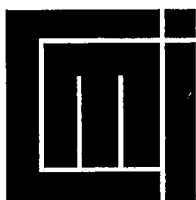


EF og bistanden

Virkninger på norsk bistand av et eventuelt norsk EF-medlemskap

Ole David Koht Norbye

D 1992: 6



Arbeidsnotat
DERAP — Forsknings- og aksjonsprogrammet for utviklingsland
Chr. Michelsens Institutt
Avdeling for samfunnsvitenskap og utvikling

ISSN 0800-2045

EF og bistanden

Virksomheter på norsk bistand av et
eventuelt norsk EF-medlemskap

Ole David Koht Norbye

D 1992: 6

Bergen, august 1992



Arbeidsnotat D 1992: 6

EF og bistanden

Virksomheter på norsk bistand av et eventuelt norsk EF-medlemskap

Ole David Koht Norbye

Bergen, august 1992. 57 p.

Sammendrag:

Dette er en rapport til Utenriksdepartementet om mulige virkninger av et norsk medlemskap av EF på norsk utviklingsbistand. Den består av fire deler hvorav den første beskriver bistanden gjennom EF-kommisjonen; den andre gir en oversikt over hvordan denne bistanden er organisert; og den tredje handler om et beslektet emne, dvs. EFs handelspolitikk overfor den Tredje Verden. Den fjerde delen drøfter følgene av et eventuelt norsk EF-medlemskap for norsk bistand og ender med en vurdering av EF-bistandens styrke og svakheter fra et norsk synspunkt.

Summary:

This is a report to the Norwegian Ministry of Foreign Affairs on the potential impact of a possible Norwegian membership in the EC on Norwegian development aid. It consists of four parts of which the first describes development aid through the EC; the second reviews how this aid is organised; and the third deals with a related issue, viz. EC's trade policy towards the Third World. The fourth part discusses the consequences of a possible Norwegian EC membership on Norwegian development aid policy, and ends with an assessment of EC's own development aid from a Norwegian point of view.

Stikkord:

Utviklingsbistand
Det europeiske fellesskap
Handelspolitikk
Norge

Indexing terms:

Development aid
EEC
Trade policy
Norway

Kan bestilles fra Chr. Michelsens Institutt, Avdeling for samfunnsvitenskap og utvikling, Fantoftvegen 38, N-5036 Fantoft, Norge. Tlf: (05) 574000. Telefax: (05) 574166

Innholdsfortegnelse

Forord	v
Forkortelser	vi
1. Innledning	1
2. EFs bistand og geografisk fordeling	3
2.1 Bistand gjennom EF-kommisjonen	3
2.2 Lomé-konvensjonen	6
2.2.1 Bakgrunn	6
2.2.2 Lomé IV	7
2.3. Asia og Latin-Amerika	9
2.3.1 Bakgrunn	9
2.3.2 Samarbeidet i dag	10
2.4. Middelhavslandene og Midtøsten	11
2.4.1 Bakgrunn	11
2.4.2 Samarbeidet i dag	12
2.5. Mellom-og Øst-Europa	13
3. Bistandens organisering og gjennomføring	15
3.1 Organisasjonen av EF-bistanden	15
3.1.1 Rådet	15
3.1.2 Kommisjonen	15
3.1.3 Europaparlamentet	17
3.2 Programmering og gjennomføring	18
3.2.1 Finansiering og samordning	18
3.2.2 Planlegging og gjennomføring	19
3.2.3 Oppfølging og evaluering	21
3.2.4 Asia og Latin-Amerika	21
3.3 Innkjøpsspørsmål	22
3.4 Bistand gjennom private organisasjoner	25
3.5 Matvarebistanden	26
3.6 Humanitær bistand	27
3.7 Støtte til forskning	28
3.8 Finansiell støtte og garantiordninger	30
3.8.1 Risikokapital	30
3.8.2 Risikokapital i ACP-landene	30
3.8.3 Risikokapital i Latin-Amerika, Asia og middelhavslandene	32
3.8.4 De nasjonale DFene i EF	32
3.9 Betingelser for bistand — menneskerettigheter og demokrati	33

4.	Handels- og utenrikspolitikk	35
4.1	EFs handelspolitikk overfor Den tredje verden	35
4.1.1	EFs generelle preferanseordning	35
4.1.2	Lomé-konvensjonen	35
4.1.3	Asia	36
4.1.4	Latin-Amerika	36
4.1.5	Middelhavslandene og Midtøsten	37
4.1.6	En sammenlikning med norske regler	37
4.2	EFs politikk i de multilaterale organisasjonene	38
4.3	Bistanden som en del av EFs utenrikspolitikk	39
4.4	EFs bistand fra mottakerlandenes synspunkt	40
4.5	EFs bistand fra medlemslandenes synsvinkel — danske og nederlandske erfaringer	43
4.5.1	Danmark	44
4.5.2	Nederland	45
5.	Følger for norsk bistand	47
5.1	Norske bistandsmål og EFs	47
5.2	Fellesprogrammer og samvirke	49
5.3	Lomé-landene og de andre	50
5.4	Rollefordelingen i bistanden	51
5.5	De private organisasjonene	51
5.6	Andre politiske spørsmål angående utviklingslandene	52
5.7.	Finansiering og organisasjon	52
5.8.	EF-bistandens styrke og svakheter fra et norsk synspunkt	53
	Litteratur	56
<i>Tabeller</i>		
1.	Fordeling av EFs bilaterale bistand i 1990	4
2.	Bilateral bistand fordelt på geografiske områder i prosent av samlet bilateral bistand, 1989-90	5
3.	Bilateral bistand fordelt på bruk i prosent av samlet bilateral bistand, 1987-88	5
4.	Budsjett for Lomé IV 1990-95	8
5.	Utbetalinger fra ulike utviklingsfond (EFD) i 1989	9
6.	Finansiering av Den europeiske investeringsbankens (EIB) lån til ACP-landene	31

Forord

Dette arbeidsnotatet ble opprinnelig utarbeidet på oppdrag av Utenriksdepartementet, delvis som underlagsmateriale for departementets eget arbeid, og delvis med sikte på eventuell bruk som informasjonsdokument for offentligheten. Utgangspunktet var en utredning fra det svenske utenriksdepartementet om *EG och biståndet* som det norske utenriksdepartement hadde fått anledning til å bruke, og som Chr. Michelsens Institutt ved Ole David Koht Norbye ble anmodet om å vurdere. I neste omgang ble instituttet bedt om å oversette den svenske utredningen til norsk og bearbeide den i lys av norske forhold.

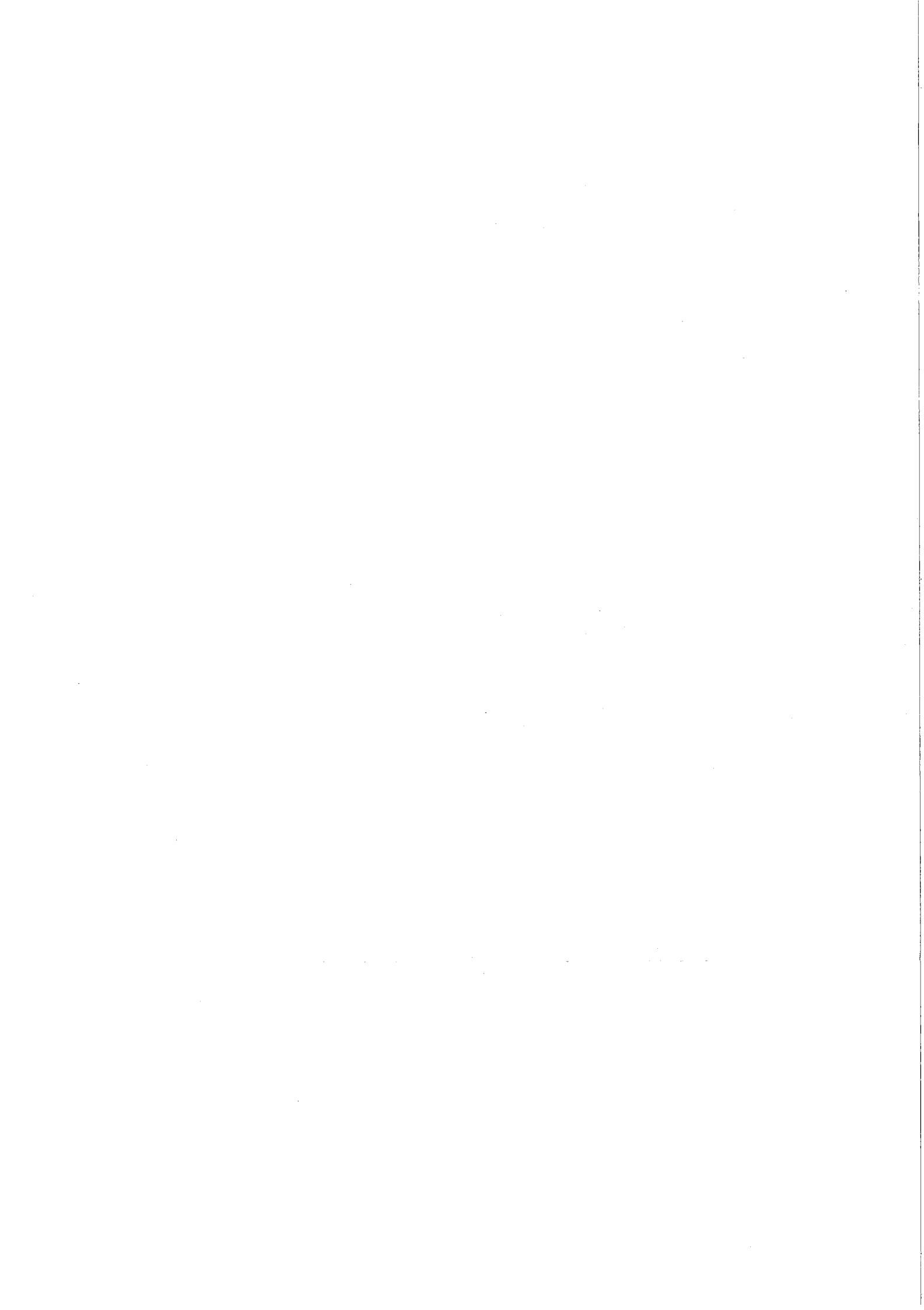
Chr. Michelsens Institutt, 26. august 1992

Arne Tostensen
Direktør

Forkortelser

AASM	Association of African States and Madagascar (opprettet i 1963, senere oppløst).
ACP-landene	69 land i Afrika, Karibia og Stillehavsområdet som samarbeider med EF.
ALA	EFs betegnelse for land i Asia og Latin-Amerika som mottar bistand fra EF.
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations (Indonesia, Malaysia, Filippinene, Singapore og Thailand).
CDI	Centre for Development of Industry, EF, Brussel, til støtte for ACP-landene.
COREPER	Comité des Représentants Permanents ; komité av EF-landenes ambassadører til EF.
DAC	Development Assistance Committee, OECDs komité for utviklingsbistand.
DFI	Development Finance Institution, opprettet i de enkelte EF-land for støtte til ACP-landene.
DG I	EFs generaldirektorat for utenriksspørsmål.
DG VIII	EFs generaldirektorat for bistandsspørsmål.
DG XII	EFs generaldirektorat for vitenskap, forskning og utvikling.
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development (for lån til Mellom- og Øst-Europa samt den tidligere Sovjetunionen).
EC	European Communities, også kalt European Community
EC-IIP	EC International Investment Partners: EF "fasilitet" for investeringer i ALA og middelshavsområdet.
ECU	European Currency Unit, EFs felles beregningsgrunnlag for europeiske valutaer.
EDF	European Development Fund, EFs fond for bistand til ACP-landene.
EEC	European Economic Community
EF	De Europeiske Fellesskap, også kalt det Europeiske Fellesskap (EC).
EIB	European Investment Bank, EFs bank for lån til medlemslandene, ACP-landene og middelhavsland.
EØS	Det Europeiske Økonomiske Samarbeidsområdet.
FIDIC	Federation Internationale des Ingenieurs-Conseils.
G7	Gruppen av de syv rikeste industrilandene.
G24	Gruppe av industriland og organisasjoner stiftet i 1989 for samordning av bistand til Øst- og Mellom-Europa og den tidligere Sovjetunionen.

GATT	General Agreement on Tariffs and Trade, Generalavtalen om toll og handel, organisasjon med sekretariat i Geneve.
GSP	General System of Preferences, tollettelser mv. for utviklingslandene.
IMF	International Monetary Fond, Det Internasjonale Pengefondet.
Maghreb	Algerie, Marokko og Tunisia
Mashreq	Egypt, Jordan, Libanon og Syria
NOK	Norske kroner
ODA	Overseas development aid, bistand som oppfyller OECD/DACs krav om gaveandel, formål med videre.
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development, Organisasjonen for Økonomisk Samarbeid og Utvikling, Paris
Stabex	EFs ordning for bistand til ACP-land der verdien av eksporten av jordbruksvarer er gått betydelig ned pga. avlingssvikt eller prisfall.
Sysmin	EFs ordning for bistand til ACP-land pga. svikt i eksportverdien av mineraler og metaller.
UNCTAD	United Nations Conference for Trade and Development, FNs konferanse om handel og utvikling, med permanent sekretariat i Geneve.
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees, FNs høykommissær for flyktninger, med sekretariat i Geneve.
USD	US dollar
WFP	World Food Programme, Verdens Matvareprogram



1. Innledning

Bistand til utviklingslandene er hittil ikke blitt berørt under Norges forhandlinger om nærmere tilknytning til EF gjennom European Economic Area, Det Europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS). Skulle Norge søke om medlemskap i EF, ville bistandspolitikken også bli en del av vår Europapolitikk. De EØS-forhandlinger som er blitt ført de par siste årene mellom EFTA og EF har berørt en rekke ulike sider av det norske samfunn. Tilpasning av lover, anordninger og mye annet vil bli nødvendig når EØS-avtalen eventuelt trer i kraft — sannsynligvis den 1. januar 1993.

EØS tar sikte på å gi Norge og de øvrige EFTA-landene muligheter til fullt ut å ta del i EFs indre marked. De hindringer som ennå står igjen for fri bevegelighet av varer, tjenester, mennesker og kapital skal avvikles. EØS omfatter også et sterkere samarbeid innenfor områder som forskning, utdanning, miljø og beskyttelse av forbrukerne. Men forhandlingene har ikke omfattet samarbeid på det utenrikspolitiske området. Dermed vil heller ikke den norske bistanden bli berørt av en eventuell EØS avtale.

Det er imidlertid ennå ikke avgjort om EØS-avtalen vil gå i orden, og selv om det skulle skje, er det ikke utelukket at et politisk- og folkeflertall i Norge som følge av utviklingen i Europa ellers og i Norden vil søke om norsk medlemskap i EF. Da ville stillingen bli en annen fordi medlemskap i EF også ville angå bistanden. EF-kommisjonen er i seg selv en stor og viktig bistandsyter til utviklingsland i forskjellige deler av verden. Ved et eventuelt medlemskap ville Norge både måtte bidra til EF-budsjettet og til finansieringen av Lomé-konvensjonen som bestemmer omfang og vilkår for EFs bistand til 69 utviklingsland i Afrika, de Karibiske øyer og i Stillehavsområdet. I tillegg foregår det mer og mer samråd mellom medlemslandene om bistandsspørsmål. EF-landene kan også komme til å kanalisere en større del av sin bistand gjennom EF enn nå er tilfelle, og det ville selvsagt skape problemer for finansieringen av norsk bilateral og annen multilateral bistand. I tillegg kommer spørsmålet om stor og voksende økonomisk støtte til Mellom- og Øst-Europa som kan vise seg å bli større innenfor EF enn utenfor og derfor gjøre det vanskeligere å opprettholde bistandsbudsjettet på samme nivå i forhold til bruttonasjonalinntekten som nå.

Utenriksdepartementet har derfor funnet det riktig å gjennomgå EFs bistandspolitik overfor utviklingslandene for å bringe på det rene hvilke sannsynlige virkninger den kunne ha på Norges egen bistandsvirksomhet ved et eventuelt medlemskap. Denne gjennomgangen utgjør ikke en offisiell utredning fra Utenriksdepartementets og Regjeringens side, men tar bare sikte på å øke

kjennskapen til EFs virksomhet på dette feltet. Det svenske utenriksdepartement har foretatt en tilsvarende gjennomgang, og det dokumentet ligger til grunn for denne gjennomgangen som er laget over den samme lest som den svenske, og for en stor del er en direkte oversettelse av den svenske rapporten. Men denne rapporten utfyller den svenske på en del punkter, og kapitlet om følger for norsk bistand av et eventuelt medlemskap i EF er selvsagt omskrevet på grunnlag av norske forhold. Rapporten er utarbeidet av Chr. Michelsens Institutt på oppdrag fra Utenriksdepartementet, og er utført av pensjonert forskningsleder Ole David Koht Norbye på vegne av Instituttet. Forfatteren har lagt vekt på å trekke fram både kritikk- og prisverdige sider ved EFs politikk, og å gi et uttømmende bilde av de krav om tilpasning av Norges egen bistandspolitikk som et eventuelt medlemskap ville innebære.

Rapporten har således til hensikt å gi en kortfattet oversikt over EFs bistandsvirksomhet, og de følger et eventuelt norsk medlemskap kunne ha for vår bistandspolitikk. Den første delen gir en kort beskrivelse av EFs bistand og dens geografiske fordeling. I den andre delen blir de ulike delene av bistanden beskrevet, og også hvordan den er organisert og de regler som bestemmer den. Den tredje delen behandler bistandens rolle i EFs utenriks- og handelspolitikk overfor resten av verden. I den siste delen drøftes endel prinsipielle spørsmål og krav om tilpasning i forhold til bistanden ved et eventuelt norsk medlemskap i EF.

2. EFs bistand og geografisk fordeling

2.1 Bistand gjennom EF-kommisjonen

Bistand har vært en del av EFs politikk helt siden fellesskapets begynnelse i 1957, i første omgang som særordninger for EF-landenes daværende kolonier. Da disse etterhvert ble selvstendige, ble det i 1963 truffet nye ordninger, men bistanden var lenge begrenset til ulike former for støtte og samarbeid med 18 av de opprinnelige EF-landenes forhenværende kolonier. Siden den gangen er bistandsvirksomheten kommet til å bli utvidet til å omfatte de fleste utviklingslandene i Den tredje verden og bistanden er en innarbeidet del av fellesskapets handelspolitikk og politikk for øvrig overfor disse landene. De viktigste delene av EFs bistand er:

- bistand til de 69 afrikanske, karibiske og stillehavslanene som er tilsluttet den såkalte Lomé-konvensjonen,
- bistand til en rekke land i Asia og Latin-Amerika,
- bistand til storparten av de landene i middelhavsområdet som ikke er medlemmer av EF,
- matvarebistand
- humanitær bistand ("katastrofehjelp")

I tillegg til dette kommer EFs innsats gjennom bistand til Mellom- og Øst-Europa.

Bistanden gjennom Lomé-konvensjonen finansieres ved medlemslandenes flerårige forpliktelser til bidrag til det europeiske utviklingsfondet (European Development Fund, EDF). Resten av bistanden blir finansiert fra EFs ordinære budsjett. I 1990 utgjorde EFs totale utbetalte bistand i samsvar med OECD's definisjon av ODA (gavebistand og lån som inneholder en gaveandel, dvs. er gitt på gunstigere betingelser enn markedets) USD 3 095 millioner, hvorav USD 199 i multilateral bistand; mesteparten gjennom FN. Til en sammenlikning utgjorde Norges bistand i 1990 USD 1 205 millioner, hvorav USD 756 millioner var bilateral bistand. I følge en annen kilde fordelte EF bistanden i 1990 seg som følger (bilateral bistand):

Tabell 1
Fordeling av EFs bilaterale bistand i 1990
Millioner USD

EDF (Lomé-konvensjonen)	1 595
Hvorav:	
Gavebistand	1 084
Stabex	278
Lån	185
Sysmin	48
Bistand fra EFs ordinære budsjett	1 339
Hvorav:	
Matvarebistand	616
Asia og Latin-Amerika	311
Middelhavslandene	131
Annen bistand (Nødhjelp, bistand gjennom privorg mv)	281
I alt	2 934

Kilde: EF: Commission (1991d) Lån fra den europeiske investeringsbanken (EIB) er ikke medregnet.

De ulike bistandsområdene griper delvis over hverandre. Private organisasjoner forvalter bistand også til landene under Lomé-konvensjonen, og dertil en del av matvarebistanden og den humanitære bistanden. Lomé-konvensjonen har en egen post for humanitær bistand. Matvarebistanden som finansieres fra det ordinære budsjettet går også til land under Lomé-konvensjonen såvel som til land i Asia, Latin-Amerika og middelhavsområdet.

I et par tabeller viser vi hvordan EFs bistand er fordelt på geografiske områder, sammenliknet med Norge og med OECD/DAC-landene under ett. OECD/DAC landene er de landene som er med i komitéen for utviklingsbistand i Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling i Paris. Tabellen omfatter bare disse landenes bilaterale (tosidige) bistand som går direkte fra giverland til mottakerland. Deretter følger en tilsvarende sammenlikning av bistanden fordelt etter måten den er brukt på.

