat på disse problemer og iværksat administrative reformer. Der er ligeledes indført mange nyskabende instrumenter og reformer i forbindelse med AVS-EF-aftalen. Kommissionen gør dog Parlamentet og medlemsstaterne opmærksom på, at nogle af problemerne ikke kan løses uden deres hjælp. Det gælder især med hensyn til komplementariteten, de finansielle kontrolinstrumenter og procedurerne for Rådets tilsyn.

2.4. EF skal fokusere på den ekstra værdi, det kan bibringe udviklingsindsatsen

EF og medlemsstaterne spiller en væsentlig rolle på udviklingsområdet, men deres potentiale med hensyn til virkning og indsats er voldsomt underudnyttet. Mere effektive kontakter mellem alle deltagerne skulle gøre det muligt at rette op på det. Bedre koordinering er imidlertid ikke tilstrækkeligt. Det er nødvendigt at gå endnu et skridt videre og overveje en arbejdsdeling. Det betyder, at man må udvælge de områder, hvor EF kan bibringe udviklingsindsatsen en ekstra værdi.

¹² F.eks. finansierede EU under ét 64% af omkostningerne ved strukturtilpasningsprogrammerne i Afrika, medens medlemsstaternes samlede stemmewægt i IMF kun er 27%.

De særlige træk og den ekstra værdi ved EF's politik er følgende:

I relation til medlemsstaterne ...

- EF-politikken forfølger EU's fælles målsætninger og interesser. I princippet er denne politik dikteret af politiske, økonomiske og handelsmæssige interesser, som er fælles for alle eller et flertal af medlemsstaterne;
- EF er til stede i stort set alle udviklingslandene via handels- og samarbejdsaftaler og et enestående netværk af repræsentationer "i marken";
- EF's projekter og programmer er normalt større end de fleste medlemsstaters. Det betyder, at EF er det naturlige midtpunkt for mobiliseringen af Unionens økonomiske og politiske vægt, dens eksisterende tekniske og faglige ressourcer og dens ekspertise på områder, hvor der kræves en stor kritisk masse;
- i EF er samlet Europas kollektive erfaringer med regional integration;
- EF's kapacitet med hensyn til at formulere sektorpolitikker nyder fordel af de samlede erfaringer hos femten medlemsstater, som omfatter vigtige donorlande og lande med helt forskellige erfaringer og strategier.
- EF's udviklingspolitik formidler et bestemt billede af Europa i verden. Samarbejdskulturen og -værdierne og den kollektive aktion sender et stærkt og positivt signal til partnerne i udviklingslandene.
- Europæiske sociale værdier, mangfoldigheden i de eksisterende sociale systemer og den betydning, der tillægges miljøhensyn, giver EU-politikken en særlig profil med hensyn til kvaliteten af bæredygtig udvikling.

I relation til de internationale finansieringsinstitutioner¹³ og andre multilaterale organer ...

- EF's kompetence vedrører ikke kun finansiel og faglig bistand, men dækker også handel, økonomiske og monetære anliggender og politiske spørgsmål. Det giver EF mulighed for at indarbejde disse forskellige aspekter i udviklingssamarbejdet;
- EF er den vigtigste donor og største handelspartner for udviklingslandene;
- EF's bistand ydes næsten udelukkende i form af gavebistand, (bortset fra EIB-lån og visse former for støtte til betalingsbalancen).

3. EN HELHEDSSTRATEGI FOR UDVIKLING OG FOR BEKÆMPELSE AF FATTIGDOMMEN

3.1. Definitionen på fattigdom

Definitionen på fattigdom har ændret sig betydeligt i årenes løb. Der er i dag bred enighed om, at fattigdom ikke kan defineres udelukkende som mangel på indkomst og økonomiske ressourcer, men må ses som et mere komplekst begreb. I denne nye

¹³ Især IMF og Verdensbanken.

definition indgår også udelukkelse fra basale muligheder og faciliteter samt ikke-monetære faktorer såsom manglende adgang til uddannelse, sundhed, naturressourcer, beskæftigelse, jord og låne- og kreditmuligheder, politisk medindflydelse, tjenesteydelser og infrastruktur. Definitionen dækker også begreber som risici og sårbarhed. Hvis fattigdommen skal afhjælpes effektivt, kræver det altså, at der sættes ind over for disse problemstillinger af økonomisk, politisk, social, miljømæssig og institutionel art.

- 86% af verdens samlede forbrug er koncentreret på 20% af verdens befolkning. I 1960 havde de 20% mest velhavende af verdens befolkning en indkomst, der var 30 gange højere end de 20% fattigste, og i 1995 var den 82 gange højere (Report on Human Development, UNDP 1998).
- En meget stor gruppe af udviklingslande er tynget af en udlandsgæld, som, hvis den skal tilbagebetales, kan repræsentere op til seks års BNP. Disse lande betegnes som de "stærkt gældstyngede fattige lande" og tæller i øjeblikket 41, hvoraf 29 er berettigede til at blive omfattet af det multilaterale initiativ vedrørende gældseftergivelse.
- Strømmen af private investeringer til udviklingslandene er vokset markant i de seneste ti år, men 80% går til kun en halv snes lande.
- Ud af en samlet befolkning på 6 mia. mennesker lever 1,5 mia. for under 1 USD om dagen. De fleste af dem, der lever under fattigdomsgrænsen, er koncentreret i det sydlige og østlige Asien (800 mio.); i de afrikanske lande syd for Sahara og i det sydlige Asien lider over 40% af befolkningen under fattigdom (Verdensbanken, 1999).

3.2. Skarpere fokus på bekæmpelse af fattigdommen

Det overordnede mål for udviklingssamarbejdet er at fremme en bæredygtig udvikling, som resulterer i en nedgang i fattigdommen i udviklingslandene.

Erfaringerne viser imidlertid, at visse former for bistand og økonomisk vækst ikke altid fører til nedbringelse af fattigdommen. Rent faktisk er antallet af fattige steget i de seneste ti år. Forskellige undersøgelser viser desuden, at visse former for udviklingspolitik har haft en negativ indvirkning på fattigdomsbekæmpelsen og indirekte har bidraget til yderligere at marginalisere de mest udsatte grupper. Det er derfor nødvendigt at fokusere skarpere på fattigdommens karakter og komplekse årsager. Det er afgørende at sikre, at EF's politik for udviklingssamarbejde bidrager til opfyldelsen af målsætningerne om at nedbringe fattigdommen på kort, mellemlang og lang sigt, og at denne politik ikke har negative virkninger for bestemte grupper i befolkningen.

EF må derfor gøre fattigdomsbekæmpelsen til et mere direkte mål for alle sine udviklingsaktiviteter. Det har konsekvenser for fordelingen af EF-bistanden både mellem landene og inden for de enkelte lande. I de lande, hvor fattigdommen er faldende, bør EF i højere grad rette samarbejdet mod at støtte handel og økonomiske forbindelser mellem aktører i den private sektor (handelsaftaler, investeringsbeskyttelse, videnskabeligt samarbejde m.m.).

Fattigdomsrelaterede problemer i udviklingslandene er komplekse og mangesidede. En udviklingspolitik, der virkeligt kan nedbringe fattigdommen, kræver derfor en integreret strategi.

- Institutionel støtte og hjælp til at styrke kapaciteten i landet selv skal udgøre en integreret del af en sådan strategi, som samtidig skal være langsigtet og iværksættes gradvist og kontinuerligt.
- Regeringernes politiske ansvar er en afgørende faktor, og effektiviteten af de strategier, der vedtages, afhænger først og fremmest af, hvor højt disse regeringer selv prioriterer fattigdomsbekæmpelse i deres indenrigspolitik. Hvis disse strategier skal være virkeligt effektive, må de have både regeringernes og det civile samfunds fulde opbakning og medvirken og være baseret på en oprigtig interesse for at indføre god forvaltningsskik.
- Den nødvendige opbakning og aktive medvirken kan kun opnås inden for rammerne af afbalancerede partnerskaber på alle niveauer, som omfatter politisk dialog, styrkelse af kapaciteten i landet selv og hensigtsmæssige implementeringssystemer. Det forudsætter også, at der lokalt er den fornødne viden og evne til at analysere de komplekse samfundsproblemer og formulere politikker og strategier til at løse dem. Det er derfor vigtigt at satse vedvarende på forskningspolitikken og styrkelsen af landets egen kapacitet.
- Man skal sikre sig, at makroøkonomiske reformprogrammer bidrager til en bedre integrering af sociale, økonomiske og miljømæssige målsætninger. I forbindelse med den makroøkonomiske politik skal det prioriteres højt at skabe de nødvendige forudsætninger for bæredygtig og retfærdig vækst, som skaber flere job, mindsker ulighederne, sikrer en omfordeling af velstanden og tager hensyn til miljøet. Enhver forøgelse af ulighederne vil reducere de potentielt positive virkninger af økonomisk vækst. Det samme gælder strategierne for at udvikle den private sektor, som er nødvendige forudsætninger for integreringen i verdensøkonomien; sådanne strategier kan blive et effektivt redskab i kampen mod fattigdommen.
- Kønspolitiske spørgsmål er særligt vigtige i denne sammenhæng. Manglende ligestilling gør det vanskeligere at skabe øget vækst, nedbringe fattigdommen og opnå fremskridt på sundheds- og undervisningsområdet. Disse spørgsmål er endnu vigtigere, når man betænker, at det i mange egne af verden i stigende grad er kvinder og børn, der bliver ofre for fattigdommen.

- Manglende adgang til drikkevand og sundheds- og undervisningsfaciliteter er især et akut problem i det sydlige og sydøstlige Asien og de afrikanske lande syd for Sahara (UNDP 1998).
- Næsten halvdelen af verdens befolkning er under 25 år, hvoraf størsteparten lever i udviklingslandene.
- Den gennemsnitlige forventede levealder er 62 år i udviklingslandene (51 i de mindst udviklede lande) imod 74 år i de industrialiserede lande. 57% går i skole (36% i de mindst udviklede lande) sammenholdt med 83% i de industrialiserede lande.
- Aids dræber hvert år 2 mio. mennesker i Afrika. I flere lande er den forventede levealder faldende.
- 800 mio. mennesker (hver femte i udviklingslandene), heraf 200 mio. børn, lider under kronisk underernæring.

