



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 25.7.2002
KOM(2002) 429 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

FATTIGDOMSBEKÆMPELSE I LANDDISTRIKTER
Det Europæiske Fællesskabs politik og tilgang til udvikling i landdistrikter og
bæredygtig forvaltning af naturressourcer i udviklingslandene

INDHOLDSFORTEGNELSE

Resumé.....	3
Del 1 – Formål og kontekst.....	4
1. Formål.....	4
2. Kontekst.....	4
3. Begrundelse for at fokusere på landdistrikter.....	4
4. Fattigdom på landet.....	6
5. Ændret tilgang til udviklingen på landet.....	7
Del 2 - EF's politik og strategi.....	7
6. Politiske mål.....	7
7. Indsatser til støtte for reduktion af fattigdommen på landet.....	8
7.1. Støtte til økonomiske politikker for at muliggøre en bredt baseret vækst.....	8
7.2. Fremme af en mere ligelig adgang til produktive aktiver, markeder og ydelser.....	11
7.3. Investering i menneskelig kapital.....	12
7.4. Fremme af en bæredygtig forvaltning af naturressourcerne.....	12
7.5. Forvaltning af risici og etablering af sikkerhedsnet.....	13
7.6. Opbygning af mere effektive, ansvarlige og decentraliserede institutioner.....	14
8. EF's strategi til fattigdomsreduktion i landdistrikter.....	15
8.1. Ledende principper.....	16
8.2. Landprogrammering.....	17
8.3. Indsatser på regionalt plan.....	18
8.4. Indsatser på internationalt plan.....	19
9. Politisk kohærens og komplementaritet.....	19
9.1. Politisk kohærens.....	19
9.2. Komplementaritet med EU-medlemsstaterne og andre større donorer.....	22

Resumé

Fattigdomsbekæmpelse er det centrale mål for EF's udviklingspolitik, og der er behov for en bredere og mere systematisk tilgang til behandling af udviklingsproblemerne på landet: (i) fattigdom og sult er især et problem i landdistrikterne; (ii) miljønedbrydning bliver mere og mere alvorlig i landområderne og er nært forbundet med fattigdomsproblemet; (iii) landbruget er grundlaget for økonomisk vækst i mange udviklingslande og for deres integration i verdensøkonomien; og (iv) udviklingen i landdistrikterne kan være en afgørende faktor i begrænsningen af uligheder og konflikter.

Denne meddelelse indeholder en gennemgang af EF's politik og tilgang til udvikling i landdistrikter i udviklingslandene, hvor fattigdomsbekæmpelse, fødevarer sikkerhed og bæredygtig forvaltning af naturressourcer indgår som led i en sammenhængende ramme.

Fattigdommen på landet er et mangesidet problem, der indebærer lave indkomster, ulige adgang til produktive aktiver, lavstatus for sundhedsuddannelse og ernæring, udpining af naturressourcer, sårbarhed over for risici og svag politisk indflydelse. I strategier til reduktion af fattigdommen på landet må der derfor tages fat om alle disse problemer, og der må tages hensyn til diversiteten i landdistrikterne og blandt befolkningsgrupperne på landet samt til, hvordan fattigdommen ændrer sig her.

I modsætning til tidligere praksis opfordres der i denne meddelelse til en generel tilgang til udvikling i landdistrikterne. Der skal arbejdes inden for de eksisterende rammer for politikker, institutioner og programmer, og reduktion af fattigdommen på landet, fødevarer sikkerhed og bæredygtig forvaltning af naturressourcer skal inddrages. I meddelelsen er der identificeret seks politikområder, hvor det er nødvendigt at gøre en indsats: (i) støtte til økonomiske politikker for at skabe mulighed for en bredt baseret vækst; (ii) sikring af en mere ligelig adgang til produktive aktiver, markeder og serviceydelser; (iii) investering i menneskelig kapital; (iv) fremme af en mere bæredygtig forvaltning af naturressourcer; (v) risikoforvaltning og sikkerhedsnet; og (vi) opbygning af mere effektive, ansvarlige, decentraliserede og nærdemokratiske institutioner.

På nationalt plan vil der blive inddraget mange former for indsatser til at støtte reduktionen af fattigdommen på landet i EF's landestrategier. Disse indsatser vil blive fastlagt på grundlag af en nærmere analyse af fattigdommen her. EF vil deltage i drøftelser om strategidokumenter om fattigdomsbekæmpelse og vil især være opmærksom på, hvordan spørgsmål om fattigdommen på landet kan behandles. EF vil i stigende grad gå over til at støtte sektororienterede tilgange, hvor der er bestemte betingelser til stede, og styrke samarbejdet med ikke-statslige aktører som for eksempel den private sektor, civilsamfundet og ngo'er. Her spiller decentralisering en afgørende rolle, hvis indsatsen skal kunne fremmes, katalyseres og koordineres.

På det regionale plan vil EF fokusere på at fremme den regionale integrationsproces og løse grænseoverskridende problemer. På internationalt plan vil EF støtte tilvejebringelse af en række globale offentlige goder, som er anført i denne meddelelse.

I meddelelsen gennemgås også spørgsmålet om kohærens i EF's politik med hensyn til reduktion af fattigdommen på landet og fødevarer sikkerhed.

Det 1 – Formål og kontekst

1. Formål

Tiltagene inden for udvikling i landdistrikterne har udviklet sig betydeligt over de sidste femogfyrre år. Med vedtagelsen af internationalt godkendte udviklingsmål og -målsætninger og med udviklingslandenes stigende brug af brede nationale udviklingsstrategier eller strategier til bekæmpelse af fattigdom, anser Kommissionen det nu for at være på tide at fremsætte en EF-politik og en tilgang til udviklingen i landdistrikter, som bygger på international konsensus om bedste praksis. Med denne meddelelse ønsker Kommissionen at sætte en stopper for manglende koordinering og sammenhæng i indsatserne fra EF's side i landdistrikterne og skabe en sammenhængende strategisk ramme for: (i) inddragelse af fattigdomsreduktion, fødevarerikkerhed og forvaltning af naturressourcer; (ii) opstilling af et sammenhængende sæt af politikker, der vedrører udviklingen i landdistrikter (med særlig fokus på vigtige policy-emner); (iii) løsning af multidimensionale behov og problemer for den fattige landbefolkning; og (iv) en effektiv anvendelse af de mange EF-finansieringsinstrumenter.

Denne meddelelse er baseret på et policy-arbejde, der er udført gennem de sidste tre år med bred deltagelse inden for Kommissionen og aktiv støtte fra EU-medlemsstaterne, som i betydelig grad har støttet processen vedrørende policy-udvikling. I meddelelsen gives der en bred oversigt over resultaterne af dette arbejde¹.

2. Kontekst

Det Europæiske Fællesskabs udviklingspolitik støtter millennium-udviklingsmålene og er baseret på det centrale mål at reducere fattigdom². I erkendelse af hvor stor betydning en reduktion af fattigdommen i landområder har, har EF fastlagt udvikling i landdistrikter og fødevarerikkerhed som et af de seks prioriterede områder for EF's udviklingssamarbejde. Dette afspejler også, hvor stor betydning udviklingen i landdistrikterne har for økonomisk vækst og bæredygtig forvaltning af miljøet.

3. Begrundelse for at fokusere på landdistrikter

Fattigdom/fødevarerikkerhed

Det anslås, at der er 1,2 milliarder mennesker, der lever i yderste fattigdom for mindre end én dollar om dagen. Hen ved 800 millioner mennesker i udviklingslandene er underernærede, hvilket betyder, at de er ude af stand til at skaffe sig mad nok til at kunne opfylde deres basale ernæringsmæssige behov.

