



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 04.02.2000

KOM(2000) 58 endelig

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

**EF's støtte til programmer for økonomiske reformer og strukturlpasning:
Status og perspektiver**

RESUMÉ

Programmerne for strukturtilpasningsstøtte er efter iværksættelsen af Lomé-konvention IV blevet et væsentligt element i EF's faglige og finansielle samarbejde med AVS-landene. Programmerne blev i 1992 i forbindelse med revisionen af Middelhavspolitikken udvidet til også at omfatte Middelhavslandene. EF har siden da ydet ganske omfattende støtte til de økonomiske reformprogrammer på i alt 2 334 mio. € til 40 AVS-lande og 705 mio. € til fire Middelhavslande.

I denne meddelelse gøres der rede for, hvordan EF's programmer for strukturtilpasningsstøtte har udviklet sig. Det fremgår, at instrumentet i stigende grad er blevet anvendt til at fremme mere omfattende økonomiske reformer frem for til udelukkende at støtte traditionelle økonomiske stabiliseringsprogrammer. Denne udvikling er begrundet i den generelle forbedring af de makroøkonomiske vilkår og udviklingen i forbindelserne mellem partnerlandene og EF. For AVS-landenes vedkommende påtænkes der nyskabelser i forbindelse med "post-Lomé"-indsatsen, medens Euro-MED-initiativet fra 1995 indebar en omdefinering af Middelhavslandenes forbindelser med EF.

EF har ligeledes deltaget aktivt i den internationale debat om strukturtilpasning, især inden for rammerne af det særlige bistandsprogram for Afrika (SPA). EF har altid – i tråd med de retningslinjer, Rådet har vedtaget – slået til lyd for mere langsigtede reformprocesser, dvs. reformer, der rækker videre end kortsigtede økonomiske stabiliseringsforanstaltninger og pakker af på forhånd fastlagte ensartede reformer.

Denne meddelelse bekræfter, at tre grundlæggende retningslinjer for strukturtilpasningsstøtten fortsat har gyldighed. For det første er det vigtigt at sikre en stabil makroøkonomisk ramme, som virker befordrende for den økonomiske vækst og understøtter både de interne og de eksterne balancer. For det andet er det afgørende at sætte ind for at bekæmpe fattigdommen; det er i sig selv meget vigtigt, men det er desuden nødvendigt for at sikre, at vanskelige og smertefulde – men også nødvendige – reformer lykkes. Endelig bør det fortsat være et af de vigtigste mål at udvikle de regionale forbindelser; partnerlandenes hjemmemarkeder er meget begrænsede, og det regionale samarbejde anerkendes i dag som kilde til dynamisk udvikling og økonomisk spredning.

Det understreges i denne meddelelse, at det er nødvendigt at udbygge EF's støtte til struktur- og sektorreformerne. I denne sammenhæng peges der i meddelelsen på følgende indsatsområder: støtte til nedbringelse af fattigdommen, støtte til en sund forvaltning af de offentlige finanser, støtte til reformer på skatte- og afgiftsområdet og støtte til udvikling af den private sektor.

Hvad angår udviklingen i strukturtilpasningsstøttens metoder og forvaltning, er konklusionerne følgende :

- *Det er vigtigt, at instrumentet integreres i de bilaterale samarbejdsrammer*

- *Man bør gradvist gå bort fra generelle importprogrammer og i stedet lægge vægt på direkte budgetstøtte.*
- *Det er nødvendigt, at Kommissionen sammen med medlemsstaterne får mulighed for at markere sig over for Bretton Woods-institutionerne. Partnerlandene bør ikke belastes unødigt med en lang række forskelligartede krav, eftersom der kun kan være tale om ét enkelt økonomisk reformprogram i et givet land.*
- *Specifikke sektorprogrammer får øget betydning, især programmer i tilknytning til de såkaldte "andengenerationsreformer" eller i tilknytning til iværksættelsen af associeringsaftalerne.*
- *Der er behov for mere effektive tilsyns- og evalueringsmekanismer, større gennemsigtighed og åbenhed, bedre udformning af programmerne og øget accept og bedre tilegnelse fra partnerlandenes side. Det påtænkes at udvikle resultatindikatorer, således at tildelingerne efterhånden kan gøres afhængige af de opnåede resultater.*

Disse retningslinjer skal iværksættes både smidigt og gradvist, så der tages behørigt hensyn til de forskelligartede vilkår og forhold i partnerlandene.

Indholdsfortegnelse

1.	Indledning	5
2.	EF's støtte til strukturtilpasning i AVS-landene	7
2.1.	Status over strukturtilpasningsstøtten	7
2.2.	Faktorer af betydning for EF-bistanden fremover	13
2.3.	Perspektiver og retningslinjer for den fremtidige indsats	16
3.	Støtte til de østlige og sydlige middelhavslande	23
3.1.	Indledning.....	23
3.2.	Status over strukturtilpasningsprogrammerne	23
3.3.	Perspektiver og konklusioner	27
4.	Konklusioner og retningslinjer for den fremtidige indsats	29
4.1.	Konklusionerne af de seneste erfaringer	29
4.2.	Nye partnerskabsrelationer.....	30
4.3.	Vigtigste retningslinjer.....	30
4.4.	Nye metoder	31
4.5.	Iværksættelse	32
5.	bilag	33
5.1.	Bilag 1: Finansieringsafgørelser under 7. og 8. EUF (1991-1998)	33
5.2.	Bilag 2: Programmernes betydning for lægemiddel- og vaccinationspolitikken	35
5.3.	Bilag 3: Afprøvning af det nye konditionalitetskoncept i Burkina Faso	36
5.4.	Bilag 4: Svaghederne ved de nuværende arbejdsmetoder.....	37
5.5.	Bilag 5: Oversigt over støtten til Middelhavslandene.....	38

1. INDLEDNING

EF indledte sin støtte til strukturtilpasningsprocessen i 1991 efter afslutningen af forhandlingerne om den fjerde Lomé-konvention med AVS-landene. På grundlag af en første situationsrapport vedtog Rådet i maj 1992 en resolution om EF's strukturtilpasningsstøtte og fastsatte retningslinjerne og de konkrete vilkår for denne støtte. Sideløbende hermed blev der ved Rådets forordning fra juni 1992 åbnet mulighed for at yde strukturtilpasningsstøtte til Middelhavslandene.

På grundlag af de indhøstede erfaringer og den måde, hvorpå disse to instrumenter har udviklet sig, har Rådet i en resolution stillet forslag til retningslinjer for den fremtidige indsats centreret omkring fire elementer :

- En konsolidering af den nuværende strategi, der bekræfter det relevante i EU's centrale overvejelser med hensyn til strukturtilpasningsprogrammernes langsigtede virkninger, behovet for at lade strukturtilpasningsstøtten indgå i en regional strategi, betydningen af den sociale dimension og spørgsmålet om internalisering.
- Uddybning af de stærke sider ved den strategi, der foreløbig er udviklet, f.eks. i relation til de offentlige finanser, og indpasning af programmerne i en regional ramme til gavn for samhandelen og den økonomiske integration.
- Udvidelse af indsatsen gennem en tilpasning af instrumenterne og metoderne (øget brug af direkte budgetstøtte), overvejelser om et nyt konditionalitetskoncept og endelig styrkelse af samordningen på EF-plan, især inden for Bretton Woods-institutionerne.
- Indførelse af større smidighed i forvaltningen af instrumenterne, idet de bør tilpasses forskelligartede vilkår og forhold. Især er det vigtigt for Middelhavslandenes vedkommende at se støtteprogrammerne i sammenhæng med planerne om en frihandelszone med EU.

Siden disse retningslinjer blev vedtaget, har Kommissionen og medlemsstaterne sammen med Bretton Woods-institutionerne bevilget meget store beløb til AVS-landenes og Middelhavslandenes strukturtilpasningsprogrammer :

<i>AVS</i>	<i>Forpligtelser (mio. €)</i>	<i>Antal programmer</i>	<i>Antal lande</i>
7. EUF	1 695	93	38
8. EUF	639	24	24
<i>MED</i>			
Fjerde protokol + MEDA	705	10	4

Støtten til begge regioner har givet anledning til flere interne og eksterne evalueringer, som har vist, at selv om der er opnået betydningsfulde resultater med hensyn til makroøkonomisk stabilisering og grundlæggende strukturreformer, har støtte kun haft begrænset virkning for befolkningens velfærd. Den nye internationale kontekst (som især har været præget af kriserne i Asien og Rusland) og udviklingen i selve rammen for samarbejdet med de to regioner gør det nødvendigt at tage EF's støtte til strukturtilpasningsprogrammerne og de økonomiske reformer op til fornyet vurdering. Det er vigtigt, at man i forbindelse med disse overvejelser også er opmærksom på den omfattende internationale debat om, hvordan man kan gøre støtten mere effektiv.

Et vigtigt bidrag til den internationale debat har været den eksterne evaluering af den udvidede strukturtilpasningsfacilitet (ESAF), der blev offentliggjort i 1998. Det blev på grundlag af evalueringen konkluderet, at man ikke havde været tilstrækkeligt opmærksom på reformernes indvirkning på fattigdommen, reformernes tempo og rækkefølge og endelig spørgsmålet om modtagerlandenes tilegnelse og absorbering af reformprogrammerne. Evalueringen understregede desuden, at det er nødvendigt at beskæftige sig eksplicit med problemerne i forbindelse med korruption og utilfredsstillende forvaltning af de offentlige finanser.

Der er i dag bred enighed om, at det er nødvendigt at behandle økonomiske og sociale problemer som en helhed, at opprioritere spørgsmålet om tilegnelse og absorbering af reformerne, styrkelse af institutionerne, effektiv forvaltning af de offentlige finanser, herunder bekæmpelse af korruption, og at gøre bekæmpelse af fattigdommen til et centralt element i de makroøkonomiske reformprogrammer og endelig at fokusere mere på resultaterne af de programmer, som landene selv træffer beslutning om.

De største donorer har i forbindelse med udvidelsen af strukturtilpasningsprogrammernes rækkevidde og for at skabe større sammenhæng i støtteindsatsen gradvist ændret deres støtteinstrumenter. Verdensbanken har således udviklet den såkaldte "High Impact Adjustment Lending", og IMF har netop erstattet den udvidede strukturtilpasningsfacilitet (ESAF) med faciliteten til bekæmpelse af fattigdom og fremme af væksten. EF har planer om at lade sin strukturtilpasningsstøtte indgå i en bredere sammenhæng, dels som led i "post-Lomé"-indsatsen, dels som led i associeringsaftalerne med Middelhavslandene.

I den foreliggende meddelelse gøres der således status over strukturtilpasningsstøtten og redegøres for perspektiverne for de to regioners vedkommende: AVS (kapitel 2) og Middelhavsområdet (kapitel 3), og der drages visse konklusioner og foreslås retningslinjer for den fremtidige indsats (kapitel 4).

2. EF'S STØTTE TIL STRUKTURILPASNING I AVS-LANDENE

2.1. Status over strukturtilpasningsstøtten

En opgørelse af den støtte, EF har ydet til strukturtilpasningsprogrammerne under 7. EUF og i løbet af det første år af 8. EUF, viser, at EF har været en af de største bidragydere både kvantitativt og kvalitativt til gennemførelsen af disse programmer i AVS-landene.

Nedenstående tal og konklusioner er hentet dels fra en opgørelse fra september 1998, som omfattede 96% af de beløb, der var bevilget mellem 1991 og 1997 fra 7. EUF, dels fra 14 eksterne evalueringer¹, der rent beløbsmæssigt omfattede ca. 50% af programmerne. Tilsynet med de 23 nye programmer, der blev iværksat i 1998 med midler fra 8. EUF, vil give materiale til at gøre referencerammen komplet.

2.1.1. Samlet vurdering af den økonomiske støtte

EF-støtten er ydet til lande, som iværksætter reformer, der er godkendt af Bretton Woods-institutionerne, hvorved de automatisk bliver berettiget til støtte fra den strukturtilpasningsfacilitet (SAF), der indgår i Lomé-konvention IV.

De 93 programmer, der blev iværksat under 7. EUF, vedrørte 38 AVS-lande og beløb sig til i alt 1 695 mio. ECU, hvoraf 1 142 mio. ECU hidrørte fra den særlige SAF-bevilling, mens 553 mio. ECU blev taget af midlerne til de nationale vejledende programmer (NIP). Hertil kommer de beløb, der er bevilget i løbet af det første år, den anden finansprotokol i Lomé-konvention IV har været i kraft (8. EUF), dvs. i alt 639 mio. ECU (heraf 594 mio. ECU fra SAF og 45 mio. ECU fra NIP) til fordel for 24 lande.

Bilag 1 indeholder en fortegnelse over samtlige programmer.

Til de midler, der er anvendt til strukturtilpasningsstøtte i den pågældende periode, skal lægges ca. 715 mio. ECU i form af Stabex-midler, der er anvendt til støtte for struktur- eller sektortilpasningsindsatsen.

EU's vægt (medlemsstaterne plus EF) i støtten til strukturtilpasningsprogrammerne fortjener at blive fremhævet, eftersom den i de lande, der er omfattet af det særlige bistandsprogram for Afrika, udgjorde næsten 40% af den samlede bistand i perioden 1991-1996 og, hvis man medregner EU's vægt inden for Bretton Woods-institutionerne, over 60% af den økonomiske støtte.

EF-støtten alene udgjorde næsten 13% af den samlede støtte til strukturtilpasning fra samtlige donorer og forventes at udgøre mellem 15 og 20% i perioden 1997-2000; det bekræfter, at EF-støtten får voksende betydning for SPA-landenes betalingsbalancer og statsbudgetter.

