



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 19.10.2004
KOM(2004) 686 endelig

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

EU-retningslinjer for støtte til jordpolitik og jordreformer i udviklingslandene

[SEC(2004) 1289]

DA

DA

EU-RETNINGSLINJER FOR STØTTE TIL JORDPOLITIK¹ OG JORDREFORMER I UDVIKLINGSLANDENE

1. INDLEDNING

Landbrugsjord er et af de vigtigste aktiver i store dele af verden, såvel i udviklingslandene som i industrilandene. I førstnævnte lande tegner landbrugsproduktionen og andre jordbaserede aktiviteter sig for en stor del af indkomsterne, beskæftigelsen og eksportindtægterne. Fattigdommen er også særlig udpræget i landdistrikterne, og råderetten over jorden er et spørgsmål af stor betydning i landbrugssamfundene.

Donorernes medvirken ved jordreformer og jordpolitik har ændret sig i tidens løb. Der blev ydet støtte til landbrugsreformer i Østasien i 1940'erne og 1950'erne og i Latinamerika i 1960'erne og 1970'erne med henblik på at svække radikale bestræbelser på at opnå politiske forandringer. Sådanne interventioners politiske og komplicerede karakter har fået mange donorer til at ophøre med at yde støtte til omfordeling af jorder.

En voksende mangel på jord og bekymringer med hensyn til jordkonflikter og tiltagende fattigdom i landdistrikterne, navnlig i Afrika, har igen bragt jordproblemerne i søgelyset. Denne stigende interesse falder godt i tråd med, at der fokuseres på at udvikle effektive politiske rammer for fattigdomsbekæmpelse og på at fremme god forvaltningsskik, decentralisering og demokratiske institutioner på lokalt og nationalt plan. Samtidig har nyere erfaringer fra de seneste år vist, at der er behov og mulighed for at udvikle forskellige former for interventioner, der vil være egnede i en række forskellige situationer.

Det er på denne baggrund, at Kommissionen sammen med en række andre donorer² har udarbejdet denne meddelelse. Opmærksomheden omkring jordproblemerne er en direkte følge af det generelle mål for EU's udviklingspolitik vedrørende fattigdomsbekæmpelse, da en bæredygtig jordpolitik er af stor betydning for udviklingen af landdistrikterne og fødevareresikkerheden. Disse politiske retningslinjer er et svar på anmodninger om støtte til jordpolitiske reformer fra udviklingslande og lande med en overgangsøkonomi. De er ikke bindende, og formålet med dem er at fremme en fælles forståelse, der kan lette EU-samarbejdet i udviklingslande og lande med en overgangsøkonomi, hvor donorer yder et bidrag til reformer af jordpolitikken.

Meddelelsen er resultatet af et intensivt samarbejde med medlemsstaterne i en EU-task force, som udarbejdede et udkast til "EU-retningslinjer for jordpolitik", en række detaljerede politiske og operationelle retningslinjer, som for nylig blev forelagt civilsamfundsorganisationerne til udtalelse, og den afspejler nøje resultaterne af begge disse processer³. Disse politiske retningslinjer kompletteres af operationelle retningslinjer [Se arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene SEK(2004) 1289], som giver eksempler på politikens praktiske anvendelse, når der skal foretages en vurdering af jordsituationen i et givet land.

¹ De vigtigste koncepter er anført i arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene SEK(2004) 1289.

² Ved denne politik lægges der stor vægt på det arbejde, andre donorer har udført, navnlig Verdensbanken, FAO, IFAD og EU-medlemsstaterne.

³ Selv om dette dokument navnlig omhandler jordproblemerne i landdistrikterne, er jordproblemerne også af stor betydning i by- og forstadsområder.