Tabell 2
Bilateral bistand fordelt på geografiske områder i prosent av samlet bilateral bistand, 1989-90

Geografisk område	EF	Alle OECD/ DAC landene	Norge
Afrika sør for Sahara	64,8	34,3	64,5
Sør Asia	10,6	11,8	20,5
Resten av Asia, Oceania	5,2	21,2	3,1
Midtøsten, Nord Afrika	7,6	18,4	1,0
Latin-Amerika, Karibia	11,8	14,5	10,9

Kilde: OECD (1991)

Tabell 3
Bilateral bistand fordelt på bruk i prosent av samlet bilateral bistand, 1987-88

Sektor	EF	Alle OECD/ DAC landene	Norge
Sosial og administrativ infrastruktur	12,3	24,7	34,4
Økonomisk infrastruktur	15,5	20,0	21,1
Jordbruk	30,6	12,1	12,2
Industri og annen produktiv virksomhet	9,6	5,8	13,5
Matvarebistand	11,5	5,4	1,9
Programbistand	20,5	32,0	16,9

Kilde: OECD (1991)

Vi kan merke oss at EF i likhet med Norge bruker nesten to tredjedeler av sin bistand i Afrika sør for Sahara. Dette fører selvsagt til at mindre bistand er tilgjengelig til andre deler av verden. Taperen er Sør Asia, sammenliknet med Norge, men EFs andel ligger allikevel nær opp til DAC-landenes bistand til denne folkerike og svært fattige delen av verden. Det kan se overraskende ut at EF yter forholdsvis mindre bistand til Midtøsten og Nord Afrika sammenliknet med DAC-landene under ett, men det skyldes i første rekke at nesten halvparten av USAs bistand går til dette området, det vil si til Egypt og Israel.

Hva angår bistandens sammensetning, er det mest slående trekk at innpå en tredjedel av EFs bistand går til jordbruket. EFs matvarebistand er også forholdsvis stor, men allikevel mindre i forhold til den samlede bilaterale bistanden enn USAs (14 prosent) og Canadas (12,9 prosent). Dessuten går storparten av EF-landenes matvarebistand gjennom EF og ikke bilateralt.

2.2 Lomé-konvensjonen

2.2.1 Bakgrunn

Da Roma-traktaten ble undertegnet i 1957 var fortsatt storparten av Afrika europeiske kolonier. Italia, Belgia og først og fremst Frankrike hadde store besittelser i Afrika.

Dette førte til at traktaten fikk et tillegg som ga koloniene en assosiert stilling i forhold til det europeiske økonomiske fellesskapet (EØF eller EEC). Denne formen for tilknytning ga koloniene adgang til de europeiske markedene, og EEC tok samtidig på seg rollen å finansiere en stor del av den bistanden som koloniene fikk. For dette formålet ble det europeiske utviklingsfondet, EDF, opprettet i 1958 for å forvalte gavebistanden.

I 1963 var mange av koloniene blitt selvstendige og dette gjorde det nødvendig med en ny form for samarbeid. 18 afrikanske land sør for Sahara, alle fransktalende med unntak av Somalia, opprettet Association of African States and Madagascar (AASM). Disse landene og EF-landene underskrev samme år Yaoundé-konvensjonen for en femårsperiode. Denne avtalen ga AASM-landene bistand og visse handelsfordeler på EEC-markedet, først og fremst for råvarer. EDF II ble opprettet og fondet ga også lån på fordelaktige ("myke") vilkår.

I 1968 ble Yaoundé-konvensjonen fornyet for en syvårsperiode. Samarbeidet ble også utvidet til noen få andre afrikanske land gjennom Arusha-avtalen i 1971 med Kenya, Tanzania og Uganda som oppnådde fordeler på handelsområdet som svarte til Yaoundé-landenes vilkår. Også Mauritius sluttet seg til dette avtaleverket samme år.

Da Storbritannia ble medlem av EF i 1973 fikk et snes samveldeland i Afrika, Karibia og Stillehavsområdet et særskilt forhold til EF. Samtidig ble de øvrige selvstendige statene i Afrika sør for Sahara tilbudt samme status.

Yaoundé-konvensjonen gjaldt inntil 1975. Året i forvegen hadde de tre gruppene: Yaoundé-landene, Arusha-landene og Samveldelandene slått seg sammen for felles forhandlinger som førte fram til den avtalen med EF som ble undertegnet i Lomé i 1975 og som således erstattet Yaoundé-konvensjonen.

I forbindelse med Lomé I ble det fjerde EDF opprettet og med et beløp på 3,1 milliarder ECU var det betydelig rausere enn sine forgjengere. I tillegg ble det avsatt 400 millioner ECU i lånekapital som skulle forvaltes av den europeiske investeringsbanken (EIB). En interessant nyhet var Stabex som yter finansiell bistand til land som blir rammet av en tilfeldig og vesentlig nedgang av dets eksportinntekter fra jordbruksvarer, både som følge av prisfall eller alvorlig avlingssvikt. Stabex har ikke hatt nok midler til å dekke fullt ut et fall i eksportinntektene. Fallet må ramme bestemte varer, men listen over slike varer er lang, og må overstige en viss grense, og varen må utgjøre en viss prosentdel av landets eksport. Inntil Lomé IV ble Stabex helt eller delvis gitt som lån.

I 1980 ble Lomé-konvensjonen forlenget for en femårsperiode; 4,7 milliarder ECU ble tilført det femte EDF pluss 700 millioner ECU i lån gjennom EIB. Under Lomé II ble Sysmin opprettet som en parallell til Stabex for å avhjelpe fall i inntekter ved eksport av mineraler. Sysmin virker stort sett på samme måte som Stabex, men antall varer som omfattes av ordningen, er langt mer begrenset, men er etter hvert blitt utvidet.

Da det ble forhandlet om Lomé III mot midten av 1980-årene hadde Afrika i flere år vært rammet av økonomisk nedgang. Bistandens innhold ble derfor forandret på flere måter. Store prosjekter for å bygge ut infrastrukturen måtte vike plassen for tiltak for utvikling av jordbruket og bygdesamfunnene. Private organisasjoner fikk en større rolle. EDF VI fikk 7,4 milliarder ECU, og EIB 1,1 milliarder ECU til lån.

Forhandlingene om neste Lomé-avtale ble etter hvert mer og mer innfløkte, og en forhandlingsrunde var knapt avsluttet for man begynte på den neste. Av den grunn ble den nye avtalen, Lomé IV, som trådte i kraft i 1990, sluttet for en tiårsperiode. De finansielle bidragene, gjennom EDF VII, gjelder imidlertid bare for de første fem årene. Bidraget ble hevet en god del, til 10,8 milliarder ECU (plus 1,2 milliarder ECU som lån gjennom EIB). Et nytt trekk ved Lomé IV er at endel av midlene skal brukes som støtte for å lette gjennomføringen av programmer for økonomisk strukturtilpasning.

2.2.2 Lomé IV

Lomé IV er en omfattende avtale som gjelder både handel, bistand og kreditter. Det ble undertegnet i 1989 av de daværende 68 ACP-landene i Afrika, de Karibiske øyer og Stillehavsområdet, av det 69., Namibia, etter at det ble selvstendig og sluttet seg til avtalen, og av EFs 12 medlemsland.

I avtalen forplikter EF seg til å stille til disposisjon i alt 12 milliarder ECU under perioden 1990-95, hvorav 10,8 milliarder som gavebistand gjennom EDF VII og 1,2 milliarder i lån fra den europeiske investeringsbanken EIB.

Bistanden er delt opp i to hovedposter, hvorav det som programmeres til de enkelte landene er den største og utgjør 6,2 milliarder ECU. Dette beløpet fordeler Kommissjonen mellom de 69 ACP-landene, på grunnlag blant annet av befolkning og økonomiske forhold. Deretter blir det forhandlet om femårige ramme-programmer (indikative) for bruken av midlene.

Under den andre hovedposten som ikke landprogrammeres, finnes Stabex og Sysmin, de to programmene som er blitt opprettet for å oppveie fall av visse eksportinntekter, i første rekke fra jordbruks- og mineralvarer. Kommissjonen følger visse regler, som andelen av de totale eksportinntektene, for å bestemme når støtte skal bli gitt og omfanget av den. Systemene er blitt gjort smidigere og støtte skal ikke nødvendigvis gå til den næring som er blitt rammet, men kan brukes for å oppmuntre nye eksportnæringer. Stabex og Sysmin blir fra nå av gitt på gavevilkår til alle ACP-land.

Under gavebistanden finnes foruten den landprogrammerte støtten også humanitær bistand herunder flyktningbistand, og en ny post for særskilt støtte til land som gjennomfører strukturelle tilpasningsprogrammer.

Tabell 4
Budsjett for Lomé IV 1990-95 (totalt 12 000 millioner ECU)
Millioner ECU

EDF VII	10 800
hvorav:	
Humanitær/flyktninghjelp	350
Rentetilskudd	280
Strukturtilpasningstilskudd	1 150
Annen gavebistand (landprogram)	6 215
("Gavebistand" ialt 7 995 mill ECU)	
Stabex	1 500
Sysmin	480
Risikokapital	825
Lån gjennom EIB	1 200

Kilde: Courier (1990)

Det må gjøres oppmerksom på at disse beløpene er de forpliktelser som EF skal inngå under femårsperioden. Selve utbetalingene finner først sted når pengene trengs og går direkte fra EFs medlemsland til mottakerlandene. Denne prosedyren fører med seg at utbetalingene kommer langt senere, og EDF IV som gjaldt Lomé I (1975-80) ble nylig avsluttet. Oppgavene over utbetalinger i 1989 gir et bilde av dette etterslepet:

Tabell 5
 Utbetalinger fra ulike utviklingsfond (EDF) i 1989
 Millioner ECU

EDF IV (1975-80)	38
EDF V (1980-85)	350
EDF VI (1985-90)	807
	1 196
Nye bevilgninger 1989 (EDF VI)	2 542

Kilde: EF. Commission (1991d)

Ettersom hvert enkelt EDF-fond er blitt opprettet under de ulike Lomé-avtalene, vil delvis forskjellige regler bli fulgt for tiltak som blir gjennomført i et enkelt år.

Hva den landprogrammerte bistanden angår, bestemmer mottakerlandet i høy grad selv sammensetningen. Så snart Kommisjonen har fastsatt landrammen, kommer den senere til enighet med hvert mottakerland om "nasjonale, indikative programmer". Sammensetningen av denne bistanden som programmeres for hvert enkelt land har i løpet av årene endret seg fra at den i begynnelsen var konsentrert om infrastruktur til at nå går storparten til utvikling av jordbruk og bygdesamfunn. Gjennomføringen av dette programmet blir skildret nærmere i kapittel 8 nedenfor.

I og med at det blir truffet forholdsvis langsiktige avtaler om sammensetningen av bistanden, er det vanskelig for EF å endre sammensetningen når forholdene i et mottakerland endrer seg eller om EF vil drive igjennom en særskilt sak. Ettersom Lomé-bistanden er bestemt gjennom en langsiktig konvensjon, setter dette også særskilte grenser for EFs muligheter til å kreve en demokratisk utvikling eller til og med endringer i den økonomiske politikken. Gjennom å sette til side øremerkede midler for strukturtilpasning utenfor landprogrammene kan EF nå handle mer aktivt når det gjelder økonomisk politikk. Kommisjonen har imidlertid i visse tilfelle når et mottakerland har gjort seg skyld i grove brudd på menneskerettighetene, midlertidig avbrutt samarbeidet med landet.

2.3 Asia og Latin-Amerika

2.3.1 Bakgrunn

Da Romatraktaten ble undertegnet i 1957 hadde ikke noen av EFs medlemsland kolonier i Asia eller Latin-Amerika. Det var derfor ikke aktuelt å gi disse landene noen særbehandling. I løpet av nittensekstiaårene begynte EF å yte matvarebistand

som ikke minst kom Sør Asia til gode. Fra 1971 av ble det gitt generelle tollpreferanser til landene i Asia og Latin-Amerika.

Da Storbritannia ble medlem av EF i 1973 ble det drøftelser om de særskilte forholdene til de asiatiske land som ikke ble tilbudt å tiltre Lomé-konvensjonen. Det første programmet for bistand til de såkalte ikke-assosierte landene ble godtatt i 1976 og utgjorde 20 millioner ECU.

I 1986 var beløpet steget til 280 millioner ECU. Over halvparten av bistanden til Asia er gått til India, med Pakistan og Bangladesh som de nest største mottakerne. I Latin-Amerika er de største mottakerne Peru, Bolivia, Guatemala, Nicaragua og Honduras. All bistand gis i form av gaver. Den europeiske investeringsbanken har ikke mandat til å virke i Asia og Latin-Amerika.

Bistanden til Latin-Amerika har vokst i omfang og betydning ikke minst etterat Spania og Portugal ble medlemmer av EF i 1986. EF har sogar tatt politiske initiativ i Latin-Amerika gjennom de såkalte San José-konferansene som omfattet EF og Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras og Nicaragua. Denne dialogen som i begynnelsen var et politisk initiativ, har siden også kommet til å omfatte økonomisk samarbeid og bistand. Det blir også ført samtaler i en tilsvarende form med den såkalte Rio-gruppen som omfatter Argentina, Brasil, Colombia, Mexico, Peru, Uruguay og Venezuela.

2.3.2 Samarbeidet i dag

Bistanden til ALA-landene, dvs. samarbeidslandene i Asia og Latin-Amerika, har langt ifra samme omfang som bistanden under Lomé-konvensjonen. Den langt større folkemengden og, for de fleste landenes vedkommende, det høyere utviklingsnivået, gjør at EFs bistand til disse landene aldri kan få eller tilsikter å få samme forholdsmessige betydning som bistanden til ACP-landene

Midlene til bistand til Asia og Latin-Amerika kommer fra EFs ordinære budsjett som er formål for årlige vedtak av medlemslandene og Europaparlamentet. Kommisjonen har derfor ikke noen mulighet til å binde seg for mer enn ett år av gangen, og landprogrammering kan derfor ikke finne sted på samme måte som for bistanden under Lomé-konvensjonen. For visse land blir det likevel oppgitt et indikativt omfang av bistanden for noen år framover.

Bistanden skal først og fremst gå til de fattigste landene, noe som har gjort India og Bangladesh til de største mottakerne. Videre har man satt seg som mål å fremme de regionale samarbeidstiltakene i Asia og Latin-Amerika. EF har for eksempel tatt initiativ til en regional dialog i Sentral-Amerika og støtter en rekke regionale prosjekter. På samme måte finnes det et regionalt basert støtteprogram

for de landene som har undertegnet Andespakten. Det blir også samarbeidet med ASEAN, men uten støtte til særskilte regionale prosjekter.

Mange av samarbeidslandene i Asia og Latin-Amerika er forholdsvis mer utviklet, og formålet for samarbeid med disse landene er gjensidig nytte. Joint venture med europeiske bedrifter er en viktig samarbeidsform.

I 1990 vedtok EF nye retningslinjer for samarbeid med ALA-landene. Disse innebar større bevilgninger, 2,75 milliarder ECU for femårsperioden 1992-96, med bistand først og fremst til de fattigste landene og de fattigste folkegruppene, mens økonomisk samarbeid skal finne sted med land eller regioner med store forretningsmessige muligheter. Ti prosent av midlene er øremerket for miljøspørsmål, i første rekke for beskyttelse av regnskogen i Amazonasområdet. Siden 1988 har 65 prosent av EFs bilaterale bistand til ALA-landene gått til Asia og 35 prosent til Latin-Amerika.

2.4 Middelhavslandene og Midtøsten

2.4.1 Bakgrunn

Til tross for Maghreb-landenes nære forhold til Frankrike da EEC ble opprettet (i 1957 var Algerie fremdeles en del av Frankrike), utviklet EFs samarbeid med landene sør for Middelhavet seg atskillig langsommere enn med ACP-landene. Det ble sluttet bilaterale handelsavtaler med flere av landene, men opprinnelig inneholdt overenskomstene ikke noe om bistand.

I 1971 erklærte de seks EF-landene seg villig til å knytte sammen de bilaterale samarbeidene under en paraply. Det ble tilbudt bistand sammen med lettelser i handelssamkvemmet. Men risikoen for å utsette EFs egne produsenter for ny konkurranse, satte grenser for EFs vilje til å tilby adgang til sitt marked. Dessuten førte den politiske og økonomiske uroen i sporet av oljekrisen i 1973 til en forverring av EFs forhold til store deler av regionen.

Likevel ble det i 1976 truffet formelt sett bilaterale avtaler med Maghreblandene, Algerie, Marokko og Tunis, men disse var likelydende og ble undertegnet med en dags mellomrom. I 1977 ble det truffet liknende avtaler med Mashreq-landene: Egypt, Jordan, Libanon og Syria.

Israel har hatt diplomatiske forbindelser med EF helt siden begynnelsen og etter 1975 også en frihandelsavtale. Avtalen gir Israel tollfri adgang til EF-markedet og dertil muligheter for lån fra EIB på markedsvilkår.

Med Tyrkia ble det undertegnet en assosieringsavtale allerede i 1963. Den ble avbrutt etter militærkuppet i 1980, men trådte i kraft igjen i 1986. I løpet av tiden

har Tyrkia fått myke kreditter og etter 1986 også noe gavebistand. Liknende assosieringsavtaler ble også truffet med Malta i 1970 og Kypros i 1973. De har siden hatt adgang til myke kreditter og begrenset gavebistand. Tyrkia, Kypros og Malta har søkt om å bli tatt opp som medlemmer av EF.

Det ble sluttet en handelsavtale med Jugoslavia i 1970, og det ble sterkere samarbeid i løpet av 1970-årene og i 1980 ble det truffet en avtale som også omfattet bistand.

I 1988 ble det inngått en samarbeidsavtale med Gulf Cooperation Council (Bahrein, Kuwait, Oman, Qatar, Saudi-Arabia og de Forente Arabiske Emiratene.) Dette samarbeidet tar sikte på å gjøre det forretningsmessige samarbeidet lettere, men omfatter ikke bistand.

2.4.2 Samarbeidet i dag

Samarbeid og handel mellom EF og de øvrige landene rundt Middelhavet er ikke så omfattende som den geografiske nærheten skulle tyde på, og forholdet, først og fremst med araberlandene, har under tiden vært spent.

Med landene i Nord Afrika har EF tradisjonelt hatt et betydelig overskudd på handelen, og EF er blitt kritisert for at det begrenser disse landenes muligheter for å få avsetning på sine viktigste eksportvarer. Årsaken til at EF har hatt vansker med å imøtekomme disse landenes ønsker, er at deres jordbruks- og tekstilvarer i høy grad konkurrerer med Sør-Europas. Problemet er snarere blitt større etterat Hellas, Spania og Portugal kom med i EF.

Siden begynnelsen av 1970-årene gir EF bistand i form av myk kreditt og gavebistand, men fortsatt i et forholdsvis beskjedent omfang. Bistanden tar i første rekke sikte på å støtte landenes industrialisering.

En stor del av støtten gis i form av kreditter fra den europeiske investeringsbanken (EIB). Gavebistand går i første rekke til Maghreb- og Mashreq-landene og Yemen, samt i lite omfang til Tyrkia, Malta, Kypros og Jugoslavia.

Kritikk fra middelhavslandene og et økende innvandringspress i første rekke fra Maghreb-regionen har gjort det klart at det er behov for en samlet holdning for EFs forhold til i det minste Nord Afrika. Kommisjonær Matutes (se avsnitt 7.2) sa høsten 1990 at EF etterlyser en forenet forhandlingspartner og at EF er beredt til å støtte regionale initiativer. EF har sogar nylig lagt fram en plan om før utgangen av 1995 å avvikle storparten av de importbegrensningene som gjelder jordbruks- og tekstilvarer. EF har dessuten gitt løfter om økt bistand til regionen.

2.5 Mellom- og Øst-Europa

EFs fellesbistand til Mellom- og Øst-Europa skjer hovedsakelig innenfor rammen av den såkalte G24-prosedyren. G24 ble stiftet etterat G7 ved sitt toppmøte i Paris sommeren 1989 ga EF-kommisjonen i oppdrag å samordne industrilandenes støtte til Polen og Ungarn. I G24 deltar foruten samtlige OECD-land og EF-kommisjonen også Det internasjonale pengefondet (IMF), Verdensbanken, OECD, Parisklubben og den nyopprettede europeiske gjenreisnings- og utviklingsbanken, EBRD. I juli 1990 besluttet G24-landene å utvide støtten til å omfatte Bulgaria, Jugoslavia og Tsjekkoslovakia. I januar 1991 ble støttearbeidet utvidet til også å omfatte Romania og Albania.

EFs bistand til Mellom- og Øst-Europa ble innledet med matvarebistand til Polen i 1989 for 125 millioner ECU. For 1990 besluttet EF å yte gavebistand til Mellom- og Øst-Europa for 500 millioner ECU. Bistanden består hovedsakelig av støtte til reformprosessen, miljø, utdannelse og utvikling av jordbruk og landsbygd. Bistanden til Mellom- og Øst-Europa administreres av en særskilt avdeling i EF-kommisjonens generaldirektorat for utenriksspørsmål (DG I).