¹ Evalueringer foretaget af eksterne konsulentfirmaer mellem 1995 og 1997 i følgende lande: Benin, Cameroun, Côte d'Ivoire, Etiopien, Ghana, Guinea, Malawi, Mali, Mauretanien, Uganda, Den Dominikanske Republik, Tanzania, Zambia og Zimbabwe.

Der kan registreres en vis geografisk koncentration af støtten afhængigt af behovene og resultaterne i de lande, der iværksætter reformprogrammer. De afrikanske lande har fået op mod 95% af støtten (landene i Vestindien har fået 4% og landene i Stillehavet 1%), og under 7. EUF var der syv lande (Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Etiopien, Ghana, Mali, Tanzania og Zambia), der fik over 50% af de disponible midler. 70% af støtten er gået til de mindst udviklede lande.

I forhold til udviklingsbistanden fra EF har strukturtilpasningsstøtten udgjort ca. 22% af den samlede bistand - mindst i Burundi (8%) og mest i Ghana (46%).

Kriterierne for fordelingen mellem de støtteberettigede lande, som under 7. EUF primært var baseret på behovene for ekstern og intern finansiering (anslået efter befolkningstallet), blev ændret i 1999 for at favorisere de fattigste lande, men også de lande, der opnår de bedste resultater i relation til den økonomiske og sociale politik, demokratiske principper og god forvaltningsskik.

2.1.2. De nærmere vilkår for programmernes gennemførelse

Strukturtilpasningsprogrammerne blev under 7. EUF iværksat i form af generelle importprogrammer. Denne støtte til betalingsbalancen, som ydes i udenlandsk valuta, udløser omgående tilsvarende beløb i national valuta (counterpartmidler), som landene kan anvende til at finansiere udgifter på budgettet.

I den reviderede Lomé-konvention IV, der blev undertegnet på Mauritius, er der skabt mulighed for at yde direkte budgetstøtte til de lande, der har en konvertibel valuta, som frit kan udføres; det kan gøres efter nogle mere enkle procedurer. Dette princip, som er i overensstemmelse med henstillingerne fra Bretton Woods-institutionerne, har betydet, at hovedparten af støtten under 8. EUF har kunnet ydes som direkte budgetstøtte.

2.1.3. Målsætninger og resultater

I fuld overensstemmelse med målsætningerne i traktaten om Den Europæiske Union og med de retningslinjer, der er fastlagt i de forskellige rådsresolutioner, har målet for den europæiske støtte været at få udviklingslandenes økonomi integreret i verdensøkonomien, bekæmpe fattigdommen og opnå en bæredygtig økonomisk, social og menneskelig udvikling. I denne sammenhæng har sikring af de offentlige bevillinger til de sociale sektorer været prioriteret meget højt i EF-indsatsen.

Der findes i hvert land kun ét enkelt økonomisk reformprogram. Det er gennemførelsen af dette program, EF yder støtte til, når først det er godkendt af Bretton Woods-institutionerne.

De strukturtilpasningsprogrammer, der finansieres af Kommissionen, er centreret omkring tre elementer: dialog med regeringerne om reformernes gennemførelse (konditionalitet), anvendelsen af de beløb i national valuta (counterpartmidler), der tilvejebringes ved salg af udenlandsk valuta (øremærkning) og endelig finansiering af støtte til institutionerne (faglig bistand).

Det fremgår af de evalueringer, der er foretaget af EF-programmerne, at EF ikke altid har kunnet eller måttet medvirke aktivt ved fastlæggelsen af programmerne sammen med AVS-landene og Bretton Woods-institutionerne; EF's indsats har ofte været begrænset til specifikke sektorer. Det skyldes i mange tilfælde Bretton Woods-institutionernes modstand mod at lade andre donorer deltage i forhandlingerne om programmerne, men også mangel på

menneskelige ressourcer i Kommissionens tjenestegrene. Der har dog i den senere tid kunnet konstateres en mere positiv indstilling hos Bretton Woods-institutionerne til at lade Kommissionen deltage i forhandlingerne om programmerne.

På samme måde foregår der normalt en tilfredsstillende koordinering på stedet mellem EU's medlemslande, hvorimod en sådan koordinering stort set er ukendt inden for Bretton Woods-institutionerne. Det er helt sikkert, at hvis der var en sådan koordinering, ville EU's indflydelse på fastlæggelsen af strukturtilpasningspolitikken stå i et mere rimeligt forhold til størrelsen af dets finansielle bidrag.

2.1.3.1. Betingelserne for udbetaling af EF-støtte

Støtten fra EF er helt systematisk betinget af en tilfredsstillende gennemførelse af det makroøkonomiske reformprogram, der er vedtaget sammen med Bretton Woods-institutionerne.

Ud over denne generelle betingelse er der forud for tilsagnet om strukturtilpasningsstøtte foregået grundige drøftelser af de pågældende landes politik, således at betingelserne for støttens udbetaling har kunnet fastlægges på grundlag af, hvad regeringerne har forpligtet sig til inden for de bestemte sektorer eller områder, hvortil der ydes støtte. Disse specifikke betingelser, som altid er i fuld overensstemmelse med det overordnede reformprogram, har givet mulighed for at uddybe dialogen omkring programmeringen og iværksættelsen af budgettet, sektorpolitikkerne, styrkelsen af institutionerne og den regionale integration.

Det fremgår af de forskellige evalueringer, der er foretaget af EF-støtten², at denne støtte i flere lande har betydet, at undervisnings- og sundhedsministeriernes budgetter har kunnet opretholdes eller forhøjes, og at der har kunnet gennemføres grundlæggende reformer i sundhedssystemerne og de elementære undervisningssystemer, i systemerne for levering og distribution af lægemidler (jf. bilag 2), i de nationale foranstaltninger vedrørende vedligeholdelse af vejnettet, i den administrative decentralisering og på andre højt prioriterede områder. Der er etableret mere hensigtsmæssige institutionelle strukturer, der er indført mere retfærdige og gennemsigtige finansieringsmetoder, og der er så småt ved at ske en omfordeling af ansvaret og opgaverne mellem staten, den private sektor og det civile samfund, som kan resultere i reformer inden for den offentlige forvaltning. Strukturtilpasningsstøtten har således været en stærkt reformfremmende faktor.

EF-støtten er også karakteriseret ved, at der lægges øget vægt på budgetforvaltning og styring af de offentlige finanser. Forbedring af budgetprocessen – programmering og afholdelse af og tilsyn med de offentlige udgifter – har været noget af det, man har interesseret sig mest for både i centralforvaltningen og på lokalt plan. Man har fortsat arbejdet på at opbygge pålidelige og gennemsigtige nationale procedurer, især på området for offentlige kontrakter, selv om indsatsen i flere tilfælde stadig ikke er tilstrækkelig.

Der er dog også ved evalueringerne konstateret en række svagheder og mangler ved EF-støttens virkninger:

² Se fodnote 1.

- Målet om nedbringelse af fattigdommen anskues stadigvæk alt for ofte udelukkende som et spørgsmål om støtte til de sociale sektorer, uden at der i tilstrækkelig grad tages hensyn til problematikken omkring den økonomiske politiks betydning for en retfærdig og ligelig fordeling af velstanden, således som det kræves i Rådets resolution fra 1993³.
- Selv om programmerne i mange tilfælde har medvirket til at opretholde eller forøge budgetbevillingerne til de sociale sektorer, er det ikke altid kommet reelt til udtryk ved: (i) flere økonomiske og andre ressourcer til de mest decentrale strukturer i de pågældende sektorer eller (ii) forbedring af kvaliteten af de tjenesteydelser, der leveres til befolkningen (f.eks. har der i visse tilfælde været tale om faldende elevtal i skolerne og færre besøg på sundhedscentre).

2.1.3.2. Øremærkning af counterpartmidler

De særlige vilkår for iværksættelsen af EF-støtten har ud over målet om at bidrage til at forbedre betalingsbalancen taget sigte på at sikre den fornødne dækning af de offentlige udgifter i AVS-landene, som anses for de vigtigste, dvs. primært udgifterne til de sociale sektorer.

De counterpartmidler, der er tilvejebragt via EF-støtten, er anvendt i overensstemmelse med retningslinjerne i Lomé-konventionen med hovedvægten på sundhedssektoren (35% af midlerne) og undervisningssektoren (30% af midlerne). Blandt de øvrige prioriterede sektorer skal nævnes vedligeholdelse af vejnettet (8%), administrativ decentralisering (3%) og udvikling af landdistrikter (3%). Med hensyn til karakteren af de pågældende udgifter har driftsudgifter altid været prioriteret højere end investeringsudgifter og nedbringelse af landenes indenlandske gæld.

I mange lande har man således arbejdet med det samlede sundheds- og/eller undervisningsbudget – minus lønninger – og det har betydet, at budgettet generelt har kunnet gennemføres tilfredsstillende.

I andre lande har effektiviteten af øremærkningen været mere tvivlsom og har i visse tilfælde haft uønskede virkninger såsom indførelse af specifikke procedurer, der normalt anvendes ved forvaltningen af traditionelle projekter, eller forsinkelser i budgetternes gennemførelse på grund af omfattende og besværlige krav om kontrol eller ringe forståelse for selve grundidéen i budgetstøtten.

2.1.3.3. Faglig bistand

Der er i mange tilfælde ydet faglig bistand i forbindelse med disse programmer for at sikre tilsynet med EF-støtten og styrke de relevante institutioner i de pågældende lande. Der er således ydet støtte til formuleringen af økonomiske politikker og sektorpolitikker og til effektivisering af arbejdet med at forberede og gennemføre budgettet. Denne form for støtte har også gjort det muligt at foretage revisioner og evalueringer af programmerne og deltage i de mange møder med Verdensbanken og andre donorer, hvor man gennemgår og vurderer de offentlige udgifter.

³ Vedtaget som opfølgning på Kommissionens meddelelse fra november 1993 om politikken for bekæmpelse af fattigdommen.

2.1.4. Specifikke indsatsområder

Det er værd at fremhæve bestræbelserne på at sikre en bedre sammenhæng mellem de forskellige instrumenter og iværksætte specifikke aktioner, som tager sigte på regional integration og lempelse af gældsbyrden :

2.1.4.1. Større sammenhæng mellem instrumenterne

EF har tilstræbt at skabe større sammenhæng og konvergens mellem sine bistandsinstrumenter, især mellem strukturtilpasningsstøtten og de nationale vejledende programmer. Desuden er en stor del af Stabex-midlerne og i den senere tid også støtten til fødevarerikkerheden ydet i form af budgetstøtte.

2.1.4.2. Støtte til den regionale integrationsproces

EF har lagt særlig vægt på at støtte den regionale integrationsproces, bl.a. mellem de lande, der er medlemmer af Den Vestafrikanske Økonomiske og Monetære Union (UEMOA), eller som er med i det grænseoverskridende initiativ CBI. Der er afsat midler (ca. 100 mio. ECU) til de lande, der arbejder aktivt for en sådan regional integration, idet de får øgede bevillinger under forudsætning af en effektiv gennemførelse af reformerne. Denne støtte ydes som kompensation for de overgangsomkostninger, der er forbundet med skatte- og/eller toldreformer og liberaliseringsforanstaltninger. Der er desuden i denne sammenhæng også ydet omfattende støtte til styrkelse af den institutionelle kapacitet.

2.1.4.3. Støtte til initiativet til fordel for de stærkt gældstyngede fattige lande

EF's støtte til AVS-landene ydes primært som gavebistand, idet de eneste former for lån, der fortsat opereres med efter Lomé-konvention IV, er risikovillig kapital og lån af EIB's egne midler. Det er grunden til, at EF i dag kun i meget begrænset omfang optræder som kreditor (ca. 2% af de stærkt gældstyngede fattige landes samlede gæld).

Derfor har EF ønsket at deltage helt fra starten ikke blot som kreditor, men også som donor i det initiativ, Bretton Woods-institutionerne har iværksat for at løse de stærkt gældstyngede fattige landes gældsproblem (HIPC-initiativet). Modtagerlandene er forpligtede til at gennemføre omfattende strukturtilpasninger i perioden, fra de er fundet berettigede til at deltage i initiativet ("decision point"), og til deres gæld reelt er lempet ("completion point"). Desuden omfatter disse strukturtilpasninger et socialt element, som man har fundet det vigtigt at understøtte. EF har derfor ønsket at yde støtte i den mellemliggende periode og forstærke det sociale element i processen.

EF har rent konkret i sine programmer for strukturtilpasningsstøtte indarbejdet særlige foranstaltninger til fordel for de stærkt gældstyngede fattige lande og har forhøjet tildelingerne i hele overgangsperioden til de lande, der opfylder betingelserne for at være omfattet af initiativet. Der er foreløbig bevilget ca. 36 mio. ECU (under 8. EUF) til de ni berørte lande.

Kommissionen er i øjeblikket ved at foreslå medlemslandene og AVS-landene at vedtage retningslinjer, der tager sigte på at styrke, udbygge og fremskynde initiativet. Det drejer sig i første række om at garantere finansieringen af de to eksisterende aspekter af initiativet (deltagelse som kreditor og som donor), idet det er blevet væsentligt dyrere end forventet. Desuden går forslaget ud på at tilføje et tredje aspekt ved at bidrage til at sikre den samlede finansiering af HIPC-initiativet under henvisning til EF's status som en af de vigtigste aktører på udviklingsområdet.

2.1.5. Bidrag til den internationale debat

EF har med forholdsvis begrænsede menneskelige ressourcer i forhold til, hvad Bretton Woods-institutionerne råder over, forvaltet meget store bistandsbeløb på et område, som kræver kompetence og præcis viden om den makroøkonomiske konjunktur. Deltagelse i de internationale fora er således blevet betragtet som et oplagt middel til at formidle de europæiske synspunkter videre.