2. HVORFOR ER JORDPOLITIKKEN VIGTIG?

Jordpolitikken er i alle lande af central betydning for det daglige økonomiske og sociale liv og for miljøforholdene. Ejendomsrettens fordeling på de enkelte har meget stor indvirkning på såvel ligestillingen som produktiviteten. En skæv jordfordeling, problemer vedrørende ejendomsretten til jord og en dårlig jordadministration kan føre til alvorlige uretfærdigheder og konflikter. Ændringer i lovgivningen, i fordelingen af ejendomsretten og i de administrative strukturer vil normalt have langtidsvirkninger, positive eller negative, for den politiske, økonomiske og sociale udvikling samt for miljøforvaltningen.

Ejendomsstrukturerne med hensyn til jorden afspejler magtfordelingen i samfundet. Selv om adgangen til at råde over jord ikke som sådan er anerkendt som en menneskeretlighed, kan den betragtes som en måde, hvorpå der kan opnås grundlæggende menneskeretligheder, således som disse defineres i internationale aftaler, og som de illustreres ved eksemplet vedrørende urbefolkninger.

Eksempel: Urbefolkninger

De fleste urbefolkninger (herunder "stammefolk og kvægnomader") har ifølge deres kultur forskellige ordninger for råderetten over jord baseret på en kollektiv ret til jorder og territorier. Urbefolkningernes internationalt anerkendte ret til kollektiv identitet, overlevelse og selvbestemmelse afhænger af deres adgang til jord og naturressourcer i deres traditionelle territorier. Disse folks ret til deres jord (herunder den ved sædvane erhvervede ret til brug eller ophold) er derfor i nogle landes lovgivninger og forfatninger og i visse folkeretlige bestemmelser og afgørelser anerkendt som en selvstændig ret baseret på en "indfødt ret" eller en "nedarvet ret". Den faktiske anerkendelse af sådanne rettigheder og krav er imidlertid ofte ufuldstændig, hvilket kan føre til social og politisk marginalisering, forarmelse og jordkonflikter. Ordninger, der kan sikre urbefolkningernes ret til deres jord, er derfor vigtige for, at deres kultur kan overleve, og for at fremme deres ligestilling og beskytte deres umiddelbare miljø. Andre etniske, religiøse og sproglige minoriteter end urbefolkningerne kan også komme i lignende situationer. Dette eksempel vedrørende urbefolkninger og minoritetsgrupper viser, at jordrettighederne er nært knyttet til menneskeretlighederne.

Samme ret for mænd og kvinder til at besidde og råde over fast ejendom er en hjørnesteen i den sociale og økonomiske ligestilling af mænd og kvinder. Kvindernes menneskeretligheder forudsætter en styrkelse af såvel de formelle som de uformelle ejendomsordninger, og her er forfatningsretten og arveretten også af betydning sammen med jordlovgivningen og de institutioner, der administrerer jorden, og det samme gælder familieretten og ægteskabslovgivningen.

Befolkningsvækst, skiftende økonomiske forhold og miljøændringer såsom ørkendannelse og klimaændringer, kan øge konkurrencen om adgangen til jord. Der kan nemt opstå konflikter, hvor mangelen på ressourcer tiltager og adgangen hertil begrænses, hvor ændringer i bestemmelserne om ejendomsforholdene ikke kan tilpasses i det fornødne tempo, og hvor der gælder forskellige og indbyrdes modstridende regler. En politisk elites ulovlige tilegnelse af jord og tvungen flytning af landbefolkningen kan også føre til jordkonflikter. En ordning for behandling af modstridende krav vil være en forudsætning for enhver ordning for jordregistrering, så gentagne krav og tvister undgås. I lande, hvor der har været konflikter, vil en retfærdig behandling af problemer vedrørende ejendomsretten til jord ofte være af afgørende betydning for genopbygningen, både for at bevare freden og for at skabe de fornødne betingelser for en genetablering af bæredygtig økonomisk vækst.

Jordpolitikken er nært knyttet til landbrugspolitikken og den økonomiske politik. En sikker adgang til jord er en nødvendig betingelse for at kunne tilskynde til investeringer i og forbedringer af jorden. Jordproblemerne er dog sjældent den eneste faktor, der begrænser en

stigende produktivitet. Det kan ofte være vigtigere at løse problemer vedrørende priser, råvarer, kreditter, markeder og forarbejdning end at løse jordproblemerne.