- Det er påtrængende nødvendigt, at der bliver formuleret sociale politikker på områder som sundhed, fødevarerikkerhed og almen og erhvervsfaglig uddannelse samt adgang til og bæredygtig forvaltning af vandressourcer. Politikkerne for de sociale sektorer skal tage sigte på at give langt flere adgang til basale sociale tjenester og social beskyttelse. Adgang til seksualoplysning og familieplanlægning, især oplysning om forebyggelse af hiv/aids, herunder forskning i vaccine og symptomer, er også et meget vigtigt aspekt. Ressourcerne må desuden rettes mere direkte mod de allerfattigste.
- Kampen mod fattigdommen skal indgå som en integreret del af miljøpolitikken, politikken for bæredygtig forvaltning af naturressourcer, politikken for fødevarerikkerhed og politikken for udvikling af byer og landdistrikter. Der må gøres en indsats for at skabe bedre overensstemmelse mellem målene for social udvikling og målene for miljøpolitikken og politikken for bæredygtig udnyttelse af miljøressourcerne, fordi det vil få negativ indvirkning på væksten på lang sigt og på nedbringelsen af fattigdommen, hvis der ikke findes hensigtsmæssige løsninger på miljøproblemerne.
- Adgang til bæredygtig energiforsyning er nødvendig for at understøtte den sociale og økonomiske udvikling. Adgang til energiressourcer, især via decentrale aktiviteter og fremme af vedvarende energikilder, bliver stadig vigtigere.

- Antallet af kæmpebyer (med over 8 mio. indbyggere) er steget fra 2 i 1950 til 23 i 1995, og heraf ligger de 17 i udviklingslande. I 2015 vil der være 36. Afrika og Asien er de regioner, hvor urbaniseringen breder sig hurtigst (World Resources, 1998-99).
- Skovødelæggelsesfænomenet er koncentreret til udviklingslandene (200 mio. ha skov er ryddet mellem 1980 og 1995) (World Resources, 1998-99).
- Vandmanglen ser ud til at blive et af de mest presserende problemer i det 21. århundrede. I 1997 levede en tredjedel af verdens befolkning i lande, hvor der var mangel på vandressourcer i forhold til forbrugsbehovet; det vil kunne stige til to tredjedele i 2025. (World Resources, 1998-1999).
- De aktuelle tendenser viser, at CO₂-emissionerne i 2010 vil være større i udviklingslandene end i de udviklede lande inkl. Østeuropa (Europa-Kommissionen, Poles Model, 1999).
- En tredjedel af verdens befolkning (ca. 2 mia. mennesker) har ikke adgang til tilstrækkelige energiressourcer.
- I 1990-98 indtraf over 97% af alle dødsfald forårsaget af naturkatastrofer i udviklingslande (Verdensbankens beretning 2000-2001, udkast).

- Kampen mod fattigdommen og bestræbelserne på at skabe bæredygtig udvikling kræver fredelige og stabile politiske forhold. Konfliktforebyggelse og konfliktstyring er derfor af stor betydning.
- Antallet af naturkatastrofer har været stigende de sidste ti år, og de rammer primært udviklingslande. Katastroforebyggelse og -beredskab er derfor et andet vigtigt element i strategierne for at nedbringe fattigdommen.

EF-bistanden til de fattigste nationer er faldet relativt. Det skyldes en globalisering af EF's politik og en ny prioritering af indsatsen over for tredjelande. Det er imidlertid noget misvisende udelukkende at analysere fattigdomsfokuseringen på grundlag af en inddeling af modtagerlandene efter indkomstniveau. I flere lande, især i mellemindkomstgruppen, lever en meget stor procentdel af befolkningen under fattigdomsgrænsen (Brasilien, Botswana, Costa Rica, Den Dominikanske Republik, Ecuador, El Salvador, Paraguay, Peru, Filippinerne, Trinidad & Tobago og Sydafrika).

Andel af offentlig udviklingsbistand til de mindst udviklede lande		
	1986/87	1996/97
EU-landene	44.3 %	34.2 %
EF-bistand	51.3 %	33.6 %
DAC i alt	38.1 %	31.5 %

(Bilag 3 indeholder en mere detaljeret oversigt)

Ud fra denne indfaldsvinkel er der tre måder, hvorpå EF-bistandens fokusering på fattigdomsbekæmpelse kan forstærkes og måles:

- (a) bistanden kan gøres mere primært fattigdomsfokuseret: det betyder, at indsatsen i højere grad skal koncentreres på de mindst udviklede lande og andre lande i lavindkomstgruppen;
- (b) bistanden kan gøres mere sekundært fattigdomsfokuseret: det betyder, at der skal lægges øget vægt på fattigdomsbekæmpelse i samarbejdsprogrammerne i mellemindkomstlande, hvor over 20% af befolkningen lever under fattigdomsgrænsen på 1 USD om dagen pr. person;
- (c) bistanden kan gøres mere tertiært fattigdomsfokuseret: det betyder, at der skal sættes øget fokus på fattigdomsbekæmpelse i samarbejdsprogrammerne i alle andre udviklingslande.

Mulighederne for at gøre udviklingsindsatsen mere primært fattigdomsfokuseret begrænses helt klart af den politiske prioritering og konsekvenserne for fordelingen af de finansielle ressourcer mellem regionerne.

En forstærket sekundær og tertiær fattigdomsfokusering er en proces, som tager udgangspunkt i den overordnede prioritering af udviklingsopgaverne og fortsætter via EF's støttestrategier til fordel for de enkelte lande og regioner for at ende i de konkrete projekter. Denne metode må videreudvikles og finjusteres for at sikre, at der sættes fokus på fattigdomsbekæmpelsen i alle EF's samarbejdsprogrammer. Kommissionen vil formulere konkrete forslag desangående. En bedre og mere fattigdomscentreret formulering af de landestrategier, som ligger til grund for EF's samarbejdsprogrammer, er afgørende for denne proces.

3.3. Sammenhængen mellem fattigdom, økonomisk vækst og handel

Fattigdommen kan ikke bekæmpes effektivt uden vedvarende vækst. Udviklingslandenes - og især de mindst udviklede landes - integrering i

verdensøkonomien er en nødvendig - men ikke tilstrækkelig - forudsætning for deres vækst og bæredygtige økonomiske og sociale udvikling. Det er desuden vigtigt at undgå, at udviklingslandene bliver yderligere marginaliseret ved at være udelukket fra det globale informationsfund, der er ved at tegne sig.

Præferenceadgang til de udviklede landes markeder bidrager både til deres udvikling og til deres integrering i verdensøkonomien. Liberalisering på grundlag af mestbegunstigelsesprincippet i sektorer af betydning for udviklingslandene er også vigtig for udviklingsprocessen. En forudsigelig og gennemsigtig handelspolitik hos udviklingslandene selv er en anden forudsætning. I denne sammenhæng kan EF's handelspolitik yde et væsentligt bidrag til en bæredygtig udvikling. Det gælder især i forbindelse med aftaler om økonomisk integration, som gennem liberaliseringen af handelen vil give mulighed for en bedre ressourceallokering og dermed styrke landets konkurrenceevne. De vil desuden medvirke til at gøre udviklingslandenes egne handelspolitikker mere gennemsigtige og forudsigelige og dermed bidrage til at mobilisere økonomiske beslutningstagere og potentielle investorer.

De handelspolitiske reformer og interne udviklingsstrategier, udviklingslandene gennemfører, skal være i overensstemmelse med deres udviklingsmål og må understøttes med udviklingsbistand. Handelsliberalisering er ikke et mål i sig selv og bør ikke påføre udviklingslandene urimelige byrder. Det er nødvendigt at gennemføre liberaliseringer i et fornuftigt tempo, så de ikke kommer til at virke mod deres hensigt, og man opnår et afbalanceret resultat, der maksimerer de langsigtede dynamiske velfærdsvirkninger og samtidig minimerer omkostningerne ved omstillingen.

Øget markedsadgang og et forbedret handelsklima er ikke nok. Erfaringerne viser, at mange lande ikke er i stand til at udnytte de foreliggende muligheder på grund af kapacitetsproblemer i forvaltningen og infrastrukturen og med hensyn til menneskelige ressourcer. Det er derfor afgørende, at de centrale elementer i handelspolitikken understøttes med bl.a. handelsrelateret faglig bistand til styrkelse af landets egen kapacitet. Derfor bør EF også - ud over spørgsmål om markedsadgang, herunder også de ikke-toldsmæssige aspekter, beskæftige sig med problemer og begrænsninger på udbudssiden, konkurrenceevne, handelsrelaterede områder, handelsudviklingsforanstaltninger, teknologioverførsel, adgang til information og globale netværk samt strategier for at fremme investeringer og udvikling af den private sektor. Udviklingslandene og især de mindst udviklede lande må, hvis de virkelig skal have gavn af de muligheder, der ligger i globaliseringen, også selv sørge for et gunstigt indenrigspolitisk klima, som også fremmer bæredygtig udvikling. Omfattende strategier for udvikling af den private sektor er afgørende i denne henseende.

EF skal tilstræbe at få udviklingspolitikken, handelspolitikken og investeringspolitikken til at supplere og understøtte hinanden. Det bliver en af de største udfordringer i det kommende tiår. Det forudsætter, at udviklingsbistanden skal hjælpe og anspore udviklingslandene til at indarbejde bedste internationale praksis på basis af multilateralt forhandlede standarder på områder som arbejdsstandarder, forbrugerbeskyttelse, miljøbeskyttelse og investerings- og finansregler.

Betydningen af forsvarlige interne politikker og international styring, underbygget af globaliseringen

Siden 1948 er BNP i verden vokset med 3,7% om året, fremhjulpet af en hurtig udvikling i handelen (6% om året) og udenlandske direkte investeringer (12%). Det har betydet en firedobling af verdens BNP i reelle termer og en fordobling globalt af BNP pr. indbygger siden 1960. Det har dog ikke ført til nogen virkelig konvergens (f.eks. BNP pr. indbygger) mellem rige og fattige lande. Udviklingslandenes andel af verdens BNP er med 20% endnu lavere end i 1960 (21%), og BNP pr. indbygger-forholdet mellem udviklingslandene og de industrialiserede lande ligger stadig på omkring 1 til 20 i dollar-termer.

En analyse af denne periode fremhæver, hvor vigtig en forsvarlig intern regeringsførelse er. Globaliseringen gør det om noget endnu vigtigere at fremme makroøkonomisk stabilitet og strukturreformer. Bedre indenlandske strategier kræver også en mere effektiv international bistand. Dette fremhæver behovet for en stærkere policy-sammenhæng mellem internationale økonomiske politikker på områderne handel, finans og fremme af anvendelsen af internationalt forhandlede regler inden for miljø, forbrugerbeskyttelse og grundlæggende arbejdsstandarder. EU vil som udviklingslandenes største handelspartner og største bidstansyder skulle spille en større rolle med hensyn til at forbedre sammenhængen på såvel internationalt som EF-plan på disse områder.