Et af de vigtigste af disse fora er SPA (det særlige bistandsprogram for Afrika), der blev oprettet i 1987, og som to gange om året under ledelse af næstformanden for Verdensbanken samler næsten alle de donorer, der yder støtte til strukturtilpasning i de afrikanske lande syd for Sahara. SPA har til formål at mobilisere bistand til hurtig udbetaling og er i årenes løb blevet et meget vigtigt forum for drøftelser af de nærmere vilkår for iværksættelsen af denne bistand.

EF's strategi på dette felt har båret frugt: Kommissionen har gradvist vundet tilslutning til principperne om at lade strukturtilpasningsprogrammerne indgå i et mere langsigtet udviklingsperspektiv og i en regional kontekst. Denne vision har ligget til grund for overvejelserne om de såkaldte "andengenerationsreformer", der tager sigte på varige ændringer på det institutionelle plan. Konceptet om tilpasning på kort sigt, primært centreret omkring foranstaltninger med henblik på finansiel stabilisering og på forhånd fastlagte reform- og liberaliseringspakker, erstattes i stigende grad af en mere gradvis og realistisk strategi med øget vægt på befolkningens levestandard og nedbringelse af fattigdommen.

EF har lagt vægt på at gøre disse principper brugbare i praksis og har derfor konkretiseret sine forslag på mere specifikke områder, især (i) overvejelserne om en ændring af konditionalitetskonceptet, (ii) integrering af det regionale aspekt i strukturtilpasningen og (iii) øget vægt på sektorreformprogrammer.

EF har således inden for SPA taget initiativ til en debat om en ændring af konditionalitetskonceptet for at gøre den bistand, der kommer hurtigt til udbetaling, mere effektiv. De nye retningslinjer blev afprøvet i Burkina Faso med deltagelse af ni donorer. Målet var (i) at udvirke, at de lande, hvori strukturtilpasningsprogrammerne gennemføres, bliver bedre i stand til at tilegne sig og overtage reformerne, (ii) at sikre en mere jævn formidling og udbetaling af bistanden med færre afbrydelser ved at anvende flere forskellige betalingsformer, (iii) i højere grad at tage hensyn til de forventede resultater af reformerne end til, hvordan disse resultater nås, og således give reformerne et lidt længere sigte og (iv) at forbedre samordningen mellem donorerne ved hjælp af fælles evalueringsbesøg (bilag 4). De foreløbige resultater af denne afprøvning har i vidt omfang dannet grundlag for udformningen af de retningslinjer, der foreslås i den foreliggende meddelelse.

For så vidt angår den regionale integration har EF i SPA slået til lyd for, at der i højere grad tages hensyn til strukturtilpasningens regionale aspekt. De øvrige donorer og især Bretton Woods-institutionerne har i de senere år viet dette aspekt langt større opmærksomhed. Målsætningerne om toldmæssig harmonisering og liberalisering er i stigende grad blevet udtrykkeligt integreret i modtagerlandenes redegørelser og planer for den økonomiske politik. Begrebet makroøkonomisk konvergens mellem nabolande er blevet indført som noget nyt. På det operationelle plan har EF deltaget i "co-sponsorship"-aktioner i tilknytning til de vigtigste regionale integrationsinitiativer (Den Vestafrikanske Økonomiske og Monetære Union og det grænseoverskridende initiativ, CBI).

Inden for SPA koordinerer EF i øjeblikket arbejdet i en debatgruppe om sektorprogrammer. Denne debat er afgørende for det fremtidige samarbejde, fordi den drejer sig om at finde midler til at sikre, at landene bliver bedre i stand til at tilegne sig og overtage sektorpolitikkerne, opnå en bedre sammenhæng i bistanden, gøre procedurerne mere ensartede og gå fra en projektbaseret strategi til en mere helhedsorienteret strategi, som er i overensstemmelse med landets makroøkonomiske perspektiver. På dette felt har EF søgt at fremme en tilstrækkelig fleksibel strategi, lægge vægt på AVS-landenes afgørende rolle i denne proces og tilnærme donorernes holdninger til hinanden.

Som det sidste punkt er der bekæmpelse af fattigdommen, og her understregede Rådet i sin resolution fra 1993⁴, at det er nødvendigt at tage hensyn til globale faktoreres indvirkning på fattigdommen, især liberaliseringen af handelen. I samme resolution fremhæves ligeledes behovet for at integrere resultaterne af fattigdomsundersøgelser i formuleringen af makroøkonomiske politikker og sektorstrategier. I overensstemmelse hermed har Kommissionen både i SPA og i DAC/OECD peget på, hvordan udviklingen i bytteforholdet indvirker på fattigdommen, og har fremhævet de rent regionale og mellemregionale aspekter og betydningen af den politiske dialog og styrkelsen af institutionerne. Disse elementer er afgørende for det fremtidige EU-AVS-partnerskab, hvis det skal lykkes at opfylde målsætningen om at nedbringe fattigdommen og integrere AVS-landene i verdensøkonomien.

2.2. Faktorer af betydning for EF-bistanden fremover

Udover konklusionerne af gennemgangen af den hidtidige indsats er der andre faktorer, der foranlediger EF til at tage de nuværende retningslinjers relevans op til fornyet vurdering:

2.2.1. Udviklingen i den økonomiske kontekst

Udviklingen i AVS-landenes økonomiske situation viser, at der som helhed er gjort fremskridt med hensyn til at opnå makroøkonomisk stabilitet og øget vækst. Disse fremskridt er imidlertid ikke nok til at standse Afrikas marginalisering i verdensøkonomien og nedbringe fattigdommen varigt.

Efter en række år med stagnation steg den økonomiske vækst frem til 1996 til gennemsnitligt 4–5%. Inflationen er i dag under 10% i mange lande. De samlede statsunderskud er fra 1992 til 1996 reduceret fra 8% til 4% af BNP. Artikel VIII i IMF-vedtægterne accepteres i dag af stadig flere lande, hvilket betyder, at det er slut med restriktioner for løbende betalinger og overførsler. Kontrollen med priser, markeder og samhandel er overalt blevet lempet, samtidig med at der som helhed er gjort gode fremskridt med hensyn til at begrænse statens rolle i den produktive sektor. Sådanne strukturreformer er absolut nødvendige forudsætninger for en bedre integrering i verdensøkonomien.

Disse gode resultater er dog skrøbelige og desværre også kun relative. Ifølge overslagene skulle væksten tage til igen i 1999, men den svækkedes til gengæld mærkbart i 1997 og 1998 i forhold til 1996:

⁴ Se fodnote 3.

Væksten i de afrikanske lande syd for Sahara: 1996–1999

	1996	1997	1998	1999 (skøn)
Gennemsnitlig vækst	4,9	3,2	2,1	3,1
Antal lande, hvor væksten er >5%	19	17	13	
Antal lande, hvor væksten er <3%	9	11	14	

Kilde: Verdensbanken

Denne vækst er desuden stadig utilstrækkelig i forhold til den vedvarende høje befolkningstilvækst (gennemsnitligt +3% om året).

Det økonomiske opsving i midten af 1990'erne har som helhed været centreret omkring øget udnyttelse af den eksisterende produktionskapacitet og prisstigninger på andre basisvarer end olieprodukter. Disse to forudsætninger er ikke til stede i dag. Selv om AVS-landene har været relativt forskånet for at blive "smittet" af krisen i Asien, har de mærket og vil fortsat komme til at mærke dens indirekte virkninger for efterspørgslen på verdensplan og for priserne på råvarer og basisprodukter. De hårdest ramte lande er landene i Stillehavet, men forringelsen af bytteforholdet for de afrikanske lande er dog anslået til 7,4%, hvilket svarer til et fald i BNP på ca. 2%. I en situation, hvor den indenlandske opsparing har været konstant faldende i tyve år, afhænger en varig vækst i AVS-økonomierne af deres kapacitet til at tilskynde til forøget opsparing og tiltrække udenlandske ressourcer. Desværre er det netop på dette punkt, strukturtilpasningsprogrammerne tilsyneladende er kommet til kort. Ikke blot udgjorde AVS-landenes andel af de direkte internationale investeringer i 1997 kun 2% af investeringerne i udviklingslandene, men andelen er faldende, og investeringerne er koncentreret i nogle få lande. De internationale investorer er tilsyneladende kun interesseret i mine- og olieindustrien, og de sektorer, der er i udvikling, bliver i stigende grad offshore-baseret. Denne strukturbetingede sårbarhed forværres yderligere af, at AVS-økonomierne er meget følsomme over for påvirkninger udefra. I realiteten er de i mange tilfælde bygget op omkring et begrænset antal eksportprodukter og er i særlig grad udsat for naturkatastrofer, uventede klimatiske forhold og prisudsving.

De afrikanske landes og mere generelt AVS-landenes position i verdensøkonomien er stadigvæk marginal og svækkes yderligere: således er AVS-landenes andel i den europæiske handel faldet fra 6,8% i 1975 til 4,6% i 1997 (3,2% uden Sydafrika), og de afrikanske lande syd for Sahara oplever, at deres andel af verdenshandelen falder (fra 3,3% af eksporten i 1950'erne til 0,8% i 1995).

Hertil skal føjes en række bemærkninger:

For det første skal det understreges, at hvis AVS-landene skal kunne gøre noget varigt for at nedbringe fattigdommen og vende den nuværende tendens til marginalisering eller blot indhente det, de har mistet i de seneste tyve år, skal de op på langt højere vækstrater end i dag, mindst 6–7%, og dertil gøre en øget indsats for at sikre udviklingen af de menneskelige ressourcer og bekæmpe fattigdommen. Et sådant opsving i væksten er utænkeligt uden omfattende private investeringer.

For det andet dækker de samlede tal over meget store forskelle mellem AVS-landene indbyrdes – i endnu højere grad mellem de afrikanske lande syd for Sahara end mellem landene i Vestindien og Stillehavet. Disse store forskelle gør sig gældende både med hensyn til gennemsnitsindkomsten pr. indbygger og med hensyn til de sociale indikatorer, for slet ikke at tale om den økonomiske vækst (sidstnævnte varierede i Afrika fra -8,7% til +12,7% i 1997). Visse lande fremtræder som regulære udviklingspoler med gode vækstperspektiver og tiltrækker i mange tilfælde ledig arbejdskraft fra nabolandene. Andre går i opløsning i borgerkrige, som i stigende grad får konsekvenser for hele regionen. Atter andre, som netop har overstået langvarige konflikter, står over for et enormt genopbygningsarbejde.

For det tredje kan der konstateres en ofte meget skæv fordeling af væksten både mellem landene indbyrdes og inden for de enkelte lande. Den nuværende tendens går i retning af en udvidelse af kløften mellem de industrialiserede lande og udviklingslandene. For 89 lande, hvoraf de fleste er AVS-lande, er den økonomiske situation ringere end for ti år siden, medens velstanden i verden som helhed vokser. I mange lande er væksten ledsaget af voksende indkomstforskelle mellem de fattigste og de rigeste.

Sideløbende med denne udvikling er der på internationalt plan sket en nedsækering af den offentlige udviklingsbistand. Siden 1990 er den offentlige udviklingsbistand faldet i faste priser i forhold til modtagerlandenes BNI og var i 1997 helt nede på 0,22% af donorlandenes BNI, hvilket er det laveste, siden FN fastsatte målet om 0,7%. Desuden kan det konstateres, at en stadig større del af bistanden går til at lette udviklingslandenes gældsbyrde, selv om denne form for bistand har mindre indvirkning på væksten og udviklingen. Tager man alle udviklingslandene under ét, kan en reduktion til dels forklares ved, at de private investeringer har taget over, idet de er øget ganske betydeligt, men ser man udelukkende på AVS-landene, er saldoen negativ.

Alt dette viser både, at det er nødvendigt at fortsætte den finansielle bistand til AVS-landene, men også at det er nødvendigt at lægge øget vægt på den private sektor, den institutionelle ramme og reformernes tempo og rækkefølge.

2.2.2. *Udviklingen i den politiske kontekst*

Der er gjort store fremskridt i de senere år i en lang række lande med hensyn til overholdelse af menneskerettighederne, demokratisering og styrkelse af retsstaten. Flere diktaturer er blevet erstattet af demokratisk valgte regimer, parlamenterne har fået øget indflydelse, og forfatnings- og retssystemerne er mange steder blevet styrket. Det fremgår af nyere undersøgelser, at de lande, der har gjort en ihærdig indsats på disse felter, har haft de bedste resultater også i økonomisk henseende, hvilket viser, hvor vigtigt det er også at tage hensyn til denne dimension. Endelig er en velfungerende opposition og ytringsfriheden – som er blevet mærkbart styrket i mange lande – tilsyneladende de bedste midler til at bekæmpe korrupsion.

Ved siden af denne positive udvikling må det dog desværre konstateres, at den politiske situation i Afrika er blevet alvorligt forværret i den seneste tid. I det centrale Afrika har flere konflikter, som tidligere var af ren lokal karakter, udviklet sig til en regulær regional krig, der primært udkæmpes i Den Demokratiske Republik Congo, men også i Angola og Congo-Brazzaville. Denne vanskelige situation, som også har betydet, at administrative strukturer og retssystemer er ophørt med at fungere i store dele af det centrale Afrika, men også i visse lande i Vestafrika og i hele Somalia, har resulteret i omfattende krænkelser af menneskerettighederne.

Den betydning, EU tillægger overholdelsen af menneskerettighederne, de demokratiske principper og god forvaltningsskik, vil få stadigt mere mærkbare virkninger for fordelingen af de EF-midler, der ydes som støtte til strukturtilpasning, og for programmernes gennemførelse.