Polen er det landet der bistandsarbeidet er kommet lengst. I 1990 ble det bevilget 200 millioner ECU til Polen, i første rekke som støtte til jordbruk, industri og miljø. Videre ble det gitt bidrag til Polens deltagelse i TEMPUS, programmet for universitetsutveksling, og til et fond for yrkesopplæring.

Bistanden til Ungarn i 1990 var 100 millioner ECU, med en sammensetning som var omtrent den samme som for Polen, med spesiell vekt på miljøspørsmål. Blant annet ble det ytt bidrag til et regionalt miljøsentrum i Budapest.

Ytterligere 200 millioner ECU var satt til side i 1990 for Bulgaria (25 millioner ECU), Tsjekkoslovakia (34 millioner ECU), Romania (50 millioner ECU i matvarebistand) og Jugoslavia (35 millioner ECU). I 1990 ble det også bevilget 35 millioner ECU til det tidligere Øst Tyskland. Hva angår bistand til den tidligere Sovjetunionen har EFs stats- og regjeringssjefer bestemt at det skal gis matvarebistand for 250 millioner ECU, kreditter for matvareimport for 400 millioner ECU og teknisk bistand for 400 millioner ECU.

I EFs budsjett for 1991 er 785 millioner ECU satt av for bistand til Mellom- og Øst-Europa, hvorav det meste for nasjonale prosjekter og en mindre del til regionale og humanitære tiltak. For året 1992 er bistanden planlagt å nå 1 milliard ECU.

EF gjør oppmerksom på at bistanden til det østlige Europa blir betalt fra midler satt til side for dette formålet og ikke kommer fra det ordinære budsjettet for bistand til utviklingslandene. OECD peker imidlertid på at forvaltningen av dette programmet skjer i et kontor i DG 1, atskilt fra behandlingen av bistand til ALA-

landene og middelhavslandene, men at personale tydeligvis er blitt overført fra kontorer som behandler annen bistand, noe som kan ha forverret knappheten på personale i bistandsavdelingene.

G24-landene har i tillegg besluttet å yte finansiell støtte til land i Mellom- og Øst-Europa som gjennomfører reformprogrammer på grunnlag av prinsippene om markedsøkonomi, politisk pluralisme og respekt for menneskerettighetene. I januar 1991 ble det således besluttet å yte et lån på USD 1 milliard til Tsjekkoslovakia. EF, gjennom samarbeid mellom Kommissjonen og medlemslandene, bidrar med halvparten.

Senere er det blitt bevilget et stabiliseringslån på USD 500 millioner til Ungarn der EF og medlemslandene bidrar med 250 millioner, og liknende støtte er under forberedelse for Bulgaria og Romania.

3. Bistandens organisering og gjennomføring

3.1 Organisasjonen av EF-bistanden

3.1.1 Rådet

Rådet som er EFs høyeste beslutningsmyndighet, består av 12 medlemmer, en representant for hvert land. Det er Rådet som vedtar EF-budsjettet og lover på de områder der fellesskapet har slik kompetanse. De personer som møter i Rådet skifter. Statssjefer og statsministre møter en gang hvert halvår i et toppmøte som Europaråd der de viktigste avgjørelsene blir truffet. Utenriksministrene som samordner de øvrige statsrådenes arbeid, møter i alminnelighet en gang om måneden. Statsråder med ansvar for fagdepartementer møter når saker som angår deres ansvarsfelt blir behandlet. De statsrådene som har ansvar for bistandssaker møter normalt en gang hvert halvår, det vil si en gang for hver periode som et bestemt land leder Rådet, som følge av at ledelsen av Rådet går på omgang mellom landene.

Det organ som forbereder sakene, er COREPER (Comité des Représentants Permanents) som består av medlemslandenes ambassadører ved EF. De møter en gang i uken og har som hovedoppgave å forberede de sakene som skal bli tatt opp i Rådet. Med hjelp av mer enn hundre komitéer av tjenestemenn gjennomgår COREPER Kommisjonens forslag og samarbeider de tolv regjeringenes standpunkter. I virkeligheten blir en stor del av avgjørelsene truffet i disse komitéene. Fire av disse embetsmannskomiteene har ansvaret for å forberede bistandsspørsmål før de blir tatt opp i COREPER og senere i Ministerrådet.

3.1.2 Kommisjonen

Kommisjonen har tre hovedoppgaver: Å ta initiativ til og utføre Rådets vedtak, og å overvåke at EF-traktaten blir fulgt. Den består av 17 kommisjonærer, utpekt av de respektive medlemslandenes regjeringer. Frankrike, Italia, Spania, Storbritannia og Tyskland har hver to kommisjonærer, de øvrige medlemslandene en. Kommisjonærene har som oppgave å lede arbeidet ved Kommisjonens sekretariat som i daglig tale blir omtalt som EF-kommisjonen. Sekretariatet består av 23 generaldirektorater og har omtrent 15 000 ansatte.

Tre kommisjonærer deler ansvaret for EFs bistand. Visepresident Manuel Marin som er spansk, er sjef for generaldirektoratet (DG) VIII og har ansvar for all bistand til ACP-landene samt den humanitære bistanden til hele verden. Den andre

spanske kommisjonæren Abel Matutes har innenfor DG I ansvaret for nord-sørforholdene og dermed for bistand til Asia og Latin-Amerika. Ansvaret for forholdet til OECD og til de tidligere "statshandelslandene" påligger visepresident Frank Andriessen fra Nederland, også i DG I, som dermed har ansvar for bistanden til Mellom- og Øst-Europa samt Kina.

DG VIII som omtales som bistandsdirektoratet, hadde opprinnelig ansvaret for alle bistandsspørsmål. Men da den franske kommisjonæren Cheysson i 1981 begynte på sin annen funksjonsperiode og gikk over fra bistand til utenriksspørsmål, tok han med seg ansvaret for bistand til Asia, Latin-Amerika og Middelhavet til utenriksdirektoratet DG I. OECDs komite for utviklingsspørsmål (DAC) stiller seg kritisk til denne oppflisningen av ansvar for bistandsspørsmål.

DG VIII har ansvaret for Lomé-konvensjonen som omfatter både bistands- og handelsspørsmål. I prinsippet er direktoratet organisert som en matrix med både sektor og geografisk oppdeling av saksområdene. Ansvaret for landprogrammeringen ligger hos saksbehandlerne for land i den geografiske avdelingen. I tillegg har EF et godt utbygd feltapparat med kontorer i 61 av de 69 ACP-landene.

Gjennomføringen av Lomé-konvensjonen blir også fulgt av fellesorganer mellom ACP- og EF-landene: Et ministerråd, og en ambassadørkomité som består av representanter for alle 81 land og Kommisjonen, og en felles forsamling som består av et likt antall medlemmer fra Europaparlamentet og ACP-medlemslandene, om mulig oppnevnt blant medlemmer av ACP-landenes nasjonalforstillinger der disse finnes.

Gjennomføringen av landprogrammeringen tar sitt utgangspunkt i en fordeling av disse midlene mellom landene på grunnlag av økonomiske, befolkningsmessige og geografiske data. Den videre planlegging av innholdet i et program skjer deretter i nært samarbeid med mottakerlandet og i samsvar med retningslinjene for Lomé-konvensjonen.

En stigende andel av bistanden blir ikke programmert for hvert land. Dette gjelder Stabex og Sysmin som blir gitt til land som er blitt rammet av nedgang i eksportinntektene. Det nye innslaget i Lomé IV er at det også finnes midler til land som gjennomfører programmer for strukturtilpasning.

DG VIII har dessuten ansvaret for all matvarebistand og humanitær bistand til alle utviklingsland. For bruk i ACP-landene er det avsatt midler til humanitær bistand i Lomé-konvensjonen. For andre land, og i somme tilfelle når EDF-midlene under Lomé-konvensjonen ikke har vært tilstrekkelige, blir midlene tatt fra EFs ordinære budsjett. Når det inntrer en katastrofe har Kommisjonen rett til å ta beslutning om og sette i gang tiltak uten godkjennelse fra Rådet.

DG I, generaldirektoratet for utenrikssaker, ivaretar forhold til resten av verden, unntatt ACP-landene. Direktoratet som ledes av to kommisjonærer, kan derfor sies å bestå av to separate organisasjoner, men en slik oppsplitting er heller ikke ukjent i nasjonale utenriksdepartementer. Når bistandssaker er fordelt ikke bare mellom to kommisjonærer i et generaldirektorat, men også mellom to generaldirektorater, er resultatet at bare Kommisjonens president har ansvaret for hele bistandsvirksomheten.

DG I har en stab som arbeider med bistand, på 103 ved hovedkvarteret og 108 ved de stedlige representasjonene, mens DG VIII har respektivt 533 i Brussel og 242 i ACP-landene. Under ett administrerer EF-kommisjonen to-tre ganger så mye bistand pr. ansatt som Canada, USA, Storbritannia eller Verdensbanken. OECD hevder at EF er underbemannet på bistandsområdet. Det kan pekes på at NORAD som har 227 personer ved hovedkvarteret og 115 ved de stedlige representasjonene (St.prp. nr. 1 (1991-92)) og administrerer en bilateral bistand som er drøyt fjerdeparten av EFs, har en forholdsvis større bemanning enn EF, men tydeligvis mindre enn de landene som EF er blitt sammenliknet med.

I likhet med Rådet har også Kommisjonen knyttet til seg en rekke komitéer av tjenestemenn der de ulike medlemslandenes synspunkter blir samarbeidet. Seks slike komitéer arbeider med bistandsspørsmål. Disse skal ta stilling til Kommisjonens forslag, men denne kan likevel legge forslag fram for Rådet uten at vedkommende komité har godkjent det.

Kommisjonen opptrer på ulike nivåer på EFs vegne i samarbeidet med andre givere, bilaterale og multilaterale, og i noen av de organer der utviklings- og bistandsspørsmål blir drøftet. Samarbeidet med EF-landenes egne bistandsmyndigheter er selvsagt sterkere enn med andre bistandsyttere, men uten at dette griper inn i de enkelte medlemslands bistandsstrategier.

3.1.3 Europaparlamentet

Europaparlamentet er det eneste organ i EF som er direkte valgt av folket i EFs medlemsland, der Luxembourg valgte 6 medlemmer, Danmark 16 og de fire store 81 hver. (Etter sammenslutningen er Tysklands tall på medlemmer foreslått økt med 18). Parlamentets rolle i EFs beslutningsprosess er imidlertid sterkt begrenset. Det har bare rett til å uttale seg om saker som Kommisjonen skal legge fram for Rådet. Men Europaparlamentet har myndighet til å vedta EF-budsjettet. Det skal også ratifisere Lomé-konvensjonene (og EØS-avtalen), og har godkjent Lomé IV. En av parlamentets komitéer beskjeftiger seg utelukkende med bistandsspørsmål. Europaparlamentet er også representert i fellesforsamlingen mellom ACP- og EF-landene.

En av de mest omstridte sakene under forhandlingene om en politisk union innen EF var spørsmålet om å gi Europaparlamentet større innflytelse.

3.2 Programmering og gjennomføring

3.2.1 Finansiering og samordning

Samarbeidet mellom EF-medlemmene om EDF under Loméavtalen blir regulert ved en intern finansieringsavtale. I denne blir fordelingen av det tilgjengelige beløpet (10 800 millioner ECU) over femårsperioden 1990-1995 fastlagt på ulike hovedposter. Samarbeidsavtalen bestemmer bevilgningsregler for forvaltningen, prosedyrer for programmeringen, revisjon med videre.

Medlemslandene bidrar i følge en fordelingsnøkkel som gjelder særskilt for Lomé-konvensjonen. Senest 1. oktober hvert år skal Kommisjonen underrette Ministerrådet om hvor store midler som vil trens under regnskapsåret som følger.

Mye av det løpende forberedende arbeid ved gjennomføringen av Lomé-konvensjonen blir foretatt i EDF-komitéen som består av representanter for medlemsstatenes regjeringer. Den møter hver måned, og Kommisjonen utnevner ordstyrer og har ansvaret for sekretariatet. Medlemsstatenes stemmegivning i komitéen fordeles etter en nøkkel som gjenspeiler medlemslandenes bidrag (f.eks. Danmark bidrar med vel 2 prosent og har 5 stemmer). En majoritetsbeslutning krever at minst seks land, med minst 133 stemmer av 208, står bak et forslag. Komitéen behandler de viktigste spørsmålene som angår samarbeidet med de enkelte ACP-landene om landprogrammering, oppfølging og beslutningsprosedyre.

Kommisjonen har ansvaret for at den bistandspolitikk som Rådet har bestemt, blir gjennomført. Kommisjonen og den europeiske investeringsbanken (EIB) skal fortløpende utveksle opplysninger om de forslag og anmodninger som kommer inn og hvordan de blir behandlet.

For å gjøre lettere samordning og samsvar mellom EFs bistand og tosidig bistand fra de enkelte EF-landene gir Kommisjonen medlemslandene og deres stedlige representanter opplysninger om planlagte prosjekter eller programmer. På samme måte sender medlemslandene regelmessig Kommisjonen aktuelle oversikter over planlagte eller pågående tiltak i de enkelte mottakerlandene, såvel som regionale programmer og multilaterale tiltak. På tilsvarende måte gir også EIB medlemslandene opplysninger om dets aktuelle tiltak.

Samråd som har til hensikt å skape samforstand ("consensus" som fører til enstemmighet) mellom Kommisjonen og medlemslandene skjer først og fremst i EDF-komitéen. Dette samråd dreier seg om den alminnelige rammen for EFs samarbeid med de enkelte mottakerlandene, målsetningen for virksomheten og

samarbeidssektorer såvel som for det regionale samarbeidet. Det omfatter også alminnelige spørsmål om EFs og medlemslandenes bistand.

Samforstand blir også tilstrebet i komitéene. Om det viser seg å være umulig å nå fram til enighet, kan en komité ikke desto mindre tilkjenne sin mening — på anmodning av ett medlemsland eller Kommisjonen — med kvalifisert flertall etter veid stemmetall som vist ovenfor.

EDF-komitéens arbeide med oppfølgingen av virksomheten omfatter blant annet overveielser om utviklingspolitiske spørsmål, holdningen til støtte av strukturtilpasning, undersøkelser av behovet for endringer og tilpasninger i pågående programmer, vurdering av de oversikter halvveis i en periode som Kommisjonen legger fram samt evalueringer.

Hva angår beslutningsprosedyren, uttaler komitéen seg om hvorvidt mottakerlandene oppfyller kravene til å motta støtte for strukturtilpasning, og forslag om finansiering av prosjekter som overstiger 2 millioner ECU, men for prosjekter mellom 2 og 10 millioner ECU kan det være tilstrekkelig at komitéen er informert, og forslag om støtte via Sysmin.

3.2.2 Planlegging og gjennomføring

Lomé-konvensjonens paragraf 281 bestemmer at landprogrammeringen skal gjennomføres for hvert mottakerland, under Kommisjonens ansvar og i samråd med EIB. I prinsippet skjer programmeringen av midler fra EDF etter følgende prosedyre:

1. Forberedelse av det "indikative" programmet, av EF og mottakerlandet.
2. Utarbeidelse av prosjekter.
3. Godkjenning fra Kommisjonen på grunnlag av tilslutning fra komitéen.
4. Gjennomføring av prosjekter ved avslutning av kontrakter med bedrifter eller institusjoner i mottakerlandene eller i medlemslandene.
5. Utbetaling til kontraktspartnere, i europeisk valuta til de utførende i medlemslandene og i lokal valuta til dem i mottakerlandene.

De ulike skrittene omfatter også forskjellige tidspunkter. Forberedelsen av det indikative programmet skjer som følger:

Totalsummen for EDF-fondet blir fastsatt for en femårsperiode gjennom forhandlinger mellom medlemsstatene.

Midlene fordeles mellom mottakerlandene etter visse regler, "objektive normer" som brutto nasjonalprodukt pr. innbygger. Både nye og gamle ACP-medlemmer skal behandles på samme vis, men en viss forfordeling blir gitt til fattige land, land uten adgang til havet og øyland.

Den kommisjonær som har ansvaret for fondet formidler opplysninger til mottakerlandet og redegjør for rammen for bistanden.

En fellesdelegasjon fra EDF og EIB kartlegger og analyserer utviklingen og behovene i landet (Pre-Programming Document). Denne økonomiske analysen foretas i samråd med medlemsland som er representert i mottakerlandet. Formålet er å klarlegge skrankene for utvikling og analysere EF-bistandens virkemåte. Analysen dekker også omfanget og effektiviteten av planlagte eller påbegynte makroøkonomiske reformer i mottakerlandet og dets behov for finansiell støtte. Hva angår samarbeidet med EF vurderes erfaringene fra både EDF- og EIB-støtte. På grunnlag av de retningslinjer som gjelder for landet hva angår bistandens omfang, pågående virksomhet og EFs alminnelige bistandspolitikk, blir det gjort forslag om sammensetning og konsentrasjon av den fortsatte støtte fra EF. Deretter oppgis områder og mer spesifikke tiltak som EF bør konsentrere sin bistand på.

Før Kommisjonen, EIB (for de spørsmål som berører den) og mottakerlandet fastlegger "policy"-programmet (i henhold til konvensjonens artikkel 281) utarbeider Kommisjonen i samarbeid med EIB et kort dokument for hvert land. Det inneholder konklusjonen på det forberedende programarbeidet. Det fastsetter de sektorer som EF vil samarbeide om såvel som betingelsene for samarbeidet.

Dette dokumentet blir behandlet i EDF-komiteén for at den i størst mulig utstrekning kan forsikre seg om at samarbeidet med vedkommende land har en relevant sammensetning og at støtten er samordnet med medlemslandenes bilaterale samarbeid med mottakerlandet.

Så fort som mulig fastslår Kommisjonen, EIB og mottakerlandet innholdet av dette policy-programmet. I samarbeid med mottakerlandet utarbeides da et indikativt program for samarbeidet (National Indicative Programme). Det skjer i form av en fellesprotokoll som stort sett følger samme opplegg som dokumentet etter førprogrammeringen. For hvert samarbeidsområde oppgis innhold og mål, hvorefter det blir fastlagt hvilke oppgaver mottakerlandet og Kommisjonen skal utføre. Det avsluttes med en tidsplan for gjennomføringen. I vedlegg til dokumentet redegjøres for andre bidrag fra EF, som støtte til strukturtilpasning og vilkårene for denne, støtte fra EIB og regionalt samarbeid.

Om ett eller flere av EFs medlemsland forlanger det, blir dokumentet sendt til medlemslandene for utveksling av synspunkter (Utrikesdepartementet, Sverige (1991)).

Denne skildringen av hvordan landprogrammeringen foregår, skiller seg ut fra de regler som er fastlagt i artiklene 281 til 284 i Lomé IV konvensjonen som fastslår at når et ACP-land har mottatt beskjed om den landprogramstøtte det vil få, skal landet selv utarbeide et utkast til et indikativt program. Ifølge artikkel 282 skal dette utkastet bli formål for en utveksling av synspunkter mellom vedkommende ACP land og fellesskapet, under full hensyntagen til ACP-statenes nasjonale behov og deres suverene rett til å bestemme deres utviklingsstrategi, prioriteter og modeller såvel som deres totale makro-økonomiske og sektor politikk.

Etter at det indikative programmet er fastlagt, begynner forberedelsen av prosjekter. Om tiltakene overstiger 10 millioner ECU må de forelegges EDF-komiteén til godkjenning. For prosjekter under 2 millioner ECU er en slik beslutning ikke nødvendig, mens for tiltak mellom 2 og 10 millioner ECU kreves det at komiteén blir informert og eventuelt får saken til behandling.

For regionale tiltak gjelder i prinsippet de samme reglene.

3.2.3 Oppfølging og evaluering

Kommisjonen framlegger regnskap ved slutten av hvert regnskapsår. Dessuten overleverer den regelmessig til "revisjonskontoret" opplysninger om nye og pågående tiltak for å muliggjøre revisjonskontroll av bruken av fondets midler.

Fortløpende oppfølging skjer i første omgang gjennom EFs stedlige kontorer. I årene 1989 og 1990 gjennomførte Kommisjonen særskilte studier av gjennomføringen av prosjekter for å forårsake forbedringer. Hva angår innkjøp og behandling av lånesøknader ble det blant annet fastslått at det var store forsinkelser og dette gjaldt i enkelte tilfelle også utbetalinger. For å forbedre situasjonen i Brussel har Kommisjonen innført nye rutiner blant annet med et "on-line" databasert regnskapssystem.

Evaluering var lenge stemoderlig behandlet. Så sent som i 1985 bestå evalueringsenheten bare av sjefen og en sekretær, og hadde praktisk talt ikke noen kontakt med generaldirektøren. Det ble ikke gitt noen samlet oversikt over evalueringer av enkeltprosjekter som heller ikke ble offentliggjort. Under påtrykk blant annet fra Danmark er evalueringen nå gitt en sterkere rolle. Ministerrådet har fastlagt retningslinjer for evaluering. I løpet av 1989 ble det utført om lag 50 evalueringer av sektorstøtte (bl.a. turisme og fiskerier), tematiske evalueringer (f.eks. kvinnes rolle i prosjekter for bygdeutvikling), evalueringer av metoder med videre. Disse studiene tyder på at oppfølgingen både blant givere og mottakere er utilstrekkelig. Utviklingsstrategier og mål er ofte vage eller urealistiske og sosio-kulturelle forhold blir uteglemt.

