

Landbrukets

Utredningskontor

EU og bistand

En oversikt over bistand
administrert av EU sentralt

Ellen Skaansar

Forord

Formålet med dette notatet er å gi en oversikt over omfanget av den bistand som administreres av EU sentralt samt hvordan finansieringen av bistanden kanaliseres. I tillegg vil det bli gitt en oversikt over hvordan bistand er forankret i ulike avtaler som er inngått mellom EU og mottakere av bistand. EU har siden inngåelsen av Roma-traktaten hatt et avtalefestet samarbeid med enkelte utviklingsland.

Som en konsekvens av den kritikk som har vært rettet mot effektiviteten i bistand generelt og administrasjonen av den spesielt, har EU reformert sin bistandsadministrasjon de senere år. Dette har ført til noe klarere ansvarsforhold, og nye verktøy har blitt tatt i bruk. Det blir gjort et forsøk på å gi en oversikt over den nye strukturen.

EU bevilger bistandsmidler til mange land og kontinenter. Notatet gir en oversikt over bevilgede beløp fordelt på geografiske områder og type bistand. Notatet er utarbeidet av Ellen Skaansar, og inngår i Landbrukets utredningskontors notatserie.

Oslo, november 2003

Bjørn Strøm

”Utvikling består av å fjerne forskjellige typer ufrihet som gjør at mennesker har få valg. Bistand kan aldri sette i gang utvikling, men det kan støtte en utvikling som allerede er i gang. Den kan aldri være årsak til utvikling”.
Amartya Sen

Innhold

1	INNLEDNING	1
1.1	FORKORTELSER	1
2	DEFINISJONER, FORMÅL OG OMFANG	3
2.1	HOVEDPRINSIPPER FOR EUs BISTAND	3
2.2	BISTAND OG FATTIGDOMSMÅL	3
2.3	GEOGRAFISK INNDELING AV BISTAND	4
2.4	EUs BISTANDSBEVILGNINGER I 2001	4
3	HISTORISK OVERSIKT OVER EUs BISTANDSARBEID	6
3.1	SAMARBEIDET MELLOM EU OG ACP-LANDENE	6
3.1.1	Yaoundé	6
3.1.2	Lomé-avtalene	7
3.2	ALA KOMITEEN	13
3.3	LATIN-AMERIKA	13
3.4	ASIA	15
3.5	MEDA OG MIDTØSTEN	16
3.6	SENTRAL-ASIA OG EUROPA	17
3.7	ERFARINGENE FRA LOMÉ OG BISTANDSARBEIDETS DILLEMMA	18
4	NÆRMERE OM COTONOU-AVTALEN	20
5	ADMINISTRASJON OG STYRINGSVERKTØY	23
5.1	KORT OM ORGANISERING BISTANDSARBEIDET	23
5.2	NYE STYRINGSVERKTØY	24
6	FINANSIERING	27
6.1	DET EUROPEISKE UTVIKLINGSFOND EDF	27
6.2	EUs BUDSJETT	29
6.3	BISTAND I 2001 FORDELT PÅ OMRÅDER OG PROGRAMMER	30
7	NØDHJELP OG GJELDSLETTE	33
7.1	ECHO - NØDHJELP	33
7.2	EU'S DELTAKELSE HIPC INITIATIVET	34
8	OPPSUMMERING OG DISKUSJON	36
LITTERATUR		
VEDLEGG 1 ULIKE LANDINNDELINGER		
		40
VEDLEGG 2 FNs MILLENNIUMSMÅL FOR Å REDUSERE VERDENS FATTIGDOM.		
		42

1 Innledning

Formålet med dette notatet er å gi en oversikt over omfanget av den bistand som administreres av EU sentralt samt hvordan finansieringen av bistanden kanaliseres. I tillegg vil det bli gitt en oversikt over hvordan bistand er forankret i ulike avtaler som er inngått mellom EU og mottakere av bistand.

Bistand er et stort og komplekst område og et notat som dette må blir noe skissepreget. Notatet omhandler for det første kun den bistand som administreres av EU sentralt og ikke de enkelte medlemslands bistand. For det andre er det ikke rom for å gå innpå de enkelte bistandsprosjekt, men nødvendig å holde seg til hovedlinjene i bistandspolitikken.

Etter innledningsvis å ha presentert de politiske prinsippene for EUs bistand har jeg har valgt å gi en historisk oversikt av bistandsarbeidet mellom EU og de såkalte ACP-landene (African, Karibien, Pacific). Det er to årsaker til dette, for det første fordi en historisk oversikt illustrerer at motivene for bistand har endret seg over tid, og for det andre fordi ACP-landene historisk sett har vært EUs største bistandsmottaker. Videre har jeg lagt vekt på å beskrive hvordan finansieringen kanaliseres gjennom ulike institusjoner og hvilke instrumenter som benyttes. Jeg har også valgt å presentere tall for nødhjelp og gjeldsslette da dette er områder som er av interesse i den offentlige bistandsdebatten.

I praksis er det ofte vanskelig å skille bistandsaktivitet fra handels og utenrikspolitikk. Avtaler gjort mellom EU og tredjeland omfatter ofte et vidt spekter av politikkområder, hvor bistandselementet er en del av et større hele. År 2001 var imidlertid det første året hvor EU publiserte en rapport om sitt samlede bistandsengasjement, og det har gjort det enklere å isolere bistand fra øvrig politikkområder. Det får den konsekvens at handelsmessige preferanser, som mange hevder er bistand så godt som noe, ikke er omtalt i dette notatet. Det kan være store forskjeller mellom bevilgninger og faktisk utbetalte beløp av EUs bistandsmidler i en periode. Jeg har i hovedsak valgt å forholde meg til bevilgede beløp når jeg presenterer tallmaterialet om bistand.

1.1 Forkortelser

Det er mange institusjoner, aktører og program i internasjonal bistand, og de fleste har en forkortelse knyttet til seg. Nedenfor finnes en oversikt over forkortelser brukt i dette notatet.

ACP-landene: Land i Afrika, Karibiske øyer, og i Stillehavet som har undertegnet samarbeid og utviklingsavtale med EU. Gjeldende avtale heter Cotonou-avtalen.

ASEM: Asia-Europe Meeting: Møteforum for dialog mellom EU og land i Sørøst Asia;

	Brunei, Kina, Indonesia, Japan, Sør-Korea, Malaysia, Filippinene, Singapore, Thailand og Vietnam.
ASEAN:	Assosiation og South East Asia Natioans; Indonesia, Malaysia, Thailand og Filippinene.
CARDS:	Community Assistance for Reconstruction, Develompment, and Stabilisation Programpakke for Vest-Balkan; Bosnia og Herzegovina, Kroatia, FYROM, Rest-Jugoslavia og Albania.
CSP:	Country Strategy Paper, Strateginotat
DAC:	Development Assistance Committee, Komité for medlemmer i OECD
ECHO:	European Community Humanitarian Aid Office, EUs Nødhjelpskontor
EDF:	European Development Fund, Det europeiske utviklingsfond
EIB:	European Investment Bank, Den europeiske investeringsbank
EIDHR:	European Initiative for Democratisation and Human Rights
EuropaAid:	Koordineringskontor for bistand og utvikling i EU.
HIPC:	Heavely Indebted Poor Country, Program for høyt gjeldstyngende land.
IF:	Investment Facility, investeringsinstrument under Cotonou-avtalen
ISPA:	Instrument for Structural policies for Pre-Accession, Tiltakspakke for søkerland.
MEDA:	Tiltakspakke i nære middelhavsområder; omfatter landene Marokko, Tunis, Algerie, Egypt, Israel, Palestina, Libanon, Syria, Tyrkia, Kypros og Malta.
MERCOSUR:	Mercado Común del Sur, frihandelsområde som omfatter Argentina, Brasil, Paraguay og Uruguay, og hvor Chile og Bolivia er assosierte medlemmer
MUL:	Minst utviklede land, er sammenfallende med LDC, Less Developed Countries
NGO:	Non-governmental organisations, Ideelle og ikke-profitt motiverte organisasjoner
NIC:	Newly industrialised countries, Nylig industrialiserte land, omfatter vanligvis følgende land i Øst-Asia; Thailand, Hongkong, Singapore og Sør-Korea
NIP:	National Indicative Programmes, Nasjonale indikatorprogram
NIS:	Newly Independent States, tidligere stater i Sovjetunionen
OCT:	Overseas Countries and Territories, Oversjøiske land og territorier
ODA:	Official Development Aid, Offisiell utviklingsstøtte etter definisjoner gitt av OECD.
PHARE:	Opprinnelig tiltakspakke for prosjekter i Polen og Ungarn, nå utvidet til å finansiere prosjekt i Bulgaria, Den Tsjekiske republikk, Estland, Latvia, Litauen, Romania, Slovakia og Slovenia.
PRSP:	Power Reduction Strategy Paper, Strateginotat for fattigdomsreduksjon
SAS:	Structural Adjustment Support, Strukturtilpasningsprogram
TACIS:	Technical assistance to the Commonwealth of Independent States; omfatter Armenia, Aserbajdsjan, Hviterussland, Georgia, Kasakhstan, Kyrgistan, Moldova, Mongolia, Russland, Tadjikistan, Ukraina og Usbekistan.

2 Definisjoner, formål og omfang

I dette kapittelet presenteres EUs prinsipper for bistand, ulike fattigdomsmål diskuteres og bistand blir forsøkt definert. Videre gis det en oversikt over hvordan EU har organisert bistanden etter geografiske skillelinjer. Siste del av kapitelet viser noen hovedtall for EUs bistand i 2001 for å gi en antydning av hvilke pengestrømmer bistanden representerer i EU.

2.1 Hovedprinsipper for EUs bistand

EUs hovedprinsipper for utvikling og bistand er nedfelt i ”The European Community’s Development Policy: Statement by the Council and The Commission”. Her presenteres EUs overordnede strategiske prioriteringer:

Politikken skal være fundamentert i prinsippene om bærekraftig, rettferdig og meddeltakende menneskelig og sosial utvikling. Politikken skal fremme menneskerettigheter, demokrati og utvikling av rettssystemer, og offentlig styring skal være en integrert del av denne politikken.

Formålet med EUs politikk skal være å redusere, og på sikt utradere fattigdom. Dette formålet medfører støtte for bærekraftig økonomisk, sosial og miljøvennlig utvikling, fremme av gradvis integrering av utviklingslandene i verdensøkonomien og et ønske om å bekjempe ulikhet.

(http://europa.eu.int/comm/development/development_old/lex/en/council20001110_en.htm)

Videre blir det uttalt at de minst utviklede landene og lavinntektsland skal bli gitt prioritet. Dette skal skje på en måte som tar hensyn til landenes innsats for å redusere fattigdom, deres behov, deres prestasjoner og deres evne til å absorbere bistand. Strategier for å redusere fattigdom vil også bli benyttet overfor middelinntekts land hvor andelen fattige forblir stor.

EU vil konsentrere sin innsats på seks områder, som alle oppfattes som viktige for å øke verdiskapningen og redusere fattigdom; EU ønsker å støtte

- samspillet mellom handel og utvikling
- regional integrasjon og samarbeid
- makroøkonomisk politikktutforming og utbygging av sosiale tjenester
- transport
- matvaresikkerhet og en bærekraftig utvikling av landsbygda
- institusjonsbygging.

2.2 Bistand og fattigdomsmål

Bistand kan defineres som en økonomisk og/eller kompetansemessig overføring hvis mål er å øke et lands muligheter til utvikling av økonomiske, sosiale og kulturelle forhold. EUs uttalte formål med bistand er å redusere, og på sikt utradere verdens fattigdom. Det er mange måter å måle fattigdom på, og alle målemetoder har sine svakheter. En måte å måle fattigdom på, er å definere en fattigdomsgrense, for deretter å måle hvor mange som befinner seg under denne

grenseverdien. FN har utviklet en målemetode for utviklingsstatus ved hjelp av en indeks som vektet ulike faktorer som forventet levetid, utdanningsnivå, inntekt pr capita osv. EU benytter både indekser og fattigdomsgrenser som hjelpemidler ved utarbeidelse av bistandsplaner for de enkelte land.

