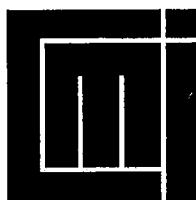


# **EF og bistanden**

## **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

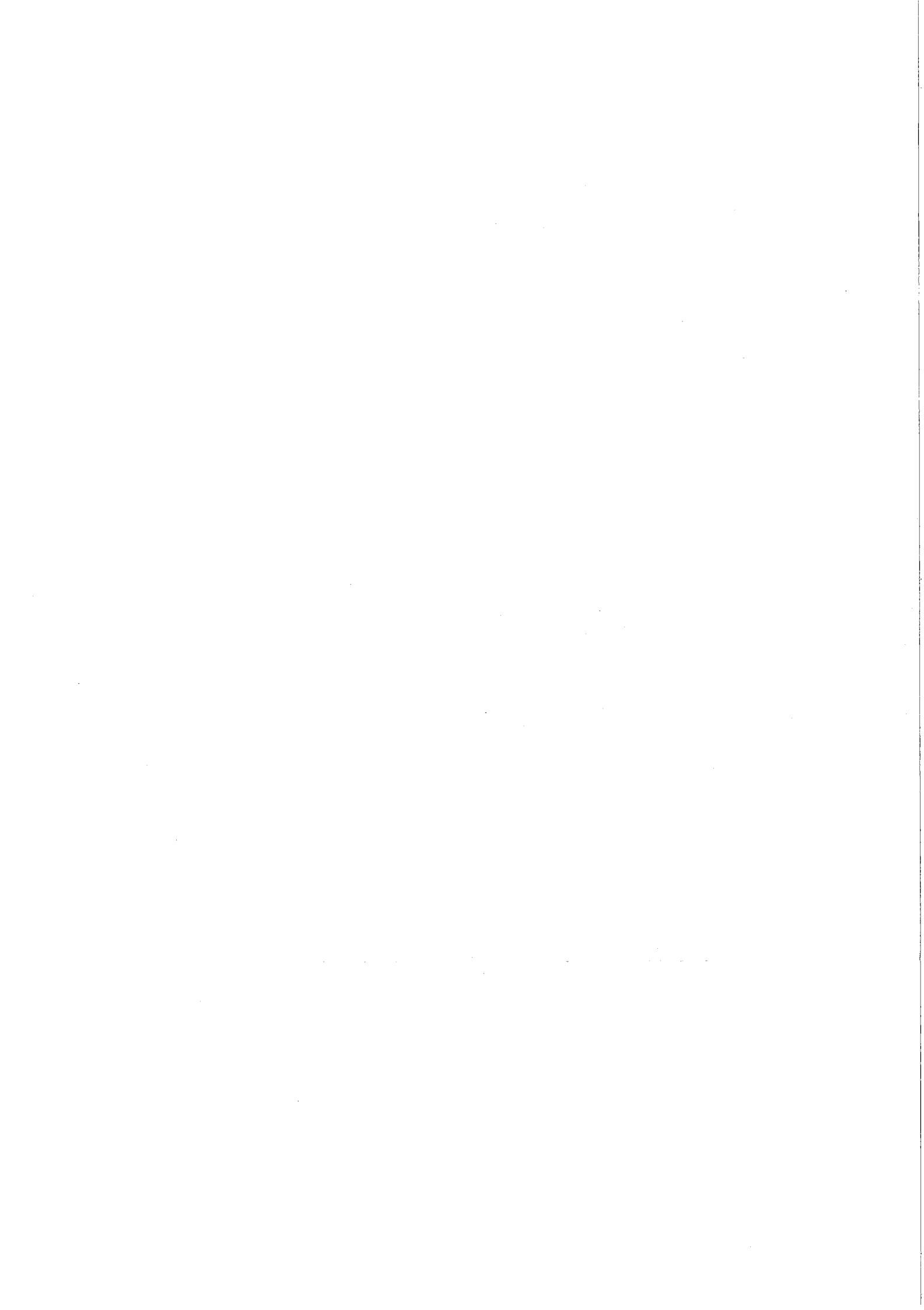
Arne Tostensen  
Direktør

## 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 middehavsområdet.
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 middehavslønd.
EØS	Det Europeiske Økonomiske Samarbeidsområdet.
FIDIC	Federation Internationale des Ingenieurs-Conseils.
G7	Gruppen av de syv rikeste industriløndene.
G24	Gruppe av industrilønd 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 stillehavslandene 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 Kommissjonen 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. Kommissjonen 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 Kommisjonen 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.