Et annet trekk som går igjen i evalueringsrapportene, er utilstrekkelig innsats, engasjement, fra mottakerne, noe som er i strid med de overenskomster som blir truffet i avtalene. Det viser seg å være vanskelig å sikre kvinnes deltagelse i praksis. Teknologivalg er ofte blitt foretatt uten tilstrekkelig hensyn til alternativer. Markedsundersøkelser har ikke vært dyptpløyende nok med den følge av prosjektene ikke er blitt bærekraftige. Blant de positive slutninger kan nevnes at mindre prosjekter og støtte gjennom private organisasjoner har vist seg å være effektive. Imidlertid er evalueringsarbeidet fremdeles ikke tilfredsstillende, og det er ikke åpen adgang til rapporter om evaluering. Kommisjonen har kommet relativt kort i arbeidet med å bruke evalueringresultatene i en læringsprosess.

3.2.4 Asia og Latin-Amerika

Samarbeidet med land i Asia og Latin-Amerika har et langt mindre omfang. Fastlagte metoder for å programmere bistanden på samme vis som under Lomé-konvensjonen er heller ikke blitt utviklet. I motsetning til bistanden under Lomé-

konvensjonen kommer bistandsmidlene fra EFs ordinære budsjett. Kommisjonen har lagt fram forslag til et prinsippprogram for det framtidige samarbeidet som følger to hovedretninger:

- utviklingsbistand til de fattigste landene og folkegruppene,
- økonomisk samarbeid med land som er kommet lengre i sin utvikling.

Gavebistanden skal konsentreres på følgende felter: bygdeutvikling, miljø, sosiale sektorer, strukturtilpasning, regionalt samarbeid samt bistand til gjenreising.

Økonomisk samarbeid planlegges først og fremst for tre hovedområder: Utveksling av "know-how" innenfor økonomi, energi og vitenskap; samarbeid knyttet til det økonomiske miljøet (planlegging, standarder, investeringskoder mv.); samt forretningsmessig utveksling (utdannelse, teknologisk utveksling, fremme av investeringer og handel mv.).

I motsetning til det kontraktbaserte samarbeidet under Lomé-avtalene gis bistanden til Asia og Latin-Amerika på et mer uavhengig og individuelt grunnlag. Dette krever en fortløpende dialog med de enkelte mottakerlandene og en mulighet fra EFs side til å treffe valg og stille betingelser. Samarbeidet på bistandsområdet har hittil bygd på gavebistand og hensikten er å fortsette med dette. EF vil ta sikte på et bredt og fleksibelt felt av mottakere som betyr at bistanden kan bli gitt både til stater og til regioner som lokalsamfunn, institusjoner, private organisasjoner og støtte til privat initiativ.

3.3 Innkjøpsspørsmål

Innenfor EFs bistandsvirksomhet forekommer hovedsakelig tre former for innkjøp: Kontrakter om entrepriser; varer; og konsulenttjenester.

Hvert enkelt mottakerland har selv ansvaret for gjennomføringen av prosjekter. Ifølge Lomé-konvensjonen skal hvert ACP-land utpeke en National Authorizing Officer som skal representere mottakerlandets myndigheter i alt som angår gjennomføring av EF-prosjekter. Representanten skal sørge for at det blir sendt ut anbudsinnbydelse og ha oppsyn med vurderingen av tilbudet, undertegning av kontrakten og utbetaling av midler mv.

På EFs side er det Kommisjonen som har ansvaret for gjennomføringen og Kommisjonen har stedlige representanter i de ulike medlemslandene. Som beskrevet nedenfor er disse innblandet i innkjøpsprosedyren.

Arbeidsoppdrag (entrepriser) og varer vil normalt bli kjøpt i åpen, internasjonal konkurranse blant EF landene og det land som mottar bistanden (under Lomé-konvensjonen alle ACP-landene) og bygger på tre grunnleggende prinsipper:

1. Så mange bedrifter som mulig skal kunne ha mulighet til å delta;
2. Konkurranse er et middel til å få entrepriser og leveranser til lavest mulig pris; og
3. Krav om internasjonale anbud gir sikkerhet for at EF-landenes tekniske sakkunnskap blir brukt på en tilfredsstillende måte.

Hva angår innkjøp av tjenester brukes en begrenset anbudsprosedyre som består i at det blir laget en "short list" for bedrifter i EF-landene eller i mottakerlandet, i samråd mellom Kommissjonen og mottakerlandet. Kommissjonen har i alminnelighet ansvaret for denne listen ettersom den har et sentralisert datasystem som omfatter tusenvis av konsulenter fra alle nasjonaliteter som har rett til å levere inn anbud.

For alle former for innkjøp skal reglene om hvem som har rett til å levere anbud ta sikte på både å fremme EF-landenes deltakelse og samtidig utnytte mottakerlandets egne ressurser for å støtte den innenlandske utviklingen. Alle personer og bedrifter i EF eller mottakerlandet har mulighet til å levere inn anbud. Når det gjelder bistand til ACP-landene, kan innkjøp skje i ethvert av disse landene. Anbud fra tredje land kan unntaksvis finne sted som for eksempel ved innkjøp for prosjekter som er samfinansiert med andre land eller internasjonale organisasjoner.

Så snart Kommissjonen har bestemt at et prosjekt skal finansieres, offentliggjøres beslutningen i Kommissjonens tidsskrift "ACP-EEC Courier" samt på et teleksystem. Noen måneder senere inviterer Kommissjonen til anbud i bilaget til "Official Journal of the EC", samt i et datanettverk der brukerne kan søke på produkt og geografisk område. Innbydelse til anbud offentliggjøres også i "ACP-EEC Courier" (som har et opplag på 80 000 eksemplarer på engelsk eller fransk og blir utsendt over hele verden). Interesserte bedrifter har mulighet for å abonnere på de publikasjoner og nettverk som er nevnt ovenfor. I tillegg blir anbudsinnbydelsene også offentliggjort i mottakerlandets offisielle organer og i en rekke spesialtidsskrifter.

Vurderingen av anbudet som skjer i nært samarbeid mellom mottakerlandet og Kommissjonen, består av tre trinn: Behandling og bedømmelse av anbudene; beslutning om å godta et visst anbud; og det formelle vedtak om å godta et gitt anbud. Kommissjonens stedlige representant er til stede når anbudene blir åpnet for å sørge for at framgangsmåten følger reglene. Den stedlige representant skal også godkjenne vurderingen av anbudet. Ved vurderingen av anbudet skal det anbud bli valgt som er økonomisk mest fordelaktig, hvilket i og for seg ikke behøver å bety at den laveste prisen er det avgjørende. For entrepriser som koster mindre enn 5 millioner ECU skal anbud fra en ACP-stat bli gitt 10 prosent prispreferanse så sant

en fjerdedel av firmaets kapital og ledelse hører hjemme i ACP-landene. For vareleveranser er denne prispreferansen 15 prosent, uansett leveransens størrelse, så sant halvparten av varens verdi stammer fra ACP-landene.

Når det gjelder ACP-landene, er det utarbeidet tre forskjellige standardavtaler for "works contracts" (entrepriser), "supply contracts" (varer) og "service contracts" (tjenester). I tillegg utarbeides en særskilt kontrakt for hver enkelt avtale, slik at de to kontraktene til sammen utgjør den gjeldende avtale.

Hva middelhavslandene angår blir det forhandlet om særskilte standardavtaler for hvert enkelt land, hittil for Tunis og Jordan, mens det ikke finnes noen slike standardavtaler for Asia og Latin-Amerika. Men når det gjelder større entrepriser følges som regel de såkalte internasjonalt godkjente FIDIC-reglene.¹ Standardavtaler blir også brukt ved innkjøp av varer.

Innkjøpsprosedyrene blir sett på som innfløkte ettersom de skal ta hensyn til de ulike medlemslandenes interesser, blant annet for så vidt alle anbudsinnbydelser skal foreligge på EFs ni ulike språk, noe som gjør det hele svært tungrodd.

Innkjøpsordningen for EF-bistanden innebærer således at riktignok er det mottakerlandene som skal foreta innkjøpene av entrepriser, varer og tjenester for de ulike prosjektene, men at dette hele tiden skjer i samråd med Kommissjonen. I tillegg har EF utarbeidet temmelig detaljerte regler for innkjøpsprosedyrene og disse er i første rekke til fordel for bedrifter i EF-landene. Det kan vel også antas at de standardavtalene som er blitt utarbeidet, også tar hensyn til EFs interesser og i et hvert fall er utformet fra EF-landenes synsvinkel. På den andre siden er EFs innkjøpsordning utvilsomt mer fordelaktig enn bundet bilateral bistand der mottakerlandet bare har å forholde seg til ett innkjøpsland og vil stå overfor et langt mindre antall konkurrerende bedrifter.

I hvilken utstrekning kommer innkjøpene ACP-landene selv til gode? De tallene som Kommissjonen oppgir gir ikke noe bilde av *verdien* av de innkjøp som blir gjort i ACP-landene, og det er grunn til å anta at de store entreprisene oftest går til EF-landene. Men 56 prosent av entreprisene under Lomé III var ved utgangen av 1990 gått til ACP-landene, mot 46 prosent og 49 prosent under respektivt Lomé I og Lomé II. Innkjøpene av varer er i stigende utstrekning gått til ACP-landene: 19 prosent under Lomé III, mot 12 prosent under Lomé II og 8 prosent under Lomé I. Men andelen er fremdeles lav. For konsulenttjenestene har tallene svingt att og fram: fra 11 prosent under Lomé I falt det til 6 prosent under Lomé II, 5,7 prosent i 1989 og en liten framgang til 6,5 prosent i 1990.

¹ FIDIC er Federation Internationale des Ingenieurs-Conseil, den internasjonale foreningen for ingeniørkonsulenter, i Lausanne, Sveits.

3.4 Bistand gjennom private organisasjoner

Samfinansiering med private organisasjoner har vært en del av EFs bistandsprogram siden midten av 1970-årene, til å begynne med i første rekke for å fordele matvarebistand og humanitær bistand. Omfanget av samarbeidet har siden da økt både i omfang og i bredde, og det gjelder like mye bistanden innenfor som utenfor Lomé-konvensjonen.

De private organisasjonene er den viktigste kanalen for formidling av humanitær bistand, og de fordeler dertil en femtedel av EFs matvarebistand noe som er betydelig på grunn av dennes store omfang. Private organisasjoner har også ansvaret for en stor del av EFs bistand til flyktninger. I 1990 ble alt i alt omtrent en tiendedel av EFs bistand gitt gjennom private organisasjoner.

De siste årene har Kommisjonen også gitt private organisasjoner i medlemslandene og mottakerlandene adgang til å ta del i EFs regionale og nasjonale program, i alminnelighet i form av samfinansiering. Dette gjelder især bistanden til Afrika og Latin-Amerika. Den programfestede bistanden gjennom Lomé-konvensjonen domineres stort sett av store prosjekter som i alminnelighet ikke kan utføres av private organisasjoner. Dessuten skal mottakerlandet ta initiativet til prosjekter noe som også kan minske de private organisasjonenes mulighet til å ta del.

Under Lomé-konvensjonen finnes dog den særskilte bistandsformen mikroprosjekter som private organisasjoner i høy grad deltar i gjennomføringen av. For disse kan hvert prosjekt få opptil 0,3 millioner ECU i støtte, men gjennomsnittet er allikevel atskillig mindre. I ACP-landene skal initiativet til slike prosjekter bli tatt av lokalsamfunnene som forutsettes å bidra med en fjerdedel av kostnadene. Dette bidraget kan imidlertid skje i form av arbeidsinnsats. Avgjørelsen om støtte til de enkelte prosjekter blir tatt av EFs stedlige representasjon i mottakerlandet. Kommisjonen i Brussel fastsetter for sin del flerårige rammer for slik bistand noe som gir feltorganisasjonen betydelig anledning til å vise smidighet.

De private organisasjonene er derfor et stadig viktigere redskap for Kommisjonen ved gjennomføringen av bistanden. Samarbeidet er blitt mer og mer omfattende under 1980-årene, ikke minst ettersom bistandens omfang er kraftig økt uten at Kommisjonens organisasjon er blitt tilsvarende utbygd. Dette gjelder i særlig grad DG I som er en mindre organisasjon enn DG VIII. De to direktoratene har svært ulike måter å arbeide på.

For å skape et formelt grunnlag for samarbeidet mellom Kommisjonen og de private organisasjonene i EF-landene ble det for noen år siden dannet en Liaison Committee of Development NGOs to the EC som blant annet har til mandat å fremme slikt samarbeid, men samtidig å bevare de private organisasjonens selvstendighet. Mye av bistanden til de private organisasjonene går gjennom Euronaid som ble stiftet i 1980 av 17 europeiske private organisasjoner og internasjonale

organisasjoner, og om lag 50 private organisasjoner i Europa benytter seg av denne organisasjonens tjenester.

I årene etterat Danmark ble medlem av EF fikk private danske organisasjoner forholdsvis få oppdrag fra Kommisjonen i Brussel. Dette kunne delvis ha vært som følge av mangel på informasjon, men også fordi de danske organisasjonene hadde forholdsvis gode forutsetninger for å få finansiell støtte på hjemmebane. Men siden den gangen har de danske organisasjonenes andel økt og en ikke ubetydelig del av deres finansiering kommer i dag fra Brussel.

3.5 Matvarebistanden

Siden slutten av 1960-årene har EF gitt en stor del av sin bistand i form av matvarer. I 1990 besto denne blant annet av 1,7 millioner tonn korn og det er bare USA som yter mer.

Det hersker ikke noen tvil om at opprinnelig var det EF-landenes voksende overskudd på matvarer som fikk EF til å yte bistand i form av matvarer. I 1968 bidro således EF med 1 million tonn korn, noe som den gangen representerte omtrent halvparten av bistandens totalverdi. I 1990 hadde matvarebistandens andel falt til omtrent en fjerdedel selv om omfanget har økt.

Offisielt heter det seg at det nå ikke finnes noen sammenheng mellom EFs jordbrukspolitik og matvarebistanden. De landene som får matvarebistand innenfor landprogrammene kan velge å få bistand i en annen form. Et viktig trekk er at en del av EFs matvarebistand nå blir kjøpt i tredjeland, som oftest i land med overskudd på mat, i nærheten av land som mottar matvarebistand. Men sammenhengen med jordbrukspolitikken som offisielt ble redusert i 1982, 1984 og 1986 for å bringe matvarebistanden mer i samsvar med utviklingspolitikken, er kanskje ennå ikke helt forsvunnet. Det blir pekt på at mye av matvarebistanden fremdeles er melkeprodukter, i verdi omtrent 40 prosent av matvarebistanden i 1990 mot 56 prosent året før og 60 prosent ved begynnelsen av 1980-årene. Melkeprodukter som bistand er ansett å være uegnet, av flere grunner. For det første ville mange mottakerland ikke ha råd til å importere melkeprodukter, og følgelig bidrar ikke slik bistand til å styrke betalingsbalansen. For det annet er melkeprodukter vanskelig å fordele, og for det tredje kan de skape helseproblemer, især i Afrika der blant annet mangel på evne til å tåle melkesukker er utbredt, i tillegg til det velkjente problem ved skadelig bruk av tørrmelk istedenfor amming.

Storparten av matvarebistanden går til ACP-landene, oftest i tillegg til bistand under Lomé-konvensjonen. En tredjedel er imidlertid humanitær bistand som delvis faller inn under denne avtalen. Den humanitære bistanden blir ofte ytt gjennom andre kanaler som for eksempel WFP, UNHCR og private organisasjoner, som fordeler mer enn halvparten av hele matvarebistanden.

Den tvilsomme verdien av matvarebistanden såvel som virkningene på utviklingslandene av fellesskapets jordbrukspolitik er aktuelle spørsmål ikke minst under GATT-forhandlingene, og er selvsagt et spørsmål som drøftes i Kommissjonen. Denne peker imidlertid på at matvarebistand nå bare ytes når den ikke svekker forutsetningene for innenlandsk produksjon i mottakerlandet. Videre blir det notert at EFs medlemsland ikke gir særlig mye matvarebistand bilateralt. Sammenlagt er USA en langt større giver av matvarebistand enn EF, blir det fremhevet i Kommissjonen.

OECD understreker imidlertid at til og med de som kritiserer EFs matvarebistand, peker på mange positive sider ved denne. Det gjelder den flerårige planleggingen, salget av matvarer lokalt for å finansiere utviklingsprosjekter, de "triangulære" innkjøpene av mat (dvs. i tredjeland, ikke i EF) som omfatter ti prosent av matvarebistanden, bruken av matvarebistand som betalingsbalansestøtte og bistand til programmer for strukturtilpasning, og dens innpassing i utviklingsprosessen gjør den til et verdifullt program som bør bli bevart. Men EFs matvarebistand kan fremdeles bli betydelig forbedret, blant annet gjennom å gjøre den mer oversiktlig.

3.6 Humanitær bistand

Fra og med Yaoundé II, som utløp i 1975, har avtalene med ACP-landene inneholdt en post for humanitær bistand, katastrofehjelp. I EDF VII som gjelder innværende periode 1990-95, er 350 millioner ECU satt til side til humanitær bistand. Men ettersom flere store katastrofer fant sted det første året, er pengene allerede brukt opp. Imidlertid blir humanitær bistand belastet det ordinære EF-budsjettet som for øvrig også finansierer humanitær bistand til ikke-ACP land. For at Kommissjonen skal kunne treffe raske beslutninger når en katastrofe oppstår, har den rett til selv å ta beslutninger om slik bistand opp til en visst beløp.

En stor del av den humanitære bistanden er flyktningshjelp. I motsetning til for eksempel FN definerer EF flyktninger innenfor det egne landets grenser også som flyktninger og kan derfor også bistå disse. Videre blir det brukt en vid definisjon av humanitær bistand slik at en stor del av den kan brukes til langsiktige tiltak som kan fortsette etter en akutt krise.

For å fordele bistanden samarbeider EF i alminnelighet med andre organisasjoner som UNHCR, Røde Kors, World Food Programme med flere. Innkjøp av matvarer skal fortrinnsvis skje i det landet som er katastroferammet eller i et naboland, og ellers i EF. De siste årene har det ofte vært drøftet om EF skulle opprette en egen katastrofestyrke som kan settes raskt inn ved en katastrofe. En slik begrenset styrke har eksistert i noen år og har blant annet gjort innsats i Mosambik og Sudan.

Bistand under katastrofer er utvilsomt det området der EF er kommet lengst i retning av å samordne medlemslandenes bistand og der man i en viss utstrekning erstatter bilaterale innsatser. EF har også styrket sin organisasjon og har nylig i et par tilfeller handlet svært raskt etter en katastrofe. Man har videre lyktes å gjennomføre en betydelig tøyelighet på det finansielle området som for eksempel da EF veldig fort etterat kurderne var på flukt i det nordlige Irak, kunne få medlemslandene til å bevilge 100 millioner ECU bilateralt og 50 millioner ECU gjennom Kommisjonen.

3.7 Støtte til forskning

EFs forskningsbistand er fordelt over endel forskjellige programmer som blir behandlet av ulike direktorater i EF-kommisjonen. Hovedsakelig skjer støtten dels innen rammen av Lomé-konvensjonen og dels gjennom særskilte programmer for ALA- og middelhavslandene. Denne delen av støtten behandles følgelig av DG VIII og DG I. I tillegg kommer særskilte programmer for støtte til utviklingslandsforskning som behandles i direktoratet for vitenskap, forskning og utvikling (DG XII). De ovenfor nevnte virksomhetene utgjør sammenlagt hoveddelen av forskningsbistanden. Men en viss støtte kommer også gjennom virksomhet i andre direktorater, som fiske i DG XIV og et særskilt program mot avskogningen av Amazonas i DG IX.

Av disse grunner er det vanskelig å få oversikt over det totale omfanget av EFs forskningsbistand. En del av denne støtten føres det ikke særskilt regnskap for, men inngår i annen bistand. Videre inneholder visse programmer ikke bare støtte til forskning, men omfatter også høyere utdanning og teknisk samarbeid i en videre forstand. Hva angår de særskilte programmene for utviklingslandsforskning, utgjør budsjettet for 1991 omtrent 70 millioner ECU. Dette er av samme størrelsesorden som Sveriges bevilgninger til slik forskning gjennom SIDA og SAREC, og omtrent det dobbelte av den samlede norske forskningsstøtten.

Innenfor rammen av Lomé-konvensjonen programmeres bistand til forskning etter samme prinsipper som for andre bistandstiltak. Beslutninger om støtte til forskningsprosjekter blir derfor tatt i forbindelse med programmeringen av bistandsrammen for de enkelte mottakerlandene. De forskningsområder som blir understreket i Lomé-konvensjonen, er støtte til vitenskap og teknikk for bygdeutvikling.

På liknende måte blir forskningsinnsatsen fastsatt innenfor rammen av bistanden til ALA- og middelhavslandene. Ifølge retningslinjene for støtte til disse gruppene av land skjeller man mellom utviklingsstøtte til fattige land og økonomisk samarbeid av gjensidig interesse til de mer utviklede landene. Dette betyr blant annet at samarbeidet med den sist nevnte gruppen også inneholder støtte til samarbeid om teknisk utvikling mellom forretningsmessige bedrifter.