I betragtning af den udenlandske bistands fungible karakter er der risiko for, at især støtten til strukturtilpasning kan gøre det muligt for regeringerne at frigøre ressourcer til at finansiere militære aktiviteter ud over det legitime forsvarsgrundlag, der anerkendes i FN's Charter (artikel 51). På baggrund af det store antal væbnede konflikter og militære interventioner har Kommissionen forelagt Rådet og Europa-Parlamentet en meddelelse⁵, hvori der redegøres for, hvad Kommissionen og EU kan gøre i sådanne situationer.

2.3. Perspektiver og retningslinjer for den fremtidige indsats

Denne status over støtten fra EF og de spørgsmål, de seneste finanskriser rejser, samt kritikken af de hidtidige metoder (nærmere beskrevet i bilag 4) taler for, at man nu går over til "anden generation af reformer".

Denne udvikling vil komme til udtryk ved en udbygning og udvidelse af EF's interesseområde, øget vægt på reformernes effekt og deres indpasning i en langsigtet vision og endelig visse ændringer i metoderne.

Disse retningslinjer for den fremtidige indsats skal ligge til grund for EF's position både i den internationale debat – bedre samordning med medlemsstaterne og aktiv inddragelse i SPA og i DAC/OECD – og i relation til støtten til AVS-landene.

2.3.1. Konsolidering af de hidtidige resultater

Det er nødvendigt at udvide EF's interesseområde i relation til strukturtilpasning, men det bør dog ikke ske på bekostning af en konsolidering af vigtige resultater. Støtten til makroøkonomiske reformer, de sociale sektorer, den regionale integration og en hensigtsmæssig og effektiv forvaltning af de offentlige finanser vil blive fortsat og udbygget:

2.3.1.1. Opretholdelse af den makroøkonomiske balance prioriteres fortsat højt

Det er Kommissionens holdning, at en stabil makroøkonomisk ramme er en af de vigtigste forudsætninger for at kunne skabe udvikling. Det er udviklingslandenes eget ansvar at reagere på eksterne og interne rystelser, men den udenlandske bistand skal fortsat løbende hjælpe de fattige lande med at klare sådanne situationer. Muligheden for at mobilisere bistand til hurtig udbetaling til støtte for de lande, der gennemfører en strukturtilpasningspolitik, vil også være højt prioriteret i de kommende år.

2.3.1.2. EF skal fortsat prioritere de sociale sektorer højt

På dette område vil man ikke blot lægge vægt på at opretholde eller forøge budgetterne, men især på de resultater, der opnås med hensyn til adgangen til basale ydelser på sundheds- og undervisningsområdet, især for kvinder og piger, og på ydelsernes kvalitet. Budgetmæssig sammenhæng med de erklærede sektorpolitikker, afklaring af det offentlige og brugernes respektive andel i finansieringen af de basale serviceydelser samt øget inddragelse af den private sektor vil blive betragtet som nogle af de vigtigste spørgsmål.

⁵ Meddelelse om samarbejde med AVS-stater, der er involveret i væbnede konflikter.

Der vil blive lagt vægt på at sikre sammenhængen mellem den bistand, der ydes til strukturtilpasninger, og den bistand, der ydes til sektorprogrammer, som modtagerlandene selv har udformet. Førstnævnte form for bistand giver mulighed for at fokusere på effektiv budgetforvaltning og sammenhæng mellem sektorpolitikkerne og de makroøkonomiske perspektiver, medens den sidstnævnte form for bistand giver grundlag for langt mere detaljerede og specifikke sektorspecifikke strategier. Begge former for bistand har dog til formål at underbygge de samme politikker og forstærke deres virkninger for kvaliteten af serviceydelserne til befolkningen.

2.3.1.3. Fortsat støtte til regional integration

Det er EF's holdning, at regionalt samarbejde og regional integration er vigtige midler til at fremme integreringen i verdensøkonomien, især i de AVS-lande, hvor de nationale markeders begrænsede størrelse udgør en hindring for den økonomiske udvikling. Der vil fortsat blive ydet støtte til en sådan indsats for dermed også at fremme den økonomiske vækst, som er en nødvendig – men ikke den eneste – forudsætning for at nedbringe fattigdommen.

I forhandlingsmandatet for en ny partnerskabsaftale med AVS-landene indgår gradvis indførelse af regionale økonomiske partnerskabsaftaler. Disse aftaler skal resultere i oprettelse af frihandelszoner i overensstemmelse med WTO's regler. De forudsætter en konsolidering af den regionale integrationsproces inden for de regionale AVS-grupperinger, som fortsat skal støttes i forbindelse med strukturtilpasningen. De foranstaltninger, der gennemføres i denne sammenhæng, har dog ofte forbigående negative konsekvenser for de offentlige finanser og erhvervslivets konkurrenceevne. Der skal ydes budgetstøtte dels for at hjælpe landene med at klare nedgangen i toldindtægterne i en overgangsperiode, dels for at fremme gennemførelsen af fiskale reformer. Den faglige bistand vil fokusere på spørgsmål i tilknytning til ændring af skatte- og afgiftssystemerne og styrkelse af de områder, der har betydning for samhandelen (standardisering, anmeldelser, støttetjenester m.m.).

2.3.1.4. Øget vægt på god og effektiv forvaltning af de offentlige finanser

EF vil støtte bestræbelser på at styrke retsstaten, sætte det offentlige administrationsapparat i stand til at forvalte sine ressourcer på en åben og effektiv måde, udbygge kontrolmekanismerne til bekæmpelse af korrupsion samt inddrage borgerne i beslutningstagningen. Den bistand, der ydes i form af budgetstøtte, det være sig direkte eller indirekte, er rent faktisk forbundet med et krav om tilsyn med gennemførelsen af budgetterne. Man vil især interessere sig for tre aspekter: niveauet for budgetternes gennemførelse, god og hensigtsmæssig gennemførelse af budgettet (især hvorvidt det når ud til de yderste lokale strukturer) og endelig effektiviteten og gennemsigtigheden i budgetprocedurerne. Der vil ligeledes blive lagt vægt på en effektiv forvaltning af indtægterne. I denne sammenhæng skal programmerne omfatte den nødvendige institutionelle støtte, fremme inddragelsen af det civile samfund i fastlæggelsen af reformprogrammerne og tilstræbe en forbedring af procedurerne for forvaltningen af de offentlige finanser.

2.3.2. Nye udfordringer

Der er også en række nye problemstillinger, som EF skal tage højde for i de fremtidige strukturtilpasningsprogrammer: det drejer sig især om spørgsmålet om retfærdig og lige behandling af alle, udvikling af den private sektor, interne konfliktsituationer og forbedring af tilsyns- og evalueringssystemerne (herunder tilvejebringelse af et mere pålideligt statistisk grundlag):

2.3.2.1. En ny dimension i bekæmpelsen af fattigdommen

EF vil lægge særlig vægt på spørgsmålet om en retfærdig og ligelig fordeling af fordelene ved væksten. På dette felt vil man både interessere sig for den globale udvikling og for internationaliseringens virkninger for forskellene mellem de rige og de fattige lande og for udviklingen i de enkelte lande: finanspolitikens virkninger for de forskellige sociale kategoriers indkomster og den økonomiske politiks indvirkning på beskæftigelsen. Der kan eventuelt gennemføres specifikke undersøgelser af problemerne omkring social udstødelse, især i byområderne. Resultaterne af disse undersøgelser skal indgå i debatten både på internationalt plan og i de enkelte lande, så der kan formuleres en effektiv politik for bekæmpelse af fattigdommen.

2.3.2.2. Udvikling af den private sektor

Der skal lægges øget vægt på spørgsmål i relation til udviklingen af den private sektor. Det vil i overensstemmelse med Rådets resolution om den private sektor⁶ komme konkret til udtryk ved, at der først og fremmest i fuld overensstemmelse med den støtte, der ydes den private sektor via andre instrumenter, satses på at forbedre den lovgivningsmæssige og retlige ramme for at skabe tillid hos investorerne og vedtages love og forordninger, som passer til en markedsøkonomi. For det andet vil EF opfordre til dialog mellem den offentlige og den private sektor og til at tage det offentlige og den private sektors respektive roller op til fornyet vurdering. EF vil tilstræbe at støtte overførsel af knowhow fra den offentlige sektor til de beslægtede områder i den private sektor de steder, hvor det kan resultere i en mere effektiv forvaltning af tjenesterne, samtidig med at begrebet "offentlig tjeneste" opretholdes. Endelig vil man også satse på at fremme overførsel og udvikling af ny teknologi som en nødvendig forudsætning for at skabe vækst i udviklingslandene. Kommissionens indsats skal supplere de øvrige donorers indsats, således at den kan udnytte sin erfaring med hensyn til betydningen af at støtte den regionale integrationsproces og indføre regler, der sikrer, at man undgår, at de tidligere offentlige monopoler omdannes til private oligopoler.

2.3.2.3. Det politiske klima og konfliktsituationer

EF er nødsaget til at reagere konsekvent og optræde samlet, såfremt et land ikke overholder de demokratiske principper og menneskerettighederne. Konfliktsituationer vil blive behandlet i overensstemmelse med retningslinjerne i meddelelsen fra maj 1999 om samarbejde med AVS-stater, der er involveret i væbnede konflikter.

2.3.2.4. Mere effektive tilsyns- og evalueringssystemer

En styrkelse af tilsyns- og evalueringssystemerne, hvori også indgår en forbedring af de statistiske informationer, forekommer at være endnu en nødvendig forudsætning for at gøre reformprocessen mere gennemsigtig og åben og give mulighed for at følge reformernes virkninger. EF vil yde støtte udviklingen af tilsynsmekanismer og udarbejdelse af pålidelige, lette og hurtige informationssystemer, som kan støtte beslutningsprocessen og fremme beslutningstagningen i relation til de sociale sektorer, de offentlige finanser og tilsynet med politikernes virkninger; det skal bl.a. gøres ved at udnytte den nye teknologi.

EF vil støtte øgede kontakter og udvekslinger mellem landene, udnyttelsen af både gode og dårlige erfaringer og etableringen af ekspertcentre (forskning m.m.).

⁶ Rådets resolution fra maj 1999, der er baseret på Kommissionens meddelelse fra november 1998 om en strategi for udvikling af den private sektor i AVS-landene.

2.3.3. Øget fokus på programmernes virkninger

EF's støtte skal først og fremmest tage sigte på at give de økonomiske reformprogrammer en ny dimension.

Det forsøg med ændring af konditionalitetskonceptet, der gennemføres i Burkina Faso, viser, at en af de vigtigste årsager til, at en stor del af den offentlige forvaltning og det civile samfund ikke er i stand til at tilegne sig og overtage reformprogrammerne, er, at disse reformer mangler tydelige og konkrete målsætninger på kort og mellemlang sigt, og at der ikke føres tilsyn med resultaterne af den førte politik.

EF vil derfor hjælpe regeringerne til at sikre, at reformprogrammerne indgår i en kontekst på mellemlang sigt, så der kan fokuseres på de forventede konkrete resultater og foretages de nødvendige tilpasninger, hvis de faktiske resultater ikke er tilfredsstillende, samtidig med at der kan tages hensyn til udviklingen i den politiske, økonomiske og sociale kontekst.

Det drejer sig således om at støtte overgangen fra en fase med kortsigtede reformer, hvor indsatsen først og fremmest har haft til formål at opnå makroøkonomisk stabilisering, til en fase med mere strukturelle reformer, hvor det er nødvendigt at tydeliggøre, hvilke resultater der forventes med hensyn til, hvordan offentlige og private tjenester fungerer, og hvilke resultater reformerne vil få for husstandene og erhvervslivet, og samtidig indlede en dialog i de enkelte lande om de mål, der forfølges.

Til dette formål vil EF arbejde på, at regeringerne, når de formulerer programmerne, efter aftale med Bretton Woods-institutionerne redegør for perspektiverne på mellemlang sigt inden for en række centrale områder, og at der opstilles resultatindikatorer og realistiske målsætninger, så man kan måle de fremskridt, der gøres med hensyn til god forvaltning og forbedring af serviceydelse til de økonomiske beslutningstagere og befolkningen.

Disse perspektiver skal drøftes med landenes parlamenter, med repræsentanter for det civile samfund, herunder også fagforeningerne, og med donorerne.

Der skal desuden fastlægges et begrænset antal resultatindikatorer, som svarer til de indikatorer, DAC/OECD anvender, og kapaciteten med hensyn til at analysere disse resultater skal styrkes, så man kan foretage de nødvendige politiske omlægninger.

2.3.4. Ændringer i metoderne

De meget forskellige forhold i AVS-landene, men også det faktum, at landene ikke i tilstrækkelig grad har været i stand til at tilegne sig og overtage reformprogrammerne, taler til fordel for en differentieret strategi, der kan sikre, at reformerne gennemføres i et hensigtsmæssigt tempo og i den rigtige rækkefølge.

Udvidelsen af EF's interesseområde, de begrænsede menneskelige ressourcer, Kommissionen har til rådighed, samt EU's finansielle vægt i programmerne taler til fordel for en stærkelse af samordningen inden for EU, så denne vægt og den samlede knowhow i EU kan udnyttes bedre. Desuden foreslås der en forenkling af instrumenterne, så indsatsen i højere grad kan centreres omkring det væsentlige:

2.3.4.1. Øget inddragelse af EU i forhandlingerne omkring programmerne

Forslaget går ud på gradvist at opgive systemet med specifikke betingelser for EF-støtten og i stedet i højere grad inddrage EF og medlemstaterne, afhængigt af deres ekspertise på de pågældende områder, i udarbejdelsen af de programmer, der vedtages af regeringerne og Bretton Woods-institutionerne. Hvis de elementer, som EU lægger vægt på, allerede er indarbejdet i programmerne, er der ikke behov for yderligere betingelser. I modsat fald vil Kommissionen meddele regeringerne og Bretton Woods-institutionerne sine overvejelser og forbeholde sig ret til at forlange specifikke tilsagn. Ud over de allerede nævnte interventionsområder vil EF og medlemsstaterne sikre sig, at de vedtagne programmer respekterer et hensigtsmæssigt tempo i reformerne.