Fattigdom og sult er primært et problem i landdistrikterne. For øjeblikket lever tre fjerdedele af de mennesker, der lever i yderste fattigdom, i landområder. Selv om dette tal vil falde i takt med den voksende urbanisering, forventes andelen af fattige, der bor i landområder, at være så høj som 60% i 2025³. For det enkelte hushold skyldes fødevarerikkerhed normalt, at der er utilstrækkelige indtægter og utilstrækkelig produktion, og det er derfor grundlæggende et udslag af fattigdom.

For effektivt at kunne bekæmpe fattigdom og sult er det vigtigt at koncentrere udviklingsbestræbelserne om landdistrikter, hvor størstedelen af de fattige lever. Millennium-udviklingsmålene vil ikke kunne nås, hvis der ikke hurtigt gøres fremskridt indenfor fattigdomsreduktionen i landområder.

¹ Oplæg med politiske retningslinjer for udvikling i landdistrikter - feb. 2000, og sektorpolitiske og -strategiske oplæg (landbrug, husdyrhold, fiskeri, skovbrug og landbrugsforskning) - okt. 2000

² Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om Det Europæiske Fællesskabs udviklingspolitik. KOM (2000) 212 af 26. april 2000.

³ Den Internationale Fond for Landbrugsudvikling, rapport om fattigdom i landdistrikter fra 2001.

Miljø

Landdistrikterne bliver udsat for mere og mere alvorlige miljøproblemer. I løbet af det sidste halve århundrede er mere end en fjerdedel af verdens 8,7 milliarder ha landbrugsjord, græsarealer og skovområder blevet ødelagt. Knapheden på frisk vand truer i alvorlig grad fødevarer sikkerheden, og mere end 70% af verdens fiskerikilder er overudnyttede. Miljønedbrydning truer levebrødet og produktionskapaciteten i landdistrikterne og resulterer i et hastigt tab i global biodiversitet og genetiske kilder.

Denne alarmerende situation er endnu en god grund til at koncentrere udviklingssamarbejdet om landdistrikterne. Det står nu klart, at der er en nær forbindelse mellem fattigdommen på landet og miljønedbrydning, og at disse problemer må løses på en integreret måde ved at beskytte og udvide miljøværdigrundlaget for den fattige landbefolkning.

Behovet for økonomisk vækst

En tredje grund til at prioritere udviklingen i landdistrikterne er, at landbruget og landbrugsøkonomien er lokomotivet for økonomisk vækst i mange udviklingslande og grundlaget for deres integration i verdensøkonomien. De produktive sektorer i landdistrikterne, som står for en væsentlig del af nationalindkomsten, beskæftigelsen og eksporten, kræver derfor vedvarende støtte, hvis der skal sikres en bred vækst.

Behovet for mere retfærdige og åbne samfund

Fredelige, retfærdige og åbne samfund er en forudsætning for at kunne reducere fattigdommen på landet. Det indebærer sikring af menneskerettigheder, borgerlige frihedsrettigheder, retsstaten og politisk repræsentation for alle dele af samfundet samt fremme af god regeringsførelse og ansvarlighed i forvaltningen. Fremfor alt er det af afgørende betydning at forebygge konflikter, idet de er en alvorlig trussel mod national udvikling og fattigdomsreduktion.

Ved at skabe sammenhæng i støtten til udviklingen i landdistrikter kan nogle af grundårsagerne til konflikter i udviklingslandene undgås (f.eks. den ulige adgang til naturressourcer). Udviklingen i landdistrikter kan også spille en nøglerolle i nedbringelsen af uligheder mellem regioner og etniske grupper, styrkelsen af institutioner for fattige befolkningsgrupper, udviklingen af samfundsstrukturer, forbedringen af regeringsførelsen, kapacitetsopbygningen og løsningen på migrationsproblemer.

Behovet for fattigdomsorienterede politikker og strategier

På trods af deres betydning er der en tendens til at overse landdistrikterne i udviklingsstrategierne hos både regeringer og donorer.

De statslige politikker i udviklingslandene har haft en tendens til at se skævt til behovene i landdistrikterne. Regeringerne har ofte koncentreret de offentlige udgifter og ydelser om bymæssige bebyggelser og har skadet udviklingen i landdistrikterne gennem uhensigtsmæssige politikker og institutioner som for eksempel prisforvridninger (gennem diskriminerende beskatning og overevaluering af valutakursen), alt for stor tillid til bekostelige, ineffektive og stærkt centraliserede, halvstatslige organisationer samt skadelige jord- og landbrugspolitikker, der begrænser adgang til og investering i jord. I de seneste år har der været visse fremskridt med hensyn til at afhjælpe disse uligheder takket være reformer på områder som strukturel tilpasning og liberalisering.

I de nationale udviklingsstrategier eller nationale fattigdomsbekæmpelsesstrategier (PRSP), som bliver vedtaget i flere og flere udviklingslande, indgår der i langt højere grad fattigdomsreduktion, som giver større mulighed for at afhjælpe fattigdommen på landet. Det er dog værd at bemærke, at der i de eksisterende strategier er en tendens til at fokusere på makroøkonomisk forvaltning og udgifter til det sociale område, og at der endnu er relativt lille opmærksomhed omkring de specifikke behov i landdistrikterne, hvor hovedparten af de fattige lever.

De store donorerers udviklingssamarbejdsstrategier giver heller ikke tilstrækkelig prioritet til reduktion af fattigdommen på landet. Bistanden til udvikling i landdistrikter er generelt faldet, og der har været et særligt markant fald i bistanden til landbruget, som nu er på kun omkring en tredjedel af niveauet sidst i 1980'erne. Dette skyldes hovedsageligt en svag indsats fra landsektorernes side, uholdbare donorstyrede, integrerede eller enkeltstående projekter, og at bybefolkningen er mere synlig og har større politisk indflydelse. For at kunne nå millennium-udviklingsmålene vil det være vigtigt at få vendt disse tendenser og øge investeringen i landområderne.

4. Fattigdommen på landet

Fattigdommen på landet er et komplekst og mangesidet problem og er karakteriseret ved blandt andet:

- (1) Lav indkomst og lavt forbrug som følge af den lave produktivitet i aktiviteterne i landdistrikterne. *Den fattige landbefolkning er låst fast i aktiviteter med lav produktivitet, fordi de mangler tilstrækkelig adgang til markeder, teknologier og serviceydelser. U hensigtsmæssige regeringspolitikker og ineffektive offentlige institutioner har ofte været med til yderligere at underminere produktiviteten.*
- (2) Ulighed med hensyn til ejerskab og adgang til produktive aktiver. *Fattigdommen på landet er især vanskelig at overvinde, når der er store uligheder med hensyn til ejerskab og adgang til produktive aktiver som for eksempel jord, kapital og infrastruktur.*
- (3) Dårlig sundhed, uddannelse og ernæringstilstand hos landbefolkningen. *Dårlig sundhed, uddannelse og ernæringstilstand begrænser menneskets evner og mulighed for at arbejde produktivt.*
- (4) Udpining af naturressourcer, som er selve grundlaget for at kunne opretholde livet i landområderne: *Der er en nær forbindelse mellem fattigdom og miljønedbrydning, hvilket bliver drøftet i bilag 1.*
- (5) Sårbarhed over for risici: *Den fattige landbefolkning er udsat for mange risici, herunder menneskeskabte katastrofer og naturkatastrofer, pest, sygdomme og økonomiske rystelser.*
- (6) Svag politisk indflydelse hos den fattige landbefolkning: *Den fattige landbefolkning har meget mindre politisk indflydelse end den mere højrøstede, synlige og organiserede bybefolkning. Resultatet er, at deres behov ofte bliver overset i den politiske beslutningstagning.*

I strategier til bekæmpelse af fattigdommen på landet må disse seks grundlæggende problemer, som er fælles for de fleste af udviklingslandene, tages op. Strategierne bør dog også afspejle diversiteten i landdistrikterne og de socioøkonomiske forskelle i befolkningen. Globalt set er der store forskelle på de problemer, som landdistrikterne i forskellige regioner står over for (se bilag 4). På nationalt plan er der store forskelle mellem landdistrikterne, hvilket afspejler forskelle i adgangen til markeder, jordens landbrugsmæssige potentiale og lokalbefolkningens levevis og traditioner. Det er også vigtigt at tage hensyn til forskelle mellem socioøkonomiske grupper inden for et givet lokalsamfund og give passende støtte til de mest sårbare grupper, hvilket blandt andet er jordløse, hyrder, etniske minoriteter, oprindelige folk, hushold med kvindeligt overhoved og aids-ramte husholdninger, gamle, flygtninge og internt fordrevne personer.