3.4. Udvikling af den private sektor

Den private sektor er et "vækstlokomotiv" og en kilde til beskæftigelse og øget indkomst. Det er samtidig en central aktør og partner i udviklingsprocessen. Kommissionens strategi kombinerer støtte på makroniveau (med henblik på at forbedre erhvervmiljøet og investeringsklimaet) med støtte på mellemniveau (både finansielt og ikke-finansielt) og på mikroniveau for at forbedre erhvervslivets konkurrenceevne. Samråd med organisationer i den private sektor og styrkelse af disse organisationers kapacitet er en integreret del af strategien.

Med henblik på gennemførelsen af denne strategi medvirker Kommissionen til at formulere strategier for de enkelte lande og regioner med stor vægt på økonomiske og institutionelle reformer, men også støtte på mellem- og mikroplan. Kommissionen kan tilbyde faciliteter baseret på efterspørgsel/omkostningsdeling med det formål at gøre virksomhederne mere konkurrencedygtige og styrke kapaciteten i den private sektor og hos ikke-finansielle formidlende organer. For at fremme investeringer udefra og styrke det økonomiske samarbejde støtter Kommissionen investeringssamarbejde på tværs af grænserne omkring vedvarende og stabile investerings- og partnerskabsfremmende foranstaltninger, som kan sætte gang i samarbejdet mellem virksomhederne indbyrdes.

EF-støtten til udvikling af den private sektor bør styrkes og i højere grad fokusere på nedbringelse af fattigdommen, navnlig gennem øget vægt på lokal udvikling og udvikling af tjenester og faciliteter, som især imødekommer de fattiges behov. Man bør være særligt opmærksom på de specifikke behov hos mikrovirksomheder og små og mellemstore virksomheder og på at få udviklet en levedygtig finansiell sektor.

3.5. Sammenkædning af nødhjælp, genopbygning og udvikling

Politiske kriser og naturkatastrofer gør det stadig vanskeligere at skabe bæredygtig udvikling og gennemføre sektorpolitikker. I disse situationer bliver humanitær hjælp i mange tilfælde den eneste bistandskilde af betydning fra EF - og andre donorer - i de pågældende regioner. EF's Kontor for Humanitær Bistand (ECHO) får stadig flere anmodninger om at finansiere programmer i perioden efter, at en konflikt er afsluttet, og der ikke længere er tale om egentlig nødhjælp; det skyldes, at der ikke findes andre instrumenter, som er tilstrækkeligt fleksible og hurtige.

Kommissionen vil om kort tid forelægge en meddelelse om denne sammenkædning af nødhjælp og udvikling. Formålet er (1) at formulere strategier på nationalt og regionalt plan, som tager højde for de særlige forhold, der gør sig gældende umiddelbart efter kriser og væbnede konflikter, (2) at sikre, at Kommissionen og medlemsstaterne udnytter eksisterende analysekapacitet og instrumenter bedst muligt, og (3) at organisere de forskellige tjenestegrene inden for Kommissionen på en sådan måde, at der kan reageres hurtigt, planlægges i tide og sikres en gnidningsløs implementering af bistanden.

ECHO skal atter centrere sin indsats omkring sin egentlige opgave, og Kommissionen vil overveje, hvordan man kan sætte mere effektivt ind i situationer efter kriser og konflikter. Den nye AVS-EF-partnerskabsaftale indeholder f.eks. særlige finansielle bestemmelser herom, bl.a. for at der i forbindelse med vurderingen af landenes finansielle behov kan tages hensyn til de specifikke problemer, der gør sig gældende i lande, der netop har overstået væbnede konflikter¹⁴.

4. STRATEGISKE AKTIVITETER

4.1. Integreret ramme for EF-aktiviteterne

Der skal selvfølgelig tages hensyn til de særlige omstændigheder, der gør sig gældende i forskellige lande og regioner, men EF's udviklingssamarbejde ville vinde i synlighed og sammenhæng, hvis der blev vedtaget en fælles integreret ramme for udviklingsprogrammer og politikker for samtlige geografiske områder. Inden for en sådan ramme skal der arbejdes på at udbrede de mest hensigtsmæssige metoder, således som de er fastlagt inden for DAC.

¹⁴ Den nye AVS-EF-aftale indeholder en bestemmelse om, at indsatsen efter nødhjælpsfasen ved hjælp af effektive og fleksible mekanismer skal bidrage til at lette overgangen til selve udviklingsfasen, fremme de berørte befolkningsgruppers socioøkonomiske reintegrering, i videst muligt omfang fjerne årsagerne til krisen og styrke de nationale institutioner og bistå de lokale og nationale aktører med selv at formulere en politik for bæredygtig udvikling.

Integreret ramme for EF-aktiviteterne
Hovedmålsætning: Nedbringelse af fattigdommen
Strategiske områder i henhold til traktaten
A. Bæredygtig vækst, navnlig gennem fremme af vækst, der kommer hele befolkningen til gode, investeringer, beskæftigelse, social og menneskelig udvikling og miljøbeskyttelse
B. Integrering i verdensøkonomien, bl.a. gennem støtte til regionalt samarbejde og integration
C. Bekæmpelse af fattigdom
D. Demokrati, menneskerettigheder, retsstatsprincippet og i givet fald fredsbestrebelse og konfliktforebyggelse.

Generelt gældende principper (mainstreaming)
1 Virkning for nedbringelse af fattigdommen
2 Støtte til institutionel udvikling og styrkelse af kapaciteten i landene selv
3 Ligestilling mellem kønnene
4 Bæredygtig forvaltning og udnyttelse af miljø og naturressourcer
5 Styrkelse af økonomiske, sociale, politiske og kulturelle rettigheder.

Aktionsniveauer
➤ Globalt, regionalt, nationalt, lokalt
➤ Partnere og aktører (den offentlige sektor, den private sektor, det civile samfund)

Denne ramme bør anvendes som grundlag for landestrategier og programmering, men skal tilpasses partnerlandenes individuelle omstændigheder og særlige forhold og kan også videreudvikles og løbende ændres. Dialogen om landestrategierne bliver afgørende for valget af, hvordan de enkelte elementer i skemaet skal iværksættes. Skemaet bør ligeledes lægges til grund for fordelingen af opgaverne mellem EF og medlemsstaterne.

4.2. Behov for differentiering

Den regionalt baserede strategi og det forhold, at der eksisterer flere partnerskaber med grupper af lande, bør snarere tilskynde til end modvirke bestræbelser på at skabe større sammenhæng i udviklingssamarbejdet. Disse partnerskaber udgør en nyttig ramme for en politisk dialog både på det økonomiske, det sociale og det miljømæssige område. På denne måde kan partnerskaberne sikre, at der tages hensyn til partnerlandenes forskelligartede forhold, og det kan afgøres sag for sag, hvilken ekstra værdi EF's medvirken kan bibringe udviklingsindsatsen.

Inden for denne overordnede ramme må EF's udviklingsstrategier nødvendigvis differentieres efter det enkelte partnerlands udviklingsniveau - baseret på en lang række socioøkonomiske indikatorer - og graden af dets integrering i verdensøkonomien - baseret på økonomiske og sociale indikatorer og fattigdomsindikatorer.

Desuden må afdækningen af, hvilke sektorer EF kan koncentrere sig om, baseres på en dialog med andre donorer om deres politikker og specifikke bistandsaktioner. I denne dialog bør EF gøre det klart, at det ikke kan yde støtte på alle områder.

4.3. Prioriterede indsatsområder for EF's udviklingsbistand

Det er nødvendigt at ændre prioriteringen af indsatsområderne for EF's udviklingsbistand, som det også påpeges i de i afsnit 2.3. nævnte evalueringer. EF's udviklingssamarbejde skal satse på færre aktiviteter, men til gengæld udføre dem bedre for at opnå større effekt. Navnlig må EF beslutte sig for, på hvilke områder inden for udviklingssamarbejdet, det skal koncentrere sine menneskelige ressourcer både i hovedkvarteret i Bruxelles og ude omkring i delegationerne. En sådan ændret prioritering skal baseres på en kombination af to hovedkriterier: for det første skal de udvalgte områder bidrage til at realisere målet med udryddelse af fattigdom samt bæredygtig udvikling; for det andet skal EF-indsatsen tilvejebringe den ekstra værdi, som er omtalt i afsnit 2.4.

De udvalgte områder skal desuden knyttes sammen og være gensidigt selvforstærkende, således at den indre sammenhæng i Fællesskabets udviklingspolitik opretholdes og øger sin gennemslagskraft. Samtidig skal der fortsat opereres med tilstrækkeligt mange forskellige områder, så indsatsen kan tilpasses det enkelte lands behov og dets egen udviklingsstrategi. Det kan imidlertid opnås, uden at EF involverer sig direkte i en bestemt sektor. Der skal arbejdes for en bedre koordinering, øget samfinansiering og delegering af beføjelser, og der må gennemføres en arbejdsdeling i forhold til det enkelte land.

Kommissionens menneskelige ressourcer til udviklingssamarbejdet vil blive koncentreret på de nævnte områder og de områder, der er nødvendige for at implementere de tværgående principper. På andre områder kan EF fortsat finansiere foranstaltninger, men primært ved at støtte initiativer fra partnerdonorer og -institutioner. Det er netop, hvad effektiv koordinering og komplementaritet går ud på.

I betragtning af, hvor lang tid det tager at forberede programmer, bør denne sektorfokusering kunne afspejles i fuldt omfang i EF-programmerne i løbet af fire år. På områder, der ligger uden for de nævnte, bør EF styrke sine muligheder for at bidrage til andre donores programmer.

Det foreslås, at aktiviteterne i forbindelse med EF's udviklingssamarbejde koncentrerer på følgende prioriterede indsatsområder. Rækkefølgen er tilfældig og afspejler ikke nogen prioriteringsorden. De prioriterede indsatsområder skal snarere ses som værende indbyrdes afhængige af hinanden.

1. Handel og udvikling, herunder udvikling af handelspolitikker, bistand til integrering i det multilaterale handelssystem og på verdensmarkedet, bl.a. gennem handelsrelateret faglig bistand og støtte til styrkelse af handelskapaciteten og den private sektors konkurrenceevne

Uden integration i verdensøkonomien, enten direkte eller indirekte ved hjælp af regionale handelsaftaler, vil udviklingen ikke kunne blive bæredygtig. Handel er for alle lande en vigtig faktor i væksten og velstandsskabelsen. Dette er på den ene side utilstrækkeligt til at befordre udviklingen, som også afhænger af

velstandsfordelingen, men det er på den anden side en forudsætning for, at fattigdommen kan udryddes varigt på lang sigt.