Jord er længe blevet betragtet som en vigtig indtægtskilde for de lokale og nationale myndigheder. Jord er et meget nemt aktiv at opkræve skat af, navnlig i byområderne. Lokale jordskatter kan af den lokale befolkning anses for at være legitime, hvis de samtidig får mere effektive og sikre rettigheder, og der faktisk stilles visse offentlige tjenester til rådighed.

Jordpolitikken er også af afgørende betydning for et bæredygtigt miljø, da den kan tilskynde til en bæredygtig arealanvendelse og miljøforvaltning. Jorden åbner mulighed for en række økologiske tiltag, som en sund jordpolitik kan medvirke til at fremme. Både vandopsamling, forureningsbekæmpelse og jord- og kystsikring afhænger af en bæredygtig udnyttelse af de naturlige ressourcer. Jordpolitikken spiller derfor en rolle i forbindelse med forebyggelsen af miljøskader. Klare og beskyttede rettigheder og effektive bestemmelser om adgangen til jord og regulering af udnyttelsen af jord, vand og andre naturressourcer er afgørende forudsætninger for at kunne sikre en langsigtet forvaltning af jorden og ressourcerne.

Hvor der ikke har været en handels- og landbrugspolitik til støtte for de mindste landbrugsbedrifter, har det eksportorienterede landbrugs dominans, liberaliseringen af landbrugsimporten og regeringernes undladelse af at sørge for særlige tjenester i landdistrikterne ofte ført til en fornyet jordkoncentration og til udstødelse af de svage stillede grupper og/eller fratagelse af disse rettigheder. Det er således meget vigtigt at løse disse problemer og at tilskynde til både lighed og produktivitet.

En reform af jordpolitikken er således et meget vigtigt aspekt i de politiske og institutionelle reformer, der er nødvendige for at styrke de fattige og fremme en retfærdig og bæredygtig udvikling, og et afgørende middel til at nå målene vedrørende social retfærdighed og økonomisk udvikling. Det er staten, der er ansvarlig for udarbejdelsen af en jordpolitik, men det er nødvendigt, at der i den forbindelse tages hensyn til mange ikke-statslige aktørers betænkeligheder, så disse mindskes. En reform af jordpolitikken er af stor betydning for en demokratisering, for bestræbelserne på en bedre regeringsførelse og for en decentralisering.

3. FORSKELLIGE TYPER REFORMER AF JORDPOLITIKKEN⁴

I den bredeste forstand kan en **reform af jordpolitikken** indebære tilsigtede ændringer af fordelingen af jordressourcerne eller af de ejendomsformer, der gælder for jord (jordejendomsreform), af bestemmelserne om jordens udnyttelse og af de institutioner, der administrerer og forvalter jorden eller regulerer anvendelsen heraf. Den kan også omfatte en foranstaltning vedrørende selve fordelingen af rettighederne (landbrugsreform).

Omfordeling af jorden er et væsentligt spørgsmål, overalt hvor der er en høj polarisering med hensyn til rettighederne til jorden, og hvor der er meget ulige adgang til jord, hvor store jordejere underudnytter jorden, eller hvor historisk betingede urimelige forhold må tages op. En omfordeling af jorden er dog ikke i sig selv tilstrækkelig og kan føre til et midlertidigt fald i produktionen, hvis der ikke er tilstrækkelig økonomisk tilskyndelse og institutionel støtte

⁴ Reformprocesserne er meget forskellige fra land til land, og der kan kun i meget begrænset omfang generaliseres. Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene SEK(2004) 1289 indeholder en vejledende liste over komponenter og en oversigt over de fremherskende problemer i forskellige geografiske regioner.

eller hensigtsmæssige finansielle og tekniske foranstaltninger til at hjælpe de nye landmænd med at udvikle deres bedrifter og få adgang til markederne. Desuden kan en intensiveret dyrkning af meget sårbare arealer medføre miljøskader, hvis der ikke foretages en passende planlægning af jordudnyttelsen. En jordfordeling bør derfor finde sted inden for rammerne af en bæredygtig landbrugspolitik, der støtter familiebrugene.