EF går ind for samrådsmekanismer, der inddrager regeringen, parlamentet og det civile samfund, og er villig til at yde den nødvendige finansielle støtte hertil og til de netværk og organisationer, der kan bidrage til en sådan proces.

EF vil slå til lyd for, at også de donorer, der støtter reformprogrammerne, inddrages fuldt og helt sammen med Bretton Woods-institutionerne i forhandlingerne om det relevante program. Hvis det ikke kan lade sig gøre, vil EF efter samråd med medlemsstaterne officielt meddele det pågældende lands regering og Bretton Woods-institutionerne deres eventuelle bemærkninger til programmet. I forbindelse med den generelle debat om komplementaritetsaspektet og styrkelsen af EF-samordningen er tiden inde til, at også Verdensbankens og Den Internationale Valutafonds bestyrelser gennemfører en sådan praktisk samordning.

2.3.4.2. Ændring af konditionalitetskonceptet og nye udbetalingsmekanismer

Foranstående retningslinjer giver anledning til at tage de nærmere vilkår for udbetalingen af EF-støtten op til nyvurdering i sammenhæng med forhandlingerne om Lomé-konventionens afløser og erfaringerne fra forsøget i Burkina Faso.

De foreslåede mekanismer tager sigte på at ændre konditionalitetskonceptet forstået på den måde, at man gradvist vil gå væk fra den nuværende ordning, hvor udbetalingerne effektueres udelukkende afhængigt af, om reformerne gennemføres som planlagt, og i stedet følge en strategi, der også tager hensyn til de opnåede resultater og giver regeringerne større handlefrihed til selv at udforme deres strategier.

Med det fremtidige partnerskab vil tildelingen af strukturtilpasningsmidler blive bestemt i forbindelse med den glidende programmering.

I denne sammenhæng vil EF-støtten til strukturtilpasningsprogrammerne være afhængig af, at der iværksættes økonomiske reformprogrammer, medens de specifikke ekstra betingelser vil blive begrænset til det mindst mulige. Desuden kan der bevilges yderligere beløb, hvis størrelse afhænger af de opnåede resultater. Vurderingen af landenes indsats i så henseende baseres på et begrænset antal resultatindikatorer, som er godkendt af regeringen og afspejler dens politiske målsætninger (antal besøg på sundhedscentre, tilmeldinger af piger/drenge til skolernes undervisning på første klassetrin, omfanget af private investeringer) og kvaliteten af budgetforvaltningen (budgettets gennemførelse på lokalt plan, enhedsomkostninger i offentlige kontrakter m.m.), idet man i højere grad vil undersøge tendenserne end de absolutte værdier og tage hensyn til eventuelle eksterne faktorer.

Denne præmiering af indsatsen vil betyde, at man kan forhøje tildelingen til de ”dygtigste” lande ganske betydeligt. Metoden giver landene større spillerum med hensyn til, hvilke midler de vil benytte til at opnå de ønskede virkninger, og samtidig undgår man de mange krav og betingelser, der opfattes som dikteret ovenfra af donorerne, og endelig giver det spørgsmålet om landenes tilegnelse og overtagelse af reformprocessen konkret mening.

Gennemgangen af de opnåede resultater giver lejlighed til at indlede en debat med det civile samfund, parlamentet og regeringen om den førte politik og eventuelt undersøge årsagerne til, at reformerne ikke er lykkedes på bestemte områder. En sådan vurdering af indsatsen kan ikke foretages rent mekanisk, men må være baseret på en løbende evalueringsproces, der i givet fald kan resultere i de nødvendige tilpasninger af reformprogrammerne.

Det nuværende system med rater, som enten udbetales i fuldt omfang eller blokeres, selv om forholdene som oftest hverken er fuldt tilfredsstillende eller fuldt utilfredsstillende, vil således gradvist blive erstattet med finansiel støtte, hvis størrelse vil variere hvert år efter de opnåede resultater.

Det drejer sig således om at gå fra et bevillingssystem med afbrydelser (”ja” eller ”nej”) til et system uden afbrydelser (”mere eller mindre”) og give de ”dygtigste” lande og sektorer en fortjent opmuntring og undgå spild af ressourcer i de lande, hvor resultaterne ikke er tilfredsstillende.

2.3.4.3. Hensigtsmæssig øremærkning af midler

Der skal fastsættes nye retningslinjer for øremærkning af counterpartmidler og budgetstøtte.

Det vil fortsat være hensigtsmæssigt at øremærke counterpartmidler i de lande, hvis offentlige finanser er skrøbelige, så man dermed kan sikre gennemførelsen af budgetterne i målsektorerne. Systemet er derimod mindre hensigtsmæssigt i de lande, der gennemfører deres budgetter korrekt, fordi alle midlerne på budgettet generelt anvendes fornuftigt, og støtten opfylder sit formål. Der er desuden eksempler på, at øremærkningen i visse tilfælde kan have negative virkninger.

Man vil derfor kun benytte øremærkning af counterpartmidlerne i de lande, som har store likviditetsproblemer og vanskeligt ved at gennemføre deres budgetter. I de øvrige lande vil systemet gradvist blive opgivet til fordel for tilsyn med budgettets gennemførelse som helhed med særlig vægt på de sektorer, som EF-støtten fokuserer på, især de sociale sektorer.

2.3.4.4. Teknisk støtte og styrkelse af institutionerne

Endelig vil EF lade disse programmer ledsage af den nødvendige tekniske støtte i form af faglig bistand på områder som makroøkonomi, offentlige finanser, evaluerings- og informationssystemer og ny teknologi eller i de enkelte sektorer, men eventuelt også i form af kontante beløb til finansiering af individuelt udstyr til bestemte forvaltningsgrene (finansforvaltning, toldvæsen, budgetforvaltning, statistikafdelinger) eller støtte til de tjenestegrene, der skal indsamle informationer.

Der vil også blive finansieret tværgående undersøgelser, som kan bidrage til den internationale debat.

Der vil desuden kunne ydes støtte til organiseringen af det civile samfund og oplysning af befolkningen og de involverede aktører om indholdet af de reformer, der skal gennemføres.

Endelig vil man sikre sig, at der fortsat kan gennemføres de revisioner og evalueringer, der er nødvendige for tilsynet med programmerne.

Denne udvikling vil dog indebære visse problemer: de foreslåede ændringer vedrørende brugen af resultatindikatorer vil helt sikkert støde på tekniske vanskeligheder, fortolkningsproblemer og problemer med dataenes pålidelighed; også forslaget om en mere kontraktbaseret strategi kan give anledning til problemer, og det samme gælder de ændringer i mentalitet og vaner, som er en nødvendig forudsætning. Man vil holde nøje øje med de vanskeligheder, der opstår undervejs, og arbejde på at løse dem. Desuden skal de ændringer, der foreslås i denne meddelelse, gennemføres gradvist for at tage fornødent hensyn til de forskelligartede forhold i AVS-landene. De vil allerede blive iværksat i de programmer, der finansieres under 8. EUF, så de kan få øget virkning fra næste EUF.

3. STØTTE TIL DE ØSTLIGE OG SYDLIGE MIDDELHAVSLANDE

3.1. Indledning

De strukturtilpasningsprogrammer, der indgår i det finansielle og faglige samarbejde med de sydlige og østlige Middelhavslande, blev indført i 1992. Med Rådets forordning af 29. juni 1992 blev der skabt mulighed for at øge bistanden til Middelhavslandene i form af strukturtilpasningsprogrammer, hvor man udnyttede erfaringerne fra AVS-landene. I forbindelse med den nye Middelhavspolitik og MEDA-programmet er strukturtilpasningsprogrammerne blevet et fast element i EU's samarbejde med de sydlige og østlige Middelhavslande. Der blev fra 1992 til 1998 anvendt 705 mio. ECU på strukturtilpasningsprogrammer.

Karakteren af de strukturtilpasningsprogrammer, der vedtages af EU og de sydlige og østlige Middelhavslande i fællesskab, har udviklet sig konstant under påvirkning af to forskellige faktorer. For det første har der været tale om en gradvis udvikling i den måde, hvorpå dette bistandsinstrument anvendes, idet der med Rådets resolution af 1. juni 1995 er skabt langt større smidighed i forvaltningen. Den vigtigste begrundelse for dette tiltag var, at der måtte tages hensyn til de meget forskelligartede forhold i partnerlandene. For det andet har Barcelona-initiativet medført en grundlæggende ændring i forbindelserne mellem EU og partnerlandene i Middelhavsområdet. Det var allerede forudset i førnævnte rådsresolution, hvori det understreges, at strukturtilpasningsindsatsen bør være centreret omkring oprettelse af en frihandelszone med EU. Erfaringerne fra MEDA-programmet bekræfter da også, at det nye partnerskab er blevet den mest afgørende faktor for udformningen af strukturtilpasningsprogrammerne, og at associeringsaftalerne udstikker klare retningslinjer for reformprocessen. Tunesien, hvor MEDA-programmet sammen med Verdensbanken har ydet støtte til et ambitiøst reformprogram som forberedelse til iværksættelsen af associeringsaftalen, er et godt eksempel. På samme måde har udsigten til undertegnelsen af en associeringsaftale med EU haft en katalysatorvirkning for den budgetreform i Libanon, som Kommissionen har støttet i tæt samordning med IMF.

Bretton Woods-institutionerne har udtrykt stor interesse for at udnytte bistandsinstrumenter som de strukturtilpasningsprogrammer, der er udarbejdet af EU i samarbejde med Middelhavslandene. Det er helt i tråd med, at der i stigende grad lægges vægt på ”programbistand” i modsætning til ”projektbistand”. Sidstnævnte form for bistand er ikke blot vanskelig at iværksætte, men virkningerne er også i mange tilfælde begrænsede både i tid og rum.

3.2. Status over strukturtilpasningsprogrammerne

3.2.1. Strukturtilpasningsprogrammer i tilknytning til den nye Middelhavspolitik

Det finansielle og faglige samarbejde i tilknytning til den fjerde protokol er udformet på grundlag af principperne for den nye Middelhavspolitik. Disse principper har betydet, at der nu lægges øget vægt på at skabe et stabilt makroøkonomisk grundlag; samtidig blev der afsat en rammebevilling på 300 mio. ECU til strukturtilpasningsforanstaltninger til fordel for Middelhavslandene. Gennemførelsen af den første række EF-finansierede strukturtilpasningsprogrammer i Middelhavslandene giver anledning til følgende bemærkninger.

- De EF-finansierede programmer blev som helhed gennemført sideløbende med programmer finansieret af Bretton Woods-institutionerne, der også stod for formuleringen af og forhandlingerne om de nærmere vilkår for tilpasningsprogrammerne. Der var kun i meget begrænset omfang knyttet særlige betingelser til de EF-finansierede programmer.
- Et af de vigtigste karakteristika ved programmerne var, at bistanden kunne komme hurtigt til udbetaling; denne strategi var begrundet i den vanskelige betalingsbalancesituation i mange af landene og deraf følgende omfattende behov for finansielle ressourcer fra udlandet.
- EF-støtten blev ydet i form af importstøtteprogrammer; counterpartmidlerne blev anvendt efter aftale med Kommissionen. Denne fremgangsmåde blev anset for et effektivt middel til at fastholde niveauet for de sociale udgifter, især til fordel for de grupper, for hvem strukturtilpasningsprocessen havde negative virkninger, hvilket i øvrigt var en af de vigtigste begrundelser for EF's støtte i regionen.
- Anvendelsen af dette bistandsinstrument var ikke fuldstændigt integreret i EF's overordnede bistandsstrategi i forhold til modtagerlandene. Rammebevillingen på 300 mio. ECU til strukturtilpasning blev fordelt mellem modtagerlandene på grundlag af en række ad hoc-kriterier.
- I nogle få tilfælde blev den samlede rammebevilling til strukturtilpasning suppleret med tildelinger i henhold til bilaterale protokoller.

Bilag 6 indeholder en kort redegørelse for EF-støtten fra 1992 og til i dag.