De problemer, som kvinder står over for, bør i særlig grad tilgodeses i strategier til reduktion af fattigdommen på landet. Kvinder er særligt hårdt ramt i landbosamfund, som regel er deres ernæring dårligere, de har en højere arbejdsbyrde og mindre adgang til sundhed og uddannelse, de har ingen sociale og økonomiske muligheder og lider under at være marginaliseret i beslutningstagningen og vigtige lokale institutioner.

I løbet af de kommende årtier vil landdistrikterne undergå en hurtig forandring som følge af mange forskellige processer, for eksempel klimaændringer, globalisering, privatisering, decentralisering, urbanisering, diversificering, teknologiske ændringer, HIV/AIDS og konflikter. Nogle af disse processer giver mulighed for en reduktion af fattigdommen på landet, mens andre udgør alvorlige trusler. I strategier til reduktion af fattigdommen på landet må der tages hensyn til de ændrede forhold.

5. Ændret tilgang til udviklingen på landet

For at kunne afhjælpe fattigdommen i landdistrikterne er det nødvendigt at styrke den brede vifte af sektorer, som udgør økonomien her. Landbrugssektoren har en særlig prioritet, fordi den (i) i væsentlig grad bidrager til nationalindkomsten, eksporten, beskæftigelsen, investering/opsparinger, (ii) danner grundlag for levebrødet for størstedelen af den fattige landbefolkning og (iii) stimulerer væksten i ikke-landbrugssektoren. Ud over landbruget er der mange andre sektorer, der spiller en afgørende rolle i reduktionen af fattigdommen på landet. Der er tale om sundhed og uddannelse, vand og sanitet, transport og kommunikation samt forvaltning af naturressourcer. Også bredere makroøkonomiske politikker må tages med i betragtning, fordi de har en stor indflydelse på økonomierne på landet.

Det er et faktum, at en reduktion af fattigdommen på landet kræver en samordnet indsats inden for mange sektorer, og det er vigtigt at undgå faldgruberne fra tidligere tilgange. Erfaringer fra de sidste 45 år viser, at det er usandsynligt, at enkeltstående projekter eller komplekse, multisektorale og områdebaserede udviklingsprojekter for landdistrikter bliver vellykkede, og at udviklingen på landet ikke længere bør behandles som en særskilt aktivitet (se bilag 2).

Følgelig opfordres der i denne meddelelse til en generel tilgang til udviklingen i landdistrikter, og der insisteres på, at reduktion af fattigdommen på lande og en bæredygtig forvaltning af naturressourcer bliver inddraget i den eksisterende ramme for nationalt ejede politikker, strategier og programmer og den brede vifte af organisationer i offentligt, privat og civilsamfundsmæssigt regi, som opererer i landdistrikter. Det er vigtigt at have et overordnet syn på denne ramme og at inddrage målene for bekæmpelse af fattigdom på landet og for en bæredygtig forvaltning af naturressourcer i alle relevante politikker, programmer og institutioner. I den forbindelse er det af særlig stor betydning med nye tilgange som for eksempel nationale fattigdomsbekæmpelsesstrategier, sektororienterede tilgange, decentralisering og forbindelser mellem by og land.

I tilgange til udvikling i landdistrikter må det erkendes, at land- og byområder bliver stadig mere forbundne. Med udviklingen bliver der en tendens til, at landdistrikterne bevæger sig væk fra subsistenslandbrug til de mere diversificerede og kommercielle aktiviteter, der er knyttet til urbane markeder. Denne bevægelse er karakteriseret ved en vækst i beskæftigelsen uden for landbruget, udvikling af sekundære byer og af landbrug omkring byerne, vandring fra land til by og fra fjerntliggende og lavpotentielle mod højpotentielle landdistrikter. Dette fører til udvikling af bredere, mere konkurrencedygtige og bedre integrerede markeder, og det øger de økonomiske muligheder. I politikker og strategier må der tages passende hensyn til disse ændringer og de stærkere forbindelser mellem by og land - hvilket giver mange muligheder for reduktion af fattigdommen - som er til gensidig fordel for befolkningen i byen og på landet.

Del 2 - EF's politik og strategi

6. Politiske mål

Som det er fastsat i målene for Det Europæiske Fællesskabs udviklingspolitik samt i dets indsats for en bæredygtig social, økonomisk og miljømæssig udvikling, vil Det Europæiske Fællesskab forsøge at sikre, at der bliver lagt passende vægt på udvikling i landdistrikterne i de nationale udviklingsrammer og -politikker. Det overordnede mål for støtten til udvikling i landdistrikterne vil være fattigdomsreduktion. Ud fra de seks årsager til fattigdom på landet, der fremgår af afsnit fire, vil de særlige mål for EU's støtte til landdistrikter være at:

- (1) **Fremme en bredt baseret økonomisk vækst på landet**
ved at støtte passende økonomiske og sektororienterede politikker.
- (2) **Sikre mere ligelig adgang til produktive aktiver, markeder og ydelser**
med fokus på jord, finansiering og infrastruktur på landet.
- (3) **Støtte menneskelig og social udvikling**
ved investering i menneskelig kapital på områderne sundhed, uddannelse, ernæring, befolkning samt vand og sanitet.
- (4) **Sikre en bæredygtig forvaltning af naturressourcerne**
ved at sætte ind på vigtige politiske og tværgående emner, institutionel reform samt udvikling og udbredelse af passende teknologier.
- (5) **Mindske sårbarhed over for risici**
ved at forvalte risici og etablere sikkerhedsnet.
- (6) **Imødegå den sociale og politiske udstødning af den fattige landbefolkning**
ved at bygge mere effektive, ansvarlige, decentraliserede og nærdemokratiske institutioner.

7. Indsatser til støtte for reduktion af fattigdommen på landet

I de følgende afsnit beskrives det, hvilke indsatstyper EF kan støtte inden for hvert af de seks områder. EF erkender, at det ikke kan intervenere på alle disse områder på én gang, og at der må ske en nøje prioritering af indsatserne efter en detaljeret analyse af situationen i det enkelte land (i forbindelse med opstilling/revision af EF's landstrategier), hvis ressourcerne skal kunne udnyttes så effektivt som muligt og indvirkningen på reduktionen af fattigdom på landet maksimeres.

7.1. Støtte til økonomiske politikker for at muliggøre en bredt baseret vækst

Økonomisk vækst er vigtig for at hvis fattigdommen på landet skal kunne reduceres. Men udbyttet af væksten bliver ofte uligeligt fordelt og kommer ikke altid den fattige landbefolkning til gode. Derfor vil EF tilskynde regeringerne til at indføre politiske foranstaltninger, der har to væsentlige mål: (i) at muliggøre økonomisk vækst i landdistrikter, (ii) at sikre den fattige landbefolkning del i udbyttet fra væksten. De vigtigste policy-emner bliver drøftet i det følgende og falder ind under to hovedområder: økonomiske politikker og sektororienterede politikker:

7.1.1. Økonomiske politikker

EF vil støtte politiske foranstaltninger på følgende områder:

- **Makroøkonomisk forvaltning**

Lande, der har nået makroøkonomisk stabilitet (lave rentesatser, begrænset inflation og relativt stabile valutakurser), oplever generelt stærkere vækst og fattigdomsreduktion.