Tidligere har regeringer gennemført jordreformer ved at ekspropriere de store jordbesidderes arealer. Denne type jordreform er blevet kritiseret for at være politisk vanskelig og for at skabe grobund for konflikter. Derefter prøvede man ”markedsbaserede jordreformer” ud fra princippet villig køber/villig sælger. Begge disse reformtyper kan medvirke til priseskalation og overdrevne krav om kompensation og føre til, at jordejere afhænder marginale arealer, hvilket igen kan medføre en alvorlig gældsbyrde for erhververen og høje omkostninger for staten.

Eksempel: Zimbabwe

Jordreformen i Zimbabwe er en god illustration af forbindelserne mellem jord, regeringsførelse og produktivitet. En dårligt udformet jordreform har sammen med politiske motiver ført til, at regeringen har gennemtvunget en jordfordelingsordning, der, selv om den var nok så nødvendig, har haft en alvorlig indvirkning på landets produktionskapacitet inden for landbruget.

Manglende medvirken ved udformningen af reformen førte til et sammenbrud i dialogen mellem parterne. Dette førte til vold og tvangsudsættelser i en atmosfære af usikkerhed og lovløshed, som har givet de mest yderliggående grupper mulighed for at overtage magten. Regeringsindgreb og ukoordinerede lovgivningsforanstaltninger har skabt en følelse af usikkerhed, hvor der ikke længere er nogen beskyttelse af privat ejendom.

En rimelig erstatning, der svarer til værdien af de foretagne forbedringer af jorden og dens anvendelsesmuligheder og potentiale, bør være det ledende princip i forbindelse med ekspropriationer. Sådanne foranstaltninger bør imidlertid aldrig føre til tvangsudsættelse af urbefolkningen eller den lokale befolkning fra deres traditionelle jorder eller begrænse deres adgang til vitale ressourcer. Hvis der ulovligt er opnået store jordbesiddelser, bør disse ikke give ret til erstatning og ikke kunne sælges på det frie marked. En politisk vilje, national enighed om jordfordelingens legitimitet, støtte fra hjælpeorganisationerne i landområderne og støtte fra bybefolkningen er således de politiske betingelser. Der er også behov for en væsentlig finansiell og teknisk støtte fra donorer. En uafhængig overvågning er ligeledes nødvendig for at sikre gennemsigtige og retfærdige procedurer og for at undgå politisk manipulation.

Selv om der ved markedsbaserede reformer undgås nogle af de risici og vanskeligheder, som en tvungen erhvervelse og omfordeling indebærer, vil et mere begrænset udbud af jorder og finansieringsvanskeligheder i væsentlig grad hæmme såvel tempoet for sådanne reformer som deres virkninger for de fattige. Hvis meget store uligheder ikke kan fjernes ved markedsbaserede ordninger, kan det alligevel blive nødvendigt med statslige landbrugsreformer. Der kan dog også gøres forsøg på at påvirke rettighedernes fordeling på anden måde. Jordbeskatning, forhandlinger om langvarige forpagtningsaftaler for jordløse, regulering af ejendomsmarkedet for jord, så lokale landbrugere får forkøbsret, og subsidierede lån til jordkøb for mindrebemidlede er alle alternative metoder, der både kan modvirke, at få personer ophober jorder, og forbedre småbøndernes adgang til at erhverve jord.

I arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene SEK(2004) 1289 er der anført en række principper, der kan medvirke til at sikre jordpolitiske reformprocessers bæredygtighed.

4. ELEMENTER I EN EU-APPROACH TIL STØTTE FOR GENNEMFØRELSEN AF JORDPOLITIK

4.1. Sikring af rettighederne vedrørende jord og hertil knyttede ressourcer

For at opnå større lighed og fremme landbrugets produktivitet må politikken forbedre adgangen til at råde over jord og give en bedre beskyttelse af de rettigheder, der er knyttet til jorden. Rettighederne er sikre, hvis de ikke anfægtes uden grund, og hvis de i tilfælde af indsigelser kan fastslås af domstole eller voldgiftsretter (uanset om disse organer er sædvanebaserede eller statslige eller begge dele). Beskyttelsen af de til jorden knyttede rettigheder er således i vid udstrækning et spørgsmål om at have effektive institutioner og en effektiv håndhævelse af bestemmelserne om forvaltningen af jordrettigheder, og ikke blot et spørgsmål om selve rettighedernes formelle retlige art.