En stigende del av forskningsbistanden går gjennom de ovenfor nevnte særskilte programmene som behandles innenfor DG XII. Men samtidig utgjør den delen av forskningen som angår utviklingsland bare en mindre del av virksomheten innenfor dette direktoratet. DG XII har blant annet ansvaret for de såkalte rammeprogrammene for vitenskapelig og teknisk samarbeid, i første rekke mellom EF-landene. I år ble det truffet avgjørelse om et tredje slikt rammeprogram for perioden 1990-94 som omfatter 15 ulike delprogrammer. I tillegg kommer programmer utenfor rammeprogrammet.

Hva angår utviklingslandsorientert støtte til vitenskap og teknikk, blir storparten av denne kanalisert gjennom følgende to programmer.

- STD-programmet ("Sciences and Technologies for Development"). Dette er et av programmene innenfor rammeprogrammet, og er det eneste som helt direkte er innrettet på teknisk og vitenskapelig samarbeid først og fremst om landbruk og helse. Programmet omfatter i prinsippet alle utviklingsland. I år ble det fattet beslutning om en tredje etappe av dette programmet (STD3) for perioden 1991-94.
- ISC-programmet ("International Scientific Cooperation"). Gjennom dette programmet blir vitenskapelig samarbeid med ALA- og middelhavslandene støttet. Det utgjør endel av den overenskomst om økonomisk samarbeid som er inngått mellom EF og disse landene.

STD-programmet ble påbegynt for ni år siden og er innrettet som samarbeidsprosjekter mellom institusjoner i utviklingsland og EF-landene innen sektorene landbruk og helse. En hensikt med programmet er derfor å mobilisere og utvikle ressurser for utviklingslandsforskning i medlemslandene på disse feltene. Budsjettet for tredje etappe av STD-programmet, dvs. for 1991-94, utgjør omtrent 110 millioner ECU.

Det andre programmet, ISC-programmet tar sikte på å utfylle det økonomiske samarbeidet med ALA- og middelhavslandene gjennom støtte til teknisk og vitenskapelig samarbeid. Noen av de målene som blir understreket er å fremme utveksling av folk og skape et nettverk om forskning. Stort sett kan det sies at programmet er innrettet på forskning som fremmer næringslivets utvikling, men det forekommer også andre felter.

STD- og ISC-programmene skal i prinsippet utfylle den forskningsstøtte som inngår i bistanden gjennom DG I og DG VIII. Mens for eksempel forskningsstøtten innenfor rammen av Lomé-konvensjonen til en stor del tar sikte på å styrke institusjoner (videreutdanning og utstyr), kan støtte til særskilte forskningstiltak gå gjennom STD-programmet.

Ved siden av de ovenfor nevnte programmene finnes det en rekke programmer som helt eller delvis inneholder utviklingslandsforskning på særskilte områder.

3.8 Finansiell støtte og garantiordninger

3.8.1 Risikokapital

To forhold er viktige for å kunne forstå EFs investeringer i risikokapital, nemlig

- hva begrepet risikokapital betyr ifølge EFs definisjon; og
- om innsatsen skjer i de 69 ACP-landene eller i Latin-Amerika, Asia eller middelhavslandene.

Den europeiske investeringsbanken, EIB, er en institusjon som bare foretar utlån til fullgode låntakere. EIB skaffer seg midler til å låne ut ved å ta opp lån på de internasjonale kapitalmarkedene. Den risiko som EIB kan påta seg ved utlån, er begrenset av at EIB må beholde sin høyeste grad av kredittverdighet på kapitalmarkedene. Foruten sine egne midler administrerer EIB særskilte midler fra de europeiske utviklingsfondene (EDF) under Lomé-konvensjonene. Det er disse midlene som kommer fra medlemslandenes bistandsbudsjetter som blir kalt risikokapital fordi

- de kan utnyttes for virksomhet i mindre kredittverdige land (dvs. ikke godtagbare av EIB);
- de kan brukes til prosjekter som gir lav avkastning eller er særs risikobetonte;
- de kan gis på sterkt subsidierte vilkår eller som gaver; og
- de kan brukes som innskudd av aksjekapital eller i form av "quasi equity" eller "quasi capital" (dvs. underordnede lån eller lån på bestemte vilkår).

Formen for tildeling av risikokapital er ikke den samme for andre utviklingsland som for ACP-landene. Støtte til ACP-landene følger reglene i Lomé-konvensjonen. Middelhavslandene har bilaterale avtaler med EF som i de fleste tilfellene gir dem adgang til lån fra EIB. Landene i Asia og Latin-Amerika kan derimot ikke få lån fra EIB, men det står til deres disposisjon en spesiell ordning for innsats av risikokapital i disse landene ("Cheysson-fasiliteten").

3.8.2 Risikokapital i ACP-landene

Storparten av EIBs virksomhet i ACP-landene blir finansiert av EIBs egne midler. Men en stigende del av den ytes som risikokapital, noe som framgår av følgende tabell:

Tabell 6
Finansiering av Den europeiske investeringsbankens (EIB) lån til ACP-landene

	Lomé I		Lomé II		Lomé III		Lomé IV	
	MillIECU	%	MillIECU	%	MillIECU	%	MillIECU	%
Egne midler	390	80	685	71	1 100	65	1 200	59
Risikokapital	99	20	284	29	600	35	825	41
I alt	489	100	969	100	1 200	100	2 025	100

Kilde: Utrikesdepartementet, Sverige (1991).

Foruten dette blir lån til prosjekter fra EIBs egne midler subsidiert ved at man trekker på midler til subsidiering av rente fra EDF. Disse utgjør 280 millioner ECU i Lomé IV mot 215 millioner ECU i Lomé III. Som følge av subsidieringen betaler låntakeren en rente på mellom 3 og 6 prosent.

Midlene til risikokapital brukes utelukkende til såkalte produktive prosjekter, det vil si industri, foredling av jordbruksvarer, turisme, gruvedrift og — dersom investeringen er knyttet til sektorene ovenfor — vannforsyning, transport og telekommunikasjoner.

Til og med Lomé III omfattet EIBs investeringer i industrisektoren dels direkte lån til finansiering av større, hovedsakelig statlige prosjekter, og dels lån til utviklingsbanker og andre såkalte "intermediaries" (mellomledd) i utviklingsland, og disse finansierer i neste omgang mindre og mellomstore industriprosjekter. EF har hatt blandede erfaringer med denne finansieringen. Mange av de prosjekter og institusjoner i industrisektoren og tilgrensende sektorer som har fått støtte under Lomé I-III trenger nå å bli restrukturert eller rehabilitert.

Lomé IV inneholder i tillegg et nytt element, nemlig støtte til mindre og mellomstor industri gjennom utviklingsselskaper ("Development Finance Institutions", DFI) i EF. De fleste EF-landene har opprettet slike DFier. EIB behandler også saker under denne ordningen som kan brukes til å utfylle de nasjonale DFienes investeringer. Hele vurderingen av prosjektene blir foretatt av det nasjonale DFI som for sitt arbeid kan utnytte sin del av aksjeutbytte og kapitalgevinster som kommer fra EIBs aksjeinnskudd.

Denne nye ordningen medfører at endog EIB nå går i retning av å finansiere det som med skandinavisk språkbruk forstås ved risikokapital, det vil si investeringer i private prosjekter uten særskilt sikkerhet. Dette gjelder bare ACP-landene. Man må nå stole på at ens egen og samarbeidspartnerens bedømmelse av prosjektets evne til å gi en avkastning og en tilstrekkelig strøm av kontanter ("cash flow") er

riktig. EF/EIB har imidlertid innsett at de ikke har tilstrekkelig egen kapasitet til å bedømme prosjekter eller idéer om forretnings tiltak, men overlater stort sett vurderingen til de nasjonale DFIene.

For ACP-landene finnes dessuten siden 1977 også en "fasilitet" (ordning) som tar sikte på fremme av industri ("promotion"), nemlig sentret for utvikling av industri (Centre for Development of Industry (CDI)) i Brussel. Bare myndigheter og bedrifter i ACP-landene kan søke støtte herfra. Den omfatter ofte finansiering av pre-feasibility- og feasibilitystudier. Bedrifter innenfor EF som vil investere kan også nyte godt av støtten dersom initiativet kommer fra partnere i ACP-landene.

3.8.3 Risikokapital i Latin-Amerika, Asia og middelhavslandene

Som nevnt ovenfor omfatter de fleste avtalene med middelhavslandene også risikokapital fra EIB. Derimot låner EIB ikke ut midler til prosjekter i Latin-Amerika og Asia.

For disse landene finnes det allikevel en ny, interessant ordning for risikokapital utenfor EIB i den nye "fasiliteten" EC International Investment Partners (EC-IIP) som for to år siden ble opprettet av DG I. Den tar sikte på å fremme europeiske investeringer i lokale, private industriprosjekter i Asia, Latin-Amerika og middelhavsområdet. Ordningen har tre komponenter:

- Finansiering av feasibilitystudier gjennom rentefri lån;
- Finansiering av investeringer enten gjennom innskudd av aksjekapital eller gjennom konverteringslån; og
- Finansiering av utdanning eller innsats av ledelse gjennom konverteringslån.

Bedrifter i EF-land eller bedrifter i mottakerlandene kan søke om slik støtte.

Administrasjonen av denne ordningen er desentralisert til nasjonale DFier, banker i EF-landene og regionale og lokale utviklingsbanker som EF-kommisjonen har undertegnet rammeavtaler med. EC-IIP bidrar med opptil 500 000 ECU for hvert enkelt prosjekt. Under de første halvannet årene ordningen har virket, er 120 prosjekter blitt finansiert med bidrag på ialt 13 millioner ECU. Danmarks DFI har skaffet midler til danske partnere i joint ventures for et titall prosjekter, med gode erfaringer.

3.8.4 De nasjonale DFIene i EF

Som det framgår av det ovenstående samarbeider de nasjonale DFIene med EF gjennom to ordninger hvorav den ene gjelder ACP-landene og den andre øvrige utviklingsland. I de siste årene har utviklingen gått i retning av en økt desentralisering fra EF til nasjonale institusjoner i EF-landene. Men samtidig har

det foregått drøftelser om en mulig utvikling i motsatt retning til fordel for en større samordning av de nasjonale DFlenes virksomhet for å gjøre det mulig å slå dem sammen til en eneste EF-DFI. De nasjonale DFlene møtes regelmessig innenfor rammen av "Interact" (gjensidig påvirkning) der også EIB deltar. Det blir nå drøftet å skaffe Interact midler til et sekretariat for å gjøre det mulig på den ene siden å samordne systemene og på den andre siden å skape en egen kapasitet for utredning og forberedelse i dialog med EF.

3.9 Betingelser for bistand — menneskerettigheter og demokrati

Lomé-konvensjonen er en avtale mellom de 12 EF-landene og de 69 ACP-landene og gir hvert enkelt ACP-land rett til bistand i et visst omfang bestemt på grunnlag av objektive kriterier som befolkning og nasjonalinntekt. Som allerede påpekt begrenser dette Kommisjonen muligheter til å kreve at særskilte betingelser blir oppfylt. Lomé IV avtalen inneholder imidlertid et langt avsnitt om menneskerettigheter og folkelig deltagelse i utviklingsprosessen som formodentlig kan brukes som legal basis for en forskjellsbehandling mellom mottakerland på grunnlag av måten de tar hensyn til menneskerettighetene på. Overfor andre utviklingsland står EF friere når det gjelder å stille betingelser på dette området.

I november 1991 vedtok Ministerrådet for utviklingsspørsmål en resolusjon som går svært langt i retning av å belønne og straffe mottakere av bistand ikke bare fra EF, men også fra medlemslandene, på grunnlag av måten de ivaretar menneskerettighetene og gjennomgår en demokratisk utvikling på. Rådet understreker betydningen av et representativt demokrati, rettssikkerhet, sosial rettferd og respekt for menneskerettighetene. Det legger videre vekt på at menneskerettigheter og demokrati er blant de krav som stilles for oppnåelsen av en likevektig og bærekraftig utvikling. Rådet anser at fellesskapet og dets medlemmer skal ha en felles holdning til oppgaven å fremme menneskerettigheter og demokrati i utviklingslandene.

Resolusjonen inneholder også retningslinjer for EFs og medlemslandenes handlemåte. Hovedtyngden skal ligge på en positiv holdning gjennom en åpen og oppbyggende dialog med myndighetene i utviklingslandene med vekt på økt bistand til land som gjør vesentlige framsteg i retning av å ta hensyn til menneskerettighetene og fremme demokrati. Det blir også lagt vekt på det nye moteuttrykket "good governance" som omfatter alt fra en fornuftig økonomisk og sosial politikk, demokratiske beslutningsprosesser, gjennomsiktede handlemåter fra myndighetene som også skal stå til regnskap økonomisk, markedsvennlige omgivelser for utviklingsprosessen, kamp mot korrupsjon, rettssikkerhet, og respekt for menneskerettighetene, til tale- og trykkefrihet.

På den annen side drøftes straffetiltak mot myndigheter i land som er ansvarlig for vedvarende og alvorlige brudd på menneskerettighetene og som avbryter en

demokratisk utvikling. Disse kan i verste fall føre til et brudd i bistands-samarbeidet. Men folket skal ikke straffes, og det skal søkes oppnådd ved å fortsette bistand som direkte kommer de fattigste til gode, for eksempel gjennom private organisasjoner. Humanitær bistand og katastrofehjelpe skal ikke i noe tilfelle bli berørt. Hva angår utviklingen i retning av demokrati, erkjenner Rådet at dette er en prosess som kan ta lang tid.

Ministerrådet la stor vekt på bruken av ressurser til militære formål, og vil minske bistand til land som opprettholder uforsvarlig høye militærutgifter og øke den til andre som bygger ned de militære styrkene. Den pålegger også EF-landene å vise tilbakeholdenhet i salg av våpen til utviklingslandene og å samarbeide med FNs nye register over våpensalg.

Til slutt legger resolusjonen vekt på at medlemslandene skal uttrykkelig bringe inn respekt for menneskerettighetene som endel av sitt samarbeid med utviklingslandene, og gjentar at det vil bli stilt økt bistand til rådighet for land som vil fremme menneskerettigheter, blant annet til støtte for tiltak for å nå dette målet.

4. Handels- og utenrikspolitikk

4.1 EFs handelspolitikk overfor Den tredje verden

4.1.1 EFs generelle preferanseordning

EFs generelle preferansesystem (GSP) er et innfløkt regelverk om begrensninger av den importen som nyter godt av fordeler. Administrasjonen og formen på systemet er forholdsvis restriktivt. Såvel tollsatser som kvoter og særskilte grenser på mengder fra enkelte land blir brukt. Et stort antall varer omfattes av slike særordninger, især hva industrivarer angår herunder også tekovarer om enn under særskilt utformede vilkår.

Siden 1986 er det gjennomført større forskjellsbehandling mellom de ulike utviklingslandene, for å minske de mest konkurransedyktige landenes andel i EFs import til fordel for de mindre utviklede landene. Hvor restriktiv fortrinnsbehandlingen blir, er ikke bare avhengig av eksportlandets konkurransevne, men også av hvor følsom EFs egen industri er overfor importen av en gitt vare. Det kan også fastslås at EF undertiden også bruker GSP som et handelspolitisk middel.

GSP-systemet gjelder handelen med de utviklingsland som EF ikke har særskilte handelsavtaler med. Slike handelsavtaler gjelder ACP-, Maghreb-, og Mashreq-landene.

4.1.2 Lomé-konvensjonen

Lomé-konvensjonene har alltid inneholdt et preferansesystem som er mer fordelaktig enn GSP-systemet. Nesten alle industrivarer fra ACP-landene har tollfri adgang til EF-markedene. Innskrenkinger gjelder i første rekke jordbruksvarer. Her er prinsippet at eksport til EF i alminnelighet er tollbelagt, men en rekke produkter er unntatt, som regel opptil en bestemt mengde og under en viss periode av året. Tallet på varer som er unntatt fra toll og omfanget av kvotene ble betydelig økt i og med Lomé IV.

Under Lomé IV er også hovedregelen for bestemmelse av opprinnelsesland blitt forenklet til at 45 prosent av varens verdi skal være blitt tilført innenfor ACP eller EF.

Stabex og Sysmin, de bistandsprogrammene som tar sikte på å betale kompensasjon til land som er avhengig av råvareeksport for fall i eksportinntektene, har under

Lomé IV både økt i omfang og blir underlagt smidigere regler for utbetaling, forbundet med en viss innskjerping av betingelsene. Til sammen er 1 980 millioner ECU blitt stilt til disposisjon, ikke bare til de næringer som blir rammet, men også for å bygge ut alternative eksportnæringer. Både Stabex og Sysmin består nå bare av gavebistand.

Til tross for den liberale behandlingen som ACP-landene nyter godt av, har svak konkurranseevne allikevel ført til at de har mistet markedsandeler på EF-markedet som er deres viktigste eksportmarked. Før Lomé I i 1975 svarte de ikke-oljeproduserende ACP-landenes eksport til 5,3 prosent av verdien av EFs import; ti år seinere hadde deres andel falt til 3,6 prosent. De oljeeksporterende landenes andel har steget litt, fra 2,7 til 2,9 prosent. Handelen mellom ACP-landene og EF har de siste årene vært i likevekt.

4.1.3 Asia

Handelen mellom EF og utviklingslandene i Asia foregår i prinsippet på grunnlag av EFs alminnelige preferansesystem (GSP). Men hva angår tekstilvarer har EF sluttet avtaler om begrensninger med alle viktige eksportland.

Med noen få såkalte NIC-land i Asia (Taiwan, Sør Korea) har EF de siste årene hatt et stigende underskudd på handelen. EF har anklaget disse landene, på samme måte som i tilfellet Japan, for å beskytte hjemmemarkedet og å drive dumping. Med dette som motiv har man innført en rekke først og fremst mengdebegrensninger på disse landenes eksport til EF.

Handelen med Asia for øvrig er mer i likevekt, og tid om annen har EF hatt et betydelig overskudd på handelen med India og Kina.

4.1.4 Latin-Amerika

Under 1980-årene har EF utvidet sitt forhold til Latin-Amerika og forsterket det, både hva angår forbindelser med enkelte land og gjennom kontakter med de regionale samarbeidsorganisasjonene.

Som for landene i Asia foregår handelen på grunnlag av EFs GSP-ordning. Men også i Latin-Amerika er det blitt sluttet en rekke avtaler som begrenser tekstileksporten. I de siste årene har EF hatt ganske store underskudd med regionen, i første rekke i handelen med Brasil og med landene i Andespakten (Bolivia, Colombia, Ecuador, Peru og Venezuela). Tiltak mot dumping er bare i unntakstilfelle blitt brukt mot landene i Latin-Amerika.

4.1.5 Middelhavslandene og Midtøsten

Etter at EF ble opprettet, ble det ganske snart sluttet bilaterale avtaler med de fleste landene i dette området. I 1971 forsøkte man imidlertid å innlede en ensartet middelhavspolitikk som skulle kunne ut i omfattende samarbeidsavtaler med ubegrenset varighet. Avtaler av denne typen ble sluttet, men fremdeles bilateralt, med Maghreblandene Algeria, Marokko og Tunis, og med Mashreqlandene Egypt, Jordan, Libanon og Syria, og de inneholdt ensidige handelsfortrinn samt en viss teknisk og finansiell bistand.

EF gir disse landene en klart mindre fordelaktig behandling enn den som ACP-landene nyter godt av under Lomé-konvensjonen. Først og fremst eksporten av jordbruks- og tekstilvarer er sterkt begrenset. Dette har fra tid til annen vært årsak til spente forhold, ikke minst fordi samhandelen har gitt EF betydelige overskudd gjennom årene.

4.1.6 En sammenlikning med norske regler

EFs og Norges inngrep i handelen med ACP-landene sammenfaller i det vesentligste når det gjelder import av industrivarer der GSP-reglene gjelder for Norges vedkommende og ikke noen av ACP-landene rammes av mengde-restriksjoner for tekstilvarer. Etersom mange av ACP-landene tilhører FNs gruppe minst utviklede land, har disse tollfri adgang for slike varer på det norske markedet. Hva angår jordbruksvarer legger Norge utvilsomt større begrensninger på importen enn EF gjør.

Hva angår Asia er begrensninger av tekoimporten et fellestrekk for Norge og EF, skjønt Norge er muligens noe mer liberal. I alminnelighet gjør Norge formodentlig mindre inngrep i annen import fra utviklingsland i Asia enn EF gjør. I motsetning til Sverige har Norge truffet tiltak mot enkelte NIC-land for andre varer enn tekovarer. Stort sett følger Norge og EF omtrent samme handelspolitikk overfor Latin-Amerika.

Når det gjelder Maghreb- og Mashreq-landene i middelhavsområdet gjør selvsagt EFs avtaler med disse forholdene annerledes enn de er mellom Norge og disse landene. Dersom Norge ble medlem av EF ville dette sannsynligvis føre til en styrking av samarbeidet med disse landene skjønt det må erindres at på visse felter (import av sydfrukt) kunne medlemskap føre til en begrensning av importen fra dette området som følge av EFs behov for å beskytte de sørlige medlemslandenes interesser.