3.2.2. *Strukturtilpasningsprogrammer i medfør af MEDA-forordningen*

3.2.2.1. MEDA-strukturtilpasningsprogrammerne i hovedtræk

I den periode, protokollen dannede grundlag for det finansielle og faglige samarbejde, var dette samarbejde primært begrundet i traditionelle udviklingsmæssige hensyn. Med iværksættelsen af MEDA-programmet gjorde EU det til det vigtigste mål for det finansielle og faglige samarbejde med Middelhavspartnerlandene at hjælpe disse lande med at iværksætte associeringsaftalerne. Eftersom associeringsaftalerne tager sigte på oprettelse af en frihandelszone mellem partnerlandene og EU, er der behov for en altomfattende økonomisk omstillingsproces, der indebærer gennemgribende reformer⁷. Ud over den gradvise liberaliseringsproces er der behov for lovgivningsmæssige reformer. Det drejer sig ikke blot om at tilvejebringe et gunstigere lovgivningsmæssigt og administrativt klima (regler om konkurrence, etableringsret m.m.), men også om at støtte finansielle reformer, ejendomsretlige reformer (herunder spørgsmål om jordlovgivning), reorganisering af offentlige virksomheder og privatiseringer og styrke infrastrukturen. Desuden er det absolut nødvendigt at modernisere og omdanne de fiskale systemer til retfærdige, effektive og administrativt anvendelige skatteligningssystemer, der kan underbygge den økonomiske vækst; det vil samtidig bidrage ganske betydeligt til at forbedre finansieringsklimaet for investeringer og handel. Styrkelsen af den sociale samhørighed er et andet afgørende element, som er uløseligt forbundet med den økonomiske omstillingsproces. Hvis ikke der er bred opbakning i samfundet til strukturreformernes målsætninger og metoder, er de dømt til at

⁷ Det blev også understreget i konklusionerne fra møderne den 9. og 10. marts 1998 og den 27. og 28. april 1999 i den gruppe af eksperter fra medlemsstaterne, der beskæftiger sig med økonomisk omstilling.

mislykkes. Det forudsætter en vedvarende og ihærdig indsats for at forbedre levestandarden for de fattigste befolkningsgrupper og systematisk hensyntagen til det sociale aspekt ved den økonomiske omstillingsproces⁸. Det vil med andre ord sige, at EU efter den kvalitative ændring i dets forbindelser med Middelhavspartnerne, der er resultatet af Barcelona-initiativet, har omformuleret karakteren af sit faglige og finansielle samarbejde med disse partnerlande. Denne omformulering har også haft betydningsfulde konsekvenser for strukturtilpasningsprogrammerne, der ganske kort kan karakteriseres således :

- Strukturtilpasningsstøtten indgår som en integrerende del af EU's bistandsstrategi over for de forskellige Middelhavslande. Det betyder, at bevillingerne til strukturtilpasningsforanstaltninger besluttet i forbindelse med udarbejdelsen af nationale vejledende planer.
- Strukturtilpasningsprogrammerne spiller først og fremmest en afgørende rolle for støtten til de strukturreformer, der har direkte eller indirekte betydning for forberedelsen eller iværksættelsen af det enkelte lands associeringsaftale med EU. Bistanden skal først og fremmest fungere som katalysator for realistiske reformer.
- Nu da de fleste lande i regionen efterhånden har liberaliseret transaktioner i relation til betalingsbalancens løbende poster, er der ikke længere nogen begrundelse for at yde finansiell bistand i form af importprogrammer. Den finansielle bistand i forbindelse med MEDA-strukturtilpasningsprogrammerne ydes som hovedregel i form af direkte budgetstøtte.
- Det faktum, at den makroøkonomiske situation i næsten samtlige partnerlande i Middelhavsområdet er blevet væsentligt bedre, har betydet, at målsætningerne om makroøkonomisk stabilisering ikke længere er det vigtigste element i de seneste programmer, hvoraf størsteparten derimod fokuserer på strukturreformer⁹. Konsolideringen af de eksterne og interne betalingsbalancer er dog fortsat en uundværlig del af EU's programmer, eftersom den finansielle bistand primært ydes i form af direkte budgetstøtte. En vidtgående makroøkonomisk dialog er derfor blevet et fast element i programmerne.
- Strukturtilpasningsstøtten er blevet koncentreret på et begrænset antal lande, nemlig Algeriet, Jordan, Marokko og Tunesien. Det skyldes til dels, at disse lande i kraft af protokol nr. 4 var de vigtigste modtagere, og det er som nævnt igen resultatet af, at beslutningen om ydelse af strukturtilpasningsstøtte er baseret på ad hoc-kriterier. En anden årsag er, at disse lande, med undtagelse af Algeriet, var de første, der undertegnede associeringsaftaler med EU. Der er imidlertid ingen tvingende eller på forhånd givne grunde til at begrænse anvendelsen af strukturtilpasningsinstrumentet til disse fire lande.

⁸ Betydningen af national opbakning til de vigtige, men også vanskelige reformer, og evnen til at tilegne sig og absorbere reformerne påpeges også i en ekstern evaluering for nylig af IMF's ESAF (den udvidede strukturtilpasningsfacilitet). *IMF, External Evaluation of the ESAF*, rapport fra en gruppe uafhængige eksperter, juni 1998.

⁹ Bilag III indeholder relevante komparative data vedrørende de vigtigste makroøkonomiske statistikker for partnerlandene.

3.2.2.2. Koordinering med medlemsstaterne

Koordineringen med medlemsstaterne er primært foregået i forbindelse med forberedelsen og iværksættelsen af de pågældende programmer. Medlemsstaterne er også blevet konsulteret i MED-udvalget i henhold til de høringsprocedurer, der er fastsat i MEDA-forordningen. Koordineringen med medlemsstaterne i indkøringsfasen er som hovedregel foregået på møder, der er afholdt som afslutning på fælles delegationsbesøg i modtagerlandene.

3.2.2.3. Koordinering med Bretton Woods-institutionerne

MEDA-strukturtilpasningsprogrammerne iværksættes fortsat i samordning med Bretton Woods-institutionerne. Koordineringsmetoderne er dog blevet tilpasset for at tage hensyn dels til Bretton Woods-institutionernes specifikke relationer med de pågældende lande, dels til EU's program og til partnerlandenes egne præferencer. Samordningen med Bretton Woods-institutionerne antager således i praksis forskelligartede og fleksible former. I visse lande har der været tale om en intensiv koordinering med Verdensbanken. Det gælder f.eks. i Tunesien, hvor der i to omgange er finansieret parallelle foranstaltninger. I andre lande er koordineringen af mere global karakter. Hvad angår IMF, finder der regelmæssige drøftelser sted mellem Kommissionen og IMF. Resultaterne af de regelmæssige konsultationer mellem IMF og partnerlandene, især de såkaldte artikel IV-høringer, indgår som vigtige elementer i Kommissionens evaluering af det enkelte lands indsats på det makroøkonomiske område.

3.2.3. *Konklusionerne af en nylig evaluering*

I forbindelse med den samlede evaluering af MEDA-forordningen besluttede Kommissionen at lade eksperter foretage en uafhængig evaluering af de strukturtilpasningsforanstaltninger, der var gennemført under MEDA-programmet. Medlemsstaterne har allerede modtaget kopi af denne evalueringsrapport¹⁰. Af praktiske hensyn skal der imidlertid her redegøres ganske kort for de vigtigste konklusioner.

For det første understreges det i rapporten, at strukturtilpasningsinstrumentets udvikling i løbet af MEDA-perioden afspejler en styrkelse af dialogen mellem Middelhavspartnerlandene og EU i forbindelse med Barcelona-initiativet. Ifølge rapporten har strukturtilpasningsstøtten været et hensigtsmæssigt redskab til at afbøde de negative økonomiske og finansielle virkninger af oprettelsen af en Euro-MED-frihandelszone.

For det andet påpeges det i rapporten, at selv om der ikke kan sættes spørgsmålstegn ved strukturtilpasningsinstrumentets legitimitet, kan der dog være tvivl om dets effektivitet, f.eks. med hensyn til opfyldelsen af betingelserne for støtte. I henhold til den nuværende MEDA-forordning hænger betingelserne for opnåelse af støtte ikke direkte sammen med MEDA-programmets specifikke målsætninger, men er baseret på en række forholdsvis generelle indikatorer inspireret af Lomé-konventionen. Det foreslås i rapporten, at betingelserne for opnåelse af støtte knyttes sammen med de specifikke omstillingsomkostninger, der er forbundet med forberedelserne forud for indførelsen af en frihandelszone med EU.

¹⁰ F.P. Gruet og P. Plane, *Evaluation des facilités d'ajustement structurel dans les pays au sud de la Méditerranée*, 1999.

For det tredje gør evaluaterne opmærksom på, at selve princippet om direkte budgetstøtte nok er hensigtsmæssigt i en partnerskabssammenhæng, men de understreger, at det er vigtigt at give en bedre begrundelse for de beløb, der bevilges til de enkelte strukturtilpasningsprogrammer, og for deres tidsmæssige fordeling. Ifølge evaluaterne er de omkostninger, der er forbundet med hver enkelt reform, en god rettesnor i så henseende.

For det fjerde indeholder evalueringsrapporten en opfordring til Kommissionen om at gøre programmerne mere specifikke rent indholdsmæssigt ved bl.a. at lægge større vægt på vilkårene i tilknytning til :

- oprettelse af en frihandelszone med Europa
- den socioøkonomiske balance i de pågældende lande, hvilket også er anført i MEDA-forordningen.

For det femte peges der i forbindelse med samarbejdet med Bretton Woods-institutionerne på, at vilkårene for de programmer, der er vedtaget mellem Bretton Woods-institutionerne og det enkelte modtagerland, ikke nødvendigvis altid skal udgøre en integrerende del af EU's støtteprogram. Det foreslås, at disse vilkår kun medtages, hvis de udgør væsentlige forudsætninger for strukturtilpasningen, eller hvis de helt klart tager sigte på målsætningen om oprettelse af en frihandelszone med EU. Endelig indeholder rapporten en række anbefalinger med hensyn til tilsynet med og iværksættelsen og evalueringen af de godkendte programmer. Med hensyn til iværksættelsen og tilsynet opfordres Kommissionen til at forstærke sin analysekapacitet og i god tid yde den nødvendige faglige bistand til støtte for specifikke reformer.

3.3. Perspektiver og konklusioner

Den vigtigste konklusion, Kommissionen drager af den måde, hvorpå strukturtilpasningsfaciliteten har udviklet sig, er, at den gradvist er blevet omdannet til en associeringsfacilitet. Det er en udvikling, som er helt i tråd med Barcelona-initiativets sigte og målsætninger.

Kommissionen drager desuden følgende konklusioner :

- Budgetstøttens fuldstændige integrering i det bilaterale finansielle og faglige samarbejde med Middelhavspartnerne har været en fordel og bør fastholdes. Denne integrering bør også fremover give mulighed for at tage mere systematisk hensyn til de behov for støtte, der følger af iværksættelsen af associeringsaftalerne. Efterhånden som stadigt flere associeringsaftaler træder i kraft, bliver der behov for at gøre strukturtilpasningsinstrumentet mere målrettet.
- Det faktum, at MEDA-programmernes målsætninger om makroøkonomisk stabilisering tillægges mindre vægt, betyder, at man nu kan koncentrere sig om strukturtilpasningsstøttens funktion som katalysator for strukturreformer. Det skal dog ikke opfattes sådan, at strukturtilpasningsinstrumentet fremover ikke vil kunne anvendes til at genskabe makroøkonomisk balance, men det bør under alle omstændigheder ske i nær samordning med andre EF-instrumenter (f.eks. de makrofinansielle lån til tredjelande, der forvaltes af Kommissionen) og Bretton Woods-institutionerne, især IMF.

- Koordineringen med Bretton Woods-institutionerne er vigtig og gør strukturtilpasningsinstrumentet mere troværdigt. I denne forbindelse er det meget væsentligt, at der løbende udveksles informationer mellem Kommissionens tjenestegrene og Bretton Woods-institutionerne. Parallelle programmer har vist sig at være en hensigtsmæssig form for samarbejde med Bretton Woods-institutionerne.
- Hvad angår de programmer, der primært er udformet med henblik på støtte til strukturreformer, er det fortsat væsentligt at konsolidere såvel den interne som den eksterne makroøkonomiske balance. Der kan under ingen omstændigheder blive tale om at yde finansiel støtte i form af direkte budgetstøtte, hvis modtagerlandets budget- og finanspolitik samtidig er utilfredsstillende.
- Specifikke sektorreformer, især i tilknytning til iværksættelsen af associeringsaftalerne, vil i stigende grad blive det vigtigste mål for bistanden. Det giver mulighed for at sætte et mere europæisk præg på de programmer, der støttes, og at udvide denne form for bistand til de lande, som hidtil ikke har været omfattet.
- På grund af den store udfordring, der ligger i at gennemføre de nødvendige reformer i tilknytning til associeringsaftalerne, er det vigtigt at forbedre partnerlandenes sociale profil, især ved at nedbringe fattigdommen; i modsat fald vil disse partnerlande ikke kunne klare den voksende konkurrence, der følger af den gradvise iværksættelse af associeringsaftalerne. Der bør derfor lægges øget vægt på støtte til programmer, der tager direkte sigte på dette aspekt.

Med hensyn til forvaltningen af strukturtilpasningsinstrumentet er det nødvendigt at gøre sig overvejelser omkring programcyklussen i forbindelse med denne form for støtte for at kunne sikre en vis fleksibilitet, uden at det går ud over instrumentets effektivitet. EU-støtten vil desuden få øget værdi, hvis der etableres hensigtsmæssige tilsyns-, overvågnings- og evalueringsmekanismer, så man undgår, at der bliver tale om simple ad hoc-foranstaltninger, der ikke følges ordentligt op.

4. KONKLUSIONER OG RETNINGSLINJER FOR DEN FREMTIDIGE INDSATS

Ser man på EF's seneste erfaringer med strukturtilpasningsstøtten, tegner der sig en klar udvikling. Både i AVS-landene og i Middelhavslandene har der været tale om en gradvis udvikling i retning af mere gennemgribende økonomiske reformer frem for de traditionelle økonomiske stabiliseringsforanstaltninger. Denne proces er blevet befordret af de forbedrede makroøkonomiske vilkår i mange lande, selv om der dog også er væsentlige undtagelser. En anden vigtig faktor er udviklingen i forbindelserne mellem EF og modtagerlandene. Det gælder især for de nyskabelser, der er besluttet i forbindelse med den såkaldte "post-Lomé"-indsats, og i de Middelhavslande, hvor strukturtilpasningsfaciliteten er blevet udnyttet til at understøtte en økonomisk omstillingsproces med henblik på iværksættelsen af Euro-MED-associeringsaftalerne. I denne region er strukturtilpasningsfaciliteten således gradvist overgået til at blive en "associeringsfacilitet".