Uformelle ordninger for rettighederne vedrørende jorden er normalt dynamiske og under udvikling, men de kan (selv om det ikke altid er tilfældet) være effektive og med visse begrænsninger være i stand til at tilpasse sig udviklingen i de økonomiske og teknologiske forhold. Sædvanebaserede, uformelle ordninger bør ikke anses for at være en hindring for en intensivering af landbruget.

4.2. Udgangspunkt i bestående rettigheder og praksis

En reform af jordpolitikken tager sigte på at ændre den hidtidige anvendelse af jorden, men oplysningerne om den aktuelle situation er ofte mangelfulde, så målet med politikken forfejles. En tilbundsgående analyse af den lokale praksis og bestemmelserne vedrørende jord, problemerne med usikkerhed, konflikternes art og overdragelsesformerne er nødvendig for at forstå, hvilke problemer man står overfor, og hvordan de kan løses.

4.3. Registrering af rettigheder kan være løsningen, men behøver ikke at være det

Man har tidligere ment, at registrering af ejendomsretten til jord eller udstedelse af skøder var nødvendig for at opnå beskyttelse af rettighederne, øget produktivitet og adgang til lån, men erfaringen viser, at ejendomsbeviser i visse tilfælde hverken er nødvendige eller tilstrækkelige for at nå disse mål. For det første er rettighederne vedrørende jord et resultat af, at de anerkendes af såvel staten som det lokale samfund. Uformelle rettigheder vedrørende jord behøver ikke at være usikre, hvis de anerkendes lokalt og ikke anfægtes.

For det andet er investeringer i jord afhængige af gunstige økonomiske forhold, således at blotte ændringer i rettighederne vedrørende jorden i visse tilfælde ikke gør nogen forskel. Desuden kan ordninger for registrering af jordrettigheder i en makroøkonomisk sammenhæng, som undergraver småbøndernes levedygtighed, medføre tvangsafståelser af jord, så mange bliver jordløse, og arealerne ophobes og koncentrerer på få hænder, hvilket igen fører til øget fattigdom og større uligheder.

For det tredje gælder det, at selv om skøder tidligere ansås for at være en afgørende betingelse for at få adgang til de officielle lånekilder, så har bankerne i de fleste lande i praksis været uvillige til at udlåne penge i landlige områder, hvis der ikke var et velfungerende marked. Desuden er ordninger for registrering af jord kun pålidelige, hvis der regelmæssigt foretages ajourføring af registrene. Det indebærer betydelige omkostninger, som må betales enten af staten eller af jordbrugerne.

Der er derfor behov for mange forskellige matrikelsystemer og former for ejendomsbeviser, hvis der skal opnås pålidelige og korrekte fortegnelser over landsbyernes, familiernes og de enkeltes jordrettigheder, hvor de mange forskellige former for rettigheder kan registreres uden alt for store omkostninger. Man bør derfor være opmærksom på innovative systemer, som byder på nye løsninger og alternative muligheder (f.eks. officiel anerkendelse af lokalt udfærdigede skriftlige aftaler).

4.4. Behovet for at indføre bæredygtige jordforvaltningssystemer

Jordforvaltningen omfatter mange forskellige opgaver [Se arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene SEK(2004) 1289], som kan løses på forskellige niveauer af en række forskellige organer, og udformningen af jordforvaltningssystemet er derfor af afgørende betydning. Alt for ofte er en centraliseret jordforvaltning omstændelig, ineffektiv, bekostelig og utilgængelig for landbrugerne. Det er klart, at en vis anvendelse af nærhedsprincippet kan medvirke til at opnå en mere effektiv forvaltning af jord og naturressourcer, da man på lokalt plan har et bedre og mere detaljeret kendskab til rettighederne vedrørende jorden. Det afgørende ved enhver uddelegering af beføjelser er at sikre, at det valgte system omfatter den fornødne kontrol og ansvarlighed, herunder tilsyn af overordnede myndigheder, idet der ellers er en fare for omfattende korrupsion og nepotisme i den lokale jordforvaltning.