Selv om det er mulig, om enn ikke sikkert, at EF på visse områder setter sterkere begrensninger på eksporten fra utviklingslandene enn Norge gjør, er fellesskapets handel med utviklingslandene betydelig større enn Norges, både i absolutt omfang og især i forhold til utenrikshandelen. I 1989 innførte EF varer for USD 516 pr.

innbygger mens det tilsvarende tallet for Norge i 1990 var USD 469 pr. innbygger, skipsimporten holdt utenfor da den sikkert gjenspeiler hjemflagging av skip under NIS.

4.2 EFs politikk i de multilaterale organisasjonene

EFs rolle og funksjon i det multilaterale bistandsarbeidet varierer sterkt, avhengig av det forum som EF opptrer i.

I visse multilaterale sammenhenger fungerer EF-kommisjonen som en trettende bistandsgiver i tillegg til medlemslandene og søker å oppnå medlemskap. I OECDs bistandskomité DAC er for eksempel fellesskapet faktisk likestilt med de enkelte medlemslandene. EF er blitt opptatt som medlem i FNs organisasjon for ernæring og landbruk FAO. Kommisjonen deltar på vegne av medlemslandene i saker hvor den har eksklusiv kompetanse, men utøvelsen av medlemsskapsrettighetene avgjøres i hvert enkelt tilfelle i behandling av saker hvor kompetansen er delt mellom Kommisjonen og medlemslandene. EF vil trolig prøve å få til liknende ordninger også i andre FN-organisasjoner. I Verdens matvareprogram WFP er EF tredje største bidragsyter og deltar, som observatør, aktivt i styrets arbeid. Også i FNs konferanse om handel og utvikling, UNCTAD har EF status som observatør og utøver denne stillingen svært aktivt. I mange FN-organer som for eksempel UNICEF, UNFPA og UNDP opptrer et EF-land som talsmann for dem alle og inntrykket er at samordningen mellom EF-landene i disse fora blir forsterket.

På den andre siden er det sterk motstand mot en økt samordning av EF-landenes holdning og mot å gi Kommisjonen en større rolle i de multinasjonale finansielle organisasjonene IMF og Verdensbanken og i de regionale utviklingsbankene. Selv om man er villig til på forhånd å drøfte i Brussel sine stillingstagender i Pengefondet og Verdensbanken, føler de enkelte EF-land seg helt ubundet av slike drøftelser når beslutninger blir tatt.

Innenfor Kommisjonen er det stor interesse for å forsøke å påvirke disse finansieringsorganenes lånepolitikk. Dette gjelder ikke minst lån for strukturtilpasning og de betingelser som er knyttet til slike lån ("kondisjonalitet"). EF prøver således å hjelpe ACP-landene i deres forhandlinger med IMF og Verdensbanken og krever at det blir tatt sterkere hensyn til de sosiale virkningene av tilpasningstiltak. Betingelsene, "kondisjonaliteten" må ta sterkere hensyn til forutsetningene i de ulike landene. EF prøver også å spille en viktigere rolle i samordningen av medlemslandenes bistand såvel som i samarbeidet med Verdensbanken om disse spørsmålene. Tidligere har ACP-landene ikke villet gå med på noen dialog om økonomisk politikk innenfor rammen av Lomé-konvensjonene, men de har nå godtatt dette, delvis som betingelse for den særskilte bevilgningen til støtte av programmer for strukturtilpasning, men, muligens, også fordi de ser på EF som en motvekt mot IMF og Verdensbankens innflytelse.

Uformell samordning mellom EF-landene forekommer i alle disse finansieringsinstitusjonene, men har en underordnet betydning i forhold til den mer regelmessige samordning som finner sted i G7 gruppen som består av de fire store EF-landene Frankrike, Italia, Storbritannia og Tyskland og dessuten Canada, Japan og USA. Et interessant spørsmål er i hvilken utstrekning EF-landene samordner og forankrer sin politikk foran møtene i G7 gruppen.

Den nydannede europeiske gjenreisnings- og utviklingsbanken EBRD skiller seg fra de andre bankene på grunn av sitt sterke EF preg. EF-kommisjonen er medlem i den og er med i styret, og EF-landene eier mer enn halvparten av bankens kapital.

Helhetsinntrykket av det multilaterale bistandsarbeidet er at det virker mye lettere for flertallet av EF-medlemmene å godta en mer samordnet handlemåte innenfor FN og dets forskjellige organer enn i de finansielle institusjonene. Selv i FN dreier det seg fortsatt ikke om noe forpliktende samarbeid. EF-landene opptrer som oftest svært selvstendig i forhold til hverandre, og kan innta helt ulike standpunkter.

4.3 Bistanden som en del av EFs utenrikspolitikk

Til tross for at bistand ikke er nevnt i Roma-traktaten som ble undertegnet i 1957, har bistand helt siden fellesskapets stiftelse vært endel av dets handels- og utenrikspolitikk. Til en viss grad var det forholdet til koloniene som fra begynnelsen av lå til grunn for bistanden. Men enda viktigere var det at det europeiske økonomiske fellesskapet først og fremst er en tollunion. I forholdet til Den tredje verden henger handelsspørsmål nær sammen med bistand, noe som har gjort det naturlig for EF også å påta seg rollen som bistandsgiver.

I de drøftelser som blir ført om økt samordning av medlemsstatenes utenrikspolitikk, kommer bistanden inn som en naturlig del. Det synes klart at bistanden kommer til å få plass som en oppgave som er avtalebestemt for EF i og med de endringer i traktaten som man regner med blir innført i 1993. Det betyr at EFs regelverk også kommer til å gjelde for bistanden. Det kan medføre at reglene for offentlige innkjøp i EF også vil bli tillempet på bistandsområdet. I november 1991 la Kommisjonen fram et forslag om dette for Ministerrådet for utviklingsspørsmål som vil ta det opp til drøftelse. Det nøyaktige innhold av dokumentet er ikke kjent. Om dette vil bli tilfelle, ville det kunne bli fordelaktig for utviklingslandene som dermed i mindre utstrekning ville bli forpliktet til å gjøre større innkjøp under bilateral bistand i et bestemt EF-giverland. En privat studie hevder at avviklingen av bindingen av bilateral bistand til innkjøp i de enkelte EF-landene kunne spare utviklingslandene for hele 1,6 milliarder USD, et tall som bekreftes ved at Verdensbanken har regnet ut at bare landene i Afrika sør for Sahara kunne spare 0,6 milliarder USD. På den andre siden kunne det føre til mindre bilateral bistand fra enkelte EF-land som i dag binder sin bistand i stor utstrekning.

Bistandspolitikken er endel av de mange spørsmål som ble behandlet i de nå avsluttede regjeringskonferansene om økonomisk og om politisk union. Når dette skrives, er det ikke helt klart hvordan et nærmere utenrikspolitisk samarbeid vil bli utformet i praksis, og dermed er det heller ikke klart i hvilken form bistandspolitikken kommer til å fastlegges i den nye uniontraktaten. Uansett innholdet i traktaten er det umulig å forutse hvordan praksis kommer til å utvikle seg. Det ser imidlertid ut til at EFs bistand også i framtida bare vil utfylle den langt større bilaterale bistanden fra EF-landene.

Kan vi derfor slutte at norsk bistandspolitik under et eventuelt medlemskap ikke ville bli berørt av den europeiske politiske unionen? Det vil neppe bli tilfelle. En kan for eksempel vente krav om at medlemslandene og Kommisjonen øker utvekslingen av opplysninger om sine bistandsprogrammer og at utviklingen i retning av sterkere samordning av bistanden vil bli forsterket.

Det kommer også sannsynligvis til å bli stilt krav om at de enkelte medlemsstatene i sin bistandspolitik ikke motarbeider en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk som det er blitt enighet om. Formen for slik felles politikk er ennå uklar, men allerede i dag har EF gjennom samstemmighet besluttet bindende sanksjoner mot et gitt land. Et eksempel er tiltak overfor Kina etterat studentenes demonstrasjoner i Beijing i 1989 var blitt slått ned.

Resultatet av regjeringskonferansen om den europeiske politiske union som ble stadfestet ved toppmøtet i Maastrich i desember 1991 var et kompromiss mellom pragmatikerne som bare ville gå med på en begrenset styrking av fellesskapets kompetanse og føderalistene som ønsket raskere framgang. En del spørsmål vil kunne avgjøres ved kvalifisert flertall, men det synes bare å gjelde gjennomføring av prinsipielle vedtak som i likhet med tidligere vil kreve samstemmighet. Den utvidelse av Europaparlamentets myndighet som ble resultatet av regjeringskonferansene og toppmøtet, er også begrenset.

4.4 EFs bistand fra mottakerlandenes synspunkt

Ifølge Lomé-konvensjonen har mottakerlandene i det minste i formen en forholdsvis sterk stilling. Ved utformingen av de nasjonale "indikative" programmene er det for eksempel mottakerlandene som har retten til avgjørelser. Formelt har også mottakerlandene ansvaret for innkjøp av varer og tjenester med bistandsmidler, selv om dette skjer ifølge et detaljert regelverk og i samarbeid med Kommisjonen.

Bevilgninger av bistand for en femårsperiode gir mottakerlandet mulighet til å planlegge på lang sikt. Dette begrenser også Kommisjonens muligheter til å kreve særskilte reformer som betingelser for bistand. Men under Lomé IV ble det for første gang satt til side særskilte midler utenom landprogrammene til støtte av land

som gjennomfører program for strukturtilpasning i samarbeid med IMF og Verdensbanken. Visse land har bebreidet EF for at det samarbeider for nært med disse institusjonene. Kommisjonen selv mener allikevel å kunne påvirke IMF og Verdensbanken, ikke minst slik at større hensyn blir tatt til sosiale spørsmål.

Kontakter som Sverige har hatt med myndighetene i de land som mottar svensk bistand, gir et blandet bilde av EF som bistandsyter. For mange land, især i Afrika, er EF en av de viktigste kildene for bistand, og de fleste mottakerlandene hevder at de er tilfreds med bistanden. Endel kritiserer allikevel EF for unødvendig byråkrati og langsom og omstendelig gjennomføring. Denne kritikken er sannsynligvis berettiget. Danmarks utøvende organ for bistand, DANIDA, har for kort tid siden gjennomført en sammenliknende studie av elleve multilaterale bistandsorganer i fire mottakerland. Hva kvalitet angikk, lå EFs bistand midt i gruppen. Positive trekk var det store omfanget av EFs bistand og evnen til å samarbeide om et flertall av bistandsformer. Svakt samarbeid mellom hovedkontor og lokal representasjon og omstendige rutiner ble nevnt blant svakhetene. Under drøftelsen av EFs bistandspolitikk i OECDs komité for utviklingsbistand (DAC) i november 1991, ble det lagt stor vekt på at EF har knapt med personale for å behandle et voksende bistandsprogram, at ansvaret for bistand i Brussel er oppfliset, at ansvarsfordelingen mellom Brussel og stedlige representasjoner ikke er helt tilfredsstillende, og at bistandsprosedyrene er innfløkte. Et tegn på langsom gjennomføring er at midlene under Lomé I (1975-80) ikke var oppbrukt før i slutten av 1980-årene. Bare en tredjedel av gavebistanden og en femtedel av lånene under Lomé III ble brukt opp i løpet av den tid avtalen var i kraft (1985-90). EF-kommisjonen var klar over svakhetene, og problemene blir gjennomgått av Kommisjonen og ACP-sekretariatet i fellesskap for å gjøre gjennomføringen mer strømlinjeformet. Det kan nevnes at det hittil ikke synes å foregå særlig mye samordning av EFs og medlemslandenes bistand i de enkelte mottakerland.

EF selv har offentliggjort en meningsmåling blant "ledere av folkeopinionen" i Afrika i sitt tidsskrift *The Courier ACP-EC* (Courier 1990a) som bedømmer EFs bistand nedenom og hjem. Den var verre enn bilateral og FN bistand, den var mindre tilpasset mottakernes behov, den var minst effektiv og bistanden førte til færre virkninger av nytte i det lange løp enn annen bistand. Men de utspurte sa også at den hadde mindre omfang enn annen bistand, noe som avgjort ikke er riktig. Denne kritikken må derfor tas med en klype salt, og den står i sterk motsetning til de uttalelser som ledende representanter for myndighetene i ACP-landene er kommet med i *The Couriers* omtaler av disse landene under de siste fem årene. En klage går igjen: Forsinkelser som skyldes tungrodd administrasjon, men feilen kan også ligge hos mottakerlandenes lite effektive administrasjon som ovenikjøpet ikke skjønner EFs prosedyrer godt nok. Men det er også alvorligere innvendinger som for eksempel at EF ikke bistår mottakerlandene nok med å skape industrier så de kan foredle sine egne råvarer. En planleggingsminister hevder også at mottakerlandet selv må bli gitt mer anledning til å bestemme de viktigste programmene i sin utviklingspolitikk. Med andre ord er mottaker-

orienteringen ikke gjennomført slik som forutsatt. Men det må påpekes at slik kritikk bare kom fram i noen få tilfelle fra myndighetene i de om lag femti landene som er omtalt i tidsskriftet. Fra et mottakersynspunkt er EF-bistanden høyst sannsynlig hverken verre eller bedre enn annen bistand, men deler de skrøpeligheter som kjennetegner mesteparten av bistanden.

Mange legger vekt på Lomé-konvensjonens begrensninger av EFs import av jordbruksvarer. Det hevdes at det forhold at ACP-landene blir hindret i å bygge ut næringer som de er konkurransedyktige i, ikke blir oppveid av bistandens positive virkninger. Men det er en kjensgjerning at stort sett alle OECD-landene setter grenser for import fra utviklingslandene av jordbruksvarer og også av tekovarer, som ikke rammes under Lomé-avtalen, men påvirkes av multifiberavtalen (MFA). EF er også til tross for toll og annen beskyttelse den største importør av jordbruks- og tekovarer fra utviklingslandene.

EF-kommisjonen peker også på de konkurransefordeler som ACP-landene utvilsomt har i forhold til andre land i Den tredje verden. Til tross for dette har ACP-landene mistet markedsandeler. De klarer i mange tilfelle heller ikke å fylle de eksportkvoter det er blitt enighet om. Problemet er i første rekke ACP-landenes mangel på konkurransevne, hevder EF.

EFs bistand til Asia og Latin-Amerika er ikke underlagt samme formelle regelverk som i Lomé-konvensjonen. Kommisjonen kan derfor vise betydelig større smidighet i bistandssamarbeidet, og sammensetningen av bistanden er svært forskjellig mellom Asia og Latin-Amerika og mellom mer eller mindre utviklede land. Mye av dette samarbeidet har et regionalt innslag, og det er uttalt politikk fra Kommisjonens side å støtte regionalt samarbeid.

Det er mindre strid om bistanden til Asia og Latin-Amerika enn om den under Lomé-konvensjonen. Dette kan skyldes at EF ikke er en like betydningsfull bistandsyter i disse landene, skjønt EF er blant de 4 til 6 største bistandsyterne i land som India, Bangladesh og Egypt. Men storparten av bistanden til de landene er matvarebistand. Videre samarbeider EF ofte med andre organisasjoner, private eller FN-organer, ved gjennomføringen av bistanden. Alt dette gjør EF til en mer anonym bistandsgiver i disse landene.

I ACP-landene har EF-kommisjonen en vel utbygd feltorganisasjon med stedlige representanter (EDF-kontorer) i 61 av de 69 landene. Kontorene har i mange tilfelle en god bemanning, som regel med 5 til 10 utsendte saksbehandlere. I Asia og Latin-Amerika har EF færre representanter. Tallet på lokale kontorer er mindre og disse har ofte ansvaret for bistanden til en hel region.

EFs raske handling og villighet til å bistå landene i Mellom- og Øst-Europa har fått endel land i Den tredje verden til å reagere negativt. Disse landene hevder at de forhenværende såkalte sosialistlandene har i løpet av kort tid fått mer bistand

pr. innbygger enn noe land i Den tredje verden, og dessuten en adgang til EF-markedet som land i Den tredje verden lenge har bedt om. Ikke minst de nordafrikanske landene som lenge har krevd en større åpning for sin eksport til EF, føler seg nå sviktet.

Den planlagte fullføringen av EFs indre marked i 1993 har også skapt uro i mange utviklingsland. Det finnes en viss fare for at økt handel mellom EF-landene skal finne sted på bekostning av handelen med Den tredje verden. EF benekter at dette vil skje og peker på at større vekst innenfor EF også vil skape større behov for import. Uavhengige forskningsresultater tyder på at det vil både bli tap og gevinst, og at enkelte land vil bli blant taperne mens andre kan få forholdsvis store fordeler. Det bør bli større etterspørsel fra EF etter råvarer, og også etter industrivarer, men når det gjelder endel industrivarer kan Europas konkurranseevne bli styrket på bekostning av noen utviklingsland. Et vesentlig punkt er at dersom et utviklingsland kan selge sine varer til et enkelt EF-land, kan varene bli videreeksportert til andre EF-land. I motsatt retning virker nye felles standarder som eksportører utenfor EF må tilpasse seg til, og det skal tas skritt for å bistå ACP-landene med å forstå og tilpasse seg slike nye forhold. Det forhold at Den tredje verden og i særdeleshet ACP-landene forblir svært viktige for EF mener Kommisjonen å kunne bevise under henvisning til dens økte bistand. Gjennom Lomé-konvensjonen som ble undertegnet i desember 1989, ble det også bevilget vesentlig økt bistand.

Bruddet i 1990 i GATT-forhandlingene under den såkalte Uruguayrunden skyldtes for en stor del uenighet mellom EF og USA om jordbruket. Også storparten av Den tredje verden har lenge krevd at EF kutter ned på subsidiene til sitt eget jordbruk og især til dets eksport på verdensmarkedet, og at handelen på jordbruksområdet skal bli vesentlig friere. Også Norge har under GATT-forhandlingene sagt seg villig til å medvirke til en viss frigjøring av den internasjonale handelen med jordbruksvarer. Men på dette området har Norge enda større vansker med å gjøre innrømmelser enn EF.

4.5 EFs bistand fra medlemslandenes synsvinkel — danske og nederlandske erfaringer

EFs bistand har svært ulik betydning for de enkelte EF-landene. Den bistand som landene yter gjennom EFs ordinære budsjett og Lomé-konvensjonen svarer til 0,07% av deres samlede bruttonasjonalinntekt (BNI) noe som i tilfellet Irland er nær 40 % av den samlede bistanden. For de landene som gir mer bistand, blir den forholdsmessige vekten av EFs bistand selvfølgelig mindre. For Danmark svarer den til 7 % av bistanden og for Nederland 8 %.

Innenfor EF er det først og fremst de nordeuropeiske medlemslandene som har interessert seg mest for Kommisjonens bistand. Det finnes en uoffisiell

samrådsgruppe, "the likeminded group", som består av Danmark, Nederland, Storbritannia og Tyskland. Samråd finner sted på ulike nivåer, herunder blant statsrådene foran Ministerrådets møte. Disse landene har også gitt bistandsspørsmål plass på dagsordenen når de har ledet Rådet.

4.5.1 Danmark

For den danske bistandspolitikken har EFs bistand bare vært av underordnet betydning. Heller ikke i den svært livlige debatten om EF som blir ført i Danmark, er bistandsspørsmålene blitt viet større oppmerksomhet. EFs bistand blir hovedsakelig sett på som en del blant flere av Danmarks multinasjonale bistand.

Av Danmarks bistandsbudsjett blir 450 millioner DKR eller 7 prosent kanalisert gjennom EF. Hva angår måten bistanden blir drevet på, finner man ikke noen direkte motsetninger i forhold til EFs bistand. For eksempel fattigdomsorienteringen er på linje med Danmarks egen politikk. Prioriteringen av kvinner og av demokrati og menneskerettigheter er noen av EFs mål som akkurat Danmark har tatt initiativ til.

Danmark er ikke blant dem som streber etter en økt samordning av medlemslandenes bistand, men slår isteden vakt om den bilaterale bistanden. Når det gjelder katastrofer ser man allikevel mer positivt på EFs koordinerende rolle. En viss samordning mellom Danmarks bilaterale bistand og EFs skjer i felten, i ulik grad fra land til land.

En seksjon med tre saksbehandlere i utenriksdepartementets sydgruppe har ansvaret for EF-spørsmål på bistandsfeltet. Ved delegasjonen i Brussel arbeider omtrent en og en halv saksbehandler med bistand. I Ministerrådets fire ulike arbeidsgrupper bruker Danmark å bli representert av delegasjonen, mens Kommisjonen seks komitéer for forvaltning i alminnelighet krever deltagelse av fagfolk fra København. Som oftest kommer da saksbehandlere fra seksjonen for EF-bistanden, men unntaksvis andre saksbehandlere.

Den påvirkning som Danmark utøver på EFs bistand skjer ikke minst i disse komitéene. Av de saker som man har drevet fram og fått forståelse for nevner man evaluering, kvinnenens rolle i utviklingen samt demokrati og menneskerettigheter.

Man opplever allikevel Kommisjonen som ganske vanskelig å påvirke og i det alt vesentlige som en som handler selvstendig, etter sitt eget hode. Bare noen få danske arbeider i bistandsdirektoratene. Det kan til dels komme av at dansker kan ha vansker med å komme igjennom Kommisjonens opptaksprøver, men også av at de fleste synes å foretrekke å arbeide i Danmark. En måte man har prøvd å drive igjennom visse spørsmål på innenfor Kommisjonen, er å finansiere spesialisttjenester, men man har funnet at det er dyrt og av tvilsom verdi.