Udviklingen i retning af øget støtte til fordel for mere gennemgribende økonomiske reformer er markant. Sigtet er at støtte "anden generation af reformer" med det formål at få etableret et lovgivningsgrundlag med gennemsigtige og effektive regler, at få indført effektive sociale sikkerhedsnet og få gennemført reformer i de finansielle sektorer, de statslige virksomheder osv. Desuden lægges der i stigende grad vægt på spørgsmålet om en god og effektiv offentlig forvaltning. Det er klart, at der i forbindelse med en sådan strategi må tages hensyn til de eksisterende forskelle mellem partnerlandene både med hensyn til udviklingsniveau og med hensyn til deres forbindelser med EU.

4.1. Konklusionerne af de seneste erfaringer

Selv om der lægges øget vægt på "anden generation af reformer", skal man dog også være opmærksom på de konklusioner, der kan drages af de seneste erfaringer med strukturtilpasningsstøtten. En af de vigtigste konklusioner går ud på, at det er af helt afgørende betydning at opnå sunde makroøkonomiske rammer, der kan underbygge væksten og konsolidere de interne og eksterne makroøkonomiske balancer. Uden sådanne rammer vil det være umuligt at skabe en varig vækst, som igen er en nødvendig forudsætning for at nedbringe fattigdommen. Ganske mange AVS-lande og Middelhavslande har gjort gode fremskridt med hensyn til makroøkonomisk stabilisering. Der er dog i nogle lande tale om ganske skrøbelige resultater, og mange partnerlande er fortsat særdeles sårbare. EF vil fortsat yde bistand, der kommer hurtigt til udbetaling, for at kunne støtte økonomiske reformer i de lande, der er udsat for voldsomme eksterne eller interne negative påvirkninger.

EF og medlemsstaterne har længe slået til lyd for, at man bør interessere sig mere for spørgsmålet om nedbringelse af fattigdommen. Det er særdeles vigtigt i sig selv, men det er også afgørende for at opnå den absolut nødvendige opbakning til gennemførelse af ofte ganske vanskelige reformer. Denne øgede interesse for spørgsmålet om bekæmpelse af fattigdommen deles nu af hele det internationale samfund, som må finde midler til at gøre noget konkret ved problemet. Man bør bl.a. rette opmærksomheden mod sammenhængen i den budgetmæssige programmering, mod sektororienterede reformpolitikker, mod udgifts- og skattepolitikens fordelingsmæssige virkninger og mod reformprogrammernes sociale konsekvenser i forbindelse med en økonomisk omstillingsproces.

De begrænsede hjemmemarkeder udgør i de fleste AVS-lande og Middelhavslande en væsentlig hindring for udviklingsprocessen. Det er baggrunden for, at EF har støttet etableringen af stærkere regionale bånd mellem partnerlandene. Sådanne bånd fremmer reformprocessen og tilskynder til et bredere regionalt samarbejde. Det er en kendsgerning, og indsatsen i så henseende bør også udbygges i en global kontekst, hvori det regionale samarbejde anerkendes som en kilde til dynamisk økonomisk udvikling og spredning.

4.2. Nye partnerskabsrelationer

Forbindelserne mellem Kommissionen og AVS-landene er taget op til fornyet vurdering inden for rammerne af "post-Lomé"-forhandlingerne. I henhold til det mandat, Rådet har givet, skal partnerskabet styrkes på grundlag af et mere kontraktbaseret forhold med øget vægt på landenes egen indsats. Der vil også kunne forhandles frihandelsaftaler med regioner, subregioner og lande, og disse aftaler skal efterhånden erstatte det nuværende unilaterale præferencesystem.

For Middelhavslandenes vedkommende har Euro-MED-initiativet fra november 1995 medført en gennemgribende ændring i karakteren af deres forbindelser med EF. Målsætningen er nu at få oprettet en Euro-MED-frihandelszone inden år 2010. I forbindelse med dette partnerskab er der allerede indgået associeringsaftaler med en række partnerlande, og flere vil følge efter. Disse aftaler går ud på gradvis oprettelse af en frihandelszone, hvilket igen forudsætter en fuldstændig økonomisk omstillingsproces.

Disse nye forbindelser mellem EF og partnerlandene er i sig selv en vigtig motivation for regeringerne i de enkelte lande til at fortsætte reformbestrebelse. EF-støtten vil blive udformet med henblik på at underbygge gennemførelsen af disse reformer og lette omstillingen.

4.3. Vigtigste retningslinjer

Omdannelsen af strukturtilpasningsstøtten i retning af øget støtte til økonomiske reformer er ensbetydende med langt flere og mere omfattende indsatsområder.

Ud over støtten til stabiliseringen af den makroøkonomiske situation, opretholdelse af de sociale udgifter og den regionale integration vil EF i højere grad end tidligere fokusere på mere omfattende og gennemgribende struktur- og sektorreformer :

- *Nedbringelse af fattigdommen.* Støtten til de sociale politikker vil ikke blive begrænset til opretholdelse eller forøgelse af budgetterne, men vil i højere grad end tidligere tage sigte på adgangen til og kvaliteten af serviceydelserne til befolkningen. Også problemerne omkring ligebehandling og retfærdig fordeling af fordelene ved væksten samt budget- og finanspolitikens fordelingsmæssige virkninger vil blive taget op. Denne strategi for bekæmpelse af fattigdommen vil dog blive differentieret og udmøntet i forskellige konkrete tiltag, afhængigt af de forskelligartede regionale forhold.
- *Støtte til en sund forvaltning af de offentlige finanser.* Det omfatter støtte til udformningen af hensigtsmæssige kontrolmekanismer, kapacitetsforbedringer og effektiv ressourceforvaltning via en styrkelse af retsstaten og bekæmpelse af korruption samt bestræbelser på at skabe større åbenhed og sikre det civile samfunds aktive deltagelse.

- *Støtte til skatte- og afgiftsreformer.* Det er ensbetydende med udarbejdelse og iværksættelse af effektive, retfærdige og administrativt gennemførlige reformer.
- *Støtte til udviklingen af den private sektor.* Der er i dag bred enighed om, at den private sektor bør være drivkraften for væksten. EF-støtten skal bistå partnerlandene med at skabe en gunstig ramme for udviklingen af den private sektor. Det omfatter et hensigtsmæssigt lovgivningsgrundlag (handelslovgivning, voldgiftsregler, konkursbestemmelser, jordlovgivning, ejendomsret, privatisering, miljøbeskyttelse m.m.), liberalisering af forretninger og markeder, reformer i den finansielle sektor m.m.

4.4. Nye metoder

De seneste erfaringer med EF's strukturtilpasningsstøtte viser, at det er nødvendigt at tilpasse støtteprogrammernes metoder og forvaltning. Der bør i denne forbindelse tages behørigt hensyn til de enkelte landes specifikke situation både med hensyn til udviklingsniveau og med hensyn til karakteren af dets forbindelser med EF.

Der kan drages følgende konklusioner :

- Eftersom de makroøkonomiske rammer er så afgørende, bør der gælde følgende kriterier for ydelse af strukturtilpasningsstøtte :
 - De pågældende lande skal iværksætte reformprogrammer, som er godkendt af Bretton Woods-institutionerne, eller andre programmer, der anerkendes som svarende hertil, i samråd med disse institutioner, men ikke nødvendigvis med finansiel støtte fra dem, afhængigt af reformernes rækkevidde og effektivitet.
 - Der tages hensyn til landenes økonomiske situation på det makroøkonomiske plan (gældsbyrde, udgifter til betaling af afdrag og renter på gæld, betalingsbalance, budgetsituation, valutasituation, bruttoprodukt pr. indbygger og arbejdsløshed) og i relation til sektorreformerne.
- Eftersom EF-støtten spiller en så væsentlig rolle for partnerlandenes udviklingstrategier, bør den makroøkonomiske støtte integreres fuldt og helt i de bilaterale samarbejdsrammer. Det forekommer derfor ikke længere hensigtsmæssigt, at der for strukturtilpasningsstøttens vedkommende opereres med en særskilt rammebevilling. Det er allerede blevet ændret i MEDA-forordningen, og det samme vil ske i den kommende "post-Lomé"-aftale.
- Man er gradvist gået bort fra generelle importprogrammer til fordel for direkte budgetstøtte i de lande, der har liberaliseret deres transaktioner i tilknytning til de løbende poster på betalingsbalancen. Øremærkning af counterpartmidlerne har dog været et væsentligt element i programmerne, især for AVS-landenes vedkommende, selv i de lande, der gennemfører deres budgetter korrekt. Det forekommer kunstigt, og støtten fra EF vil derfor gradvist blive ændret til direkte budgetstøtte. Med henblik herpå vil EF i sine programmer indføje bestemmelser om den samlede forvaltning af de offentlige finanser, herunder tilsyn med resultatindikatorer og gennemførelse af kontrolrevisioner.
- Støtten vil blive udbetalt i rater afhængigt af opfyldelsen af målsætningerne og/eller de sektormål, der er fastsat i programmet.

- Der kan kun være tale om ét reformprogram i et land, nemlig landets eget. Derfor bør EF-støtten til strukturtilpasninger og til økonomiske reformer koordineres hensigtsmæssigt med de øvrige donorer, især medlemsstaterne og Bretton Woods-institutionerne. Det vil også mindske behovet for at opstille specifikke betingelser fra EF's side. Kommissionen ønsker sammen med medlemsstaterne at spille en vigtigere rolle – side om side med Bretton Woods-institutionerne – i dialogen med partnerlandenes regeringer om økonomiske reformer. Hvis det imidlertid viser sig umuligt at nå til fuldstændig enighed med de øvrige donorer, bør EF altid forbeholde sig ret til at knytte et begrænset antal yderligere betingelser til sine støtteprogrammer. Det bør ligeledes accepteres, at karakteren af reformprocessen i vidt omfang vil være betinget af Euro-MED-associeringsaftalerne. EF bør derfor have sikkerhed for at kunne sætte sit præg på programmerne.
- Kommissionen tillægger det stor betydning at forbedre tilsynet med og evalueringen af reformernes og de førte politikkers virkninger. Det forekommer derfor væsentligt at formulere reformernes målsætninger og forventede resultater klart og gøre offentligheden bekendt med dem. Der skal udarbejdes resultatindikatorer, som giver mulighed for at måle de førte politikkers virkninger for befolkningen og de økonomiske beslutningstagere, analysere årsagerne til eventuelle fiaskoer, udnytte de positive erfaringer og afdække behov for nødvendige justeringer og omlægninger. En sådan øget vægt på effektiviteten af de førte politikker vil også gøre det muligt at yde mere selektiv finansiel støtte, og det vil virke befordrende for landenes egen indsats.
- EF-støtten skal i stigende grad satse på sektorprogrammer, der uddyber strukturreformerne eller underbygger iværksættelsen af associeringsaftalerne. Det vil især være tilfældet i de lande, der har begrænset behov for traditionelle stabiliseringsforanstaltninger.
- For at opnå større åbenhed, en mere hensigtsmæssig udformning af programmerne og bred opbakning til reformerne vil EF tilstræbe at inddrage det civile samfund i arbejdet med at formulere og iværksætte programmerne. Man vil sammen med partnerlandene tilstræbe at gøre reformprogrammerne mere effektive i alle henseender. Med henblik herpå bør partnerlandene, eventuelt med bistand fra Kommissionen, indføre hensigtsmæssige tilsyns- og evalueringssystemer.

4.5. Iværksættelse

Disse retningslinjer vil blive iværksat gradvist og med den fornødne fleksibilitet, så der kan tages hensyn til de forskelligartede forhold i landene og regionerne, den fremtidige udvikling i de enkelte lande og i den internationale kontekst samt til udviklingen i de generelle rammer for samarbejdet med AVS-landene og Middelhavslandene.