Det Europæiske Fællesskab har enekompetence for handelspolitikken. Det er udviklingslandenes største handelspartner. Fællesskabet er på dette grundlag velplaceret med hensyn til at indføre en handelsdimension i sin udviklingspolitik. For at Den Europæiske Union med held kan kombinere handel og bistand, må det ske på fællesskabsplan.

2. Regional integration og samarbejde, herunder behandling af grænseoverskridende økonomiske, sociale og miljømæssige problemer

Regional integration er et nøgleelement i bæredygtig udvikling i alle regioner. Mange udviklingslande har valgt regional integration som et middel til at integrere deres økonomi i verdensøkonomien.

Regional integration har imidlertid andre aspekter, der relaterer direkte til udryddelse af fattigdom og bæredygtighed. Den omfatter en vigtig institutions- og kapacitetsopbygningskomponent og er den eneste effektive måde at behandle grænseoverskridende problemer på. Sidst men ikke mindst er regional integration i mange områder i verden blevet det mest effektive middel til forebyggelse og løsning af konflikter.

EF's egne erfaringer på dette felt taler for, at det her får en aktiv og ledende rolle. Det vil ikke sige, at Fællesskabets erfaringer blot kan eller bør kopieres i andre regioner i verden. Men ingen anden international aktør har så mange midler til sin rådighed til at støtte og fremme regional integration mellem udviklingslandene som Fællesskabet. Fællesskabets politiske dialog, handelsforbindelser og udviklingssamarbejde antager alle en efterhånden voksende regional dimension. Det gælder på alle prioriterede områder i Fællesskabets udviklingssamarbejde, der præsenteres her.

3. Støtte til makroøkonomiske politikker med en klar sammenkædning med strategier for bekæmpelse af fattigdommen, navnlig sektorprogrammer på sociale områder (sundhed, undervisning og uddannelse)

Økonomisk vækst gennem handel skal være en del af bestræbelserne for udryddelse af fattigdom. Det forudsætter, at gevinsterne ved handelen fordeles retfærdigt. I mange udviklingslande drager kun et mindretal af befolkningen fordel af den økonomiske vækst. Den yderst ulige indkomstfordeling er desuden faktisk en hindring for indenlandsk økonomisk vækst, fordi den hæmmer den indenlandske efterspørgsel.

Foruden betydningen af indkomstfordelingen er den makroøkonomiske politik nøglen til at sikre en bæredygtig og tilgængelig social service. Sektorprogrammer inden for sundhed og uddannelse, som er et centralt element i enhver strategi for udryddelse af fattigdom, bliver ikke bæredygtige, hvis der ikke tages hensyn til de makroøkonomiske forhold, som de fungerer under. Det er derfor af hensyn til nyttevirkninger og gennemslagskraft nødvendigt lige fra begyndelsen af at integrere dem i den makroøkonomiske politik, særlig i udviklingslande, der planlægger eller allerede gennemgår strukturreformer. I lande, hvor de makroøkonomiske reformer har været en succes, bør finansieringen af sektorprogrammer inden for sundhed og uddannelse fortsætte, hvis der er behov derfor. Det vil være lettere at opretholde en

makroøkonomisk stabilitet, hvis beslutningsprocessen indgår i regionale rammer, som kan sikre monetær stabilitet, stabile handelsforbindelser og pålidelige kommunikations- og transportnet.

EF har i de seneste år mobiliseret betydelige finansielle midler og opnået stor ekspertise inden for støtte til makroøkonomiske politikker i udviklingslande. Kommissionen er gået foran i debatten om sammenhængen mellem makroøkonomiske politikker og sektorpolitikker inden for sundhed og uddannelse, som er nogle af de mest afgørende sektorer i en bæredygtig udviklingsproces. Dens bestræbelser for en integration af den økonomiske politik med socialpolitikken og for fastlæggelse af sociale sektorkriterier, som er resultatorienterede, værdsættes af dens donorpartnere. Det har finansieret grænseoverskridende makroøkonomiske programmer til at lette den regionale økonomiske vækst og stabilitet. IMF og Verdensbanken har gjort Kommissionen til deres foretrukne europæiske partner i drøftelser af strukturtilpasningsforanstaltninger i udviklingslandene.

4. Transport

Pålidelig og bæredygtig transport spiller en nøglerolle i adgangen til grundlæggende social service. Ikke blot den formelle men også den uformelle økonomi i mange udviklingslande udvikler sig langs transportruter. En sektorpolitik inden for transport er nødvendig for at gøre den bæredygtig, for at holde den i balance i social, økonomisk og miljømæssig henseende. Mange steder i verden afspejler transportnettene historiske handelsmønstre. Regional integration afhænger således i vid udstrækning af, at der skabes og opretholdes pålidelige transportforbindelser.

Transport er et område, hvor Fællesskabets komparative fordel kan henføres til, at den i mange år har været den største donor i sektoren og derfor har opbygget både erfaring og ekspertise. I nyere evalueringsrapporter fremhæves da også kvaliteten af og merværdien ved Kommissionens støtte til transportsektoren i udviklingslandene. Fællesskabet kan desuden mobilisere de betydelige indledende investeringer, der er nødvendige til at oprette transportnet. Samtidig kan Fællesskabet med støtte til integrationen af sektortransportpolitikker med makroøkonomisk reform og finansreform hjælpe udviklingslandene med at garantere den nødvendige løbende vedligeholdelse til, at transportnettene blive bæredygtige.

5. Strategier for fødevarerikkerhed og udvikling af landdistrikter

Sammen med sundhed og udvikling er fødevarerikkerhed et væsentligt element i enhver strategi for fattigdomslempelse. Fødevarerikkerhed er et anliggende, der direkte angår det store flertal af de fattige i udviklingslandene, som lever i landdistrikter. En sammenhængende politik for fødevarerikkerhed reducerer behovet for fødevarerhjælp og hjælper til at indskrænke de betydelige skader på miljøet, som kampen for at skaffe mad medfører. I modsætning til fødevarerhjælp skal fødevarerikkerhed indgå i bredere rammer for bæredygtig udvikling af landdistrikter. Kun inden for sådanne rammer, der samler de økonomiske, sociale og miljømæssige aspekter og kønsaspektet under ét, kan der garanteres fødevarerikkerhed. Fødevarerikkerhed omfatter også et vigtigt regionalt element, idet den ofte kan garanteres ved regional snarere end national produktion og distribution. Endelig er fødevarerikkerhed et af de første anliggender, der skal behandles i forbindelse med overgangen fra humanitær bistand og katastrofebistand til langsigtet udvikling.

På dette område, som hænger nøje sammen med strategier for bekæmpelse af fattigdommen, har EF følgende komparative fordele: sin kritiske masse i økonomisk henseende, fødevarerens betydning i sammenkædningen af humanitær bistand, genopbygning og udvikling, sine erfaringer på dette område og et længere samarbejde om forskning og udvikling. Fællesskabet har her været i første række blandt donorerne, som ønsker at lette fødevarerens sikkerhed gennem en regional tilgang omfattende indkøb på regionale markeder i udviklingslandene.

6. Institutionel kapacitetsopbygning, god regeringsførelse og retsstatsprincippet

Det er almindeligt anerkendt, at manglende institutionel kapacitet og institutionel kontrol med anvendelsen af offentlige midler er en grundlæggende hindring for bæredygtig udvikling. På alle ovennævnte områder er der behov for velfungerende institutioner med evne til langsigtet planlægning til at opnå de ønskede virkninger af bistanden. Uden institutioner, der er i stand til at analysere fattigdom i alle dens facetter, kan virkningerne overhovedet ikke måles. Institutionel kapacitetsopbygning må derfor være et nøgleelement i bekæmpelsen af fattigdom. Her spiller god regeringsførelse og retsstatsprincippet en central rolle med hensyn til at sikre samfundsfred og økonomisk vækst. Endelig vil udviklingslandene skulle opbygge deres forhandlingskapacitet i internationale fora, der beskæftiger sig med f.eks. økonomisk politik, handel, sociale anliggender og miljøbeskyttelse.

Samarbejdet på dette område afspejler sig i den nyligt forhandlede AVS/EF-aftale, ALA- og MEDA-forordningerne, det igangværende samarbejde som led i TACIS og OBNOVA og instrumenter som menneskerettighedsforordningen. Også den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik slår igennem på dette prioriterede område. Kommissionen foreslår derfor at styrke sin egen kapacitet til at forvalte programmer på dette område og side om side hermed at intensivere samarbejdet med andre donorer.

* * *

På alle disse områder skal der tages hensyn til nogle tværgående principper (god regeringsførelse, menneskerettigheder, retsstatsprincippet, virkningen for nedbringelse af fattigdommen, institutionel styrkelse og opbygning af landets egen kapacitet, ligestilling mellem kønnene, miljø¹⁵).

Desuden vil den humanitære bistand fortsat være et afgørende element i Kommissionens bestræbelser på at reagere hurtigt på humanitære kriser rundt om i verden.

5. PARTNERSKABER

5.1. Opbakning og aktiv medvirken i modtagerlandene

Kvaliteten af dialogen med partnerlandene er nøglen til vellykkede udviklingspolitikker. Partnerskab, befolkningens opbakning til og medvirken i udviklingsprocesserne, styrkelse af den institutionelle og administrative kapacitet og

¹⁵ F.eks. er der for nylig i en meddelelse (KOM(1999) 499) gjort rede for, hvordan miljøspørgsmålene skal integreres.

de menneskelige ressourcer, mindske af afhængigheden af udenlandsk bistand, inddragelse af økonomiske og sociale aktører og repræsentanter for det civile samfund og koordinering mellem donorerne er alt sammen principper, som der i dag er bred enighed om i donorkredse.

Disse principper kræver nye gennemførelsesbestemmelser og grundlæggende ændringer i procedurer og metoder. Rent politisk bygger de på respekten for de væsentlige elementer, som siden 1995 systematisk er indføjet i alle aftaler med tredjelande (respekt for menneskerettighederne, de demokratiske principper og retsstaten). Der bør også tilskyndes til at indføre god forvaltningsskik, hvilket navnlig indebærer gensidige forpligtelser til at sikre en åben og ansvarlig forvaltning af de finansielle ressourcer, der er øremærket til udvikling, og til at forhindre og bekæmpe korrupsion¹⁶.

5.2. Inddragelse af det civile samfund

Kommissionen betragter det civile samfund som en af grundpillerne i udviklingspolitikken. Et tæt samarbejde med og støtte til det civile samfund er afgørende for at sikre den bredest mulige deltagelse fra alle sektorer i samfundet og skabe forudsætninger for større lighed, inddragelse af de fattige i fordelingen af goderne ved den økonomiske vækst og styrkelse af samfundets demokratiske struktur. Det skal ske i fuld respekt for de forskelligartede og indbyrdes komplementære funktioner og opgaver, der varetages af staten, decentrale lokale myndigheder og den private sektor.