Fjernelse af prisforvridninger og andre uhensigtsmæssige politikker

Landområderne har lidt under virkningerne af overevaluerede valutakurser, priskontrol og høj beskatning af landbrugsinput og -eksport. Mange lande har gjort fremskridt og fjernet disse uhensigtsmæssige politikker, men der mangler stadig en del i reformerne.

- **Liberalisering af samhandelen**

De fremskridt, der er gjort i flere udviklingslande med at åbne markeder for verdenshandlen, har generelt haft positive virkninger i landområderne, som nyder godt af stærkere eksportfremmende tiltag og lavere priser på input. Der er dog stadig visse risici. Mange af producenterne i landdistrikterne, særligt i de mindst udviklede lande (LDC), har ikke været i stand til at konkurrere på verdensmarkedet. Derfor vil EF yde støtte til handelsudvikling og -indsatser for at fremme konkurrenceevnen i økonomierne i landdistrikterne. Dette vil omfatte infrastrukturudvikling, markedsinformation, forbedringer af regelrammen og kapacitetsopbygning i handelsrelaterede serviceydelser og administration, både på nationalt og regionalt plan. Samtidig har EF forsøgt at forbedre adgangen til markederne i EU for produkter, der har oprindelse i udviklingslandene, især i de mindst udviklede lande.

- **Privatisering og markedsliberalisering**

EF vil støtte videre privatiserings- og markedsliberaliseringsreformer i udviklingslandene som et middel til at forbedre effektiviteten i serviceydelserne, til at tilskynde til udvikling ledet af den private sektor og til at spare på de offentlige ressourcer, så de kan benyttes til væsentlige funktioner, som har med offentlige goder og fattigdomsreduktion at gøre. EF er klar over, at privatisering og liberalisering forudsætter en omdefinering af statens rolle (se bilag 2), og at det må forvaltes omhyggeligt og ske efter et nøje fastlagt mønster for at mindske de negative konsekvenser. Især må liberalisering ledsages af indsatser, der kan skabe de rette betingelser for en afbalanceret og miljømæssigt bæredygtig markedsstyret udvikling. Det er i den forbindelse af særlig stor betydning at tilvejebringe infrastruktur i landdistrikterne.

- **Budgetressourceallokering**

EF vil drøfte budgettet med den enkelte regering i forbindelse med fattigdomsbekæmpelsesstrategierne og de sektororienterede tilgange. Formålet vil være at gennemgå prioriteterne for de offentlige udgifter - under behørig hensyntagen til udvikling i landdistrikterne - for at sikre, at ressourcerne går til de aktiviteter, der er mest relevante for fattigdomsreduktion og levering af offentlige goder. EF vil også støtte indsatser, der kan styrke forvaltningen af de offentlige udgifter og ansvarlighed inden for de offentlige finanser.

7.1.2. Sektorpolitikker

Et af hovedkravene for at kunne reducere fattigdommen på landet er, at produktiviteten øges i naturressourcesektorerne. En bæredygtig stigning i produktiviteten er afgørende for, at der kan sættes skub i indkomsten, at der bliver mulighed for yderligere produktionsstigninger (under hensyntagen til, at naturressourcerne er tæt på grænsen for deres udnyttelse), og at der bliver plads til diversificering. Ud over at hæve produktiviteten i landbruget vil EF fremme indkomstdiversificering i landdistrikter ved at støtte væksten i sektorer uden for landbruget.

- **Landbrugssektorpolitikker**

EF's politik og strategi for landbrugssektoren er koncentreret om forbedring af det politiske miljø for landbruget, fremme af markedsadgang, støtte til producentsammenslutninger og styrkelse af produktionsstøtteordninger, herunder forskning og rådgivning, inputlevering, kunstvanding, forarbejdning af afgrøder, markedsføring og finansiering. Generelt vil EF hjælpe regeringerne med at tilvejebringe offentlige goder, fremme udvikling af private serviceydere og gradvis indføre omkostningsdækning.

EF vil lægge særlig vægt på at støtte landbrugsforskning og rådgivning, da det har vist sig at kunne øge landbrugsproduktiviteten, bevare naturressourcer og afhjælpe fattigdom på landet. Eftersom en forbedret landbrugsteknologi er et globalt offentligt gode, vil EF støtte forskning på internationalt, regionalt og nationalt plan. EF vil koncentrere sin bistand om støtte til efterspørgselsbaseret landbrugsforskning, som er relevant for den fattige landbefolkningens behov, om større deltagelse af landmænd på alle trin i forskning og rådgivning og om bedre forbindelser mellem nationale, regionale og internationale forskningsinstanser.

I landbrugsinvesteringerne har der været en tendens til at fokusere på højpotentielle områder for at opnå det størst mulige udbytte. Der er imidlertid også god grund til at øge investeringen (og opnå et rimeligt udbytte) i lavpotentielle områder, hvor befolkningspresset er ved at stige, og hvor virkningen af fattigdom og miljønedbrydning generelt er mere alvorlig. I praksis er det at finde en passende balance mellem investering i højpotentielle og lavpotentielle områder meget afhængigt af landespecifikke faktorer.

- **Husdyrsektorpolitikker**

Kvæghold er af særlig stor betydning for den fattige landbefolkning, fordi det giver en indkomst og en sikkerhed samt trækraft og gødning. Efterspørgslen efter husdyrprodukter stiger hurtigt i udviklingslandene som følge af stigende indkomster og urbanisering. Den største politiske udfordring vil være at sikre, at denne vækst kommer de fattige til gode, og at den kan gøre det på en miljømæssigt bæredygtig måde. I EF's politik og strategi for kvæghold fokuseres der på at forbedre fattigdomsorienterede husdyrydelser, fremme markedsadgang, styrke producentsammenslutninger, sørge for efterspørgselsbaseret forskning, behandle dyresygdomme, overvinde miljø- og fødevarerikkerhedsproblemer og sikre en bæredygtig forvaltning af græsningsarealer.

- **Fiskerisektorpolitikker**

Det anslås, at en milliard mennesker er afhængige af fiskeriet som grundlag for deres fødevarerikkerhed og primære proteinkilde. For hovedparten af fiskebestanden i verden (såvel i hav som i ferskvand) er der imidlertid tale om overfiskeri og på grænsen til rovdrift. Det er derfor en politisk prioritet at opnå en bæredygtig og afbalanceret forvaltning af fiskebestanden med inddragelse af befolkningen og en omhyggelig vurdering af situationen. Endvidere vil EF hjælpe de fattige befolkningsgrupper med at tage del i bæredygtig udvikling af akvakultur, som kan være et supplement til det traditionelle fiskeri. Af en meddelelse for nylig om fiskeri og fattigdom⁴ fremgår, hvad der er EF's politik i den forbindelse.

- **Skovsektorpolitikker**

Skovene er vitale kilder for landbefolkningen og giver indtægter, ly, føde, brændsel og foder. EF's politiske og strategiske prioriteter for skovsektoren er at forbedre politikker og regulering for at fremme en bæredygtig praksis for skovforvaltning og for at fremme folkelig deltagelse i skovforvaltning og -bevaring. EF tager sig i stigende grad af handelsproblemer, hvor der er særlig fokus på ulovlig skovning og på håndhævelse af lovgivning vedrørende skove.