Formålet med et jordforvaltningssystem bør være at give en effektiv beskyttelse af den lokale befolknings rettigheder til jord og naturressourcer, og at fremme en bæredygtig jordforvaltning. Nogle af de vigtigste aspekter, der må tages hensyn til ved jordforvaltningen, er: at fjerne uoverensstemmelser mellem normer; at tilbyde enkle tilgængelige procedurer med velkendte regler, som kan løse landbrugernes problemer; at fremme effektive ordninger med voldgiftsretter, som folk har mulighed for at benytte; at fjerne ineffektive elementer i jordforvaltningen og at sikre ansvarlighed; at holde en offentligt tilgængelig fortegnelse over jordrettigheder ajour; at sikre en effektiv offentliggørelse af jordrettigheder, inden disse registreres, og inden der udstedes skøde; at undgå muligheder for korrupsion som følge af vanskelige og indviklede procedurer; og at sørge for ankemuligheder.

Nye teknologier (f.eks. GPS og GIS) kan forbedre jordoplysningssystemernes kvalitet og effektivitet og nedbringe omkostningerne, forudsat at de betragtes som redskaber til fremme af en brugervenlig ordning. På samme måde kan kommuners/landsbyers kortlægning kombineret med traditionelle jordforvaltningssystemer indebære en væsentlig nedbringelse af omkostningerne, samtidig med at de er et vigtigt instrument ved planlægning af jord anvendelse og behandling af lokale tvister.

4.5. Forpagtningsmarkedernes betydning for øget produktivitet og adgang til jord

Ved jordtransaktioner overdrages jordrettigheder fra den ene bruger til den anden. Markederne for køb af jord kan dog være utilgængelige for personer med en begrænset købekraft, og utilstrækkelig oplysning og mangel på finansielle tjenesteydelser i landdistrikterne kan medføre, at de ikke fungerer tilfredsstillende. Det betyder, at markeder for køb af jord kan føre til større ineffektivitet og uligheder på grund af spekulation, byboeres eller fremmedes erhvervelse af jord og fattiges tvangsafståelser.

Markederne for forpagtning af jord kan derimod være mere effektive og rimelige. Når transaktionernes parter kan give hinanden passende garantier, åbner forpagtningsmarkederne fleksible muligheder for, at brugerne kan øge eller mindske de jordarealer, de råder over, afhængigt af de skiftende behov. Ordninger med fælles afgrøder kan også give mulighed for

at imødegå øgede risici eller mangel på likviditet. Procedurer, ved hvilke de lokale myndigheder anerkender skriftlige aftaler mellem landbrugere, kan medvirke til at gøre aftaler om jordforpagtning mere sikre, som det er forsøgt i Bangladesh.

Sådanne løsninger er imidlertid af begrænset betydning, hvis der er en udpræget asymmetri mellem ejere og forpagtere. Man vil derfor kunne medvirke til opnåelse af effektive markeder for forpagtning af jord ved at præcisere reglerne (f.eks. forpagtningsafgifternes størrelse og kontraktens løbetid) og ved at give de fattige mulighed for at opnå lån og for at få rådgivning.

5. EU-DONORERNES ROLLE

Tidligere har mange donorer, herunder også Kommissionen og EU-medlemsstaterne, været tilbageholdende med at involvere sig i de politisk meget følsomme problemer vedrørende reformer af jordpolitikken. Donorernes støtte har ofte været begrænset til at fremme informationssystemer vedrørende rettigheder og jord, idet man mente, at der her var tale om tekniske, neutrale og universelle aktiviteter, der ikke kunne give anledning til konflikter. Denne neutralitet er dog kun tilsyneladende, og denne holdning har ofte ført til dispositioner, som ikke har været tilpasset de faktiske lokale forhold og derfor har ført til en udelukkelse af de fattige.