2.3 Geografisk inndeling av bistand

EU har organisert sin bistand etter geografiske skillelinjer, og bruker denne inndelingen ved all rapportering. EU opererer med følgende geografiske inndeling i sitt bistandsarbeid;

- ACP-landene
- Asia og Latin-Amerika
- Midtøsten og Middelhavsregionen
- Sentral-Asia og Øst-Europa
- Balkan

Det betyr at bistand til Asia her betyr det asiatiske kontinent minus Midtøsten og de Sentralasiatiske landene, og at bistand til Øst-Europa ikke inkluderer hjelp til Balkan. Videre er det slik at bistand til Afrika fordeler seg på to grupper, ACP-landene, og Middelhavsregionen.

For bistand til ACP-landene ligger det et felles avtaleverk til grunn. For bistand til andre land og regioner er bistanden i hovedsak regulert gjennom bilaterale avtaler. Finansiering av bistand til de enkelte land slås imidlertid ofte sammen i egne program. Et eksempel er MEDA (Tiltakspakke i nære middelhavsområder, som omfatter landene Marokko, Tunis, Algerie, Egypt Israel, Palestina Libanon, Syria, Tyrkia, Kypros og Malta). MEDA er det viktigste finansielle instrumentet for EUs bistand i dette området, selv om det ikke foreligger noen felles avtale mellom disse landene og EU.

2.4 EUs bistandsbevilgninger i 2001

Samlet ble det i 2001 bevilget € 9,7 mrd til bistand fra EU, noe som utgjør om lag 80 mrd norske kroner. Midlene kommer fra 2 forskjellige kilder, Det europeiske utviklingsfond (EDF), og EUs budsjett. Under EDF ble det bevilget € 1,6 mrd og € 8,2 mrd ble bevilget over EUs budsjett. En nærmere presentasjon av disse kildene finnes i kapittel 6.

OECD (Organisasjon for samarbeid og utvikling) grupperer bistand i to kategorier. Betegnelsen Official Development Aid (ODA) anvendes på bistand som går til utviklingsland mens betegnelsen Official Aid (OA) brukes på bistandsoverføringer til mer utviklede økonomier, som ofte betegnes mellominntektsland. Størsteparten av EUs bistandsmidler går til utviklingsland, og kommer inn under definisjonen av ODA. I tillegg bruker EU

bistandsmidler til prosjekter i Sentral- og Øst-Europa, som defineres som OA. I følge OECD ble det bevilget vel 50 mrd dollar i ODA fra verdens land i 2001 (OECD 2003).

Alle bevilgninger over EDF er kategorisert som ODA, mens € 4,4 mrd (54 prosent) av EU budsjettets bevilgninger er gruppert i denne kategorien. Tabell 1 oppsummerer dette:

Tabell 1: EU bistand, 2001 etter finansieringskilde og form for hjelp

	€ Mill ODA	€ Mill OA	€ Mill Totalt
EU Budsjett	4 440	3 734	8 174
EDF	1 554		1 554
Totalt	5 994	3 734	9 728

Kilde: Commision (2002)

3 HISTORISK OVERSIKT OVER EUs BISTANDSARBEID¹

Første del av dette kapittelet gir en oversikt over hvordan EUs bistand overfor tidligere kolonier og oversjøiske territorier har utviklet seg siden Roma-traktaten. Bistand til disse landene har vært en del av et formalisert avtaleverk, og er dermed godt dokumentert av flere kilder. Deretter vil det bli en presentasjon av avtaleverk og rammer for bistand til øvrige land.

3.1 Samarbeidet mellom EU og ACP-landene

I Roma-traktaten av 1957 ble forholdet mellom de 6 medlemslandene og deres kolonier og oversjøiske områder ivaretatt gjennom dannelsen av Fellesskapet EEC. I artikkel 131 i traktaten finnes følgende formulering:

Formålet med tilknytningen skal være å fremme økonomisk og sosial utvikling i land og territorier og å etablere tette økonomiske bånd mellom dem og fellesskapet som helhet.

Tilknytningen skulle først og fremst fungere som en forlengelse og utvidelse av eksisterende samarbeid med det ønske å lede innbyggerne til en økonomisk, sosial og kulturell utvikling. I første omgang var det relasjonene mellom fire av medlemsstatene; Frankrike, Belgia, Italia og Nederland og 31 oversjøiske land og territorier (OCT) som sto i fokus, og hvor franske kolonier dominerte.

3.1.1 Yaoundé

Tidlig på 1960-tallet hadde majoriteten av OCT fått sin uavhengighet. Dette førte til at nye forhandlinger om samarbeid og utvikling var nødvendig. Dette førte til en avtale som ble oppkalt etter stedet der den ble underskrevet, Yaoundé-avtalen. Et viktig element i avtalen var at den erkjente at landene som avtalen omfattet hadde nasjonal suverenitet.

Det ble opprettet tre felles institusjoner som skulle sikre implementering og overvåkning av samarbeidet; et råd, en parlamentarisk konferanse og en voldgiftsdomstol. Mens det parlamentariske rådet hadde en rådgivende status, kunne domstolen fatte bindende beslutninger dersom rådet ikke kom til enighet i saker som avtalen regulerte.

I ettertid er det blitt hevdet at Yaoundé-avtalen fokuserte mer på avhengighet enn på utvikling, og i for stor grad var dominert av fransk filosofi.

¹ Oversikten er i hovedsak basert på Holland (2002)

3.1.2 Lomé-avtalene

Lomé-avtalene dannet rammeverket for EUs bistand til ACP-landene i perioden 1975-2000. Hver av avtalene hadde en løpetid på 5 år, med unntak av Lomé IV som varte i 10 år. I 1973 ble EEC utvidet fra seks til ni medlemsland. Mens Danmark og Irland ikke hadde noen kolonial arv, var britene opptatt av å ivareta sine forbindelser med land innenfor Samveldet. Dette betydde en utvidelse av avtalen geografisk, og førte til at flere land i Afrika, Stillehavet og Karibien ble innlemmet i avtalen. Det indiske kontinentet ble imidlertid ikke medlem.

Det eksisterte en viss ideologiske forskjell mellom briter og franskmenn i synet på suverenitet overfor tidligere kolonier. Det var også en utbredt misnøye med hvordan Yaoundé-avtalen hadde fungert, og det var et ønske om en mer spesifikk utviklingspolitikk. Innføring av Generalisert System for Preferanser (GSP) i 1971 var en indikasjon på dette. Videre sørget et tillegg i Storbritannias medlemsavtale for at 20 samveldestater fikk muligheten til å forhandle om langsiktige avtaler med fellesskapet.

Arbeidet om fellesinteresser gjorde at ACP-landene sto samlet i forhandlinger som startet i 1973. Lomé I ble underskrevet i februar 1975 mellom 9 medlemsland og 46 ACP-land, og trådte i kraft i april 1976. I de fem årene Lomé I eksisterte, økte antall ACP-land fra 46 til 56. Det var også under Lomé I tre felles institusjoner. Det eneste avviket fra det tidligere institusjonene under Yaoundé, var at det ikke lenger eksisterte en juridisk bindende institusjon. Den hadde aldri blitt benyttet under Yaoundé, og Lomé-filosofien gikk ut på at uoverensstemmelser skulle løses politisk.

Avtalen skulle fremme EC-ACP handel, landbruk og industri utvikling. Spesielle hjelpetiltak skulle innføres til de minst utviklede landene, og det skulle gis støtte til regionalt samarbeid. Bistandspolitisk var Lomé I mer ambisiøs enn sin forgjenger. Filosofien bak avtalene var bygget på at partene var likeverdige som partnere og at stabilitet i ACP-landene i seg selv var viktig for utvikling. Svakheter ved Yaoundé-avtalen hadde blitt rettet på, og under Lomé I var det for eksempel ingen krav til gjensidighet i preferanser gitt av EU.

Lomé I hadde innsett at det fattigste landene var utsatt for svingninger i råvarepriser, og hadde derfor avtalefestet støtte til eksportstabilisering. Formålet med eksportstabilisering var her å kompensere inntektsbortfall som følge av svingninger i råvarepriser. STABEX (System for stabilisering av priser på eksport av landbruksprodukter) var et eksportstabiliserings tiltak overfor ACP-landene som var svært avhengig av inntekter fra eksport av landbruksprodukter. I alt 29 produkter ble dekket av dette systemet under Lomé I, mens det økte til 44 produkter under Lomé II. Gjennom denne ordningen garanterte EU en minimums inntekt for de produktene som sto på listen, gjennom å kompensere for tap av inntekt som skyldes lave priser og bortfall av produksjon. Dette fungerte derfor som en forsikringsordning overfor de landene som hadde store inntektssvingninger forårsaket av fall i priser.

Med Lomé II kom SYSMIN, et eksportstabiliseringstiltak for mineraleksport. SYSMIN skulle gi ACP-land som var tungt avhengig av mineraleksport en viss skjerming mot kollaps i verdensmarkedsprisen og produksjonstap. Lomé II videreførte de samme rammeverket som Lomé I men hadde større vekt på MUL. I begynnelsen av Lomé I var 24 av de 46 landene klassifisert som MUL. I løpet av det neste tiåret hadde antall økt til 35. I tillegg var det en fornyet vekt på land som ikke har kyst, (landlocked states).

Under Lomé I og II hadde ikke ACP-landene forpliktet seg til å gi EU noen form for spesielle fortrinn, det lå heller ingen restriksjoner på ACP-landenes handel med andre land i den tredje verden. Få politiske krav som ble satt, og kritikkverdige forhold i innenlands i ACP-land ble ofte oversett.

Hellas ble medlem i 1981, og Spania og Portugal ble medlemmer i 1986. Det betød at tolv medlemsland og 66 ACP-stater ble omfattet av Lomé III avtalen. Den tredje avtalen søkte å fremskynde den økonomiske, kulturelle og sosiale utviklingen i ACP. Nye områder som klima, miljø og helse ble innlemmet i avtalen, men kritikere mente denne nysatsingen manglet substans i den forstand at det ikke ble gitt spesifikke mål og metoder for hvordan disse hensynene skulle innarbeides.

Etter 14 måneder med forhandlinger mellom 12 medlemsland og 68 ACP-land ble Lomé IV underskrevet i desember 1989. Avtaleperioden for Lomé IV var 10 år, altså det dobbelte av sine forgjengere. Det ble imidlertid bestemt at det skulle foretas en gjennomgang midtveis i avtaleperioden. Det viktigste endringen var bruken av krav ved tildeling av bistand. Betinget bistand var noe ACP-landene hadde motsatt seg tidligere. I etterkant er det blitt hevdet at EU dikterte agendaen, og prinsippet om likeverdighet som partnere som var kjernen i den tidlige Lomé-filosofien var fraværende.

Under Lomé IV ble det for første gang i EDF sitt budsjett øremerket midler til Structural Adjustment Support (SAS). EU adopterte gjennom sine SAS prosjekter Verdensbankens tilsvarende SAP. Disse strukturtilpasningspakkene kom som en konsekvens av en økende gjeldsbyrde og manglende betalingsevne hos mange fattige land. EU hadde imidlertid begrensede midler utestående, 1,2% av ACP-landenes gjeld tilfalt dem, så det var ikke rollen som kreditor som var det avgjørende argumentet for å satse på betinget bistand.

Midtveisgjennomgangen av Lomé IV skulle opprinnelig kun omhandle avtalens finansielle forhold. Den ble imidlertid mer omfattende på initiativ fra EU, for det første hadde unionen fått tre nye medlemsland Østerrike, Finland og Sverige. For det andre hadde forholdene i mange av de fattigste landene forverret seg siden avtalen ble underskrevet. For det tredje var den europeiske geopolitiske situasjonen endret seg etter Berlinmurens fall.

Tabell 2 viser hvilke ACP-land som mottok de største bevilgninger fra EU i perioden 1985-1998. Tabellen viser at det kun er afrikanske land som opererer blant de 15 landene på listen. Etiopia er desidert største mottaker. Dette landet har mottatt nesten like mye som de to neste land på listen til sammen.