5. BILAG

5.1. Bilag 1: Finansieringsafgørelser under 7. og 8. EUF (1991-1998)

Finansieringsafgørelser under 7. EUF

OVERSIGT OVER DE LANDE, DER HAR FÅET STØTTE I PERIODEN 1991-1998 FRA STRUKTURILPASNINGSFACILITETEN UNDER 7. EUF (1 150 mio. ECU)			
Land (i faldende orden efter bevilget beløb)	Bevilget beløb (mio. ECU)	Udbetalt beløb (mio. ECU)	Antal finansieringsafgørelser
Tanzania	103,4	103,3	3
Zambia	96,4	96,4	4
Ghana	87,2	87	4
Burkina Faso	83,9	83	5
Etiopien	78,4	77,5	1
Côte d'Ivoire	77,2	76,8	5
Mali	61,3	61,3	4
Uganda	51,8	46,2	3
Malawi	47,5	47,4	3
Benin	39,1	39,1	3
Zimbabwe	36	36	2
Cameroun	33,7	33,6	2
Senegal	32,5	32,5	3
Mozambique	30	30	1
Guinea	26,4	25,6	3
Mauretanien	24,55	24,4	2
Den Dominikanske Republik	22,8	22,8	2
Niger	22,4	22,4	3
Lesotho	21,58	21,58	4
Papua Ny Guinea	20,5	20,5	3
Tchad	19,6	19,6	2
Haiti	17	16,9	2
Burundi	12	3,9	1
Sierra Leone	12	11,9	1
Madagaskar	10,8	10,8	1
Den Centralafrikanske Rep.	10	9,8	1
Guinea Bissau	9,6	9,48	2
Gabon	8,2	6,6	2
Guyana	7,8	7,7	3
Congo	6,6	6,6	1
Comorerne	6,6	6,5	1
Gambia	6,2	6,2	2
Trinidad & Tobago	6,2	6,2	2
Djibouti	4,1	4,1	2
Jamaica	2,5	2,5	1
Dominique	2,2	2,1	1
Sao Tomé & Principe	2,06	2,06	2
Grenada	2	1,9	1
I ALT (38 lande)	1142,09	1122,22	88

STRUKTURILPASNINGSSTØTTE I 1998 FRA STRUKTURILPASNINGSFACILITETEN UNDER 8. EUF				
Land (i alfabetisk orden)	Bevilget fra SAF	Bevilget fra nat. vejl. prog.	Bevilget i alt (SAF+nat.vejl. prog.)	Udbetalt december 1998
Benin	20,1	--	20,1	12,6
Burkina Faso	26,95	--	26,95	21
Cameroun	25	--	25	15
Côte d'Ivoire	32,4	2	34,4	16,4
Den Centralafrikanske Rep.	7,2	--	7,2	
Djibouti	2,6	--	2,6	0
Etiopien	74,5	1,3	75,8	50
Gabon	2,7	--	2,7	0
Ghana	21,4	--	21,4	14,9
Guinea	21,4	--	21,4	15
Guyana	5,29	--	5,29	5,29
Kap Verde	9,4	--	9,4	8,4
Malawi	8,53	--	8,53	4,5
Mali	29,4	--	29,4	20,4
Mauretanien	11,2	--	11,2	0
Mozambique	52,8	15	67,8	27,5
Niger	15,8	--	15,8	22,9
Rwanda	14,6	10	24,6	
Senegal	27,9	--	27,9	24,3
Sierra leone	8,5	--	8,5	
Tanzania	71,2	--	71,2	43,67
Tchad	16,8	--	16,8	10,4
Uganda	41,06	10	51,06	
Zambia	46,69	7	53,69	
I ALT	593,42	45,3	638,72	312,26

5.2. Bilag 2: Programmernes betydning for lægemiddel- og vaccinationspolitikken

Den alvorlige økonomiske krise i 1980'erne betød, at mange offentlige sundhedscentre i begyndelsen af 1990'erne stod helt uden lægemidler, og lægemiddelindkøbscentralerne var på fallittens rand.

Strukturtilpasningsstøtten fra EF har været afgørende for bestræbelserne på at rette mere varigt op på denne situation.

I den politiske dialog gav flere AVS-regeringer udtryk for en stærk politisk vilje til at overvinde denne krisesituation, og det var et afgørende element, fordi indkøbscentralernes håbløse situation var resultatet af en uhensigtsmæssig politik. Indførelsen af en ny politik baseret på indkøb af livsvigtige lægemidler, brugerbetaling og anden form for dækning af udgifterne samt indførelse af stringente styringssystemer krævede beslutninger, som lå delvist uden for sundhedsministeriernes kompetenceområde. Drøftelserne om strukturtilpasningsreformer var et godt grundlag for tværministerielle beslutninger.

Økonomisk støtte, der hidrørte fra counterpartmidler, blev brugt til at genoprette forsyningssystemerne: tilførsel af driftskapital til indkøbscentralerne og på alle niveauer i sundhedssystemets hierarki og i visse tilfælde også afvikling af intern gæld. Indførelse af nationale procedurer for indkøb af lægemidler sikrede bedre indkøb og væsentligt lavere priser på lægemidler, fordi man valgte ikke-patentbeskyttet medicin, og det gav indkøbscentralerne den nødvendige troværdighed, samtidig med at man opretholdt eller forbedrede kvalitetskontrollen.

Der blev også ydet den nødvendige faglige bistand enten via strukturtilpasningsprogrammet eller med brug af andre instrumenter.

Denne indsats, som i visse tilfælde desuden blev støttet af Verdensbanken, Frankrig eller Nederlandene, gjorde det muligt at genopbygge levedygtige og effektive indkøbscentraler i Benin, Burkina Faso, Cameroun, Côte d'Ivoire, Mali, Madagaskar, Niger, Den Centralafrikanske Republik, Senegal m.fl. og give befolkningen adgang til livsvigtig medicin til overkommelige priser.

Eftersom visse lægemidler, f.eks. vacciner, fortsat skulle være gratis, forlangte EF, at regeringerne opførte udgifterne hertil på statsbudgettet og finansierede dem med dertil øremærkede counterpartmidler.

Burkina Fasos økonomi- og finansminister, Tertius Zongo, udtaler: "Det regionale støtteprojekt, som går ud på at gøre Sahel-landene i Afrika uafhængige på vaccinationsområdet, er bemærkelsesværdigt, fordi det er første gang, en gruppe lavindkomstlande tilskyndes til at lade de løbende udgifter ved de programmer, som er fastlagt i forbindelse med deres politik for sundhedssektoren, opføre som en højt prioriteret post på statsbudgettet.

Det har ikke været nogen let beslutning, men har krævet politisk mod og vilje. I denne proces har de pågældende lande fået budgetstøtte fra Europa-Kommissionen via counterpartmidler fra strukturtilpasningsstøtte til at sikre dækning af budgetposterne til finansiering af vacciner og medicinalvarer.

Et år efter programmets iværksættelse er uafhængighed på vaccinationsområdet i dag et nationalt sundhedspolitisk mål, som ligger inden for rækkevidde. De pågældende lande opererer nu med budgetposter på deres driftsbudgetter, der dækker samtlige vaccinationsbehov (...). Hertil kommer den positive virkning af den dialog, der er etableret dels mellem Sundhedsministeriets forskellige tjenestegrene indbyrdes, dels mellem disse tjenestegrene og Finansministeriet. Denne tværsektorielle dialog er beviset på, at Sahel-landene nu er i stand til selv at gennemføre deres vaccinationsprogrammer."

5.3. Bilag 3: Afprøvning af det nye konditionalitetskoncept i Burkina Faso

Inden for SPA fik EF i 1998 overdraget koordineringen af et forsøgsprojekt, som omfattede ni donorer og tog sigte på at gøre den bistand, der kommer hurtigt til udbetaling, mere effektiv. Projektets mål er følgende: (i) at udvirke, at de lande, hvori strukturtilpasningsprogrammerne gennemføres, bliver bedre i stand til at tilegne sig og overtage reformerne, (ii) at sikre en mere jævn formidling og udbetaling af bistanden med færre afbrydelser ved at anvende flere forskellige betalingsformer, (iii) i højere grad at tage hensyn til de forventede resultater af reformerne end til, hvordan disse resultater nås, og således give reformerne et lidt længere sigte og (iv) at forbedre samordningen mellem donorerne ved hjælp af fælles evalueringsbesøg. Der er til dato gennemført tre sådanne fælles evalueringsbesøg.

De vigtigste konklusioner, der foreløbigt har kunnet uddrages af denne test, er følgende:

Det er meget vigtigt, at landene er i stand til at tilegne sig og overtage reformerne. Alt for ofte opfattes programmerne som et sæt påtvungne reformer, der tjener fjerne og abstrakte mål. En sådan tilegnelse og overtagelse forudsætter først og fremmest, at regeringerne er i stand til at give reformerne et indhold og indlede en politisk debat om målsætningerne og de forventede resultater. Denne debat skal i vidt omfang inddrage de berørte forvaltningsgrene og det civile samfund. Den lukkethed, der stadigvæk alt for ofte præger drøftelserne af programmerne, er katastrofal.

Fokus på reformernes virkninger og overvejelser om, hvorfor de eventuelt ikke har givet de forventede resultater, gør det ikke blot lettere for landene at tilegne sig og overtage reformerne, men også at foreslå strategier, som er afpasset efter de faktiske forhold på stedet og tættere på befolkningens forventninger.

De systemer, der benyttes i dag, og som er baseret på ratevise udbetalinger, er ikke befordrende for en sådan resultatorienteret strategi, men kan tværtimod resultere i meget kortsigtede reformer, der som oftest vil blive opfattet som påtvungne og arbitrære. Der afprøves andre udbetalingssystemer i forbindelse med projektet, som gør det muligt at undgå alt for voldsomme "stop and go"-situationer. De forslag, der præsenteres under punkt 3 i den foreliggende meddelelse, bygger i vidt omfang på dette forsøg.

Samordning mellem donorerne betyder, at man undgår spildtid for landenes forvaltninger, at debatten bliver mere rationel, og at vurderingerne bliver mindre subjektive.

Der er dog tale om en meget kompleks udvikling: det er ikke altid let at finde relevante og fornuftige indikatorer for resultaterne; informationssystemerne er i mange tilfælde utilstrækkelige, men især kræver overgangen fra dialog om reformerne til dialog om resultaterne en gennemgribende holdningsændring hos både regeringerne og donorerne.

Det er vigtigt at tage hensyn til resultaterne af dette forsøg, efterhånden som de foreligger:

- På trods af ønsket om at sætte modtagerlandene bedre i stand til at tilegne sig og overtage reformprogrammerne og i højere grad inddrage det civile samfund må det erkendes, at de aktuelle programmer stadigvæk i høj grad opfattes som påtvunget af donorerne, og der er endnu ikke fundet metoder til at involvere det civile samfund mere eksplicit i processen.
- Med hensyn til iværksættelsen af EF-bistanden må det ligeledes erkendes, at der på trods af de ovennævnte rationaliseringsbestrebelse fortsat stilles alt for mange specifikke betingelser, som modtagerlandenes myndigheder ikke er i stand til at opfylde.

5.4. Bilag 4: Svaghederne ved de nuværende arbejdsmetoder

Kritik af visse metoder og praksis efter den seneste evaluering af de IMF-støttede ESAF-programmer

Den eksterne evaluering af ESAF-programmerne, som blev offentliggjort i 1998, påviste en række svagheder ved de nuværende programmer og indeholdt anbefalinger, som EF i vidt omfang kan tilslutte sig.

Det første problem er, at der ikke i tilstrækkelig grad tages hensyn til programmernes indvirkning på fattigdommen. Der peges på to aspekter: indkomstudviklingen og adgangen til sociale serviceydelser. Det understreges i evalueringen, at det er vigtigt allerede ved reformprogrammernes udformning at være opmærksom på de analyser, der giver mulighed for at identificere de grupper blandt de fattigste, hvis situation kan blive yderligere forværret på grund af de planlagte reformer, og at følge udviklingen i de relative priser nøje.

For det andet understreges det også i evalueringen, at rækkefølgen af reformerne og et lidt længere sigte er vigtige faktorer. En indkomstnedgang kan tilskrives en forkert rækkefølge eller et forkert tempo i gennemførelsen af reformerne. Analysen viser, at den finansielle liberalisering i visse tilfælde blev gennemført for tidligt, forstået på den måde, at den kom før stabiliseringen og endte med at forsinke denne.

For det tredje konstateres det, at modtagerlandene ikke i tilstrækkelig grad tilegner sig og overtager programmerne, og at der tages for ringe hensyn til det civile samfund ved fastlæggelsen af programmets målsætninger. Der er bred enighed både blandt donorerne og modtagerlandene om, at denne tilegnelse og overtagelse er en nødvendig forudsætning for, at reformprogrammerne kan lykkes. Alligevel er det meget vanskeligt at give dette aspekt øget vægt i praksis. Den optimale løsning ville være, at regeringerne opnår bred national opbakning til en udviklingsstrategi baseret på bæredygtig og retfærdig vækst. Det forudsætter imidlertid ændrede metoder både i modtagerlandene og i de internationale institutioner, især IMF.

Den sidste konstatering i evalueringen drejer sig om, at man ikke er tilstrækkeligt opmærksom på korruptionsproblemerne, og at det er vigtigt at støtte institutionerne og de overvågningsmekanismer, der kan give den fornødne garanti for en effektiv anvendelse af de bevilgede midler og en styrkelse af retssystemet.

5.5. Bilag 5: Oversigt over støtten til Middelhavslandene

STRUKTURILPASNINGSPROGRAMMER I DE SYDLIGE OG ØSTLIGE MIDDELHAVSLANDE

	År	Beløb (i mio. ECU)	Instrument – målsætning	Status
Algeriet	1992	70	Importprogram. Counterpartmidler: infrastruktur og socialt boligbyggeri	Gennemført
Algeriet	1996	125	Direkte budgetstøtte (heraf 35 mio. ECU overført fra ovennævnte importprogram). Formål: strukturelle reformer af politikken for socialt boligbyggeri, udenrigshandel, privatisering og social sikring	Under gennemførelse
Jordan	1994	30	Importprogram. Counterpartmidler: den sociale sektor	Gennemført
Jordan	1995	20	Importprogram: Counterpartmidler: den sociale sektor	Gennemført
Jordan	1996	100	Direkte budgetstøtte. Formål: privatisering og omstrukturering af virksomheder, social beskyttelse og fødevarerelskud, befolkningsstrategi	Gennemført
Marokko	1993	80	Importprogram. Counterpartmidler: ikke-lønmæssige udgifter i sundheds- og undervisningssektoren	Gennemført
Marokko	1996	120	Direkte budgetstøtte. Formål: mellemsigtet økonomisk og social strategi, forbedret lovgivningsgrundlag, budgetkonsolidering og –reform, omstrukturering af virksomheder, udvikling af den private sektor	Under gennemførelse
Tunesien	1992	40	Importprogram. Counterpartmidler: jord- og vandbevarende foranstaltninger, integreret udvikling af landdistrikter og byområder	Gennemført
Tunesien	1996	20	Direkte budgetstøtte. Formål: de sociale sektorer (offentlige udgifter, lovgivningsgrundlag), udvikling af den private sektor	Gennemført
Tunesien	1996	100	Direkte budgetstøtte parallelt med ECAL I-lån fra Verdensbanken (tilpasningslån med henblik på erhvervslivets konkurrenceevne). Formål: omstrukturering af virksomheder, udenrigshandel, finansiel sektorreform, sikring af de sociale udgifter	Gennemført