Kommissionen samarbejder med en lang række aktører fra det civile samfund, bl.a. menneskerettighedsgrupper og -organisationer, græsrodsorganisationer, kvindeorganisationer, ungdomsorganisationer, organisationer for børns velfærd, miljøbevægelser, landbrugsorganisationer, fagforeninger, forbrugersammenslutninger, religiøse organisationer, udviklingsstøttestrukturer (ngo'er og undervisnings- og forskningsinstitutioner), kulturelle sammenslutninger og medierne. Udvælgelsen af partnere fra det civile samfund foregår på grundlag af deres evne til at afdække og imødekomme befolkningens behov, deres kompetence på specifikke områder, deres demokratiske karakter og gennemsigtigheden i deres drift og ledelse samt deres evne til at styrke det civile samfund i partnerlandene.

EF-politikken vil fremover tage sigte på at styrke det civile samfund og i endnu højere grad inddrage aktører fra det civile samfund i udviklingssamarbejdet. Det vil bl.a. indebære fastlæggelse af metoder og rammer på følgende felter:

- information, høring og dialog med aktører fra det civile samfund om formuleringen af udviklingspolitikker og -strategier
- styrkelse af kapaciteten hos aktørerne fra det civile samfund
- inddragelse af aktørerne fra det civile samfund i gennemførelsen af samarbejdsprogrammer
- decentraliseret samarbejde, hvor aktører på lokalt plan får direkte ansvar for udformningen og gennemførelsen af samarbejdsprogrammer.

¹⁶ Den nye AVS-EF-partnerskabsaftale er et godt eksempel på nyskabende fremgangsmåder på dette felt.

5.3. Større komplementaritet gennem sektorstrategien

Der skal sættes på at formulere EU-sektorpolitikker og ydes støtte til nationale sektorpolitikker. I overensstemmelse med nationale politikker og EU-strategierne bør man fremskynde omlægningen af bistanden fra at være "projektbaseret" til at blive "sektorprogrambaseret". En sådan strategi vil gøre det lettere at skaffe fuld lokal opbakning og selvstændig medvirken fra partnerlandenes side og fremme koordineringen mellem donorerne og harmoniseringen af procedurer og vil samtidig gøre den økonomiske bistand mere effektiv og give et helhedsbillede af problemerne i en bestemt sektor. Denne proces må styres meget omhyggeligt for at sikre effektiv kombination af ressourcerne til de sektorer, der støttes, fornuftig forvaltning af offentlige midler og respekt for den nationale suverænitet. Strategien vil også gøre det lettere at anvende direkte budgetstøtte i de tilfælde, hvor partnerskabet og kapaciteten i en given sektor er tilstrækkeligt moden dertil; det repræsenterer en mere resultatorienteret form for bistand. Strategien forudsætter en omfattende politisk dialog om specifikke sektorer, styrkelse af kapaciteten og sammenhæng og sammenkædning med makroøkonomisk støtte.

Desuden ville en koncentration af EF's indsats med hensyn til formuleringen af sektorpolitikker og -programmer virke fremmende for komplementariteten, koordineringen og samfinansieringen af foranstaltninger med andre donorer. Et sådant skridt ville få en række konsekvenser, navnlig med hensyn til at undlade at stille betingelser for bistanden.

Verdensbankens såkaldte "Comprehensive Development Framework" og for nylig også den strategi for bekæmpelse af fattigdom, Banken har lanceret som et grundlag for at gøre nedbringelse af fattigdommen til et generelt mål for nationale strategier for bæredygtig udvikling og for donorerens udviklingspolitikker, er hensigtsmæssige redskaber for tilvejebringelse af en effektiv komplementaritet og arbejdsdeling.

På de områder, hvor Kommissionen har en komparativ fordel, og på de prioriterede indsatsområder, der er anført i afsnit 4.3., vil den tage initiativ til at koordinere medlemsstaternes indsats, særlig i forbindelse med tilgangen med sektorprogrammer.

6. BISTANDENS IMPLEMENTERING

6.1. Øget effektivitet gennem administrative reformer

Der er i øjeblikket forberedelser i gang til en nybehandling af forvaltningen af Fællesskabets bistand efter principperne i hvidbogen om reformen, der blev vedtaget den 1. marts 2000. De reformer, der drøftes i øjeblikket, omfatter følgende:

- Forvaltningen af projektcyklussen skal samles i en ny formidlingsstruktur med en større kapacitet, og der skal etableres en klar forbindelse mellem programmeringen, budgetprocedurerne, evalueringen og feedback til den næste programmeringscyklus.
- Selve strategien for programmeringen af bistand vil blive meget grundigt gennemgået for at få den til at afspejle de politiske målsætninger og prioriteringen af opgaverne. Der vil blive lagt øget vægt på flerårig programmering for at sikre den rette "policy mix" for de enkelte lande og regioner i relation til den førte politik og i relation til EF-instrumenterne. Der skal samtidig tages hensyn til den

politiske dialog med modtagerlandene. En "kvalitetssikringsgruppe" skal føre tilsyn med sammenhængen og kvaliteten af programmeringen.

- Der skal ske en mere omfattende delegering af beføjelser i relation til projektforvaltningen ud til Kommissionens eksterne delegationer og, hvor forholdene tillader det, til myndighederne i modtagerlandene. Delegationernes opgaver og funktioner skal tilpasses for at sikre den bedst mulige udnyttelse af dette meget store netværk og drage fordel af delegationernes praktiske erfaring.

6.2. Behov for bedre politiske styringsstrukturer og udvalgsprocedurer

Den politiske kontrol og styring, som Europa-Parlamentet og medlemsstaterne udøver over EF's udviklingsprogrammer, bør forbedres. Hvis disse funktioner koncentrerer omkring spørgsmål vedrørende strategi og sammenhæng, vil det gøre forvaltningen mere effektiv og "lettere" og samtidig medvirke til at målrette udviklingsprogrammerne mere direkte mod de prioriterede indsatsområder.

Især må Rådets arbejdsgrupper og udvalg i højere grad koncentrere sig om politiske retningslinjer, periodisk gennemgang af individuelle landestrategier, sektorstrategier og spørgsmål, der kræver en europæisk forhåndskoordineret forud for internationale drøftelser. I forbindelse med et løbende programmeringssystem forudsætter det, at de administrative regler tilpasses, så tidsfristerne for færdiggørelsen af de strategiske revisioner kan overholdes¹⁷.

Det forudsætter også, at der må anvendes mindre tid på godkendelsen af de enkelte projekter, samtidig med at der sikres fuldstændig åbenhed omkring samråd og høringer om politiske spørgsmål og regelmæssig ex post-rapportering om programmernes forløb.

Endelig vil Kommissionen som opfølgning af denne meddelelse forelægge Rådet rammerne for de landestrategidokumenter, som skal være det vigtigste instrument til at lede, forvalte og revidere EF-bistandsprogrammerne.

6.3. Tiltag for at give udviklingsbistanden øget virkning

Karakteren af EF's samarbejdsinstrumenter må tilpasses til partnerlandenes behov og kapacitet. Den seneste stigning i antallet af lande, der hærges af konflikter, eller som er "politisk skrøbelige", gør det nødvendigt at udvikle hensigtsmæssige interventionsmetoder. Det kræver dels, at der er den nødvendige sammenhæng mellem nødhjælp, hjælp til genopbygning og udviklingsforanstaltninger, og dels, at der udvikles metoder til at yde direkte støtte til den berørte befolkning med særlig vægt på de mest sårbare befolkningsgrupper.

Der bør udvises større selektivitet ved gennemførelsen af programmerne og fordelingen af ressourcer mellem landene inden for de enkelte store regionale rammebælter. Det betyder, at ressourcerne - begyndende med generel finansiel programmering - fordeles ikke blot på grundlag af behov, men også på grundlag af landenes egen indsats med hensyn til politiske reformer og resultater. Indsatsen med

¹⁷ Dette spørgsmål er omhandlet i en erklæring fra Rådet og Kommissionen om programmeringsprocessen, som er knyttet til den nye AVS-EF-partnerskabsaftale.

hensyn til institutionel kapacitetsopbygning skal hjælpe til, at partnerlandene bliver sig deres finansielle ansvar klart.

EF skal fortsætte den igangværende vurdering af mulighederne for at stille betingelser for bistanden, hvilket ikke længere udelukkende er relevant for støtte til betalingsbalancen, men også for andre interventionsmetoder. Inden for disse rammer skal betingelserne for udbetaling af støtte ikke længere kun afhænge af, hvilke foranstaltninger regeringerne iværksætter, men snarere af de resultater, de opnår; vurderingen skal ske på grundlag af på forhånd godkendte indikatorer. Det skulle gøre det muligt at give landene større handlefrihed med hensyn til, med hvilke metoder og midler de vil opnå de ønskede resultater, og giver tanken om en selvstændig udviklingsindsats i modtagerlandene reel mening. Det ville i fuld overensstemmelse med indførelsen af et nyt system for ressourcefordelingen indebære, at man forlader det nuværende "stop-go"-udbetalingssystem ("ja/nej") til fordel for et mere kontinuerligt system ("mere/mindre"), der kun gør udbetalingernes størrelse og ikke hele bistanden afhængig af de opnåede resultater.

Der må gøres noget ved problemet omkring opsplitningen af bistandsinstrumenterne. Hvert program har sit eget retsgrundlag og sine egne procedurer og allokeringkriterier (de midler, EF har til rådighed, er spredt på over 60 forskellige budgetposter, hvortil kommer EUF-midlerne, som ligger uden for budgettet). Denne opsplitning virker ikke fremmede hverken for en fornuftig forvaltning eller for den indbyrdes sammenhæng mellem udviklingsprogrammerne. Derfor ville det være ønskeligt med tiden at harmonisere finansieringsinstrumenternes funktion, begyndende med optagelse af EUF på budgettet sammen med en indskrænkning og omgruppering af budgetposterne omkring en række centrale emner.

Man bør i forbindelse med revisionen af finansforordningen overveje muligheden for at lade en del af de forvaltningsmæssige omkostninger finansiere over interventionsbevillingerne til samarbejdsprogrammer, som det er praksis hos andre donorer.

Med udgangspunkt i de retningslinjer, Ministerrådet vedtog i 1998, må forbindelserne mellem EF og medlemsstaternes repræsentanter i partnerlandene tages op til nyvurdering for at sikre tættere kontakt og få etableret mere effektive og regelmæssige koordinerings- og samarbejdsmechanismer.