Tabell 2: Største bistandsmottakere blant ACP-landene, 1985-1998

	Mill €
Etiopia	2 033
Elfenbenskysten	1 183
Mosambik	1 031
Kamerun	902
Rwanda	851
Sudan	842
Tanzania	811
Malawi	778
Zambia	761
Uganda	760
Kenya	751
Guinea	732
Nigeria	700
Mali	693
Senegal	671

Kilde: Cox mfl. (1999)

Tabell 3 viser fordelingen av midler over ulike tidsintervall. På denne måten kan man fange opp endringer i fordeling av midler over tid.

Tabell 3: De 15 største bistandsmottakere blant ACP-landene fordelt på perioder, % fordeling

1986-90	Prosent	1991-95	Prosent	1996-98	Prosent
Etiopia	5,7	Etiopia	6,1	Etiopia	10,4
Elfenbenskysten	5,5	Rwanda	4,1	Malawi	4,3
Nigeria	4,1	Mosambik	4,0	Zambia	3,3
Sudan	3,4	Elfenbenskysten	3,6	Mali	3,1
Kamerun	3,2	Kamerun	3,4	Mosambik	3,1
Kenya	3,2	Zambia	3,2	Jamaica	2,8
Senegal	3,1	Uganda	3,1	Madagaskar	2,8
Mosambik	3,0	Tanzania	3,0	Ghana	2,8
Guinea	2,6	Zimbabwe	2,7	Angola	2,5
Tanzania	2,5	Angola	2,7	Guinea	2,5
Zaire	2,4	Sudan	2,6	Tanzania	2,5
Mali	2,1	Nigeria	2,6	Uganda	2,3
Malawi	2,1	Burkina Faso	2,5	Haiti	2,3
Niger	2,0	Kenya	2,4	Sudan	2,3
Uganda	1,9	Guinea	2,4	Elfenbenskysten	2,2
Andel topp 15 av bistand til ACP	46,8		48,4		49,2

Kilde: Cox mfl. (1999)

Tabellen viser at de 15 viktigste bistandsmottakerne har mottatt mellom 47 og 49 prosent av all bistand til ACP-landene, som totalt omfatter en gruppe på 78 land. Etiopia har vært den viktigste bistandsmottaker i alle del-periodene. Elfenbenskysten derimot har hatt en fallende betydning over tid. Endringen i rangering kan tolkes som endring i bistandspolitiske prioriteringer.

Programhjelp og infrastrukturprosjekter har dominert bistandprosjektene i ACP-landene. Med programhjelp menes STABEX og SYSMIN samt strukturtilpasningsprogrammer. På de neste sidene vises en oversikt over ulike typer bistand til ACP landene for perioden 1986-1998, samt en prosentvis fordeling av denne.

En fjerdedel av bistandsbevilgningene har vært programhjelp, og av denne posten har strukturtilpasningsprogrammer og STABEX hver trukket 47 prosent, mens SYSMIN har utgjort 6 prosent av midlene. Av bevilgningene til infrastruktur, er det transportprosjekter som utgjør den største andelen. Støtte til primærnæringene og utvikling av industri (inngår i Andre næringer) utgjør begge 6 prosent av total bistand i perioden.

Tabell 4: Type bistand til ACP-landene fra 1986-1998, mill €

Type bistand	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Programhjelp	159	523	972	481	338	715	892
Strukturell tilpasning	37	222	351	188	104	183	403
STABEX	122	301	554	278	219	515	397
SYSMIN	-	-	66	16	15	18	92
Matvarehjelp	6	-	14	248	224	410	279
Humanitær hjelp	18	36	61	83	72	79	117
Hjelp til NGO	13	22	23	27	29	34	29
Ressurser til primærnæringer	29	328	374	107	85	61	112
herav jordbruk	27	302	352	86	54	43	70
Andre næringer	149	242	233	299	76	250	252
herav industri og bergverk	139	231	272	208	43	239	196
Infrastruktur	126	578	313	354	229	411	388
herav transport	49	442	197	278	128	299	288
Sosial infrastruktur	38	142	174	111	106	57	268
herav vannforsyning	30	40	78	49	51	37	77
Styring og sivilt samfunn	-	3	7	8	28	19	41
Flersektorprogrammer	15	557	564	276	114	86	295
herav rural utvikling	4	529	516	239	77	52	145
Ufordelt på sektor	587	201	69	63	63	1	94
Sum	1 140	2 632	2 804	2 057	1 364	2 123	2 767
Prosentvis fordeling							
Programhjelp	14 %	20 %	35 %	23 %	25 %	34 %	32 %
Matvarehjelp	1 %	0 %	0 %	12 %	16 %	19 %	10 %
Humanitær hjelp	2 %	1 %	2 %	4 %	5 %	4 %	4 %
Hjelp til NGO	1 %	1 %	1 %	1 %	2 %	2 %	1 %
Ressurser til primærnæringer	3 %	12 %	13 %	5 %	6 %	3 %	4 %
Andre næringer	13 %	9 %	8 %	15 %	6 %	12 %	9 %
Infrastruktur	11 %	22 %	11 %	17 %	17 %	19 %	14 %
Sosial infrastruktur	3 %	5 %	6 %	5 %	8 %	3 %	10 %
Styring og sivilt samfunn	0 %	0 %	0 %	0 %	2 %	1 %	1 %
Flersektorprogrammer	1 %	21 %	20 %	13 %	8 %	4 %	11 %
Ufordelt på sektor	51 %	8 %	2 %	3 %	5 %	0 %	3 %
Sum	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Tabell 4 forts.

Type bistand	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Sum for perioden
Programhjelp	487	988	492	331	291	872	7 541
Strukturell tilpasning	419	316	277	142	123	720	3 485
STABEX	4	615	131	155	-	152	3 443
SYSMIN	64	57	84	34	168	1	615
Matvarehjelp	331	365	337	148	145	138	2 645
Humanitær hjelp	144	348	417	435	167	179	2 156
NGO	36	36	41	70	63	65	488
Ressurser til primærnæringer	265	191	102	13	33	137	1 837
herav jordbruk	220	146	87	(20)	30	123	1 520
Andre næringer	295	166	258	85	3	95	2 403
herav industri og bergverk	216	139	210	69	2	22	1 986
Infrastruktur	462	653	533	535	169	847	5 598
herav transport	259	358	287	309	89	622	3 605
Sosial infrastruktur	393	235	226	135	10	321	2 216
herav vannforsyning	108	62	88	28	-	141	789
Styring og sivilt samfunn	22	10	31	78	175	86	508
Flersektorprogrammer	265	322	63	32	-	62	2 651
herav rural utvikling	47	18	7	10	-	7	1 651
Ufordelt på sektor	74	199	99	84	72	51	1 657
Sum	2 774	3 513	2 599	1 946	1 128	2 853	29 700
Prosentvis fordeling							
Programhjelp	18 %	28 %	19 %	17 %	26 %	31 %	25 %
Matvarehjelp	12 %	10 %	13 %	8 %	13 %	5 %	9 %
Humanitær hjelp	5 %	10 %	16 %	22 %	15 %	6 %	7 %
NGO	1 %	1 %	2 %	4 %	6 %	2 %	2 %
Ressurser til primærnæringer	10 %	5 %	4 %	1 %	3 %	5 %	6 %
Andre næringer	11 %	5 %	10 %	4 %	0 %	3 %	8 %
Infrastruktur	17 %	19 %	21 %	27 %	15 %	30 %	19 %
Sosial infrastruktur	14 %	7 %	9 %	7 %	1 %	11 %	7 %
Styring og sivilt samfunn	1 %	0 %	1 %	4 %	16 %	3 %	2 %
Flersektorprogrammer	10 %	9 %	2 %	2 %	0 %	2 %	9 %
Ufordelt på sektor	3 %	6 %	4 %	4 %	6 %	2 %	6 %
Sum	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Kilde: Cox mfl. (1999)

I resten av kapittelet følger en oversikt over EUs bistand til øvrige land. Jeg starter først med en presentasjon av ALA komiteen, som er et viktig instrument for EUs bistand på flere kontinent.

3.2 ALA komiteen

ALA komiteen er en komité som er sammensatt av medlemmer fra EU og land i Asia og Latin-Amerika. Komiteen ble opprettet i 1974 som et resultat av erkjennelsen om at ACP-landene hadde hatt for stor fokus, og EU hadde nå et ønske å etablere et nærmere samarbeid med andre land. Det er per dags dato 8 land fra Mellom Amerika, 10 land fra Sør-Amerika, 6 fra Sørøst-Asia, og 6 fra Sør-Asia, samt 4 land fra Midtøsten, Sentral- og Øst Asia som er representert i denne komiteen.

ALA komiteen møtes en gang hver måned for å evaluere prosjekter i Asia og Latin-Amerika. De behandler/følger opp alle utviklingsprosjekt som overstiger € 2 mill i 34 land. Tabell 5 viser EUs samlede bistand til land i Asia og Latin-Amerika i perioden 1986-1998

Tabell 5: EUs samlede bistand til ALA-landene 1986-1998, mill €

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Totalt
Asia	140	257	226	426	317	383	470	504	451	696	522	639	617	5 648
Latin-Amerika	160	156	159	210	222	286	338	401	390	486	507	502	485	4 302
Sum	300	413	385	636	539	669	808	905	841	1 182	1 029	1 141	1 102	9 950
Endring		38 %	-7 %	65 %	-15 %	24 %	21 %	12 %	-7 %	41 %	-13 %	11 %	-3 %	

Kilde: Cox mfl. (1999)

I denne perioden har EU bevilget nesten € 10 mrd til Asia og Latin-Amerika. Fordeling mellom kontinentene er 57 prosent til Asia og 43 prosent til Latin-Amerika.

3.3 Latin-Amerika

Som en konsekvens av kolonitiden eksisterte det et institusjonelt rammeverk som kunne være et utgangspunkt for samarbeid mellom EU og Yaoundé-statene. Blant latinamerikanske land fantes ingen slik felles institusjon. I EU var det Italia som initierte en dialog med Latin-Amerika gjennom å ta initiativ til de såkalte Brussel-dialogene i 1969. I 1971 ble GSP innført, noe som var til fordel for de fattigste landene. Gjennom 1980 tallet hadde Latin-Amerika relativt få privilegier i sitt forhold til EU. En av årsakene til dette var at EUs forhold til Latin-Amerika har vært og er påvirket av USAs geopolitiske interesser. Manglende enighet mellom landene i Latin-Amerika om hvilke prinsipper en FAC (Framework agreement of cooperation) skulle inneholde var medvirkende til at avtaleverket kom sent på plass. Det formelle rammeverket for samarbeid og utvikling mellom EU og Latin-Amerika kom først på

plass på 1990-tallet. På dette tidspunktet var det frihandel som var utgangspunktet for diskusjonene og ikke bistand som hjelp til utvikling. Selv om et felles rammeverk ikke var på plass, har det tidligere eksistert avtaler mellom EU og land fra Latin-Amerika, for eksempel ble bilaterale avtaler undertegnet med Argentina, Peru og Brasil i begynnelsen av 1970-tallet.

Latin-Amerika kan deles inn i tre geografiske områder, med egne frihandelsområder eller avtaler for samarbeid. Disse områdene er i dag utgangspunkt for flere prosjekter som EU finansierer. Sentral-Amerika, som består av Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua og Panama, etablerte i 1985 General Central American Economic Integration Treaty, GCAEIT. Disse landene en samarbeidsavtale (FAC) med EU i 1993, som ble reforhandlet i 1999.

Andespakten ble inngått mellom Bolivia, Colombia, Ecuador, Peru og Venezuela i 1969. Med Spania og Portugals inntreden i EU ble det signert en avtale med Andespakten i 1983.

Andespakten ble senere til Andesfelleskapet, og avtalen med EU ble reforhandlet til en FAC et tiår senere.

I Sør-Amerika eksisterer det et frihandelsområde mellom Brasil, Argentina, Paraguay og Uruguay; MERCOSUR (Mercado Común del Sur). Det ble inngått avtaler om samarbeid mellom EU og MERCOSUR i 1992 og 1995; henholdsvis Inter-institutional Cooperation Agreement og Interregional Framework Agreement. Begge disse avtalene hadde som formål å styrke det regionalpolitiske samarbeidet samt liberalisere handelen mellom regionene.