Selv om en reform af jordpolitikken er en lang og kompliceret proces, der kræver en bred indenlandsk politisk debat, kan donorerne yde et væsentligt bidrag, hvis de i forbindelse med deres indsats udviser forsigtighed. De kan fremme den offentlige debat, støtte udviklingen uden at presse for meget på og tilbyde at finansiere de bekostelige dele af forberedelsen og iværksættelsen af de jordpolitiske reformer, herunder navnlig opkøbet af arealer til omfordeling, uden derved at overtage statens opgaver. De kan yde bidrag til undersøgelser og opbygning af institutioner og kapacitet for de forskellige involverede aktører (lokale/centrale myndigheder, landbrugsorganisationer m.v.) samt til overvågning og evaluering.

Hovedprincipper for donorerens indsats, baseret på erfaringer:

Reformer af jordpolitikken er yderst forskellige fra det ene tilfælde til det andet. Donorer bør støtte **skræddersyede løsninger, hvor der i høj grad tages hensyn til de lokale sociale og institutionelle forhold, og undgå standardiserede løsninger.**

En reform af jordpolitikken er et kompliceret foretagende, som forudsætter en **stærk politisk vilje** fra statens side og en generel opbakning i samfundet. Donorstøtte må ikke være dogmatisk eller påtrængende, og skal ydes med et godt kendskab til den lokale situation. Programmer skal være tilpasset de lokale sociale og institutionelle forhold.

Donorstøtte må ledsages af en **dybtgående dialog** med staten på højeste plan, og der må tilskyndes til et bredt samarbejde mellem de forskellige ministerier og til debat.

En reform af jordpolitikken er en **langsigtet proces**, som passerer en række på hinanden følgende faser, og den planlagte indsats må derfor gentagne gange tages op til fornyet overvejelse. Donorerne bør være rede til at ledsage en sådan proces gennem en lang periode. En sektor-approach kan give en vis sikkerhed mod risikoen for, at en eller flere donorer indstiller støtten.

Ligestillingsprægede lovgivningsreformer er af afgørende betydning for, men ikke tilstrækkelige til at sikre, at såvel mænd som kvinder kan gennemtvinge retten til, kontrollen over og udnyttelsen af jordressourcer.

Oplysning og bevidstgørelse er nøglebegreber. Donorerne må bidrage til en forståelse af de forskellige berørtes

interesser og strategier og tilskynde til at finde løsninger, som alle kan tilslutte sig.

Undersøgelser kan være et meget vigtigt værktøj for forståelsen og styringen af nationale processer. Donorer kan yde et vigtigt bidrag ved at foretage undersøgelser sideløbende med gennemførelsen og ved at tilskynde til feedback og debat om de spørgsmål, der rejser sig.

Donorstøtte til jordreformer bør i intet tilfælde resultere i, at **kvinder og fattige stilles ringere** med hensyn til adgangen til og kontrollen over jord, eller at **etniske minoriteter, stammefolk og urbefolkninger mister rettigheder eller tvangsforflyttes** fra de territorier, hvor de traditionelt har opholdt sig.

Den tiltagende betydning, som jordpolitiske reformprocesser og jordspørgsmål generelt har for udvikling af landdistrikter og bekæmpelse af fattigdom, er et godt argument for, at EU-medlemsstaterne og Kommissionen bør gøre en øget indsats på dette område og sørge for en indbyrdes samordning heraf. Som følge af de europæiske erfaringer med og betydelige investeringer i jordpolitik, jordforvaltning, støtte til familiebrug og regulering af markeder for jord, har EU en vigtig rolle at spille i den internationale debat og udviklingspolitikken, hvad angår ejendomsformerne for og bestemmelserne om jord. I den forbindelse er det nødvendigt at indtage en afbalanceret holdning og anerkende, at markederne ikke er det eneste middel til at opnå sociale løsninger.