6.4. Forbedring af den interne kontrol

Det påpeges i de fleste evalueringsrapporter, at de eksisterende interne kontrolmetoder lader meget tilbage at ønske, fordi de både er alt for påtrængende og samtidig ikke særligt effektive. Det store antal kontrolforanstaltninger og de mange forhåndsgodkendelser, der kræves, reducerer de berørte tjenestegrenes ansvar og indebærer en urimelig arbejdsbyrde.

Som forklaret i hvidbogen om reform vil den forudgående visering blive foretaget af inspektører, der gradvis overflyttes til de operationelle generaldirektorater. Herefter afskaffes den forudgående visering, og kontrollen integreres i de relevante kontorer i de operationelle generaldirektorater. Fordi inspektørerne dermed bringes nærmere de foranstaltninger, som de skal kontrollere, bliver finansforvaltningen og -kontrollen mere effektiv og sikrer samtidig en klarere ansvarsfordeling.

6.5. Øget tilsyn, evaluering og feedback

Som led i det aktivitetsbaserede forvaltningssystem (ABM), der indføres i hvidbogen om reform, vil der med overvågningen og evalueringen til vurdering af aktiviteterets nyttevirkning og omkostninger kunne leveres væsentlig feedback til processen, for at aktiviteterne således bedre kan identificeres.

Der skal indføres tilsynssystemer, hvori der indgår kvantitative og kvalitative præstationsindikatorer, der fokuserer på resultaterne. Det vil gøre det lettere at få reel feedback fra de ansvarlige "i marken". Brugen af tilsynsindikatorer gøres til et generelt krav, og disse indikatorer skal være baseret på de indhøstede erfaringer og de undersøgelser, DAC har gennemført, så man sikrer den fornødne sammenhæng og overensstemmelse med internationale målsætninger.

Evalueringsfunktionen bør udbygges for at skabe større åbenhed og ansvarlighed, støtte forvaltningsfunktionen og give øget viden og erfaring. Det gælder for alle de geografiske områder, hvor EF yder udviklingsbistand, at evalueringerne og konklusionerne af dem bør udnyttes mere systematisk og harmoniseret. Det forudsætter direkte feedback fra den politiske dialog med modtagerne og fra delegationerne, som skal udnyttes i de politiske beslutninger og programmeringen i hovedkvarteret i Bruxelles. Det kræver også mere systematisk ex ante-evaluering af både programmer og projekter til brug for de politiske og konkrete vurderinger og programmeringen.

7. KONKLUSION

Det Europæiske Fællesskab bør foretage forbedringer af kvaliteten og virkningerne af sin udviklingspolitik gennem en tilpasning af tilgangen. I relation til det politiske og strategiske plan er der behov for følgende:

- en bedre integrering af de økonomiske, handelsmæssige og politiske aspekter af udviklingssamarbejdet gennem:
 - styrkelse af sammenhængen mellem handel og udvikling med særlig vægt på de fattigste lande for at hjælpe dem til en gnidningsløs, gradvis og frugtbar integrering i verdensøkonomien
 - centrering af udviklingspolitikken omkring målet om at nedbringe fattigdommen inden for den generelle ramme for EU's eksterne forbindelser
 - fortsat udnyttelse af andre af Fællesskabets virkemidler i dets eksterne forbindelser og i denne sammenhæng stræbes der systematisk mod den størst mulige sammenhæng mellem udviklingspolitik og andre EF-politikker, som indvirker på udviklingslandene, f.eks. inden for handel, landbrug, fiskeri, migration, forskning og teknologisk udvikling og miljø
- bedre sammenhæng mellem nødhjælp, genopbygning og udvikling, navnlig på de sociale områder, som er væsentlige for de mest sårbare grupper i befolkningen
- vedtagelse af en integreret ramme for udviklingspolitikken og fastlæggelse af fælles politiske retningslinjer for sektorudvikling baseret på de prioriterede områder, der er omtalt i dette dokument

- koncentration af EF's bistandsaktiviteter på nogle færre prioriterede indsatsområder og sektorer inden for den overordnede strategi, herunder større fokus på budgetstøtte og sektorprogrammering
- bestræbelser på en bedre koordination mellem medlemsstaternes bilaterale udviklingsprogrammer og inden for sektorprogrammer - i videst muligt omfang med anvendelse af modtagerlandenes egne procedurer
- bedre sammenhæng mellem Fællesskabets politiske holdninger over for udviklingslandene i Bretton Woods-institutionerne, WTO og forskellige FN-organer eller andre norm- og standardsættende instanser
- styrkelse af EU's tilstedeværelse og indflydelse i internationale fora, hvor udviklingspolitikken drøftes

I relation til gennemførelsen bør Fællesskabet anvende de generelt gældende principper og opnå større effektivitet med følgende midler:

- formulering af konkrete konklusioner på grundlag af principperne om partnerskab, medindflydelse, selvstændig medvirken, ejerskab og anvendelse af metoder, der anerkendes internationalt som værende de mest hensigtsmæssige
- afpudsning af kriterierne for fordeling af finansielle ressourcer, for at lægge større vægt på resultater og indsætte passende betingelser
- yderligere decentralisering og dekoncentration af opgaverne
- samling af forvaltningen af projektcyklussen under ét ved at sikre en forbindelse mellem programmering, budgetprocedurer, evaluering og feedback til den næste programmeringscyklus
- forbedring af tilsyn og evaluering
- omdefinering af Kommissionens, medlemsstaternes og Europa-Parlamentets funktioner i relation til programmering for at gøre den mere effektiv.

Kommissionen agter gradvis at øge sin evne til at levere troværdige statistikker om virkningerne af indsatsen på disse områder.

Kommissionen vil begynde at udarbejde årsrapporter til Rådet og Parlamentet om EF's udviklingsbistand i et forsøg på at samle de mange rapporter, der kræves på forskellige delområder. Formålet er at:

- rapportere om iværksættelsen af de vedtagne politikker
- tilpasse den politiske prioritering og målsætningerne, hvor det er nødvendigt
- gennemgå de prioriterede indsatsområder for EF's strategiske aktiviteter.

Rådet og Europa-Parlamentet opfordres til at arbejde sammen med Kommissionen om at realisere de forslag og ideer, der er beskrevet i denne meddelelse.

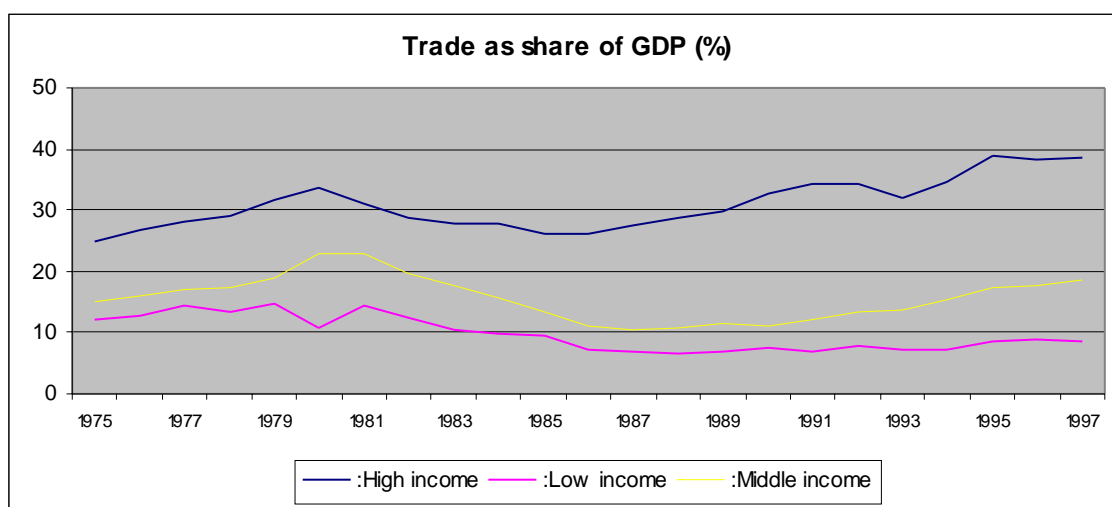
* * *

BILAG 1

Udviklingslandenes integrering i verdensøkonomien - tendenser

(Handel med varer)

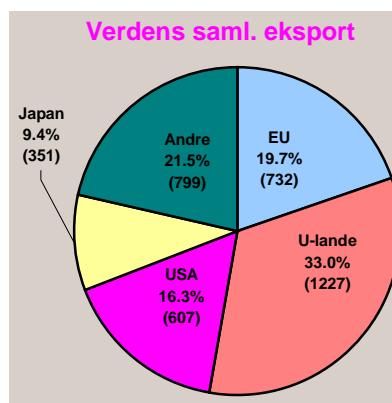
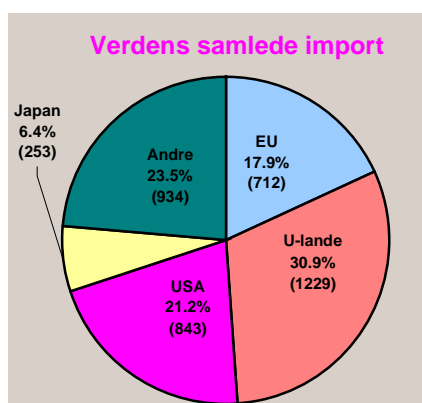
I første halvdel af 1980'erne kunne der registreres en nedgang i udviklingslandenes handel. Det skyldtes gældskrisen (som resulterede i faldende import) og de efterfølgende stabiliseringsprogrammer, som midlertidigt lagde en dæmper på den økonomiske aktivitet. Siden 1985 er handelen vokset tre gange hurtigere end i det foregående tiår. Udviklingslandene tegner sig i dag for næsten 35% af verdens samlede eksport og 31% af importen. Det er imidlertid primært landene i mellemindkomstgruppen, der har æren for denne samlede stigning. Lavindkomstlandene lider stadig under gældskrisen, og deres handel er enten stagnerende eller i visse tilfælde endog faldende.



Kilde: Verdensbanken, 1999.

Udviklingslandenes andel af verdenshandelen

(% (mia. ECU) ekskl. intern EU-handel)



BILAG 2

EF-BISTANDEN I TAL

SAMLET BISTAND TIL TREDJELANDE 1986-1998
EF-bistanden er vokset betydeligt i det seneste tiår fra i alt 4,2 mia. EUR i indgåede forpligtelser i 1988 for alle regioner under ét til 8,6 mia. EUR i 1998. Af dette beløb udgør 6,8 mia. EUR bistand til udviklingslande og 1,8 mia. EUR bistand til andre lande.