Tabell 6 viser en oversikt over de land i Latin-Amerika som mottok flest bistandsmidler i perioden 1985-1998. Peru, Nicaragua og Bolivia var de landene som mottok mest bistandsmidler fra EU i Latin-Amerika, mens Panama, Uruguay og Costa Rica befant seg på den andre enden av skalaen. Det har i de senere årene vært sterkt fokus på situasjonen til flyktninger og folk som er truet av utryddelse i EUs bistandsprogram. Dette har ført til to nye satsningsområder. Etter konflikter skal EU gjennom rehabilitering søke å initiere og konsolidere fredsprosesser, og ved vedvarende konflikter skal EU finansiere operasjoner som er stabilitetsfremmende.

Ser vi landfordelingen i tabell 6 i forhold til totalene i tabell 5, mottok Peru og Nicaragua 21 prosent av bistanden til Latin-Amerika i perioden fra 1986-1998. Denne rangeringen landene i mellom har holdt seg rimelig stabil gjennom de del-periodene som ble presentert i tabell 3. De 10 største bistandsmottakerne mottok 63 prosent av all bistand til Latin-Amerika i denne perioden.

Tabell 6: Største bistandsmottakere i Latin-Amerika, 1985-1998

	Mill €
Peru	489
Nicaragua	409
Bolivia	396
Guatemala	320
Brasil	239
El Salvador	237
Chile	173
Colombia	165
Ecuador	145
Honduras	136

Kilde: Cox mfl. (1999)

3.4 ASIA

Med unntak av de sentralasiatiske land og Midtøsten, er all bistand til Asia gruppert under fellesbetegnelsen ASIA i EUs rapporteringssystem. ASEM er betegnelsen for et felles møteforum mellom EU og følgende asiatiske stater; Brunei, Indonesia, Malaysia, Filippinene, Singapore, Thailand og Vietnam, samt Sør-Korea, Japan og Kina. Samarbeidet i ASEM er mer uformelt enn institusjonalisert, men med møter på ministernivå. Det har imidlertid aldri vært et eget møte i dette forumet for utviklingsministre. Økonomisk er EU-ASEM forbindelsen viktig. Flere av disse landene er medlem i ASEAN: Association of South-East Asian Nations (Indonesia, Malaysia, Thailand og Filippinene). Første avtale mellom EU og ASEAN ble underskrevet i 1980.

Det eksisterer videre bilaterale avtaler for samarbeid og utvikling mellom EU og følgende land; India, Sri Lanka, Pakistan og Bangladesh, mens bilaterale samarbeidsavtaler er inngått med Vietnam, Nepal, Kambodsja og Laos. Mellom EU og Kina eksisterer det en avtale om handel og samarbeid, og en liknende avtale er inngått med Korea. Tabell 7 viser hvilke land i Asia som mottok flest bistandsmidler i perioden 1985-1998. I denne perioden var hovedmottakerne av bistandsmidler India og Bangladesh. Kina mottok sine første midler i 1985, og det samme var tilfellet med landene som omfattes av Indokina.

Ser man på landfordelingen i tabell 7 i forhold til totalene i tabell 5, finner man at India og Bangladesh har mottatt 38 prosent av all bistand til Asia i perioden 1986 til 1998. Fordelingen innenfor de ulike tidsintervallene presentert i tabell 3 har for landene i ASIA vært stabil. De 10 største bistandsmottakene har mottatt 80 prosent av all bistand til ASIA i perioden 1986-1998.

Tabell 7: Største bistandsmottakere i Asia, 1985-1998

	Mill €
India	1228
Bangladesh	935
Kina	459
Pakistan	367
Filippinene	324
Vietnam	287
Afghanistan	286
Kambodia	267
Indonesia	190
Thailand	188

Kilde: Cox mfl. (1999)

3.5 MEDA og Midtøsten

EUs bistand til middelhavsregionen og Midtøsten har økt signifikant det siste 10-året. Området omfatter Tyrkia, Malta, Kypros, Marokko, Algerie, Tunis, Egypt, Jordan, Syria, Libanon, Vestbredden, Gaza og resten av Midtøsten. MEDA-programmet er det viktigste finansielle instrumentet for samarbeidet mellom EU og Middelhavsregionen. Dette programmet dekker 88 prosent av bevilgningene til området. I tillegg til MEDA programmet finansierer EU prosjekter som skal styrke fredsprosessen i Midtøsten. Blant disse prosjektene finner man bistand til de palestinske områdene på Vestbredden og Gaza.

Under fellesbetegnelsen "Euro-Mediterranean Agreements" har EU inngått bilaterale avtaler med Tunis, de Palestinske selvstyrringsmyndigheter, Israel og Marokko, og flere land er i forberedelsesstadiet for en slik avtale. Disse avtalene former et strategisk rammeverk for EUs bilaterale bistandsprosjekter, og avtalene skal inneholde nasjonale indikator programmer, såkalte NIP, se kapittel 4 for flere detaljer om disse.

I perioden fra 1986 til 1998 bevilget EU snaut € 10 mrd til dette området, og av disse mottok Egypt 25 prosent. Størsteparten av midlene til Egypt har gått til oppbygging av sosial infrastruktur. I tillegg ble det i 1998 startet et program for å støtte små og mellomstore bedrifter i Egypt med teknisk assistanse. Det ble bevilget € 250 mill til dette programmet alene i oppstartsåret. I de senere årene har Vestbredden og Gaza mottatt en voksende andel av områdets bistand, og fra 1986 til 1998 har de stått som mottakere av € 1,1 mrd. En stor andel av midlene til Vestbredden og Gaza er brukt til humanitær hjelp blant flyktninger. I Midtøsten har tilgang til vann blitt viktigere og viktigere, og derfor har antall vannforsyningsprosjekter hatt en kraftig vekst.

Tabell 8: Største bistandsmottakere i middelhavsregionen og Midtøsten, 1985-1998

	Mill €
Egypt	2479
Vestbredden og Gaza	1141
Tunis	1130
Algerie	801
Jordan	762
Tyrkia	675
Libanon	418
Meda og Midtøsten	376
Irak	244
Yemen	106

Kilde: Cox mfl. (1999)

3.6 Sentral-Asia og Europa

Finansielt er EUs engasjement i Sentral-Asia og Europa av stor betydning sammenliknet med innsatsen på andre geografiske områder. Bistanden fra EU til disse landene startet på mange måter med oppløsningen av Sovjetunionen og Berlinmurens fall. Støtten deles inn i tre program, som hver representerer et geografisk område:

- PHARE er et bistandsprogram opprinnelig for Polen og Ungarn, nå utvidet til også å gjelde Bulgaria, Tsjekkia, Estland, Latvia, Litauen, Romania, Slovakia og Slovenia.
- TACIS er et bistandsprogram for landene i Øst-Europa og Sentral-Asia, og omfatter landene Armenia, Aserbajdsjan, Hviterussland, Georgia, Kasakhstan, Kyrgistan, Moldova, Mongolia, Russland, Tadjikistan, Ukraina og Usbekistan, mens
- CARDS er et bistandsprogram for landene på Balkan og Sør-Europa, og omfatter landene Albania, Bosnia og Herzegovina, Kroatia, og Rest-Yugoslavia (Serbia, Montenegro, Kosovo, Makedonia).

PHARE ble opprettet med to hovedformål, å støtte reformprosessen i landene som omfattes av programmet, og å fremme en bedre integrasjon mellom disse landene og EU. Hjelpen som er gitt under dette programmet faller derfor utenfor OECDs definisjoner av ODA, men en andel av støtten er definert som OA.

TACIS ble opprettet som eget program i 1991, og har siden den gang kanalisert 67 prosent av alle bevilgninger til området. Hjelp til de landene som TACIS omfatter er i stor grad definert som OA. Flere land har i tillegg mottatt betydelig støtte til matvarehjelp fra ECHO, EUs nødhjelpsprogram gjennom 1990-tallet.

CARDS-programmet er EUs verktøy for støtte utviklingen i landene på Balkan. Støtten gitt under CARDS er i stor grad definert som ODA. I tillegg har også flere av disse landene mottatt hjelp fra ECHO, og det ble fortsatt bevilget nødhjelp til Balkan i 2001.

3.7 Erfaringene fra Lomé og bistandsarbeidets dilemma

Lomé-avtalene betegnes ofte som ambisiøse. Gjennom tidlig å fokusere på gjensidighet, tillit og prosessorienterte prosjekter representerte de nybrottsarbeid innen bistand. Det har allikevel ikke manglet på kritikk rundt utformingen og gjennomføring av EUs bistandsarbeid.

Hovedinnholdet i kritikken har vært at bistanden har manglet klare mål, noe som har gjort det vanskelig og tidkrevende både å evaluere prosjektene og nesten umulig å kontrollere dem.

Mye av bistandsarbeidet har vært kritisert fordi det ikke har vært mulig å måle resultater av bistanden, i form av økt levestandard, redusert spedbarnsdødelighet osv. Det moderne bistandsarbeidet slik vi kjenner det i dag startet på 1950-tallet. Det er en relativt kort historisk læringsperiode, og man har ennå ikke etablert de mest effektive måten å utføre bistandsarbeidet på. Mangel på uttalte mål, byråkratisk organisasjonsform, mangel på ekspertise i både giver- og mottakerland osv, er eksempler på forhold som gjør bistandsarbeidet vanskelig. Det er for eksempel blitt hevdet STABEX og SYSMIN bidro til å konservere en produksjonsform og ga ingen insentiver til å utvikle nye produksjonsmetoder eller å bedre effektiviteten. Årsaken til dette kan være at når EU gjennom STABEX systemet garanterte en viss inntekt, vil produsenten stå overfor en ekstra risikopremie ved å legge om til en ny produksjon. Man mistet minimumsinntekten, uten at man hadde noen garanti for at den nye produksjonen ville lønne seg på sikt.

Videre søkte man gjennom Lomé IV å koble utvikling med respekt og fremming av menneskerettigheter. Det ble sett på som en holdningsendring i EUs forhold til den tredje verden. Hvordan disse faktorene skulle tas hensyn til og innarbeides, og hvordan man skulle måle effekten av disse hensynene var derimot ikke presisert. Det ble imidlertid innført sanksjoner mot noen (ACP)-land som følge av brudd på menneskerettigheter og demokratiske rettigheter. Disse sanksjonene var enten å holde tilbake bistandsmidler eller opphør i fordeler knyttet til handel. Tabell 9 viser en oversikt over EUs sanksjoner overfor 3 land, og årsaken til sanksjonene.

Tabellen viser at sanksjoner i hovedsak er rettet mot ACP-land, og at Lomé tross førte til en politikkendring. Man kan imidlertid spørre om sanksjonene var et resultat av større fokusering på menneskerettigheter og demokratiske rettigheter, eller om de var i første rekke var viktigst som symboler for en politikkendring. Landene som figurerer på listen har ett felles kjennetegn, og det er at de i økonomisk forstand ikke er viktige for EU. Det er i øyenfallende at ingen land i Asia som figurerer på listen. Mange mener Kina og andre asiatiske land som er kjent for fravær av arbeids- og menneskerettigheter, har sluppet unna sanksjoner mye takket være sin økonomiske betydning.

EU har brukt og bruker midler til valgobservasjon i mottakerlandene. Til valget i Zimbabwe i år 2000 ble det bevilget € 1,8 mill for å finansiere valgobservatører. Selv om det ble påpekt at

valgkampen var preget av trusler og korrupsjon, ble valget tilslutt definert som fritt, og det ble ingen stopp i det ordinære bistandsprogrammet. Det ble i stedet øremerket midler til utvikling av et flerparti system.