Kommissionen har en komparativ fordel med hensyn til at indlede og følge oprettelsen af fleksible sammenslutninger af donorer fra EU-medlemsstaterne med henblik på at løse jordproblemer i partnerlande. Mere generelt kan der bl.a. overvejes følgende muligheder:

- at udvikle en *fælles fremgangsmåde*, hvad angår reformer af jordpolitik og jordbesiddelsesordninger, hvor der tilskyndes til udveksling af erfaringer mellem Kommissionen og medlemsstaterne og ydes bistand til en bedre koordinering og en fælles opfattelse vedrørende jordproblemer
- at tilskynde til en *mere afbalanceret holdning til jordpolitiske reformer* gennem multilaterale institutioner og til en stærkere integrering af spørgsmål vedrørende jordbesiddelse i de nationale udviklingsprocesser (PRSP'er, udviklingsstrategier for et land eller for landdistrikter osv.)
- aktivt at tilskynde til koordinering og samarbejde med andre donorer, navnlig inden for FN-familien (FAO, IFAD og UNDP), så nationale reformprocesser kan støttes under udnyttelse af de enkelte organers komparative fordele, særlige fagkundskab og tilstedeværelse i landet
- at udvikle initiativer for *anvendt forskning og udvikling* vedrørende forbindelserne mellem jord, lighed og social udvikling, udvikling af jordbrug og fattigdom og mellem jordbesiddelse og miljø, samt for uafhængig overvågning/evaluering af jordpolitiske reformer.

Specielt kan Kommissionen og EU-medlemsstaterne i vid udstrækning øge virkningerne af jordpolitiske reformer ved at yde fælles støtte til nationale reformprocesser, navnlig ved:

- *at støtte debat og udveksle erfaringer* vedrørende jordspørgsmål og jordpolitik i forbindelse med den økonomiske politik, særligt på regionalt plan
- at bidrage til, at der ved *udformningen af jordpolitikken og jordreformerne virkelig tages hensyn til alles interesser*, ved at tilskynde regeringen til at opfordre civilsamfundet,

minoritetsgrupper, urbefolkninger og de lokale samfund til at deltage i debatten og støtte disses medvirken, og ved at stille viden og internationale erfaringer til deres rådighed

- at støtte *udarbejdelse og iværksættelse af sektorielle løsninger*, så der med alles medvirken kan gennemføres en jordpolitik og ejendomsreformer, som tager behørigt hensyn til den institutionelle udvikling og til spørgsmål som bæredygtighed og løbende omkostninger
- at støtte *jordreformer og jordfordeling*, navnlig hvor der forekommer store uligheder. Det kan, hvor forholdene tillader det, omfatte finansiering af gennemsigtige og ansvarlige ordninger for erhvervelse af jord, der opkøbes af staten, af støttemodtagerne eller af andre organer, der foretager opkøbet på deres vegne, alt efter hvad der under hensyntagen til de lokale forhold er det mest hensigtsmæssige
- at støtte *kapacitetsopbygning* på alle niveauer i jordforvaltningen, herunder også i de lokale samfund
- at støtte *overvågning og evaluering* af reformens virkninger og tilskynde til en virkelig udbredelse og drøftelse af de konstaterede forhold, så den jordpolitiske reform gøres til en dynamisk proces.

6. KONKLUSIONER

Med denne meddelelse opstiller Kommissionen en ny referenceramme for støtte til jordpolitiske reformer i udviklingslande. Det forventes, at dette vil lette støtten til nationale reformprocesser og forbedre koordineringen og samarbejdet med medlemsstaterne og andre donorer.

Kommissionen vedtager denne meddelelse og sender den til Rådet og Europa-Parlamentet med henblik på godkendelse. Den skal endvidere bemærke, at de tilknyttede operationelle retningslinjer [Se arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene SEK(2004) 1289] er tænkt som et praktisk redskab til hjælp for Kommissionen og medlemsstaterne ved udarbejdelsen og gennemførelsen af programmer til støtte for jordpolitiske reformer i udviklingslande og lande med en overgangsøkonomi.