- **Støtte til sektorer uden for landbruget**

EF vil støtte udvikling af sektorer uden for landbruget, som er en stadig vigtigere indkomstkilde for den fattige landbefolkning. I støtten vil der blive fokuseret på udvikling af et erhvervsfremmende miljø, styrkelse af producentsammenslutninger og fremme af virksomhedsivrærssættelse i landdistrikter gennem tilbud om kredit, uddannelse og iværksætterrådgivning. Der vil blive ydet støtte til udvikling af byer i landdistrikter som et middel til at etablere vækstcentre for sektorer uden for

⁴ Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om fiskeri og fattigdomslempelse. KOM (2000) 724 af 8. november 2000.

landbruget og til at sætte fokus på beskæftigelse, markeder og serviceydelser. EF's støtte til infrastruktur i landdistrikter (især transport, energi og vand) og uddannelses tilbud på landet er også relevant for udvikling af sektorer uden for landbruget.

7.2. Fremme af en mere ligelig adgang til produktive aktiver, markeder og ydelser

Væksten i landdistrikterne vil kunne få større indflydelse på fattigdommen, hvis der er mindre ulighed i adgangen til produktive aktiver, markeder og ydelser. I den forbindelse spiller decentralisering en nøglerolle. EF vil forsøge at afhjælpe disse uligheder inden for en række områder, især med hensyn til jord, finanser og infrastrukturpolitik.

• Jordspørgsmål

Spørgsmål om jordbesiddelse og adgang til jord er helt centrale for fattigdommen i landdistrikter og for naturressourceforvaltning. De fattige har brug for adgang til jord og for sikre, veldefinerede rettigheder, som de kan håndhæve, hvis de skal kunne forvalte naturressourcer på en bæredygtig måde og investere i jordforbedringer. Jord er også en sikkerhed for de fattige og er ofte nødvendig, hvis de skal kunne få adgang til kredit. En skæv fordeling af ejendomsretten til jord og manglende adgang til jord for fattige befolkningsgrupper er i mange samfund en af de vigtigste årsager til sociale konflikter og manglende stabilitet. I de samfund, hvor der er traditionelle jordbesiddelsesforhold, er der ofte tilstrækkelig sikkerhed og fleksibilitet til at dække de daglige fornødenheder. Især sædvaneret kan sikre sekundære rettigheder over jord, som de mest sårbare ofte er afhængige af. I en række lande er ejendomsretten til jord imidlertid stadig en alvorlig hindring for investering, bæredygtig naturressourceforvaltning og økonomisk udvikling.

EF vil bistå ved udarbejdelse og implementering af jordreformer, forudsat at det sker med folkelig deltagelse, at det er baseret på en bred social konsensus hos nøgleaktørerne, og at det understøtter de politikker, der (i) er direkte rettet mod at forbedre og sikre adgangen for den fattige landbefolkning, (ii) respekterer de eksisterende rettigheder, (iii) er omfattende (dvs. omhandler sikkerhed for jordbesiddelse i såvel land- som byområder), og (iv) udgør en ramme for sameksistensen af mange forskellige jordbesiddelsessystemer og gradvis udvikling mod større sikkerhed).

EF's støtte vil være koncentreret om (i) policy-udvikling for jord og lovændringer, (ii) institutionel styrkelse af jordadministration, (iii) landmåling og skødetildeling, (iv) styrkelse af rammerne for forvaltning af fælles ejede og (v) køb af jord til omfordeling ved at stille budgetmidler til rådighed herfor. Der vil især blive taget hensyn til særlige problemer for kvinder, oprindelige folk og hyrder for at sikre dem adgang til jord.

I de lande, hvor der er store uligheder med hensyn til jordbesiddelse, og dette er en alvorlig hindring for at kunne reducere fattigdommen på landet, kan EF støtte rimelige og omkostningseffektive programmer om omfordeling af jord, forudsat at de gennemføres uden konfiskation og med befolkningens deltagelse.

• Finansiering

Den fattige landbefolkning har brug for adgang til opsparing og kredit for at kunne drage fordel af markedsføring og investeringsmuligheder, udjævne forbruget og forvalte risici. De har imidlertid ikke fået en ordentlig behandling af bankerne på grund af de høje drifts- og transaktionsomkostninger i landområderne, mangel på sikkerhed, høj risiko og uhensigtsmæssige regeringspolitikker med for eksempel subsidierede rentesatser. I de seneste ti år er der gjort værdifulde fremskridt med hensyn til finansielle ydelser til den fattige landbefolkning, idet der er indført mikrofinansielle institutioner. EF

vil yde støtte til en udbygning af disse ydelser og vil lægge særlig vægt på en styrkelse af den institutionelle kapacitet og finansielle levedygtighed hos mikrofinansielle operatører.

- **Økonomisk og social infrastruktur i landdistrikter**

De isolerede samfund på landet har kun lille adgang til markeder, serviceydelser, information, institutioner og politisk indflydelse. Det er derfor et hovedkrav, at der findes infrastruktur (herunder veje, vandforsyning og kunstvanding, energi, telekommunikation, skoler og sundhedsfaciliteter), hvis fattigdommen i landdistrikterne skal reduceres. EF vil bidrage til finansieringen af infrastruktur, når det er et omkostningseffektivt middel til at reducere fattigdommen her. Hovedvægten vil blive lagt på at udvikle billige infrastrukturløsninger for fjerntliggende samfund på landet, at sikre effektiv drift og vedligeholdelse af infrastruktur og at fremme befolkningens deltagelse i udarbejdelse, anlæg, drift og vedligeholdelse af infrastrukturprojekter.

Adgang til energiforsyning er af særlig stor betydning for en bæredygtig udvikling i landdistrikter, både for økonomien (landbrugsproduktion og forarbejdning, transport og virksomhedsudvikling) og for de enkelte husholds behov (primært til madlavning og opvarmning). I EF's støtte vil der blive fokuseret på udvikling af politikker, der har til formål at give adgang til energiforsyning af enhver art (bedre energiudnyttelse, moderne energiforsyning fra såvel fossile brændstoffer som vedvarende energi) og bedre forvaltning og anvendelse af biomasse.

7.3. Investering i menneskelig kapital

For at kunne reducere fattigdommen i landdistrikter er det vigtigt at forbedre sundhed, uddannelse og ernæringstilstanden hos landbefolkningen. Det er nødvendigt med store investeringer for at forbedre dækning og kvalitet af sundheds- og uddannelses tilbud og kunne tilbyde dem til overkommelige priser.

I uddannelsessektoren vil EF's støtte fokusere på en styrkelse af forvaltning og levering af uddannelses tilbud, på mobilisering af ressourcer og forbedring af skolebygninger i fjerntliggende områder, personaleuddannelse, karriereudvikling samt foranstaltninger, der kan opmuntre piger, etniske minoriteter og andre dårligt stillede grupper til at starte og fortsætte i skolen.

I sundhedssektoren vil EF's støtte fokusere på en styrkelse af de offentlige sundhedssystemer og skaffe adgang for alle til vigtige ydelser. Det er især tiltag til bekæmpelse af alvorlige overførbare sygdomme (hiv/aids, malaria og TB), til forbedring af ernæringen og til mindskelse af mødre- og børnedødelighed, der i særlig grad kan komme den fattige landbefolkning til gode⁵. Endvidere vil EF fremme tilbud om reproduktive sundhedsydelser og information om familieplanlægning for at give alle hushold på landet mulighed for på grundlag heraf at vælge, hvor mange børn de vil have og hvornår. Der vil også blive lagt stor vægt på at forbedre adgangen til rent drikkevand og kloakering for at bekæmpe vandrelaterede sygdomme, som er en hyppig grund til dårlig sundhedstilstand og dødelighed i landområderne⁶.