Tabell 9: Sanksjoner fra EU overfor bistandsmottakere etter årsak, 1990-1997

Land	År	Årsak til sanksjon; Brudd på	
		Menneske rettigheter	Demokratiske rettigheter
ACP Sudan	1990	x	x
Haiti	1991		x
Kenya	1991		x
Zaire	1992		x
Togo	1992		x
Guinea	1992	x	
Nigeria	1993	x	x
Gambia	1994		x
Comores	1995		x
Niger	1996		x
Burundi	1996		x
Sierra Leone	1997		x
Andre Guatemala	1993		x

Kilde: Holland (2002)

4 Nærmere om Cotonou-avtalen

I dette kapittelet presenteres den nåværende avtalen mellom EU og ACP-landene nærmere. Cotonou-avtalen er Lomé-avtalens arvtager og regulerer forholdet mellom EUs medlemsland og pr dags dato 78 ACP-land. Avtalen er inngått for 20 år med en klausul om revisjon hvert femte år, og dens hovedmål er formulert i Artikkel 1:

”Å fremme økonomisk, kulturell og sosial utvikling i ACP-landene, samt å bidra til fred og promotere et stabilt og demokratisk styresett”

Partnerskapet har som sentralt mål er å redusere og på sikt utrydde fattigdom og gradvis å integrere utviklingslandene i verdensøkonomien samtidig med, at målet med bæredyktig utvikling respekteres.

De grunnleggende prinsippene i samarbeidsavtalen er formulert som følger

- Likestilling: Partene i avtalen er likestilt og formålet er å få de enkelte utviklingsland til å ta eierskap til sine egne utviklingsstrategier.
- Deltakelse: I tillegg til sentrale myndigheter skal avtalen fremme samarbeid med andre aktører for å styrke integrasjonene for alle deler av samfunnet, inkludert privat sektor og NGOs.
- Dialog og gjensidig forpliktelser: Samarbeidet for å oppnå avtalens mål skal ha sin basis i dialog mellom partene.
- Differensiering og regionalisering: Samarbeidets art og prioriteringer skal differensieres i henhold til det enkeltes lands nivå av utvikling, dets behov osv. Det skal legges spesiell vekt på den regionale dimensjon. MUL skal ha spesielle tiltak og sårbarheten til land uten tilgang på kyst skal tas hensyn til.

Det at man åpnet for differensiering mellom de ulike ACP-landene er nytt under Cotonou. Det er også den forsterkede vektleggingen på regionalt samarbeid. I den delen av avtalen som omfatter utviklingsstrategier fokuseres det på de samme programområder som den generelle bistandspolitikken;

- sammenheng mellom handel og utvikling,
- støtte til regional integrering og samarbeid,
- støtte til makroøkonomisk politikkutvikling,
- transport,
- matsikkerhet og bærekraftig utvikling av landbruk,
- institusjonsbygging, spesielt med vekt på styring og rettssystem.

Både Cotonou-avtalen og uttalelsene fra kommisjonen har reduksjon og utradering av fattigdom som det fremste mål. I avtalen presiseres dette med at denne reduksjonen skal ”være konsistent med mål om bærekraftig utvikling og den gradvise integreringen av ACP-landene i verdensøkonomien. (artikkel 1).

I avtalens avsnitt som omhandler utviklingsstrategier understrekes det at formålet med avtalen er å redusere og på sikt utrydde fattigdom, og at avtalen også har referanse til FNs millenniumsmål, se vedlegg 2. Når det gjelder økonomisk utvikling i de fattige landene sier artikkel 21 at støtte og utvikling til en dynamisk, lønnsom og konkurransedyktig privat sektor er viktig for å oppnå en sunn økonomi, og for å oppnå dette skal man oppmuntre til samvirke, nettverksbygging og nasjonalt og regionalt samarbeid. I artikkel 22 som omhandler makroøkonomisk politikk og strukturelle reformer vektlegges behovet for en disiplinert finans- og pengepolitikk, som reduserer inflasjon og bedrer handelsbalansen overfor utlandet. I samme artikkel sies det at utformingen av politikken skal avspeile det enkelte lands sosiopolitiske bakgrunn og dets institusjonelle kapasitet – og – det er ACP-landenes primære ansvar å analysere de problemene som skal løses og utforme og gjennomføre reformene.

I artikkel 29 som omhandler regional økonomisk integrasjon i utviklingsstrategiene, så påpekes viktigheten av å innlemme det fattigste ACP-landene i regionale markeder slik at de kan dra nytte av markedstilgang for sine varer.

Når det gjelder differensiering sier avtalen i sitt vedlegg nr. 5 hvilke kriterier som skal benyttes. Det skal tas hensyn til både ”behov” og ”ytelse”. ”Behov” er skal defineres på bakgrunn inntekt per capita, antall innbyggere, sosiale indikatorer, gjeldsbyrde og sårbarhet for svingninger i eksportverdier. ”Ytelser” omfatter i tillegg til målrettet fattigdomsreduksjon, krav om institusjonelle reformer, mer effektiv bruk av ressurser, en bærekraftig utvikling og makroøkonomisk styring. Bare erfaringer vil gi svar på hvordan man skal håndtere målkonflikt når de oppstår.

Når det gjelder finansierings art så skal den rettes mot prosjekter og programmer, kredittlinjer og garantiordninger, samt budsjettstøtte (artikkel 61). Antall instrumenter som skal tas i bruk for å oppnå målene for bistanden er kraftig redusert. Under Lomé-avtalene ble 10 instrumenter brukt til å gi bistand. Under forhandlinger som førte fram til Cotonou-avtalen, ble disse instrumentene gjennomgått og rasjonalisert. Det er tre hovedinstrumenter innenfor Cotonou-avtalen;

- Langsiktig utviklingsfond
- Regionalt samarbeidsfond
- IF, Investment Facility

Det betyr at SYSMIN og STABEX som trakk relativt mye ressurser under Lomé-avtalene er avvirket. I avtalens artikkel 68 er det imidlertid åpnet for støtte i tilfelle av kortvarige utslag i eksportinntektene. Støtten skal gis for å beskytte makroøkonomiske og sektorspesifikke reformer som er i fare på grunn av fall i eksportinntektene. Støtten skal gis innenfor rammen av Det langsiktige utviklingsfondet.

For hvert mottakerland utarbeides det et Country Strategy Paper (CSP). Notatet vil være resultat av en diskusjon mellom EU og mottakers myndigheter, NGO og andre donorer. I Brussel vil dette arbeidet blir gjennomgått av en Landskomité, og i tillegg blir dokumentet kommentert av EDF-komiteen og oversendt Parlamentet. Retningslinjer for hvordan et CPS skal utformes er gitt i avtalens vedlegg. Dette strateginotatet er fundamentet i bistandsprosessen, og skal være det viktigste hjelpemiddelet for å prioritere prosjekter. Videre skal alle uenigheter mellom mottakerlandets egne analyser og EUs analyser dokumenteres i notatteksten.

CSP skal beskrive mottakerlandet situasjon på de fleste områder. Den skal inneholde en analyse av den politiske, økonomiske og sosiale konteksten som landet befinner seg i. Videre skal det gå fram hvilke begrensinger og kapasiteter landet har for å møte befolkningens grunnleggende behov. Notatet skal inkludere en detaljert utviklingsstrategi med klare prioriteringer og forventet finansieringsbehov, og det skal gå klart fram hvilke spesifikke bidrag EU skal yte. Notatet skal i tillegg inneholde en oversikt over prosjekter som andre donorer finansierer i landet, og der det er mulig skal disse sammenstilles med prosjekter som finansieres av EU og mottakerlandet selv, slik at samlet ressursbruk innenfor programområdene synliggjøres.

Sentralt i notatene er fattigdomstatus for de enkelte land. Først måles fattigdom etter en gitt fattigdomsgrense, for eksempel hvor mange som lever for under \$1 om dagen. I tillegg framsettes tall for ernæringsmessig fattigdom. Den prosentvise andelen som faller inn under den pengemessige fattigdomsgrensen kan være forskjellig fra andelen som faller inn under den ernæringsmessige fattigdomsgrensen. I tillegg blir andelen fattige fordelt på urbane og rurale strøk.

Denne informasjonen danner grunnlaget for de enkeltes lands NIP (National Indicative Plans), som igjen er basis for fordeling av EDF midler. Den viktigste informasjonen i en NIP er

- hvilke sektorer og program bistanden skal fokusere på,
- hvilket mål man har for bistanden for de enkelte sektorer og programområder,
- hvilke tiltak som er egnet til å nå de oppsatte målene, og
- hvilke evalueringskriterier som skal benyttes.

Det betyr av NIP er en detaljert oversikt over prosjekter, tidsrammer, finansieringsplan og spesifiserte evalueringskriterier. NIP inneholder også hvor store beløp som skal ytes til utvikling på de ulike programområdene, for eksempel hvilket beløp som skal nyttes til transportprosjekter, makroøkonomisk stabilisering og matvaresikkerhet. Innenfor hvert av områdene er det beskrevet hvilke prosjekt som skal gjennomføres innen ulike datoer. I NIP er det ofte i forbindelse med tiltak under området "Makroøkonomi" at fattigdomsproblematikken blir berørt eksplisitt. Her vises det til at støtten skal gå til å fattigdomsreducerende tiltak, som for eksempel til finansieringen av basistjenester til innbyggerne.

5 Administrasjon og styringsverktøy

I dette kapittelet gis det først en oversikt over oppbyggingen av EUs bistandsadministrasjon. Deretter gis det en presentasjon av hvordan EU ved hjelp av nye styringsverktøy skal få en mer effektiv bistand.

5.1 Kort om organisering bistandsarbeidet

EUs bistandsadministrasjon er en del av EUs byråkrati, som i hovedsak er lokalisert i Brussel og Luxemburg. Dette byråkratiet er organisert i 25 departement, som kalles "Directorates-General"(DG). Hver av disse er ansvarlig for implementeringen av felles politikkområder. Det er flere direktorat som er involvert i EUs bistandsarbeid. Viktigste departementer er Direktoratet for Utvikling (DG Dev) og Direktoratet for utenriksforbindelser (DG Relex), men også Direktoratet for utvidelse (DG Enlarge), Direktoratet for finanser (DG Ecfın) og Direktoratet for handel (DG Trade) spiller en viktig rolle. DG Dev har ansvaret for den overordnede politikktutforming, og skal ha ansvaret for koordineringen av EUs politikk og samarbeid overfor ACP-landene og OCT. DG Relex på sin side har ansvaret for samarbeid og koordinering av bistandsmidler til øvrige land, som omfatter land i Asia, Latin-Amerika, Europa mfl.

Bistand administrert av EU har i omfang økt jevnt det siste 10-året. Fra 1989 til 1999 økte antallet prosjekter med nesten 300 prosent, uten at administrasjonsapparatet hadde klart å bygge opp tilstrekkelig kapasitet til å møte utviklingen. Dette resulterte i en massiv kritikk av systemet. Det var for få ansatte til å følge opp de ulike prosjektene, kontrollen av prosjektene var svak og det gikk lang tid fra prosjektet var godkjent til implementering startet. I tillegg var det dårlig programstyring, som igjen førte til at prosjekter som var godkjent måtte vente lenge på utbetalinger. En fragmentert administrasjonsstruktur, ved at et stort antall seksjoner var involvert i prosjektene, gjorde ansvarslinjene uklare som igjen bidro til treg saksgang.

Dette førte til at det i løpet av 1999 og 2000 ble foretatt store administrative endringer i organiseringen av EU sitt bistandsarbeid. Det resulterte blant annet i opprettelsen av EuropeAid. Kontoret EuropeAid er ansvarlig for å implementere majoriteten av bistanden fra EU og Det europeiske utviklingsfond (EDF). Chris Pattern, EUs utenriksminister, er styreformann i EuropeAid, mens Poul Nielsen, kommisjonær for utvikling, har rollen som administrerende direktør. I tillegg til Chris Pattern sitter Pascal Lamy (Kommisjonær for handel), Günter Verheugen (Kommisjonær for utvidelse) og Pedro Solbes Mira (Kommisjoner for økonomi og finanser) i styret for kontoret.

EuropeAid er ansvarlig for alle faser i prosjektsyklusen, både identifisering av prosjekter, forberedelse av finansiering, implementering, overvåking og evaluering, slik at prosjektene gjennomføres i tråd med de mål som er gitt av DG DEV og som er godkjent av kommisjonen.