REGIONAL FORDELING AF EF-BISTANDEN 1988-1998							
	1988 (mio. EUR)	%	1990 (mio. EUR)	%	1998 (mio. EUR)	%	1998 i % af total
AVS (inkl. Sydafrika)	2 899	69,4	1 393	52,1	2 983	43,6	34,7
Asien	226	5,4	317	11,8	617	9,0	7,2
Latinamerika	159	3,8	222	8,3	485	7,1	5,6
Middelhavs- området	309	7,4	386	14,4	1 368	20,0	15,9
Central- og Østeuropa	1	0,0	110	4,1	614	9,0	7,1
NIS	-	-	-	-	243	3,6	2,8
Ikke specificerbar bistand	582	13,9	249	9,3	534	7,8	6,2
Off. udviklings- bistand i alt	4 176	100	2 678	100	6 843	100	79,4
Off. omstillings- bistand*	20		578		1 771		
Tilsammen	4 196		3 256		8 614		100

* Bistand til lande i en omstillingsfase (DAC-definitioner)

Kilde: ODI, 1999

BILAG 3

OFFENTLIG UDVIKLINGSBISTAND EFTER KATEGORIER AF MODTAGERLANDE

	Mindst udv. lande		Andre lavindkomstlande		Lavere mellemindkomstlande		Højere mellemindkomstlande		Højindkomstlande	
	1986/87	1996/97	1986/87	1996/97	1986/87	1996/97	1986/87	1996/97	1986/87	1996/97
Tyskland	37,4	29,6	26,1	36,3	29,4	28,4	6,8	5,4	0,3	0,3
Østrig	21,8	21,5	14,0	35,9	62,0	35,7	1,1	5,9	1,1	1,0
Belgien	64,7	43,7	19,6	23,5	13,1	26,0	1,5	6,8	0,1	0,0
Danmark	49,6	47,4	33,9	26,8	14,7	17,8	1,8	8,0	0,1	0,0
Spanien	39,1	21,2	15,5	26,6	42,4	45,8	2,9	6,4	0,1	0,0
Finland	56,9	41,0	30,0	34,8	11,4	20,3	1,6	3,9	0,1	0,0
Frankrig	35,3	27,9	26,3	26,8	17,0	23,5	6,8	6,7	14,7	15,0
Irland	67,5	66,2	23,7	17,2	7,7	9,4	1,0	7,2	0,0	0,0
Italien	60,4	37,6	23,9	33,2	14,0	19,3	1,7	9,8	0,0	0,1
Luxembourg	-	37,1	-	26,0	-	26,1	-	10,7	-	0,1
Nederlandene	42,2	39,4	29,5	27,0	20,3	21,6	1,9	5,7	6,0	6,3
Portugal	-	91,6	-	2,8	-	3,9	-	1,6	-	-
Storbritannien	44,9	38,4	34,8	37,1	10,5	17,2	8,1	7,2	1,6	0,1
Sverige	54,0	41,6	35,8	28,1	8,7	24,3	1,5	6,0	0,1	0,0
EU-lande	44,3	34,2	27,6	30,6	18,8	24,2	4,7	6,5	4,6	4,6
EF-bistand	51,3	33,6	24,1	20,2	22,1	38,3	1,8	7,5	-	-
DAC i alt	38,1	31,5	26,9	31,6	27,9	29,7	4,2	5,1	2,9	2,1

BILAG 4

EF-BISTAND - SEKTORMÆSSIG FORDELING

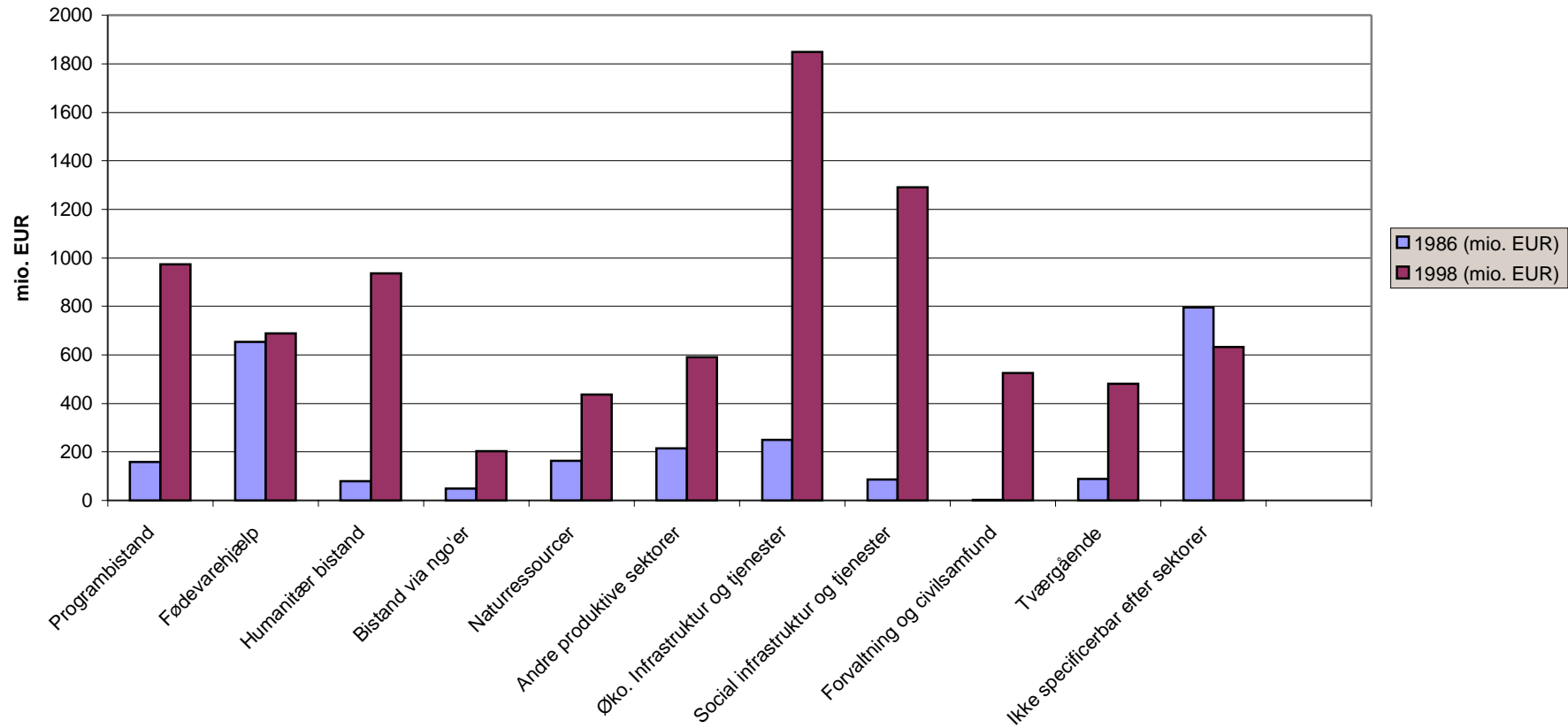
Forpligtelser

	1986 (mio. EUR)	1986 (% af total)	1998 (mio. EUR)	1998 (% af total)
Programbistand (struktureltilpasning, Stabex, Sysmin)	159	6,2	974	11,3
Fødevarhjælp	655	26,0	690	8,0
Humanitær bistand	80	3,1	936	10,9
Bistand via ngo'er	49	1,9	204	2,4
Naturressourcer	163	6,4	437	5,1
Andre produktive sektorer	214	8,4	592	6,9
Økonomisk infrastruktur og tjenester	249	9,8	1 850	21,5
- transport og kommunikation	130	5,1	928	10,8
- energi	112	4,4	434	5,0
- bankvæsen og finansiering	8	0,3	488	5,7
Social infrastruktur og tjenester	86	3,4	1 291	15,0
- uddannelse	13	0,5	450	5,2
- sundhed og befolkning	24	0,9	313	3,6
- vandforsyning	49	1,9	293	3,4
- andre sociale tjenester	1	-	235	2,7
Forvaltning og civilsamfund	3	0,1	525	6,1
Tværgående	89	3,5	481	5,6
- miljø	4	0,1	146	1,7
- ligestilling	0	0	13	0,2
- udvikling af landdistrikter	7	0,3	215	2,5
- andet	78	3,1	107	1,2
Ikke specificerbar efter sektorer	796	31,2	632	7,3
I ALT	2 553	100	8 614	100

Kilde: ODI, The European Community External Cooperation Programmes, 1999,

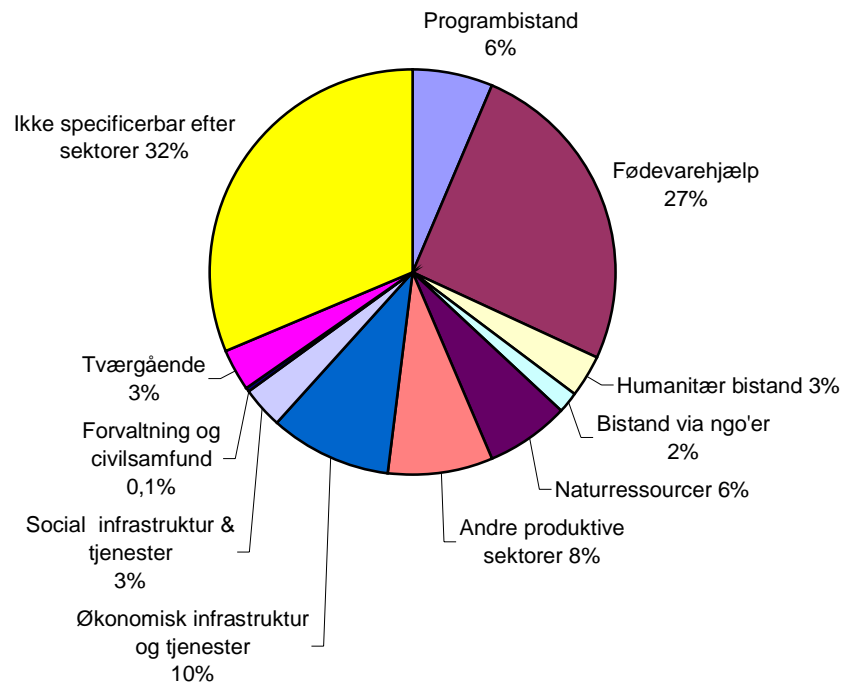
BILAG 4A

EF-bistanden - sektormæssig fordeling 1986-1998 (forpligtelser)