7.4. Fremme af en bæredygtig forvaltning af naturressourcerne

I lyset af den nære forbindelse mellem fattigdom på landet og miljønedbrydning (se bilag 1) vil en bæredygtig forvaltning af naturressourcer være en integrerende del af EF's politik og tilgang til reduktion af fattigdom i landdistrikter. Der skal findes en løsning, som både kan komme den fattige landbefolkning og miljøet til gode, uden at det går ud over hverken miljøbeskyttelse eller fattigdomsreduktion. EF vil fokusere på nøglepolitiske og tværgående emner, institutionel reform samt udvikling og udbredelse af passende teknologier gennem følgende indsatser:

⁵ Meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet om sundhed og fattigdom (kommer senere). Se også meddelelsen fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om hurtigt indgreb mod overførbare sygdomme, (KOM (2000) 585 af 20. september 2000.

⁶ Meddelelse fra Kommissionen om vandforvaltning i udviklingslande (kommer senere).

- Fremme af en policy-ramme, som understøtter en bæredygtig forvaltning af naturressourcer. *Dette omfatter: (i) vurdering af sektorpolitikkers miljøindvirkning (f.eks. transport, minedrift, landbrug, fiskeri og industri), (ii) slut med konkurrenceforvridende subsidier og underpriser på naturressourcer (f.eks. energisubsidier), (iii) indføring af en effektiv retsramme, der regulerer udvindelsen af naturressourcer og forureningsspørgsmål og (iv) bidrag til vurdering og overvågning af naturressourcer, der trues af overudnyttelse.*
- Styrkelse af instanser, der er ansvarlige for naturressourceforvaltning, og behandling af problemer vedrørende regeringsførelse og korruption.
- Inddragelse af vurdering af miljøspørgsmål i nationale udviklingsstrategier, PRSP og CSP.
- Fremme af en fattigdomsorienteret og miljøvenlig teknologi på områder som bevaring af jord og vand, skadedyrsbekæmpelse og energi.
- Behandling af spørgsmål vedrørende jordbesiddelse.
Ved hjælp af jordbesiddelsessystemer skal der gives passende incitamenter til en bæredygtig forvaltning af naturressourcer og investeringer i jordforbedringer.
- Styrkelse af lokalt baserede institutioner i deres naturressourceforvaltning.
Lokalt baserede institutioner og brugergrupper spiller en væsentlig rolle i forvaltningen af fælles ressourcer.
- Bevaring af biodiversitet
Oprettelse af beskyttede reservater er et led i den globale bestræbelse på at bevare biodiversitet, men det kan give anledning til betydelige omkostninger for brugerne af disse områder. Det er vigtigt, at omkostningerne til miljøbeskyttelse fordeles på en afbalanceret måde ved at kompensere lokalsamfundene og udvikle alternative levebrøds muligheder. De beskyttede områder kan også være en værdifuld mulighed for levebrødsdiversificering.
- Afhjælpning af globale miljøproblemer
EF støtter aktivt internationale initiativer, der søger at løse globale miljøproblemer, for eksempel global opvarmning, som er en alvorlig trussel for produktionssystemer og den fattige landbefolkning.

7.5. Forvaltning af risici og etablering af sikkerhedsnet

Den fattige landbefolkning er udsat for en lang række risici som følge af klima, sygdomme, markeder og konflikter. Deres evne til at overvinde disse chok er især begrænset, fordi der kun er få sikkerhedsnet og reserver at trække på. For at overleve sådanne chok er hushold på landet ofte tvunget til at trække på aktiver, akkumulere skyld og nedskære investeringer, hvilket resulterer i en langvarig forværring af levevilkårene.

EF vil støtte mange forskellige typer indsatser til at forvalte risici og til at mindske indvirkningen af chok.

- **Indsatser til at reducere risici**

For eksempel tilvejebringelse af forebyggende sundhedspleje og af rent drikkevand, forebyggelse af oversvømmelser, skadedyrsbekæmpelse og tørketolerante afgrødevareteter.

- **Indsatser til at afbøde risici**

For eksempel afgrøde- og indkomstdiversificering, styrkelse af opsparings- og kreditinstitutioner, oprettelse af kornbanker, fremme af forsikringsmarkeder og støtte til lokale institutioner, der tilbyder sociale beskyttelsesforanstaltninger.

- **Sikkerhedsnet**

Det er nødvendigt med sikkerhedsnet, der kan virke som en stødpude over for chok, når lokalt baserede mekanismer bryder sammen. EF vil yde målrettet finansiel bistand (gennem statsbudgettet, hvis de nødvendige betingelser er til stede) og fødevarerhjælp, hvis det er en hensigtsmæssig måde at løse problemet på (under visse omstændigheder for at redde liv, sikre levebrød og bevare aktiver). Fødevarerhjælp er ikke blot en vigtig del i sikkerhedsnetsstrategierne for særligt sårbare grupper i befolkningen, den kan også anvendes (i) i komplementaritet med ECHO eller efter ECHO, (ii) som et bidrag til strategiske reserver og (iii) til sammenkædning af nødhjælp, rehabilitering og udviklingsindsatser. EF prioriterer lokale og regionale anskaffelser for at undgå markedsforvridninger og bevare forbrugsvaner.

- **Rationalisering og forbedring af varslingsystemer**

I betragtning af hvor vigtigt det er med varslingsystemer og nøjagtig information, men også i erkendelse af at der er alt for mange ofte konkurrerende systemer, er det ikke tilstrækkeligt at forbedre systemerne ved at anvende den nyeste tekniske udvikling. EF vil yde bistand til at rationalisere eksisterende systemer og koncentrere støtten om institutioner og organisationer, der tilbyder den bedste komparative fordel.

7.6. Opbygning af mere effektive, ansvarlige og decentraliserede institutioner

Landområderne er dækket af en bred vifte af institutioner, der opererer inden for offentlige, private og ikke-statslige sektorer samt på lokalt niveau. Disse institutioner er vigtige for fattigdomsbekæmpelsen og en bæredygtig naturressourceforvaltning, men der er store mangler med hensyn til dækning, effektivitet og ansvarlighed. EF vil støtte institutionel udvikling gennem indsatser på følgende områder:

- **Decentralisering**

EF opfatter decentralisering som et af de væsentligste elementer for udviklingen i landdistrikter, idet det giver bedre mulighed for dialog og forståelse mellem det centrale, regionale og lokale niveau, hvorved der kan sikres større ejerskab af politikker/strategier og mere demokratiske processer på græsrodsniveau. I princippet er det lokale styre, der har de bedste forudsætninger for at kunne imødekomme lokale behov, arbejde med lokalsamfund, planlægge lokale udviklingsaktiviteter og koordinere tiltag inden for forskellige sektorer, implementere udviklingsprogrammer og levere lokale serviceydelser. I praksis afhænger decentraliseringen af, om der er lokal kapacitet, hvor stærk det lokale demokrati og ansvarligheden er, og om der er god kontakt med det centrale niveau. EF vil især støtte decentraliseringspolitikker, der vil overføre politisk magt, kapacitet og budgetmidler (eller mulighed for at skaffe indtægter) til de lavere niveauer i administration og civilsamfund.

- **Offentlige institutioner**

Hovedprioriteterne for EF's støtte vil være at styrke regeringens kapacitet til at formulere og implementere udviklingsprogrammer og til at tilvejebringe offentlige goder og reducere fattigdommen. For at der kan leveres ydelser til de fattige så effektivt som muligt, vil EF tilskynde regeringer til at arbejde sammen med ngo'er, private selskaber og andre serviceydere.

EF vil tilskynde de offentlige instanser til at blive mere efterspørgselsorienterede, ansvarlige og opmærksomme over for de fattiges behov. Der vil være behov for støtte til institutionel reform

(herunder reform af det offentlige), udvikling af menneskelige ressourcer, større åbenhed og ændringer i arbejdspraksis, navnlig indførelse af mere deltagelse fra befolkningens side i arbejdet.