Kontoret foretar årlige gjennomganger av CPS og NIP, og er ansvarlig for å lage det konsoliderte budsjettet for den godkjente NIP. Som en støttefunksjon til dette arbeidet ble Inter-service Quality Support Group (iQSP) etablert i januar 2001. Deres viktigste oppgave er sikre kvaliteten på, og konsistensen i, CPS og NIP, uavhengig av finansieringskilde og hvilket direktorat som har utarbeidet dem.

5.2 Nye styringsverktøy

Som en konsekvens av den massive kritikken mot effektiviteten i bistand generelt og administrasjonen av den spesielt, er det kommet mange forslag til hvordan arbeidet skal forbedres. En av de største utfordringene er å sette opp kriterier slik at man når de målene som er satt for bistanden. I det følgende presenteres et forslag som EuropeAid nå arbeider med for å bedre måloppnåelse².

Det er viktig at hvert land og deres donorer blir enige om å bruke felles indikatorer for å måle landets utvikling og ytelse. For relevante land bør dette gjøres gjennom rammeverket av et Poverty Reduction Strategic Paper (PRSP).

Der det er mulig bør indikatorene splittes på

- *Kjønn*
- *Offentlig og privat sektor*
- *Geografiske områder, for å få skilt ut spesielle fattige områder*
- *Rural og urbane strøk*
- *Inntektsnivå, og hovedinntektskilde*

Man må søke å få fram et begrenset antall essensielle indikatorer. For mange indikatorer gjør det vanskelig å tolke resultatene og gjør at man mister oversikten. Målbarhet er nøkkelordet når man skal velge indikatorer. I tillegg skal man vurdere hvor mye tid og ressurser som må til for å samle inn data og på hvilken frekvens data skal samles inn. Det er ofte viktig å uttrykke de statistiske data for en indikator både i prosent og i absolutte tall, slik at man kan analysere feil som skyldes usikkerhet i materialet.

Videre er det viktig å holde øye med påliteligheten og representativiteten i data som indikatorene er basert på. Er det stor tvil, kan det være ønskelig å bruke proksi. Det er essensielt å ha en tilnæringsmåte som kan evalueres. Det er nødvendig å fortsette støtte til utarbeidelse av statistikk, og å bevilge midler til myndighetene for å øke datagenerering.

² European Commission (2002)

Det er myndighetene som må sette nivåverdier for indikatorene, på en slik måte at det blir samstemmighet mellom disse og de trender og politiske veivalg som gjøres. Myndighetene må definere mål for inneværende periode for PRSP, eller minst de neste tre år.

Diskusjonen om målverdiene er beheftet med i hvertfall to store vanskeligheter;

1) Overdreven optimisme, som en konsekvens at indikatorene lett benyttes som slagord heller enn grunnlag for politiske beslutninger

2) Overdreven undervurdering, som et uttrykk for lav ambisiøsitet.

Måten å unngå denne adferden på er å legge opp til en gjennomsiktig prosess innad i landet, som involverer det sivile samfunn og offentlige myndigheter, både i diskusjonen som leder til definisjon av indikatorer og hvordan de skal måles.

Analysen av utviklingen i det enkelte lands gjennomføringsevne skal aldri være begrenset til en mekanisk tolkning av indikatorene. Den skal basere seg på et rammeverk av bærekraftig politisk dialog med styresmaktene, og ta hensyn til interne og eksterne faktorer som påvirker utviklingen. Det er viktig å huske på at når man fokuserer på indikatorer, spesielt når man tar hensyn til at de vil ligge til grunn for donorers beslutning om nivå på finansiell hjelp, kan det føre til insentiver for feilføringer. Det er tre hovedtrinn som er nødvendig før det er mulig å basere fordeling på bakgrunn av indikatorer

- Det må være enighet mellom myndighetene i mottakerlandet og Kommisjonen om et sett med indikatorer, hvordan de skal evalueres og overvåkes.*
- Tiltro til at det foreligger et pålitelig system for datainnsamling som indikatorene er basert på.*
- Styresmaktene i mottakerlandet må definere målverdiene for indikatorene basert på trender, historikk og politiske prioriteringer.*

Landene kan klassifiseres i 3 hovedgrupper i forhold til hvor langt de er kommet i EU-programmet, og de indikatorene som er mest brukt blant de landene som er kommet lengst, er følgende;

For offentlige finanser

Andel av budsjett til perifere strukturer

Budsjett allokert til sosiale sektorer og faktiske kostnader

Forskjellen mellom enhetskostnader i offentlig vs privat sektor

For helse

Bruk av primærhelsetjeneste

Bruk av helsestasjoner under svangerskap

Vaksinering

Kostnader til primærhelsetjenester

*For utdanning**Andel som starter på skolen i 1. klasse**Prosentvis som starter ungdomskole etter fullført barneskole**Gjennomsnittlig antall elever pr lærer**Gjennomsnittlig antall elever pr klasse(rom)**Gjennomsnittlig antall bøker tilgjengelig pr elev**Kostnader knyttet til primærutdanning for en familie*

Alle myndigheter skal levere en analyse over de resultatene som er nådd. Hvis målet blir nådd, eller betraktelig framgang er oppnådd, gis det ett poeng. Hvis målet ikke er nådd, men det vises til positiv utvikling, gis det et halvt poeng. Dersom utviklinger er negativ eller ikke tilfredstillende, gis det 0 poeng. Total poengsum gir nivået av realisert ytelse.

Beregningen av nivået på bevilgninger på bakgrunn av dette ytelsesnivået vil varierer mellom land. Verdien av den variable andelen som er linket til mottakerlandets ytelse er i gjennomsnitt 22% av det totale programmet.

Hvis man skal samle trådene på bakgrunn av det ovenstående, må det være at utformingen av bistandspolitikken overfor ACP-landene også får konsekvenser for bistandsarbeidet i andre land. Det betyr at EU får et mer homogent beslutningsgrunnlag uansett hvilke land man yter bistand til. Det gjør det lettere å sammenlikne utviklingen i ulike sektorer, og mellom ulike land. Om dette er til fordel for utviklingslandene gjenstår å se.

6 Finansiering

Dette kapitlet gir en presentasjon av finansieringskildene for EUs bistand. Det vil bli gitt en presentasjon av EDF og EUs budsjett, og det vil i den forbindelse bli presentert tabeller for EUs bistand fordelt etter ulike kriterier.

6.1 Det europeiske utviklingsfond EDF

Et separat fond blir brukt til å finansiere hver avtaleperiode med ACP-landene. Penger blir bevilget for 5 år av gangen for å finansiere avtaleperiodens prosjekter. Hvert fond kan igjen deles i to, hvor majoriteten inngår i EDF som bistandsmidler, mens en andel overføres til den Europeiske Investeringsbank (EIB), som utlånskapital. EDFs første fond var i 1957. Det niende fondet begynte med undertegnelsen av Cotonou i 2000. EDFs ressurser er ikke en del av EU budsjett, men består av femårige tilskudd fra unionens medlemsstater. EDF er dermed statlig overføring fra medlemslandene og finansiert av EUs skattebetalere. Mange vurderer det som fordelaktig at bevilgningen skjer for fem år av gangen, da dette gir større mulighet for å finansiere flerårige prosjekter. EDF styres av en komité, hvor hver av EUs medlemsstater har en representant hver. EU-parlamentet fungerer som et kontrollorgan for de finansielle forhold, men har ingen innflytelse på hvordan midlene blir fordelt. I tillegg møtes medlemsstatene hvert femte år for å bestemme seg for en overordnet nivå på den totale fondet og for å føre et overordnet oppsyn med fondets forvaltning.

Det niende EDF for direkte bistand beløper seg til € 13,8 mrd, som i følge vedtaket i Rådet skal fordele seg på € 13,5 mrd til ACP-landene, € 175 mill til OCT og €125 mill til Kommisjonen for å dekke kostnader forbundet med gjennomføringen av det niende EDF. Tabell 10 viser en oversikt over de ulike avtaleperioden under EDF.

Tabell 10: Beløp bevilget under EDF, mill €, løpende priser

			Antall	EIB	EDF*	I Alt
			ACP-land	Mill ECU/€	Mill ECU/€	Mill ECU/€
Roma traktaten	EDF 1	01.01.1958	31	-	581	581
Yaoundé I	EDF 2	01.07.1964	18	64	666	730
Yaoundé II	EDF 3	01.01.1971	19	90	843	933
Lomé I	EDF 4	01.04.1976	46	390	3 124	3 514
Lomé II	EDF 5	01.01.1981	57	685	4 754	5 439
Lomé III	EDF 6	01.05.1986	66	1 100	7 754	8 854
Lomé IV	EDF 7	01.03.1990	69	1 200	10 800	12 000
Lomé IV	EDF 8	04.11.1995	70	1 658	12 967	14 625
Cotonou	EDF 9	14.09.2000	78	1 700	13 800	15 500

* Inkl. direktestøtte, spesielle lån, STABEX og SYSMIN., *The Courier*, nr 120 (1990), nr 155 (1996), nr 198 (2003)

Den Europeiske Investeringsbanken (EIB) har blant annet hovedansvaret for den delen av EDFs midler som går til privat sektor i ACP-landene. Dette er mellom- og langsiktige lån eller direkte investeringer i lokale foretak, som er gitt på visse betingelser. Banken disponerer også ressurser som den har reist gjennom det private kapitalmarkedet for å finansiere større operasjoner, ofte i offentlig sektor (Commision 2002b). Under det niende EDF utgjør dette € 1,7 mrd. Investments Facility (IF) genererer kapital fra europeiske finansinstitusjoner under markedsmessige betingelser som igjen lånes ut til privat virksomhet i mottakerlandene. I det niende EDF utgjør IF opptil € 2,2 mrd. IF prises som et risikolån med utgangspunkt i EIB referanserente + risikopremie. Avhengig av prosjektets art kan det i tillegg settes ulike krav til sikkerhet og at lånene gis i en bestemt valuta.

I Cotonou-avtalen er det regulert hvem som kan søke støtte gjennom EDF. Følgende aktører er spesifisert;

- ACP-statene.
- Regionale og mellomstatlige organisasjoner hvor minst ett ACP land er medlem, eller hvor organisasjonen er godkjent av en ACP-stat.
- Enheter sammensatt av representanter fra ACP og EU for å oppnå et spesifikt mål.
- Offentlig og halvoffentlige nasjonale og/eller regionale organisasjoner, departementer eller lokale myndigheter i ACP-stater, spesielt finansielle institusjoner og investeringsbanker.
- Foretak, bedrifter eller andre privat økonomiske organisasjoner eller aktører i ACP-landene.
- Et foretak i et av EUs medlemsland, kan søke midler som del-finansiering for en investering i et ACP-land.
- Et foretak enten i ACP-landene eller EU som driver kapitalformidlingsvirksomhet for investeringer i ACP-land.
- Organisasjoner som arbeider for desentralisert samarbeid og andre organisasjoner i ACP-land og EU, som har som formål å fremme samfunnsutviklingen.

Tabellen nedenfor viser hvilke bevilgninger og utbetalinger som er foretatt under EDF i 2001. Tabell 11 viser EDF bevilgninger og utbetalinger i 2001. Årsaken til at det fortsatt blir utbetalt midler til SYSMIN og STABEX er at avtalene fortsatt løper, men det blir ikke gitt nye bevilgninger til disse områdene.

Tabell 11: EDFs bevilgninger og utbetalinger fordelt på type bistand, 2001

	Bevilgning Mill €	Utbetalinger Mill €
Generell bistand	869,9	752,5
Strukturtilpasning	215,5	303,8
Risikokapital	383,5	183,5
Rentesubsidiering	16,3	15,6
Nødhjelp	11,9	30,5
Flyktningprogram	41,1	8,0
SYSMIN	(0,3)	48,2
STABEX		353,2
HICP		350,0
Andre	16,2	22,7
Sum	1 554,2	2 067,9

Kilde: European Commission (2002a)

6.2 EUs budsjett

Bevilgninger til bistand over EUs budsjett skjer som en del av de årlige budsjettbehandlingene i EU. EUs sentrale budsjett er organisert etter ulike politikkområder, og bistandsbevilgningene finnes under B7 i EUs budsjettoppstilling. Disse bevilgningene går til land som ikke er med ACP-EU samarbeidet, som betyr at de i hovedsak blir brukt til å finansiere bistand i Latin-Amerika, Asia og Europa. I tillegg bevilges det her midler til de spesifiserte temaprogrammene, samt mat og katastrofehjelp. Det var ingen store endringer i bistandsbeløpet i EUs budsjett fra 2000 til 2001. I 2000 var samlet budsjett til bistand € 8,1 mrd, mens det for 2001 er € 8,2 mrd.