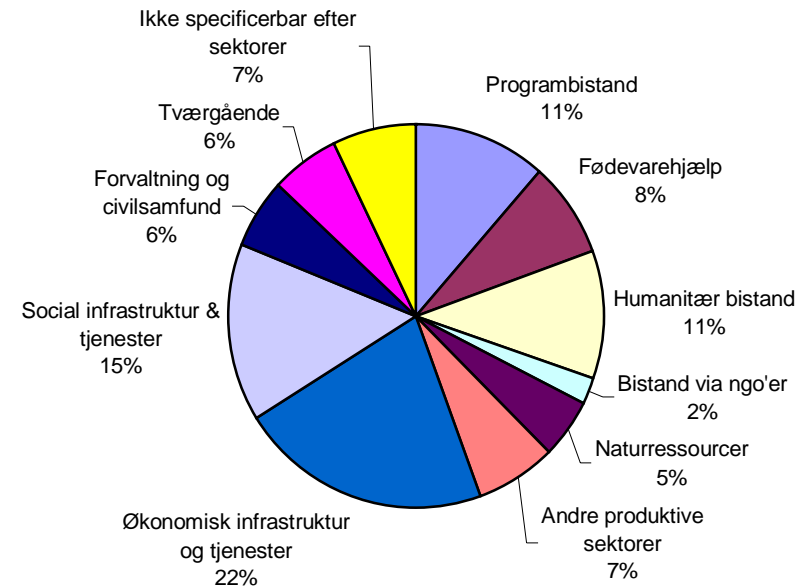


BILAG 4B

EF-bistanden - sektormæssig fordeling 1986 (forpligtelser)



EF-bistanden - sektormæssig fordeling 1998 (forpligtelser)



BILAG 5

PERSONALE I EU-LANDENES BILATERALE BISTANDSORGANER, EUROPA-KOMMISSIONEN OG VERDENSBANKEN

Land (1995)	Ansatte	Bilateral bistand (i mio. USD)	Ansatte pr. 10 mio. USD
Østrig	34	560	0,61
Belgien	360	514	7,00
Danmark	400	895	4,47
Finland	159	220	7,23
Frankrig	3 073	6 429	4,78
Tyskland	3 904	4 815	8,11
Irland	45	88	5,11
Italien	530	806	6,58
Nederlandene	540	2 245	2,41
Portugal	157	179	8,77
Spanien	760	816	9,31
Storbritannien	1 077	1 670	6,45
EF (1997) [*]	2 534	8 658	2,90

[*] EF/ODI

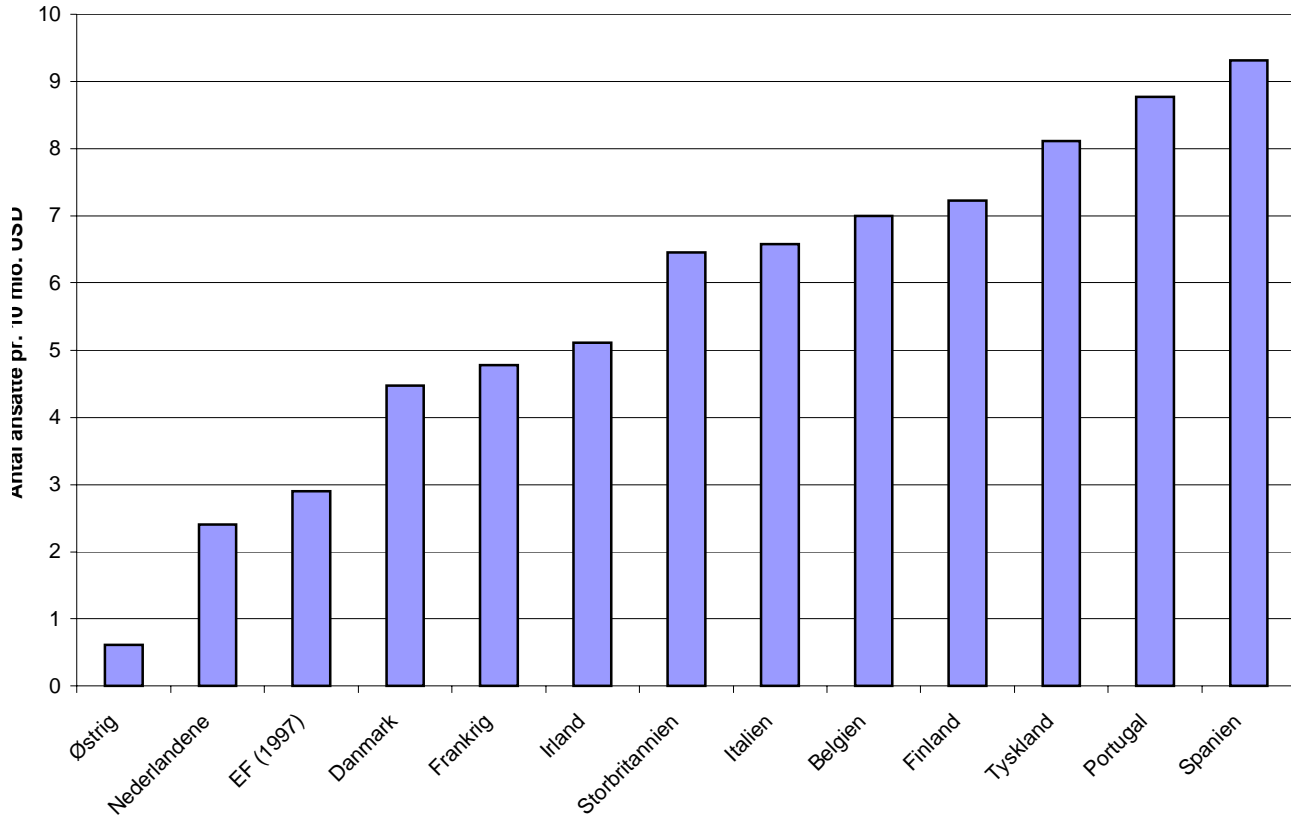
Kilde: Sammenlignende oversigt over EU-landenes bistandsorganer, ODI/EF - november 1995 og DAC-rapporter

VERDENSBANKEN - 1995-DATA

4,26

BILAG 5A

Personale i EU-landenes bilaterale bistandsorganer og Europa-Kommissionen



ANNEX 6

Forkortelser

AVS	Stater i Afrika, Vestindien og Stillehavet
ASEAN	Sammenslutningen af Stater i Sydøstasien
DAC	Komitéen for Udviklingsbistand
EUF	Den Europæiske Udviklingsfond
EIB	Den Europæiske Investeringsbank
Euro-Med	Euro-Middelhavspartnerskabet
BNI	Bruttonationalindkomst
G7/8	Gruppe bestående af verdens syv førende industrilande (otte, når Rusland er med)
IMF	Den Internationale Valutafond
Mercosur	Mercado Común del Sur (latinamerikansk regional organisation)
MFN	Mestbegunstigelsesbehandling
ngo	Ikke-statslig organisation
NIS	De nye Uafhængige Stater i det tidligere Sovjetunionen
OECD	Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling
STABILISERING- OG ASSOCIERINGSAFTALE	Sydafrika
SAARC	Den Sydasiatiske Sammenslutning for Regionalt Samarbejde
Stabex	Særligt Lomé-instrument til stabilisering af eksportindtægter fra landbrugsprodukter
Sysmin	Særlig finansieringsfacilitet for at beskytte mineproduktionen (Lomé)
FN	De Forenede Nationer
UNDP	De Forenede Nationers Udviklingsprogram
USD	Amerikansk dollar
WTO	Verdenshandelsorganisationen

BILAG 7

DAC-liste over bistandsmodtagere – Del I: Udviklingslande og territorier

(Offentlig udviklingsbistand)

Mindst udviklede lande	Andre lavindkomst-lande (BNP pr. indbygger <\$765 i 1995)	Lande og territorier i den lavere mellemindkomstklasse (BNP pr. indbygger \$766-3035 i 1995)		Lande og territorier i den højere mellemindkomstklasse (BNP pr. indbygger \$3036-9385 i 1995)	Lande og territorier i den højere indkomstklasse (BNP pr. indbygger >\$9385 i 1995)
Afghanistan	Albanien	Algeriet	Palauøerne	Brasilien	Aruba
Angola	Armenien	Belize	Områder under palæstinensisk administration	Chile	Fransk Polynesien
Bangladesh	Aserbajdsjan	Bolivia	Panama	Cookøerne	Gibraltar
Benin	Bosnien-Hercegovina	Botswana	Papua Ny Guinea	Kroatien	Rep. Korea
Bhutan	Cameroun	Colombia	Paraguay	Gabon	Macao
Burkina Faso	Kina	Costa Rica	Peru	Malaysia	Nederlandske Antilles
Burundi	Rep. Congo	Cuba	Filippinerne	Mauritius	Ny Kaledonien
Cambodia	Côte d'Ivoire	Dominica	St Vincent & Grenadinerne	Mayotte	Nordlige Marianas
Kap Verde	Georgien	Den Dominikanske Republik	Surinam	Mexico	Jomfruøerne (UK)
Den Centralafrikanske Republik	Ghana	Østtimor	Swaziland	Nauru	
Tchad	Guyana	Ecuador	Syrien	Sydafrika	
Comorerne	Honduras	Egypten	Thailand	St Lucia	
Congo, Dem. Rep.	Indien	El Salvador	Tokelau	Trinidad og Tobago	
Djibouti	Kenya	Fiji	Tonga	Uruguay	
Ækvatorialguinea	Kirgisistan	Grenada	Tunisien	Anguilla	
Eritrea	Mongoliet	Guatemala	Turkmenistan	Antigua og Barbuda	
Ethiopien	Nicaragua	Indonesien	Usbekistan	Argentina	
Gambia	Nigeria	Iran	Venezuela	Bahrain	
Guinea	Pakistan	Irak	Wallis og Futuna	Barbados	
Guinea-Bissau	Senegal	Jamaica	Forbundsrepublikken Jugoslavien	Libyen	
Haiti	Sri Lanka	Jordan		Malta	
Kiribati	Tadsjikistan	Kasakhstan		Montserrat	
Laos	Vietnam	Demokratiske Republik Korea		Oman	
Lesotho	Zimbabwe	Libanon		Saudi-Arabien	
Liberia		Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien		Seychellerne	
Madagaskar		Marshalløerne		Slovenien	

Malawi		Micronesiens Forenede Stater		St Helena	
Maldiverne		Moldova		St Kitts og Nevis	
Mali		Marokko		Turks og Caicos øerne	
Mauretanium		Namibia			
Mozambique		Niue			
Myanmar					
Nepal					
Niger					
Rwanda					
Samoa					
Sao Tome og Principe					
Sierra Leone					
Solomonøerne					
Somalia					
Sudan					
Tanzania					
Togo					
Tuvalu					
Uganda					
Vanuatu					
Yemen					
Zambia					

Kilde: DAC, marts 2000.