- **Private institutioner**

EF vil støtte foranstaltninger, der kan fremme væksten af private serviceydere. Det kræver en passende lov- og reguleringsramme samt tilvejebringelse af vigtige offentlige goder som for eksempel infrastruktur, markedsinformation og kvalitetskontrol. EF vil støtte indsatser, der kan udvikle kapaciteten i private organisationer, for eksempel producent- og markedsførings sammenslutninger, som spiller en nøglerolle for udviklingen i landdistrikter. EF vil fremme offentlig-private partnerskaber, der kan levere ydelser for eksempel inden for landbrugsforskning og rådgivning.

- **Lokalt baserede institutioner**

De lokalt baserede institutioner spiller en afgørende rolle i den lokale beslutningstagning og i forvaltningen af lokale udviklingsaktiviteter og fælles ressourcer. EF's støtte vil fokusere på en styrkelse af kapaciteten i de lokalt baserede institutioner og på at fremme deres rolle i planlægning og implementering af udviklingsaktiviteter. EF vil også undersøge mulighederne for at udvikle lokalt styrede finansieringsinstrumenter, som for eksempel landsbyfonde og sociale fonde.

- **Organisationer i civilsamfundet**

Ikke-statslige organisationer og andre organisationer i civilsamfundet har stor erfaring med levering af ydelser til de fattige og spiller en vigtig rolle i lokalt udviklingsarbejde. Civilsamfundsorganisationerne er også vigtige aktører inden for den nationale politiske debat samt i decentraliserede regeringssystemer. Desuden har de en afgørende rolle med hensyn til at støtte lokalsamfundene med at formulere deres behov over for lokale myndigheder og holde øje med anvendelsen af finansielle midler. I betragtning af deres centrale rolle vil civilsamfundsorganisationerne fortsat være vigtige partnere i EF's udviklingsstrategier for landdistrikter.

8. EF's strategi til fattigdomsreduktion i landdistrikter

I EF's strategi til fattigdomsreduktion i landdistrikter vil der blive fokuseret på seks politiske målsætninger, som der er gjort nærmere rede for i afsnit 6 og 7. Der vil blive tale om nøglepolitiske og institutionelle spørgsmål, fremme af investering i landområder og tiltag på tre hovedniveauer: nationalt, regionalt og internationalt. På det enkelte niveau vil EF koncentrere sin støtte om indsatser, hvor det kan tilbyde en merværdi, og hvor der kan opnås en varig indvirkning på fattigdom på en omkostningseffektiv måde. I EF's prioriteter vil der blive taget behørigt hensyn til, at der er forskelligartede problemer og specifikke mål inden for de forskellige regioner på jordkloden (se bilag 4).

Det første, der skal ske i den pågældende EF-strategi, er at sikre, at der bliver taget rigtigt fat om udviklingsproblemerne i landets fattigdomsanalyser som det første skridt på vejen til at formulere en alsidig national udviklingsstrategi. Længere inde i processen skal udviklingsspørgsmål integreres i den makroøkonomiske ramme og i alle relevante sektorpolitikker og -strategier. Og endelig skal udviklingsspørgsmål og -prioriteter være afspejlet i statsbudgettet (herunder donorstøtte) og i serviceydelser fra den offentlige sektor. Decentralisering har i den forbindelse en nøglerolle at spille til at fremme og katalysere processen.

8.1. Ledende principper

Følgende principper vil gælde for alle EF-indsatser til støtte for fattigdomsbekæmpelse i landdistrikter:

(A) Indvirkning på fattigdom

Alle tiltag vil blive vurderet efter deres indvirkning på fattigdommen. I vurderingen vil der blive taget hensyn til den multidimensionale natur af fattigdommen i landdistrikterne, især de seks fattigdomsaspekter, der er anført i afsnit 3. Der vil især blive lagt vægt på at øge fødevarerikigheden, hvis det er det mest akutte behov hos landbefolkningen.

For at øge EF-bistandens indvirkning på fattigdommen i landdistrikter vil EF basere sin landprogrammering på en detaljeret analyse af fattigdommen i landet (med behørigt hensyn til landområder) for at få tilstrækkelige oplysninger om den geografiske fordeling og særkende samt de underliggende årsager til fattigdommen. EF vil i højere grad forsøge at vurdere programresultaterne ved systematisk anvendelse af fattigdomsindikatorer til overvågning og evaluering.

(B) Ligestilling mellem kønnene

I EF's indsatser vil der især blive set på de særlige vanskeligheder, som kvinder udsættes for i landområder. Der vil blive tale om indsatser, der kan forbedre kvinders adgang til aktiver og serviceydelser, styrke kvinders økonomiske muligheder og give kvindegrupper større indflydelse i beslutningstagningen. Endvidere vil EF indføre ligestilling i alle områder, der vedrører politisk beslutningstagning og planlægning.

(C) Miljøinddragelse

EF vil indføre miljøvurderinger i mange aspekter af udviklingspolitik og planlægning, som det fremgår af et oplæg fra Kommissionen om integrering af miljø og bæredygtig udvikling i politikken for økonomisk samarbejde og udviklingssamarbejde⁷.

(D) Langsigtet fremgangsmåde

EF erkender, at fattigdom i landdistrikter er et dybt rodfastet fænomen, som kun kan afhjælpes ved en langsigtet indsats og støtte. Derfor vil EF's støtte være fokuseret på langsigtede strategier til reduktion af fattigdommen på landet. EF vil fortsat yde kortsigtet nødhjælp under menneskelige nødsituationer, men den vil altid være forbundet med en langsigtet strategi om rehabilitering og udvikling.

(E) Finansiell bæredygtighed

Mange donorstøttede indsatser i landområder har vist sig ikke at være bæredygtige ud over donorstøtteperioden. For at løse dette kritiske problem vil EF lægge vægt på at få styrket den lokale institutionelle kapacitet og indført bæredygtige støtteordninger (herunder mulighed for lokale indtægter). EF vil undgå at støtte indsatser, hvis der er dårlige udsigter til bæredygtighed.

(F) Støtte til nationalt ejede strategier til reduktion af fattigdom på landet

EF vil efterhånden gå bort fra at støtte enkeltstående projekter til fordel for en mere generel tilgang, der er baseret på sektororienterede programmer og nationale udviklingsstrategier eller fattigdomsbekæmpelsesstrategier.

⁷

Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om integrering af miljø og bæredygtig udvikling i politikken for økonomisk samarbejde og udviklingssamarbejde - Elementer til en generel strategi (KOM (2000) 264 af 18. maj 2000.

(G) Subsidiaritet i planlægning og implementering

EF vil tilskynde til decentralisering af planlægning, administration, ressourcetildeling og tilbud om serviceydelser til det laveste niveau i forvaltningen, der vil være i stand til at udføre disse funktioner.

(H) Deltagelse af aktører

EF vil tilskynde til en bred deltagelse blandt aktørerne med formulering, implementering, overvågning og evaluering af udviklingspolitikker og -programmer.

8.2. Landeprogrammering

EF vil støtte indsatser vedrørende fattigdomsreduktion i landdistrikter som led i det bredere landestrategier, som fremgår af landestrategidokumenterne. Disse strategier må bygge på en detaljeret analyse af fattigdomssituationen i landet, hvor der især er fokuseret på landområder og statslige politikker og strategier. Det er helt afgørende, at denne analyse ser på de grundlæggende årsager til fødevarerens sikkerhed og bringer spørgsmål om tilgængelige fødevarer, adgang til fødevarer, løsning af fødevareangel og ernæringsmæssige problemer ind i centrum af fattigdomsbekæmpelsen.