Dersom man ser på bevilgningene i 2001 ser man at det går store midler til nære områder. I alt ble det bevilget € 8,2 mrd over EUs budsjett til utvikling og bistand i 2001. Tabell 12 viser hvordan denne summen fordeler seg på ulike programmer og områder. De fire første postene, som utgjør 41% er forbeholdt de nye søkerlandene til EU (€ 3,3 mrd). Videre er 27 % geografisk låst til Balkan, Middelhavsområdet samt tidligere stater i Sovjetunionen. Det ble bevilget litt over € 1 mrd. til matvarehjelp og humanitær hjelp, som utgjorde 12 % av bevilgningene. Som tabell 12 viser, er det kun 2 % som går til prosjekter som samfinansieres med NGO. Det er et mål for EU og at dette samarbeidet skal få større omfang.

Kontoret EuropeAid bestyrer 58 prosent av utbetalingene under EUs budsjett i 2001. Størsteparten av midlene som kanaliseres utenfor EuropeAid er utbetalinger knyttet til strukturtilpasningsprogrammer.

Tabell 12: Bistandsbevilgninger, EUs budsjett 2001

Land/program	Mill €	Prosent
Sapard	540	7 %
ISPA	1 121	14 %
PHARE	1 651	20 %
Malta og Kypros	26	0 %
TACIS (NIS) og Mongolia	408	5 %
NIS og Mongolia annet	40	0 %
Balkan	825	10 %
Asia	408	5 %
Latin-Amerika	300	4 %
Sør-Afrika	122	1 %
Middelhavsland	809	10 %
Nær- og Midtøsten	100	1 %
Matvarehjelp	461	6 %
Humanitær hjelp	523	6 %
Samfinansiering med NGO	197	2 %
Demokratiprogram	105	1 %
Internasjonale fiskeavtaler	194	2 %
Miljø	42	1 %
Interveneringsoperasjoner	20	0 %
Andre spesifiserte operasjoner	56	1 %
I alt	8 175	100 %

Kilde: European Commission (2002a)

6.3 Bistand i 2001 fordelt på områder og programmer

Tradisjonelt har størsteparten av bistandsmidlene gått til tidligere kolonier og oversjøiske territorier, de såkalte ACP-landene. I de senere årene har andre land mottatt en voksende del av EUs bistandsmidler. Av bevilgningene foretatt i 2001 utgjorde ODA ca 65 prosent, mens resten er gruppert som OA. Europa er det kontinentet som mottar mest penger, av all hjelp mottar de over 50 prosent, og mesteparten av dette er gruppert som OA. Afrika mottar mest i ODA, men i sum utgjør dette kun 41 prosent av det beløp som brukes i Europa. € 207 mill ble kanalisert gjennom multilaterale organisasjoner, til Verdens matvareprogram, FNs arbeid for flyktninger. Tabell 13 viser hvordan de totale bevilgninger fra EUs budsjett og EDF fordeler seg på ODA og OA i 2001. I Europa er det landene på Balkan som sammen med Tyrkia mottar brorparten av ODA midlene.

Tabell 13: ODA og OA bevilgninger etter geografisk område 2001, mill €

	ODA	OA	Totalt
Europa	1 212	3 721	4 933
Afrika	2 038		2 038
Amerika	657		657
Asia	956	15	971
Oceania	65		65
MUL, uspesifisert	858		858
Multilateral	207		207
Sum	5 992	3 736	9 729

Kilde: European Commission (2002a)

For alle geografiske områder er arbeidet strukturert etter hovedprosjekter/programmer; som regionalt samarbeid, transport og infrastruktur, helse og utdanning osv. Tabell 14 viser hvordan EUs ODA bistand fordelte seg på ulike programtyper.

Største enkelt post er Andre multisektor programmer, som blant annet omfatter bistand til å styrke menneskerettigheter og bistand til å konfliktforebyggende tiltak. EU har et eget programområde for dette, European Initiative for Democracy and Human Rights (EIHDR). I alt ble det bevilget om lag € 110 mill til dette formålet i 2001, som også inkluderer midler til valgobservasjon. 10 prosent av bevilgningene gikk til nødhjelp, mens 9 prosent gikk til utdanning og helseprosjekter. Av de € 6 mrd. ODA midlene som ble bevilget i 2001, ble 5 mrd eller 83 prosent administrert av EuropeAid, mens 17 prosent av bevilgningene var underlagt andre direktorat.

Tabell 14: ODA bevilgninger fra EU og EDF fordelt på programområder 2001

	€ Mill.	Prosent
Sosial infrastruktur og tjenester		
Utdanning	244	4 %
Helse	277	5 %
Befolkningsprogram	173	3 %
Styresett og sivile samfunn	428	7 %
Andre sosiale infrastruktur tilpasninger	504	8 %
Vann og sanitære forhold	224	4 %
Økonomisk infrastruktur og tjenester		
Transport	200	3 %
Kommunikasjon	91	2 %
Energi	134	2 %
Bank og finansielle tjenester	158	3 %
Forretningsmessig tjenesteyting	81	1 %
Produksjoner		
Landbruk, skogbruk og fiske	474	8 %
Industri, bergverk og bygg og anlegg	234	4 %
Handel og turisme	153	3 %
Multisektor programmer		
Miljø	133	2 %
Kvinner og utvikling	8	0 %
Andre	1 047	17 %
Generell programhjelp og varehjelp		
Strukturtilpasning (med IMF og WB)	243	4 %
Mathjelp og Matsikkerhet	211	4 %
Andre	113	2 %
Tiltak mot gjeld	76	1 %
Nødhjelp	609	10 %
Annet	178	3 %
TOTALT	5 994	100 %

Kilde: European Commission (2002a)

7 Nødhjelp og gjeldslette

Bistand er også nødhjelp, selv om det ikke er noen automatikk i at nødhjelp gir utvikling, mange hevder snarere tvert imot. Når det gjelder sletting av gjeld hos sterkt gjeldstyngende land, er mange av den oppfatning at dette frigjør ressurser som kan anvendes til å styrke et lands utvikling. Dette kapittelet gir en oversikt over nødhjelpsprogram og gjeldsletteprogram som EU er engasjert i.

7.1 ECHO - Nødhjelp

EU har på fellesskapsnivå et kontor som samarbeider med internasjonale organisasjoner European Community Humanitarian aid Office (ECHO) ved internasjonale kriser. Kontoret ble opprettet i 1992 og er fra og med 2001 underlagt EuropeAid. Nødhjelpsbudsjett blir i hovedsak finansiert ved EUs sentrale budsjett. Tabellen nedenfor viser ECHOs midler etter finansieringskilde.

Tabell 15: ECHOs midler fordelt etter finansiering, 1998-2002

€ Mill.	1998	1999	2000	2001	2002
1. EUs budsjett	475	727	489	523	522
Initial bevilgning	325	331	471	473	442
Tilleggsbevilgning	150	396	18	50	80
2. Lomé Avtalen - EDF	42	87	3	21	17
TOTAL	517	814	492	544	539

Kilde: http://europa.eu.int/comm/echo/statistics/echo_regions_en.htm

Tabellen viser at med unntak av 1999, har nødhjelpsbudsjettet vært på ca € 500 mill per år, og at andelen fra EDF sine ressurser er liten. Arbeidet som ECHO utfører blir i all hovedsak utført av NGOer og FN. I 2001 gikk 62,5 prosent av oppdragene fra ECHO til EUs egne NGOs mens 26,5 prosent ble kanalisert via FN-systemet.

I 1999 gikk 55 prosent av ECHO bevilgninger til Balkan og Rest-Jugoslavia, mens de afrikanske ACP-landenes andel var 16 prosent. Fra år 2000 har andelen til Afrika holdt seg noenlunde konstant, mens andelen til Asia har økt på bekostning av Balkan. Dette er vist i neste tabell.

Tabell 16: Prosentvis regional fordeling av ECHOs midler 1999-2002

	1999	2000	2001	2002
Afrika (ACP)	16	35	33	39
Asia	11	16	20	26
Latin-Amerika	6	6	7	4
Midtøsten og Nord-Afrika	3	10	11	12
Balkan (Vest)	55	20	15	8
NIS(Nylig uavhengige)	7	10	11	8
Globale program	2	3	3	3
Sum	100	100	100	100

Kilde: http://europa.eu.int/comm/echo/statistics/echo_regions_en.htm

I tillegg til å drive med nødhjelpsarbeid, finansierer ECHO studier av nødhjelpsoperasjoner, seminarer og overvåkning av humanitær bistand. De bevilger midler til og finansierer nettverksoppbygging og opplæringsprogrammer i humanitær bistand. Network on Humanitarian Assistance (NOAH) er et eksempel på dette. Dette er et nettverk for universiteter i Europa som har som formål å utvikle en utdanning for de som arbeider med humanitær bistand.

7.2 EU's deltakelse HIPC initiativet

HIPC initiativet ble tatt av Verdensbanken og det Internasjonale Valutafondet i 1996. Initiativet gir et rammeverk for å redusere gjeldsbyrden til utviklingsland med høy gjeld. HIPC Initiativet ser på dette som et redskap for å frigjøre ressurser som skal fremme den økonomiske utviklingen og redusere fattigdommen i landene som får slik hjelp. EU er på den ende siden ingen stor multilateral kreditor, siden størsteparten av EUs utviklingsbistand har form som gaver. Ifølge de seneste anslag er EU motpart for ca. 2 prosent av HIPC-initiativets samlede omkostninger, og nettonåverdien av EUs tilgodehavende er omlag € 1,3 mrd. inkl. restanser. På den andre siden er det 34 ACP-land blant de 41 landene som er definert som høyt gjeldstyngende land.

De midlene som ytes til dette formålet vil hovedsakelig stamme fra renteinntekter fra EDF. Når avgjørelsen ble tatt om at EU skulle delta i programmet (juli 1998) ble det avsatt € 40 mill. i form av renter fra de tidligere EDF fondene. EU har sagt seg rede til å anvende midler fra de eksisterende instrumenter under EDF for å yte et bidrag til gjeldsslette i de ACP-statene som er berettiget til dette etter reglene i HIPC-programmet. Støtte til gjeldsslette er omhandlet i Cotonou-avtalens artikkel 66. I 2001 ble det utbetalt € 350 mill til programmet. I følge resymé fra lovgivningen (<http://europa.eu.int/scadplus/leg/da/lvb/r12401.htm>) skal midler fra EDF som benyttes til dette, gå utelukkende til de fattigste og mest gjeldstyngede ACP-

landene. Det foreligger en plan om at strukturtilpasningsstøtten i EDFs regi skal økes for ACP-landene som er støtteberettigede etter HICP, noe som vil kreve økte midler til EDFs strukturtilpasningsfasilitet (SAF).

HICP programmet omfatter land som har høy gjeldsbyrde uavhengig om de er ACP-land eller ikke. Kommisjonen har derfor uttalt at bidrag til programmet ikke utelukkende bør finansieres ved hjelp av fordelte EDF-midler. Det bør bestå av supplerende finansieringer via det sentrale EU budsjett, samt bidrag fra alle aktører i en avtalt EU-kontekst. 82% av midler til programmet skal finansieres ved hjelp av ikke-fordelte EDF-midler og skal rettes mot ACP-statene. Resten, dvs. 18%, skal finansieres via EU-budsjettet og ytes til stater utenom ACP, hvorav 15% til land i Latin-Amerika og 3% til land i Asia. Den nøyaktige fordeling på enkelte land er ennå ikke fastlagt.