Lomé IV ble nylig ratifisert av Folketinget og bare Fremskridtspartiet motsatte seg godkjenningen. Senere regner man med en ny folkeavstemning om EF, denne gangen om den europeiske unionen.

Dersom bistanden om kort tid kommer inn under traktaten, vil det sannsynligvis medføre at kvalifisert flertall blir tilstrekkelig i rådet for bistandsspørsmål. Dette er i samsvar med Danmarks politikk på mange andre områder der man vil hindre at etternølere som Spania og Hellas skal kunne stanse forslag som for eksempel på miljøområdet. Følgelig får man også godta prinsippet på bistandsfeltet.

Formannsstillingen i EFs råd gir store muligheter til å trekke fram spørsmål man ønsker å drive fram, og Danmark har flere ganger gitt prioritet til bistandsspørsmål. De nærmeste årene kommer fire av seks formannsperioder å tilhøre den såkalte "likeminded group".

Danmarks bilaterale bistand er nesten ikke blitt påvirket av EFs bistand. Det er mulig at den kjensgjerning at bistanden gjennom EF er så godt utbredt geografisk, har kunnet tjene som en begrunnelse for en konsentrasjon av det danske bilaterale samarbeidet på færre land.

Det eneste unntaket fra mangel på påvirkning har inntruffet når EF beslutter bindende sanksjoner. I slike tilfelle har Danmark vært tvunget til å avbryte til og med sin bilaterale bistand, noe som sist hendte etter hendelsene i Beijing i Kina i 1989. Helt nylig innførte EF liknende sanksjoner mot Haiti etterat de militære tok over makten der.

4.5.2 Nederland

I likhet med Danmark er Nederland et land som yter omfattende bilateral og multilateral bistand og som fører en i alminnelighet aktiv politikk overfor utviklingslandene. Nederland kanaliserer omtrent 8 prosent av den totale bistanden gjennom EF, eller ca. 500 millioner gylden av et samlet bistandsbudsjett på 6 milliarder NGL.

I utenriksdepartementet har fire saksbehandlere ansvaret for bistanden gjennom EF. Dessuten medvirker til en viss grad også saksbehandlere fra den multilaterale avdelingen og de ansvarlige for planlegging av "policy". Også tjenestemenn fra andre departementer medvirker, som for eksempel fra jordbruksdepartementet om spørsmål vedrørende matvarebistand, og fra økonomi- og handelsdepartementet for handelspolitikken med utviklingslandene. Ved delegasjonen i Brussel er en saksbehandler helt opptatt med EF-bistanden, samt sjefer fra tid til annen. Det pågår en omfattende reisevirksomhet mellom Haag og Brussel for deltakelse i ulike komitéer.

Arbeidspresset er stort, men man hevder i departementet at denne bistandsformen er billig. Et fåtall saksbehandlere tar hånd om det store volumet det er tale om: Ca. 500 millioner gylden (1 750 millioner NOK). Den bilaterale bistanden og bistand gjennom visse andre multilaterale kanaler er mer ressurskrevende.

Man anser at EF-bistandens kvalitet er god. Det finnes god sakkunnskap i Brussel og representasjonene har allsidig fagkunnskap. Det betyr at man kan kontrollere at bistanden kommer dit den skal og gir resultater. Det er blitt foretatt evalueringer som bekrefter dette inntrykket.

Nederland mener at man har hatt framgang med å hevde sitt syn på bistandens sammensetning og utforming. Nå for tiden er EFs bistand i likhet med den nederlandske innrettet på å bekjempe fattigdom, bygdeutvikling, fremme av menneskerettighetene, støtte for at kvinnene kan medvirke med videre. Påvirkningen skjer dels sentralt i Brussel gjennom arbeidet i de ulike tjenestemannskomiteéene og dels i felten gjennom EFs feltkontorer. EF-parlamentet utøver også en aktiv kontroll og kommer regelmessig med kritikk.

Man setter stor pris på samarbeidet med de såkalte "like-minded" landene Tyskland, Danmark og Storbritannia. Denne gruppen dominerer beslutninger hva bistand angår, hevder Nederland. De sørlige EF-landene er ikke så opptatt av bistanden, men lar seg høre om visse spørsmål som for eksempel til fordel for Latin-Amerika. Deres interesse for bistandspolitik har imidlertid økt, og ettersom bevilgningene finansieres av landene forholdsmessig etter en fordelingsnøkkel, gir de bidrag som de ellers ikke ville ha gitt. Det forekommer knapt noen drøfting i Nederland om å øke EF-bistanden på bekostning av den bilaterale bistanden idet man anser at den har omtrent det omfang som EF har kapasitet til å behandle.

Kommisjonens rolle med å koordinere medlemslandenes samlede bistand er voksende. Dette gjelder især katastrofebistanden der EF har skaffet seg erfaring og har bygd ut en organisasjon som for eksempel viste seg å være effektiv under krisen i Den Persiske Bukt. Under forhandlingene i EF-rådets regjeringskonferanse om den politiske union gikk Nederland inn for ytterligere å innarbeide bistanden i EF og forankre den i Roma-traktaten.

5. Følger for norsk bistand

5.1 Norske bistandsmål og EFs

Det er bred politisk enighet om målene for norsk bistand mens det selvsagt er en god del uenighet om hvordan en skal nå målene. I stigende grad er det reist tvil om bistandens virkemåte, og selv om ikke mange sakkyndige deler det syn som kom til uttrykk i Norman-komiteéens rapport *Mot bedre vitende?* som hevdet at all norsk tosidig, bilateral, bistand har vært bortkastet, har også norske bistandsmyndigheter vist selvkritikk og tatt opp bistandens utforming til drøftelse. NORAD har således utarbeidet en strategi for sin bistand i 1990-årene som søker å trekke lærdom av tidligere erfaringer. Norge kan derfor også lære noe av andre organisasjoners bistandpolitikk. Utenriksdepartementet arbeider for tiden med en Nord-Sør melding der bistanden vil bli satt inn i en større sammenheng.

Men de overordnede målene for norsk bistand slik de ble utformet i St.meld. nr. 36 (1984-85) om enkelte hovedspørsmål i norsk utviklingshjelp, står fortsatt fast. Den understreket at bistand skal bidra til å skape varige forbedringer i økonomiske, sosiale og politiske kår for befolkningen i utviklingsland. Utviklingshjelpen skal brukes slik at den gir størst mulig utviklingseffekt for de fattigste befolkningslag. Den skal fortrinnsvis gå til de fattigste utviklingsland og utformes slik at den skaper minst mulig avhengighet av fortsatt bistand. De ressurser som stilles til disposisjon for utviklingshjelp må brukes så effektivt som mulig for å nå dette målet.

Et viktig trekk i norsk utviklingspolitikk har vært å knytte forbindelser med hovedsamarbeidsland bygd på mottakerorientering av bistanden. Denne skulle støtte opp under den utviklingspolitikk som mottakerlandet selv la opp til. For å trygge et samsvar mellom norske mål og mottakerlandenes egen politikk, skulle samarbeidslandene bli valgt blant land som førte en sosialt orientert utviklingspolitikk. Dette har vist seg å være særs vanskelig, og norsk bistand har ikke fulgt mottakerorienteringen til punkt og prikke. Norge har valgt å støtte prosjekter og andre tiltak som etter vårt syn mest bidrar til å møte de mål Norge har satt for bistanden. Fattigdomsorienteringen og vekt på bistand som kommer kvinner til gode har blant annet vært fremmet på denne måten. Samtidig har norske bistandsmyndigheter følt seg tvunget til å yte annen form for bistand til bistandsavhengige land og som neppe kan sies direkte å fremme norske bistandsmål. Varebistand er et slikt eksempel som imidlertid må sies å være sterkt mottakerorientert. På den andre siden er mottakerorienteringen blitt svekket gjennom norske tiltak for å gjennomføre prosjekter med sterkt innslag av faglig bistand, på tvers av mottakerlandenes egne institusjoner som ikke maktet gjennomføringen på egen hånd.

De slutninger som NORAD har trukket av erfaringene, er at det i framtida skal legges vekt på mottakeransvar: Det skal være mottakerlandet selv som skal gjennomføre tiltak, men det skal også stå til regnskap for gjennomføringen. Dette gjenspeiler også det syn som har slått igjennom internasjonalt at bistand som sådan ikke kan skape utvikling, men at ansvaret for utvikling ligger på mottakerlandenes egne skuldre. Det er flere nye innslag i dagens bistandsmål. Bærekraftig utvikling skal ikke lenger bare være et slagord, men bli søkt fremmet ved at utviklingen skal skje innenfor de rammer som natur- og ressursgrunnlaget setter. Det legges også vekt på at bistanden skal føre til en utvikling som tar utgangspunkt i økonomiske, økologiske, kulturelle og sosiale forhold i mottakerlandene og som derfor kan føres videre uten bistand utenfra. Endelig blir det også i norsk bistandspolitikkt tatt hensyn til mottakerlandenes holdning til menneskerettighetene og til overgangen til et demokratisk styresett der folk vet hva som foregår og kan ta del i utformingen av den politikk som vedrører dem.

I praksis vil norske bistandsmyndigheter legge vekt på mottakeransvaret, gjøre dette mulig gjennom å bidra til institusjonsbygning, og gjennomføre en klarere rollefordeling mellom bistandsyter og mottaker. Bistanden må være langsiktig, men det må også stilles krav til at mottakerne følger den opp. Bærekraftig utvikling er selvsagt et mål, og det forutsetter tiltak for å utvikle de menneskelige ressurser. Bekjempelse av fattigdom skal gå hand i hand med støtte til produktive tiltak. Også internasjonalt er det en voksende forståelse for at det ikke er noe motsetningsforhold mellom vekst og bekjempelse av fattigdommen. Vekst som bare kommer et lite mindretall til gode, er ikke bærekraftig fra et menneskelig og sosialt synspunkt ettersom den bærer spiren i seg for et voldelig sammenbrudd av samfunnet.

Gjennomgangen av EFs bistand viser at den i det store og hele ikke skiller seg fra den bistandspolitikkt som Norge prøver å gjennomføre. Målsetningen for EFs bistand er å sikre at økonomisk og sosial utvikling retter seg mot grunnbehovene til utviklingslandenes befolkning og å sikre utviklingen og konsolideringen av demokrati, likhet for loven og respekt for menneskerettighetene. Medlemskap i EF og deltakelse i fellesskapets ulike bistandsprogram gir ikke noen grunn til alvorlige betenkeligheter ut fra de mål som er satt for norsk bistand.

Når og om Norge eventuelt kunne bli medlem av EF er selvsagt helt uvisst, men det kan formodentlig tidligst skje ved midten av 1990-årene. Hvilke endringer som innen da vil ha skjedd innenfor EF hva bistandspolitikkten angår, er det bare mulig å gjette på. Selv om det i og for seg ikke ser ut til å være noen større problemer knyttet til en samordning på bistandsfeltet, er det likevel grunn til å analysere enkelte problemstillinger som Norge kunne komme til å møte. Av den grunn er det viktig allerede nå å merke seg spørsmål som Norge som et eventuelt medlem må ta stilling til.

5.2 Fellesprogrammer og samvirke

De drøftelser som foregår innenfor EF om avveiningen mellom bistand som en oppgave for fellesskapet eller for de enkelte medlemsland, er selvsagt også av stor betydning for Norge. Mye peker på at denne avveiningen bør foregå i samsvar med det såkalte subsidiaritetsprinsippet som fastslår at ikke noen sak skal avgjøres eller behandles lenger opp i den europeiske strukturen enn det som er saklig begrunnet. Lokale spørsmål skal avgjøres lokalt, spørsmål som kan løses nasjonalt, på nasjonalt nivå. Samtidig er det en kjensgjerning at fellesprogrammer kan ha større slagkraft. På den andre siden betyr de forholdsvis innfløkte måtene som bistanden forvaltes på og de vanskeligheter som følger av dette for å tilpasse virksomheten til nye erfaringer at det kan svekke bistandens effektivitet.

Ved gjennomføringen av EFs forskjellige bistandsprogrammer er det ofte nødvendig for fellesskapet å handle på en samlet og formell måte. Dette kan være fordelaktig for eksempel ved gjennomføringen av større tiltak, og ved dialog om retningslinjene for en bestemt sektor eller for økonomien i sin helhet. Ved at medlemslandene beholder sterke bilaterale bistandsprogrammer ved siden av EFs, kan allikevel både erfaringer og kontakter bli mer omfattende. Selve forankringen av bistanden i medlemslandene både politisk og ved gjennomføringen vil også bli lettere.

Fordi bistanden er vanskelig, har man også i Norge vært innstilt på å prøve ut nye bistandsformer og å gjennomføre bistanden ved bruk av private organisasjoner. Både effektivitet og nyskapninger kan bli fremmet ved at bistandsarbeidet blir fordelt på mange utøvere selv om dette ikke desto mindre krever en viss samordning. En slik spredning av ansvaret for bistand bør fortsatt finne sted også innenfor EF. Vi merker oss at EF bruker private organisasjoner som bistandskanaler for omtrent en tiendedel av dets bistand, eller en nesten like stor andel av bistanden som i Norge der drøyt 10 prosent av bistanden går gjennom private organisasjoner.

Uansett den avveining som bør finne sted mellom felles og bilaterale bistandsprogram, er det likevel grunn til ønske velkommen hovedretningen mot en sterkere samordning av medlemslandene på bistandsfeltet. Om EF kan bli et redskap for å minske den delen av den internasjonale bistanden som er bundet til oppkjøp i giverlandet, er dette fordelaktig for effektiviteten av den samlede bistanden. Muligheten til en felles innsats i samarbeid mellom Kommisjonen og medlemslandene, eller mellom medlemslandene i akutte situasjoner kan være av stor betydning når oppgavene forutsetter en større innsats enn et enkelt land kan make. Nylige eksempler på dette er støtten til Mellom- og Øst-Europa, humanitær bistand i forbindelse med krigen i Den Persiske Bukte og sultkatastrofen i Afrikas horn. EF kan også fylle en særskilt rolle gjennom å samordne bistand ved hjelp av sine godt utbygde representasjoner i Den tredje verden. Norge bør overveie å knytte

nærmere forbindelser med EF og andre EF-land i forskjellige mottakerland og i sammenheng med bistandstiltak også før et eventuelt medlemskap.

EF har utvilsomt en rolle å spille på mange felter av bistandsarbeidet og dets "komparative" fortrinn må tas hensyn til ved fordelingen av EF-landenes bistand mellom bilateral og EF-bistand. I tillegg har EF også forutsetninger for å samordne EF-landenes bistand, men slik samordning må også skje på et universalt nivå gjennom FN. Imidlertid må man også være merksam på den fare slik verdensomfattende samordning kunne innebære for mottakerlandene. De kan med rette være interessert i å kunne vende seg til forskjellige bistandsytere for gjennomføringen av sine egne planer og prosjekter.

Gjennom samstemmige vedtak kunne EF allerede før utvidelsen av det politiske samarbeidet etter Maastrich gjennomføre sanksjoner mot et tredjeland. Slike beslutninger kan ha et tungt utenrikspolitisk innhold som da bistanden til Kina ble stanset. Også i tilfellet Vietnam har fellesskapet tatt politiske hensyn og holdt bistand tilbake, men i dette tilfellet er en åpning i syne. Om utviklingen i retning av et sterkere utenrikspolitisk samarbeid innenfor EF følges opp, kan alminnelige utenrikspolitiske overveielser ventes å få større betydning også for bistanden. Hva dette kan innebære for norsk bistand er vanskelig å vurdere. Hva angår Kina var Norges holdning den samme som EFs. Det må antas at beslutninger om bindende sanksjoner mot et tredjeland også i framtida vil kreve enstemmighet. Etterat den kalde krigen er slutt, er det også lite sannsynlig at Norges holdning skulle være vesentlig forskjellig fra EF-landenes. Hva angår holdninger til de konflikter som er oppstått og sannsynligvis vil oppstå i Mellom- og Øst-Europa, vil det utvilsomt forbli uenighet mellom medlemslandene og Norge ville neppe komme i noen særstilling og møte vansker av den grunn. Et interessant spørsmål er i hvilken utstrekning EF i praksis vil legge til grunn krav om respekt for menneskerettigheter og forsvar av demokrati i sin bistandspolitik. Sanksjoner ble innført overfor Haiti etter militærkuppet der i 1991. Vil EF sette sterkere krav enn Norge kan godta? Det er lite sannsynlig, på bakgrunn av Norges erfaring i Kenya.

5.3 Lomé-landene og de andre

Flere av de nåværende EF-landene ser på det som et problem at det er en forskjellsbehandling i samarbeidet med samarbeids- og mottakerland dekket av Lomé-konvensjonen og andre utviklingsland. For ACP-landene har særbehandlingen både fordeler og ulemper. Avtalen bidrar til en sikker strøm av bistand og et avtalt medansvar ved bruken av bistanden. Det er et åpent spørsmål om denne samarbeidsformen i det lange løp kan føre til at disse landene blir marginalisert som følge av den avhengighet som avtaleverket fører til. Er det noen dyp skilnad mellom den samarbeidsform som gjelder for Lomé-landene og den som er i ferd med å utvikle seg for Mellom- og Øst-Europa? I det siste tilfellet kan det bli hevdet at samarbeidet foregår mellom likeverdige parter, men er det

egentlig tilfellet? Også overfor disse landene stiller EF, og IMF og Verdensbanken, betingelser som neppe skiller seg vesentlig fra den "kondisjonalitet" som land i Den tredje verden står overfor for. EFs forhold til andre utviklingsland enn de som er med i Lomé-konvensjonen, er mindre formelle. Særbehandlingen av de ulike utviklingslandene i EF blir understreket av at behandlingen faller inn under to ulike generaldirektorater. Som medlem av EF ville Norge få anledning til å være med å drøfte hensiktsmessigheten ved denne oppdelingen som det også er satt spørsmålstegn ved av andre, som for eksempel OECD.

5.4 Rollefordelingen i bistanden

Som nevnt har rollefordelingen mellom bistandsyter og mottakerland vært gjenstand for drøftelser i NORAD. Det gjelder fordelingen av ansvaret mellom mottakerlandet og Norge. Fra norsk hold blir det nå lagt mer vekt på at man både vil gi mottakerlandet større ansvar, og at man venter at det skal påta seg et slikt ansvar for gjennomføringen av bistanden. Dette faller sammen med EFs prinsipielle innstilling, men i praksis blir gjennomføringen av bistanden dominert mer av tradisjonell prosjektbistand. På den andre siden vet vi selvsagt ikke om det i praksis vil lykkes for norske bistands-myndigheter helt å komme vekk fra prosjektbistand som blir gjennomført av NORAD.

En annen side av rollefordelingen vil være å la mottakerlandet også overta et større ansvar for innkjøp og gi det høve til selv å velge ut samarbeidspartnere i Norge på områder der norske bedrifter og organisasjoner er konkurransedyktige leverandører av varer og tjenester, f.eks. konsulenttjenester. Slike direkte kontakter mellom personer og institusjoner i mottakerlandene og norske bedrifter, organisasjoner og fagfolk kan bidra til desentralisering av beslutningsprosessen og en mer effektiv bruk av bistandsmidlene. Fra norsk hold er man sterkt opptatt av at en større del av de multilaterale og bilaterale bistandsmidlene skal flytte tilbake til Norge gjennom kjøp av norske varer og tjenester, uten at dette skal skje gjennom sterkere binding av bistanden. Bortsett fra de nasjonaløkonomiske fordeler dette kunne medføre, ville det bidra til at det norske ressursgrunnlaget ble mer direkte utnyttet i bistandsvirksomheten. Ved et eventuelt medlemskap i EF ville Norge stå overfor nye utfordringer. Norske bedrifter og personer kan få oppdrag gjennom EFs bistandsvirksomhet, men må også konkurrere med andre om norske bistandsoppdrag. Dette ville for øvrig i alle tilfelle skje dersom EØS-avtalen vil tre i kraft som planlagt. Også tiltak i Mellom- og Øst-Europa vil gi muligheter for norske oppdrag. Hvor store muligheter som vil bli skapt på denne måten, er uråd å anslå i dag.

5.5 De private organisasjonene

De private organisasjonene spiller en stor rolle i norsk bilateral bistand. Også i EF finnes det et stort nettverk av kontakter med private organisasjoner, og

Kommisjonen og organisasjonene opptrer sammen på ulik måte i mange programmer. Det er viktig for framtidig medvirkning og for innsikt i EFs bistandsvirksomhet at norske organisasjoner på eget grunnlag forbereder seg på det som et eventuelt medlemskap kunne innebære. Et samarbeid med beslektede organisasjoner i EF-landene finner sikkert allerede sted. Men måten de private organisasjonene en gang i framtida kan ta del i et mer omfattende bistandsarbeid bør undersøkes av dem selv.