8 Oppsummering og diskusjon

EuropeAid kontoret ble opprettet som en konsekvens av lang tids kritikk for administrasjon og kontroll av bistandsmidler fra EU. Kontoret har som viktigste formål å forbedre prosjektstyringen, redusere tiden for implementering, og forbedre de finansielle prosedyrene, samt gjøre bistandsprogrammene mer synlige. De nye retningslinjer for utarbeidelse og oppfølging av prosjekter omtalt i kapittel 5 viser en dreining i måten å organisere bistand på, men også en endring i bistandspolitikken. Nå skal effekten av bistand kunne måles.

Under utarbeidelsen Maastricht-traktaten ble det diskutert hvorvidt det skulle settes krav til samsvar mellom EUs utenrikspolitikk og EUs selvpålagte forpliktelser når det gjelder internasjonal utvikling. Det ble traktatfestet at Unionen skulle ta hensyn til målene for bistand i den øvrige politikkomplementeringen som kan ha påvirkning på uland.³

”Samsvarsprinsippet” skulle sikre at det var logisk sammenheng mellom politikkområdene. Selv om ordbruken ”ta hensyn til ” er et heller vagt uttrykk, så ble prinsippet om sammenheng tolket som en fordel for utviklingsarbeidet. EUs øvrige utenrikspolitikk skulle være i samsvar med utviklingsforpliktelser. Det var i Amsterdam traktaten at begrepet ”konsistens” ble introdusert; med vekt på at all EUs utenriksageringer skulle være konsistent med Den Felles utenriks og sikkerhetspolitikken⁴. Dette betyr at man skal unngå bruk av virkemidler som ikke er tjenelig for de oppsatte mål og kan også tolkes som at det ikke skal være indre konflikter i virkemiddelbruken mellom de ulike politikkområdene.

Store politiske ulikheter innad i EU har gjort det vanskelig å gjennomføre fullt samsvar i utviklingspolitikken. Som en følge av formuleringene i Maastricht-traktaten tok Ministerrådet for utviklingsministerne initiativ til at kommisjonen utførte en analyse av hvilke praktiske konsekvenser en slik traktatspresisering skulle få. To år etter hadde ennå ingen ting skjedd. I 1993 startet en gruppe NGOer en aksjon mot EUs dumping av kjøtt i Sahelområdet i Vest-Afrika. NGOene mente det ødela det lokale kjøttmarkedet. Videre mente de at kjøttdumpingen undergravde EUs eget bistandsarbeid i Sahel-landene, hvor EU finansierte et prosjekt for å stimulere til kjøttproduksjon. Manglende samsvar mellom bistandspolitikken og handelspolitikk var hovedpoenget i kritikken fra de frivillige organisasjonene. Diskusjonen som fulgte resulterte i en rapport hvor inkonsistens og manglende samsvar på politikkområdene ble innrømmet, men lite er gjort. I februar 2000 sendte DG Dev ut et notat som inneholdt en kritisk analyse av EUs politikk for handel, landbruk, fiskeripolitikk og budsjettføring. Hensikten var å påpeke områder hvor utviklingspolitikken kunne bli berørt, og endog motarbeidet. Et eksempel som er trukket fram er at en økt andel av bistandmidlene har gått til mellominntektsland som Kosovo og Tyrkia, som igjen ikke er i samsvar med

³ (Artikkel 130 V, Artikkel 130 U Kap XVII Treaty on European Union)

⁴ (Artikkel 177 Amsterdam Traktaten)

bistandens fattigdomsreducerende formål. Notatet var for kritisk, og ble aldri publisert i sin opprinnelige form.

Cotonou-avtalen introduserte prinsippet om differensiering i henhold til utviklingsstatus, og åpnet for utvidede fordeler for ACP-land som var klassifisert som MUL. I februar 2001 ble disse fordelene utvidet slik at det nå gjelder alle MUL land. "Everything but arms" (EBA) tiltaket innebærer full tollfrihet inn i EU fra MUL land, og omfatter alle varer med unntak av våpen, dog med restriksjoner for varene ris, bananer og sukker. For disse varene skulle tollreduksjonen skje skrittvis.

Det har vært motstand mot tiltaket fra flere hold. ACP-land som ikke er klassifisert som MUL har fryktet at de skulle tape privilegier, mens de mer proteksjonistiske medlemmene i EU har fryktet økt import på enkelte varer de ønsket å beskytte.

Det er i alt 48 land som er klassifisert som MUL etter FNs definisjoner. 39 av disse er ACP-land. Dette har ført til at ACP-landene har blitt splittet i to, de som er klassifisert som MUL og de som ikke er det. ACP-land som ikke er klassifisert som MUL frykter at EBA vil underminere markedsadgangen som er garantert gjennom Cotonou-avtalen fordi MUL land som ikke er ACP vil dekke behovet gjennom en mye mer gunstig EBA.

ACP-land klassifisert som MUL vil ikke ha noe insentiv til å inngå regionalt samarbeid (frihandelsområder) for å oppnå sterkere forhandlingsposisjoner i forhold til partnere i den vestlige verden. Alle potensielle frihandelsområder innenfor ACP-landene territorier inneholder noen MUL. Hvorfor skulle et land ønske å bytte full tollfrihet inn i EU, med et regionalt frihandelsområde som gir EU tilgang på egne markeder, og som i tillegg legger restriksjoner på egen tolltariffing. Kanskje en av de utilsiktede konsekvensene av EBA er å underminere Cotonou-avtalen? Det å oppnå en konsistent politikk som er i samsvar med mål og andre politikkområder er ikke enkelt, og kanskje uoppnåelig med dagens politiske virkemidler.

Omorganiseringen av bistandsadministrasjonen sentralt i EU viser at man har tatt noe av kritikken alvorlig. EUs bistand til ACP-landene er basert på de såkalte CSP. Innholdet i disse notatene inneholder informasjon om alle samfunnsområder. Det betyr at kunnskapen om de enkelte mottakerlandene øker. Det at Cotonou avtalen løper over en 20 års periode, i stedet for 5 og 10 som tidligere, gjør at man kan tenke mer langsiktig på begge sider av bordet, og mange mener at Cotonou-avtalen ihvertfall er et forsøk på en politikk i samsvar med øvrig utenrikspolitikk. Allikevel er det kritiske røster som hevder at så lenge utvikling/bistand ikke løftes opp på et høyere politisk beslutningsnivå, vil det alltid reises spørsmål om bistandens rolle og legitimitet, og effektiviteten i dens funksjon. Bistanden til ACP-landene finansieres utenfor EU budsjett, og gjør den avhengig av et godt samarbeidsklima og stor grad av enighet medlemsstatene i mellom.

Litteratur

Cox, A and Chapman J. (1999): The European Community External Cooperation Programs. Policies, Management and Distribution, Overseas Development Institute

ECHO (2002): http://europa.eu.int/comm/echo/statistics/echo_regions_en.htm

European Commission (2002a): Annual Report 2001, On the EC development policy and the implementation of the external assistance

European Commission (2002b): The European Development Fund in a few words

European Commission (2001a): The Cotonou Agreement

European Commission (2001b): Ethiopia- European Community; Country Strategy Paper and Indicative Programme for the period 2002-2007

European Commission (2000): Communication to the Commission, on the reform of the Management of External Assistance.

Dearden, Stephen J. H.: Does the European Union's Development policy have any future? Working paper at Manchester Metropolitan University, 2002

Holland (2002): The European Union and the third World, Palgrave

OECD (2002): <http://www.oecd.org/dataoecd/10/29/2731600.gif>

The Courier; The magazine of ACP-EU development cooperation. Nummer 120, 155, 198

Vedlegg 1 Ulike landinndelinger

1. ACP-LAND

Deler av Sør-Afrika, Antigua og Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Botswana, Kamerun, Republikken Kongo, Cookøyene, Elfenbenskysten, Dominica, Den Dominikanske Republikk, Fiji, Gabon, Ghana, Grenada, Guyana, Jamaica, Kenya, Marshalløyene, Mauritius, Mikronesia, Namibia, Nauru, Nigeria, Niue, Palau, Papua Ny Guinea, St. Christopher og Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent og Grenaderene, Senegal, Seychellerne, Surinam, Swaziland, Tonga, Trinidad og Tobago, Zimbabwe.

ACP-land som også er MUL (LDC) (ifølge bilag VI til Cotonou-avtalen)

Angola, Benin, Burkina Faso, Burundi, Republikken Kap Verde, Den Sentralafrikanske Republikk, Tchad, Comorene, Den Demokratiske Republikk Kongo, Djibouti, Etiopia, Eritrea, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Ekvatorial Guinea, Haiti, Kiribati, Lesotho, Liberia, Malawi, Mali, Mauritania, Madagaskar, Mosambik, Niger, Rwanda, Samoa, São Tomé og Príncipe, Sierra Leone, Salomonøyene, Somalia, Sudan, Tanzania, Tuvalu, Togo, Uganda, Vanuatu, Zambia.

Av disse ACP-landene er følgende innlandsstater (landlocked)

Botswana, Burkina Faso, Burundi, Den Sentralafrikanske Republikk, Tchad, Etiopia, Lesotho, Malawi, Mali, Niger, Rwanda, Swaziland, Uganda, Zambia, Zimbabwe.

2. LATIN-AMERIKA

utgjør Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Den dominikanske republikk, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Haiti, Honduras, Mexico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Uruguay og Venezuela.

3. MIDDELHAVSREGIONEN OG MIDTØSTEN

omfatter landene Marokko, Tunis, Algerie, Egypt, Israel, Palestina, Libanon, Syria, Tyrkia, Kypros og Malta, Iran og Irak.

4. SENTRALASIA OG ØST-EUROPA

Omfatter Polen, Ungarn, Bulgaria, Tsjekkia, Estland, Latvia, Litauen, Romania, Slovakia, Slovenia, Armenia, Aserbajdsjan, Hviterussland, Georgia, Kasakhstan, Kyrgistan, Moldova, Mongolia, Russland, Tadjikistan, Ukraina og Usbekistan

5. BALKAN

Omfatter landene Albania, Bosnia og Herzegovina, Kroatia, og Rest-Yugoslavia (Serbia, Montenegro, Kosovo, Makedonia).

6. REST ASIA

Omfatter Kina, India, Pakistan, Bangladesh, Afghanistan, Øst-Timor, Brunei, Indonesia, Malaysia, Filippinene, Singapore, Thailand, Vietnam, Bhutan, Sri Lanka, Nepal og Nord-Korea.

Vedlegg 2 FNs millenniumsmål for å redusere verdens fattigdom.

Kilde: Norad (http://www.norad.no/default.asp?V_DOC_ID=1548).

1. Utryddelse av ekstrem fattigdom og sult

Før 2015 skal andelen av befolkningen som tjener mindre enn 1 USD per dag halveres.

I samme periode halvere andelen av befolkningen som lider av sult.

2. Oppnå universell tilgang til grunnskoleutdanning

Sikre at alle barn skal være i stand til å gjennomføre grunnskolen innen 2015.

3. Fremme likestilling og styrke kvinners posisjon (empower women)

Sikre likestilling, og økte muligheter for kvinner. Eliminere kjønnsforskjeller i grunn- og videregående utdanning, helst innen 2005 og ikke senere enn i 2015.

4. Redusere barnedødelighet

Redusere dødeligheten for barn under fem år med to tredeler fra 1990 til 2015.

5. Bedre mødres helse

Redusere mødredødelighet i forbindelse med fødsler med tre fjerdedeler fra 1990 til 2015.

6. Bekjempe hiv/aids, malaria og andre sykdommer

Spredningen av hiv/aids, malaria og andre sykdommer skal stanses innen 2015.

7. Sikre miljømessig bærekraft

Andelen som ikke har tilgang til rent vann skal halveres innen 2015. Situasjonen for minst 100 millioner mennesker som lever i slumområder skal være radikalt forbedret innen 2015.

8. Utvikle et globalt partnerskap for utvikling

Å utvikle et åpent, rettferdig og ikke-diskriminerende handels- og finanssystem, som tar vare på behovene til de minst utviklede landene.

Landbrukets **Utredningskontor**

Schweigaardsgt. 34C
Pb 9347 Grønland
N-0135 OSLO
Tlf: 22 05 47 00
Fax: 22 17 23 11
E-post: lu@landsam.com
<http://www.utredningskontoret.no>