5.6 Andre politiske spørsmål angående utviklingslandene

Norge utmerker seg ikke ved en handelspolitikk overfor utviklingslandene som i sin alminnelighet er mer imøtegående enn EFs. Bare overfor de minst utviklede landene fører Norge en handelspolitikk som muligens kan skape problemer i EF. Storparten av disse landene er imidlertid medlemmer av Lomé-konvensjonen og nyter derfor liknende særfordeler som de gjør overfor Norge. Den beskyttelse av norsk tekoindustri som finner sted gjennom restriksjoner på import fra utviklingsland, kommer for en stor del eksportører i EF og EFTA land til gode. Imidlertid ville Norge ved medlemskap være forpliktet til å beholde eller kanskje også opprette nye restriksjoner som ledd i EFs handelspolitikk. Det er imidlertid sannsynlig at GATT-forhandlingene vil føre til mindre skranker mot tekoimport fra utviklingslandene. Importen av jordbruksvarer i Norge er strengt regulert og rammer også utviklingslandene. Dette er et landbrukspolitisk spørsmål som utgjør et av de vanskeligste problemene knyttet til et eventuelt norsk medlemskap i EF. Men norsk restriktiv landbrukspolitikk rammer bare varer som blir produsert i Norge, mens EF beskytter et langt bredere spektrum av varer som sukker eller sydfruktur. På disse områdene vil det oppstå problemer for den nåværende norske handelspolitikken overfor utviklingslandene. Alt i alt har EF-landene en større handel med utviklingslandene enn Norge. Men til tross for dette må man forutse at handelen med utviklingsland kan skape visse problemer for norsk tilpasning til EF der både norske og utviklingslandenes interesser kan bli berørt.

5.7 Finansiering og organisasjon

Om Norge i dag var medlem av EF ville det bety at Norge skulle bidra med omkring 500 millioner NOK til EFs ulike bistandsprogrammer, omtrent halvparten gjennom EFs ordinære budsjett og den andre halvparten til det europeiske utviklingsfondet EDF under Lomé-konvensjonen. Bidraget til det ordinære budsjettet kommer i form av en andel av merverdiavgiften.

Under forutsetning av at Norge fortsatt kommer til å avsette drøyt 1 prosent av bruttonasjonalinntekten til bistand (1,09 prosent i budsjettåret 1992), ville Norge måtte skaffe plass for litt over 6 prosent av bistandsbevilgningen til bistand gjennom EF. Teknisk sett burde dette ikke innebære noen vansker, selv om bistandsbevilgningen ikke ble økt med et tilsvarende beløp. Ettersom det ville gå

noen tid mellom et eventuelt vedtak og avtale om medlemskap og det tidspunkt da medlemskap vil begynne, ville det være mulig å planlegge plass til EF-bidraget uten vesentlige nedskjæringer av enkeltposter, men det ble selvsagt færre muligheter for økte bevilgninger med mindre bistandsbudsjettet ble styrket mer enn vanlig. En overgang til bistand gjennom EF vil indirekte bety større bistand til mange norske samarbeidsland. Om man skal ta hensyn til dette gjennom norsk bilateral landprogrammering eller se på EF-bistanden som en ren multilateral bistand, må selvsagt vurderes. Hovedsaken er at budsjettarbeidet for bistanden så snart en norsk søknad om medlemskap måtte bli aktuell, må ta hensyn til det framtidige tilskuddet til EF-bistanden.

På bakgrunn av de erfaringer som Danmark og Nederland har hatt med EFs bistandsvirksomhet, kan man ha visse forestillinger om hva et medlemskap skulle innebære for forvaltningen av bistanden. Ved medlemskap må Norge være rustet til å delta i komitéene for bistandsspørsmål under Ministerrådet og Kommissjonen i Brussel, 10 i alt, der bistandsspørsmålene i praksis blir avgjort. Det vil innebære et par saksbehandlere ved delegasjonen i Brussel, og endel reisevirksomhet fra UD og NORAD i Oslo. Når det gjelder gjennomføringen av EFs bistandstiltak vil det sannsynligvis i noen utstrekning medføre større medvirkning enn tilfellet er for andre multilaterale programmer som følge av en sterkere medvirkning i evalueringen og planleggingen av EFs bistand enn av annen multilateral bistand (skjønt Nederland hevdet det motsatte). Dette har sine fordeler gjennom større medinnflytelse som må vurderes i forhold til større administrativ innsats.

Som et eventuelt medlem av EF ville Norge selvsagt også måtte bidra til EFs støtte til Mellom- og Øst-Europa. EF hevder selv at slik støtte ikke skal skje på bekostning av Den tredje verden. For Norge blir det et spørsmål som kan avgjøres nasjonalt: Selv utenfor EF vil Norge måtte ta stilling til omfanget av støtten til Mellom- og Øst-Europa, ikke minst til land og områder der Norge vil ha særskilte interesser. Det er dermed ikke opplagt at medlemskap i EF ville føre til større bevilgninger til slike formål. Om slik støtte skal føre til mindre bistand til utviklingslandene enn ellers ville ha vært tilfelle, er et nasjonalt, norsk problem.

5.8 EF-bistandens styrke og svakheter fra et norsk synspunkt

Det er såpass mange likhetspunkter mellom EFs og norsk bistand at en kan si at hovedtyngden av bistanden er sammenfallende. Fattigdomsorientering, vekt på bygdeutvikling og på helse og undervisning er trekk som er felles for bistandspolitikken. Andelen av EFs bistand som går til FNs kategori av minst utviklede land, er høyere enn Danmarks og Norges. På papiret fastslår Lomé-konvensjonen sterk mottakerorientering og et utbredt mottakeransvar. Praktisk talt all bistand er gitt som gaver. På den andre siden er EF gradvis blitt mer interessert i å påvirke mottakerlandenes indre politikk. Dette gjelder i første rekke ACP-landene og den nye Lomé-avtalen har en bistandspost som kan brukes til støtte av strukturtil-

pasning utenom de avtalefestede landbeløpene, og som derfor kan nyttes til å "belønne" land som oppfører seg pent. Imidlertid gjør EF sin innflytelse gjeldende overfor IMF og Verdensbanken for å få disse til å ta mer hensyn både til sosiale problemer og til de enkelte mottakerlandenes særskilte forhold. Offisielt er ikke Norge med på å kreve "kondisjonalitet" overfor sine samarbeidsland, men heller ikke Norge tar avstand fra den strukturtilpasning som blir oppmuntret av IMF og Verdensbanken. EF har på sin side styrket sin stab for å kunne bistå mottakerland med utforming og gjennomføring av strukturtilpasning, og en meningsfull dialog med IMF og Verdensbanken om innholdet av en slik politikk. Det er andre positive trekk ved EFs bistandspolitikk, blant annet innkjøp av matvarer under matvarebistanden fra utviklingsland, og støtten til regionalt samarbeid i flere deler av Den tredje verden.

Det er flere nye trekk i EFs bistandspolitikk, men det gjenstår også huller. I mars 1991 sendte Kommisjonen et dokument til Rådet og Europaparlamentet om menneskerettigheter, demokrati og utviklingssamarbeid. Der ble det satt fram som mål å trygge en økonomisk og sosial utvikling som ville dekke grunnbehovene for folkene i utviklingslandene, som vil fremme utvikling og trygging av demokrati, rettssamfunnet og respekt for menneskerettighetene. Frimodig og åpen dialog skal være redskap for å nå disse målene, men ved gjentatte, alvorlige brudd på menneskerettighetene skal det også være mulig å treffe straffetiltak. Rådet vedtok en resolusjon med tilsvarende retningslinjer i november 1991. Disse retningslinjene svarer godt til norsk praksis. På andre områder har EFs innsats vært svak. Det gjelder i første rekke befolkningsspørsmålet der EF har vært passivt. Heller ikke når det gjelder kvinner og utvikling har EF gjort særlig betydelige tiltak selv etter påtrykk fra Europaparlamentet. Det blir også pekt på at EF har få spesialister på miljøspørsmål og det trekkes i tvil om EF har evnen til å ta hensyn til miljøfaktoren i sine bistandstiltak i den utstrekning som er nødvendig. Men ved sitt møte i november 1991 vedtok Ministerrådet for utviklingsspørsmål en resolusjon som blant annet slår fast behovet for økt bistand til utviklingslandene for å gjøre det mulig for disse å sette i gang nasjonale tiltak for å bevare miljøet. På den andre siden blir EFs bistand gjennom private organisasjoner sett på som svært positiv. Om lag 10 prosent av EF-bistanden blir kanalisert gjennom disse, eller nesten like mye som i Norge.

På et felt virker det som om EFs bistandspolitikk skiller seg vesentlig ut fra den norske, nemlig når det gjelder bistand til mer utviklede land i Asia og især i Latin-Amerika. Her er det spørsmål om samarbeid mellom private interesser, til gjensidig fordel. Denne delen av politikken kan også ha sin bakgrunn i ulike EF-lands særinteresser i de mer utviklede landene i Den tredje verden. Men denne delen av bistanden er tross alt forholdsvis liten; ikke noen av disse landene er blant de 25 største mottakerne av bistand fra EF og som enkeltvis mottar mer enn en prosent av bistanden. I praksis skiller denne delen av bistanden seg lite ut fra enkelte former for norsk bistand til mer utviklede land der også norske forretningsinteresser er innblandet.

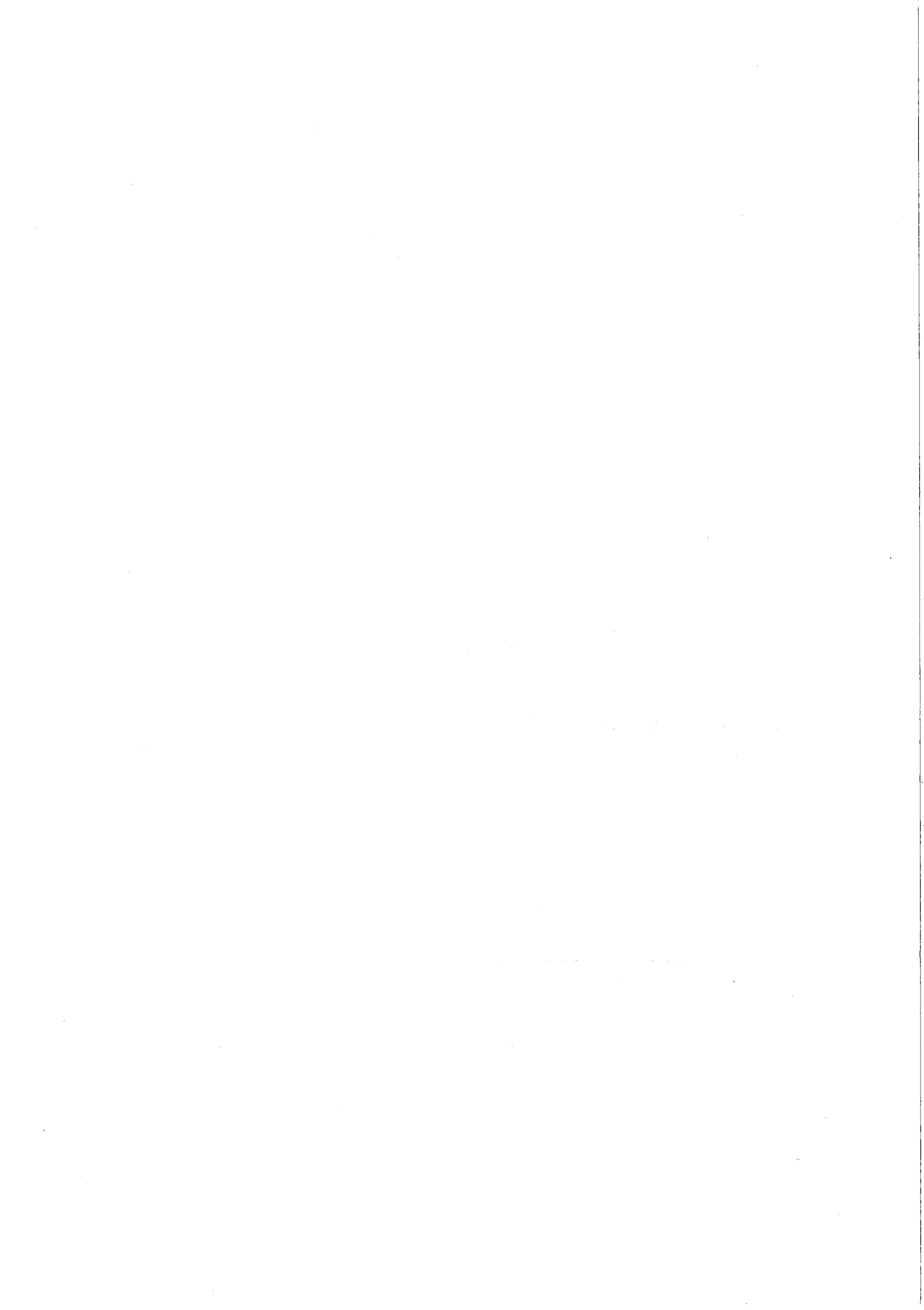
Ved et eventuelt norsk medlemskap i EF vil det være grunn til å reise spørsmålet om EF i sitt eget bistandsprogram bør spre seg på alle mulige felter, som befolkningspolitikk og kvinner i utviklingen. Det er en sterk grunn for dette, nemlig at EF gir bistand til en lang rekke land og dermed kunne støtte tiltak på disse områdene i land som kanskje blir forsømt av den bilaterale bistanden. Men en annen utveg er også åpen, nemlig at medlemslandene enkeltvis påtar seg endel oppgaver mens EF samler seg om andre. På et punkt bør imidlertid EFs innsats bli styrket, nemlig ved å ta skikkelig hensyn til miljøfaktorene i de mange tiltak som det gjennomfører. Selv om EFs bistand er forholdsvis stor, er den tross alt bare knapt fire ganger større enn norsk bilateral bistand. Som nevnt har EF også et bistandspersonale som heller ikke er så mye større enn det norske. Det er derfor god grunn til å hevde at EF-bistanden ikke bør spres over for mange områder, især fordi den nødvendigvis blir spredd over særdeles mange land. EF har også en viktig særoppgave å ivareta, nemlig å bistå utviklingslandene, i første rekke de 69 ACP-landene, med å tilpasse seg til de nye markedsforholdene i Europa i 1993.

Norges tilpasning til EF under et eventuelt medlemskap vil by på mange ømtålelige problemer. Når det gjelder utviklingsbistand har Norge markert seg som det rike industriland som yter den høyeste andel av sitt BNI som utviklingsbistand og som tar sikte på en fattigdomsorientert bistand på gavebasis. Det er derfor oppmuntrende å se at EFs bistand på mange vis følger tilsvarende retningslinjer som den norske, slik at det på dette området neppe vil oppstå vanskelige tilpasningsproblemer.

Litteratur

- Commission of the European Communities (1991): *The European Community 1992 and beyond*. Brussels, March 1991.
- Commission of the European Communities (1991a): *The Community and the Third World*. Brussels, March 1991.
- Commission of the European Communities (1991b): *Europe: World partner. The external relations of the European Community*. Brussels, April 1991.
- Commission of the European Communities (1991c): *Opening up the internal market*. Brussels, June 1991.
- Commission of the European Communities (1991d): *Aid Review 1991/92*. Paris: OECD, November 1991. (Memorandum).
- Courier (1990). *The ACP-EEC Courier, No 120*, March-April 1990. (Spesialnummer om Lomé IV, blant annet med full tekst av Fourth ACP-EEC Convention signed in Lomé on 15 December 1989).
- Courier (1990a). *The ACP-EEC Courier, No 122*, July-August 1990.
- Davenport, Michael og S. Page (1991): *Europe: 1992 and the developing world*. London: Overseas Development Institute.
- Førsund, Finn og V. Norman (et.al.) (1991): *Mot bedre vitende? Effektiviseringsmuligheter i offentlig virksomhet*. Bergen: Norges Handelshøyskole, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Helleiner, Gerald K, (red.) (1990): *The other side of international development policy. The non-aid relations with developing countries of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden*. Toronto: University of Toronto Press.
- Idegruppen om Nord/Sør (1991): *EF og u-landa. Informasjonshefte nr. 3 - 91*. Oslo.
- Koekkoek, Ad, A. Kuyvenhoven og W. Molle (1990): Europe 1992 and the Developing Countries: An Overview, i *Journal of Common Market Studies*, vol. 29, no. 2, December 1990.
- NORAD (1990): *Strategier for bistand. NORAD i 90-åra*. Oslo: Direktoratet for utviklingshjelp, september 1990.

- NORAD (1991): *Annual Report 1990*. Oslo: Direktoratet for utviklingshjelp, april 1991.
- Nordic UN Project (1990): *Perspectives on multilateral assistance. Part two: Country case studies: Asia, Bangladesh*. Av Ole David Koht Norbye og Kimmo Kiljunen. Stockholm: The Nordic UN Project, pp. 165 to 201.
- OECD (1990): *Development co-operation. 1990 report*. Paris: OECD.
- OECD (1991): *Development co-operation. 1991 report*. Paris: OECD.
- OECD (1991a): *DAC aid review of the European Community*. Paris. (Press release 19 November 1991).
- Stokke, Olav (red.) (1989): *Western middle powers and global poverty. The determinants of the aid policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden*. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet, 1989, i samarbeid med Norsk Utenrikspolitisk Institutt.
- St.meld. 36 (1984-85)*: Om enkelte hovedspørsmål i norsk utviklingshjelp. Oslo: Departementet for utviklingshjelp, 1984.
- St.meld. 49 (1990-91)*: Om Norges samarbeid med utviklingslandene. Oslo: Utenriksdepartementet, 1991.
- St.meld. 51 (1991-92)*: Om utviklingstrekk i Nord-Sør forholdet og Norges samarbeid med utviklingslandene. Oslo: Utenriksdepartementet, 1992.
- St.prp. nr. 1 (1991-92)*: Statsbudsjettet for budsjetterminen 1992. Oslo, 1991.
- Sverige. Utenriksdepartementet (1991): *EG och biståndet*. Stockholm, 1991.
- Tovias, Alfred (1990): *The European Communities' single market. The challenge of 1992 for Sub-Saharan Africa*. Washington DC: World Bank. (World Bank Discussion Papers 100).



Working Papers

Development Research and Action Programme — DERAP

- D 1990: 10 BLEIE, Tone
Dowry and bridewealth presentations in rural Bangladesh: Commodities, gifts or hybrid forms? Bergen, December 1990, 165 p.
- D 1990: 11 SKRAMSTAD, Heidi
Prostitute as metaphor in gender construction; a Gambian setting. Bergen, December 1990, 25 p.
- D 1990: 12 SKRAMSTAD, Heidi
The fluid meanings of female circumcision in a multiethnic context in Gambia. Distribution of knowledge and linkages to sexuality. Bergen, December 1990, 21 p.
- D 1990: 13 GEISLER, Gisela
The Vagaries of descent-reckoning: Father's right is mother's loss. Bergen, December 1990, 19 p.
- D 1990: 14 GEISLER, Gisela
Moving with tradition: The politics of marriage amongst the Toka of Zambia. Bergen, December 1990, 24 p.
- D 1990: 15 ADAM, Yussuf
Foreign aid to Mozambique,. Needs and effects. A preliminary study. Bergen, December 1990, 27 p.
- D 1990: 16 CHERRETT, I. et al.
Norwegian aid and the environment in Mozambique. The issues. Bergen, December 1990, 82 p.
- D 1991: 1 HALVORSEN, Kate
The gendered state: A review of some recent studies on women and the state. Bergen, February 1991, 29 p.
- D 1991: 2 CHILOWA, Wycliffe
Liberalisation of agricultural produce marketing and household food security in Malawi. Preliminary results from baseline survey. Bergen, February 1991, 26 p.
- D 1991: 3 CHILOWA, Wycliffe
Structural adjustment and poverty. The case of Malawi. Bergen, May 1991, 14 p.
- D 1991: 4 KAPADIA, Karin
Discourses of gender and caste in rural South India: An analysis of the ideology of impurity. Bergen, September 1991, 43 p.
- D 1991: 5 PAUSEWANG, Siegfried
Rural conditions for democracy in Ethiopia. Peasant self-determination and the state. Bergen, December 1991, 18 p.
- D 1991: 6 OFSTAD, Arve, Arne Tostensen and Tom Vraalsen
Towards a "Development Contract". A new model for international agreements with African countries? Bergen, December 1991, 13 p.
- D 1992: 1 EADI - European Association of Development Research and Training Institutes. Working Group on Information and Documentation
Strengthening cooperation in documentation for Development. A seminar on networking with special emphasis on NGOs. Bergen, March 1992, 214 p.
- D 1992: 2 SKRAMSTAD, Heidi
"Kvinner i utvikling" i Gambia. Nye kjønnsrelasjoner med hjelp fra Verdensbanken? Bergen, mars 1992, 25 s.
- D 1992: 3 CHERU, Fantu and Siegfried Pausewang
Economic Reconstruction and the Peasants in Ethiopia. Two Papers Presented at the Symposium on the Ethiopian Economy, with a Postscript. Bergen, May 1992, 66 p.
- D 1992: 4 FJELDSTAD, Odd Helge
Økonomisk velferdsteori og fordelingsaspektet. Bergen, august 1992, 22 s.
- D 1992: 5 FJELDSTAD, Odd Helge
Multiple inflasjonslikevekter og deres stabilitet: En drøfting av stabiliseringsprogrammene i Argentina, Brasil og Israel på midten av 1980-tallet. Bergen, august 1992. 21 s.