Endelig må naturressourceforvaltning og miljøproblemer inddrages for (i) at identificere og undgå skadelige direkte og indirekte miljøpåvirkninger af samarbejdsprogrammer, som kan underminere bæredygtigheden og være til hinder for at nå målene for udviklingssamarbejdet, og (ii) at finde og realisere muligheder for at opnå et bedre miljø, hvilket også er til fordel for udviklingsaktiviteter og økonomiske aktiviteter. Herved kommer miljøspørgsmål til at spille en større rolle, hvilket netop prioriteres højt af EF.

I bilag 3 er der angivet en metodik, der kan anvendes ved landeanalyser for at få underbygget nationale fattigdomsbekæmpelsesstrategier, EF-landestrategier og om nødvendigt nationale udviklingsstrategier for landdistrikter.

Der vil blive benyttet og ydet støtte til følgende processer og fremgangsmåder, hvor samtlige af EF's finansielle instrumenter, herunder geografiske og tematiske budgetkonti, vil blive taget i anvendelse.

- **Nationale udviklingsstrategier/Fattigdomsbekæmpelsesstrategier**

EF vil i stigende grad støtte formulering og implementering af nationale udviklingsstrategier eller fattigdomsbekæmpelsesstrategier gennem policy-dialog, faglig bistand og finansielle midler. EF vil i særlig grad være opmærksom på, hvordan fattigdommen på landet, fødevarerens sikkerhed og miljøhensyn bliver behandlet, og vil tilskynde til en bred debat om spørgsmål vedrørende politik og institutionelle og offentlige udgifter, som er relevante for fattigdomsreduktion i landdistrikter, som det fremgår af afsnit 7.

- **Udviklingsstrategier for landdistrikter**

I mangel af generelle nationale udviklingsstrategier og i lande, hvor økonomien på landet er afgørende for den sociale og økonomiske udvikling, må der formuleres en udviklingsstrategi for landdistrikter, hvis der skal kunne opnås en sammenhængende strategisk ramme for effektive og koordinerede indsatser i landområderne (se bilag 3).

- **Sektororienterede tilgange (SWAP)**

EF vil i stigende grad tilbyde udviklingsbistand til støtte for sektororienterede programmer som budgetstøtte. For at sikre, at denne form for bistand kan være effektiv i behandlingen af fattigdom på landet, vil EF lægge særlig vægt på analyse af sektorpolitikker, reform af sektorpolitikker og institutioner, forvaltning af offentlige udgifter og overvågning af sektorprogrammer.

EF erkender, at der er visse betingelser, der må være opfyldt, inden der kan indføres sektorprogrammer og budgetstøtte. Tilgangen kan kun blive vellykket, hvis der er et solidt partnerskab mellem regering og donorer, der bygger på ejerskab i modtagerlandet, bred deltagelse af aktører i fastsættelsen af prioriteter, passende normer for ansvarlighed og gennemskuelig i det offentlige og tilstrækkelig administrativ kapacitet til at formulere, implementere og koordinere sektororienterede programmer. Derfor vil de sektororienterede tilgange blive vedtaget gradvis, efterhånden som betingelserne er til stede. I mellemtiden vil EF være aktiv med at fremme oprettelse af de nødvendige juridiske, institutionelle, budgetmæssige og finansielle rammer.

For at kunne imødekomme modtagernes behov og effektivt bekæmpe fattigdom må den lokale forvaltning og lokalsamfundene tildeles en aktiv rolle i de sektororienterede tilgange. Lokalsamfundene må inddrages i planlægning og overvågning af anvendelsen af ressourcer, og den støtte, der kanaliseres gennem forskellige sektorprogrammer på det lokale plan, må kunne koordineres af de lokale forvaltninger.

- **Projektorienteret tilgang**

EF vil fortsat finansiere udviklingsprojekter, hvis der ikke er mulighed for sektororienterede tilgange, eller hvis projekterne lige er påbegyndt. I udviklingsprojekter for landdistrikter vil der primært blive fokuseret på i) infrastruktur og serviceydelser for den fattige befolkning, ii) institutionel og politisk reform, iii) institutionel kapacitetsopbygning og iv) lokalforvaltningsprogrammer. Men også når der er tale om et projekt, vil EF arbejde på sektorkoordinering med regering og andre donorer med henblik på gradvis at få udviklet fælles tilgange og implementeringsprocedurer.

- **Støtte til organisationer i civilsamfundet**

EF vil direkte støtte organisationer i civilsamfundet, der arbejder med den fattige landbefolkning, dvs. ngo'er, producentsammenslutninger, fagforeninger og lokalt baserede organisationer. Disse organisationer spiller en vigtig rolle, i og med at de støtter lokalt ledede udviklingsinitiativer og opbygger lokale institutioner, der kan give større indflydelse til denne befolkning. I mange områder er organisationerne i civilsamfundet de eneste, der tilbyder serviceydelser, som kan nå den fattige landbefolkning. Ud over at støtte organisationer i civilsamfundet direkte vil EF også tilskynde dem til at deltage i statsligt ledede projekter og sektororienterede programmer.

8.3. Indsatser på regionalt plan

Mere regional handel og mere regionalt økonomisk samarbejde er et skridt på vejen mod større økonomisk vækst og bedre international konkurrenceevne, hvilket kan få direkte indvirkning på økonomien i landdistrikterne i udviklingslandene. Det kan være med til at skabe forudsætningerne for at løse kritiske problemer, der påvirker regionen som helhed, for eksempel beskæftigelse, indkomst, menneskelig udvikling og dermed fattigdomsreduktion, forudsat at det sker på en sådan måde, at det kommer hovedparten af befolkningen, den uformelle sektor og landbefolkningen til gode.

Det Europæiske Fællesskab har opnået en betydelig erfaring og har finansiel bistand til rådighed til at fremme regional integration og hjælpe landene med at løse grænseoverskridende udfordringer. Gennem EF's regionale fonde vil der blive ydet støtte til følgende prioriteter inden for fattigdomsreduktion i landdistrikter:

- (1) Øget økonomisk integration og etablering af frihandelsområder, som for eksempel de økonomiske partnerskabsaftaler under Cotonou-aftalen.
- (2) Regional harmonisering af fødevarerikkerhed og landbrugspolitikker.
- (3) Regionale forskningsinitiativer på landbrugsområdet og udvikling af regionale rådgivningscentre.

- (4) Regional infrastruktur.
- (5) Dyresundhed og sygdomskontrol.
- (6) Forvaltning af fælles naturressourcer og grænseoverskridende miljøproblemer, herunder spørgsmål om jordudpining og forebyggelse af katastrofer.
- (7) Styring af international migration.
- (8) Kapacitetsopbygning, netværk og udvekslinger.

8.4. Indsatser på internationalt plan

På internationalt plan vil EF fortsætte med at fremme processer, der er til fordel for en mere afbalanceret økonomisk og social udvikling. EF vil navnlig støtte tilvejebringelse af globale offentlige goder med henblik på fattigdomsreduktion i landdistrikter.

- (1) Global landbrugsforskning med særlig vægt på genetisk ressourceindsamling, bevaring, forvaltning og forbedring samt policy-forskning.
- (2) Effektive og afbalancerede systemer til beskyttelse af intellektuelle ejendomsrettigheder inden for TRIPS-aftalen.
- (3) Indsatser til bekæmpelse af alvorlige overførbare sygdomme⁸.
- (4) Implementering af de multilaterale miljøaftaler ved at inddrage globale hensyn og mål i nationale udviklings-/sektorstrategier og hjælpe udviklingslandene med at overholde deres forpligtelser.
- (5) Fremme af internationale råvareaftaler ved hjælp af dialog og koordinering mellem de vigtigste partnere på markedet (producenter/eksportører og importører/forbrugere).
- (6) Udveksling af viden om fattigdomsreduktion i landdistrikter og om fattigdom og miljø.

9. Politisk kohærens og komplementaritet

9.1. Politisk kohærens

Ud over udviklingssamarbejdet er der mange andre områder af EU's politik, der er relevante for fattigdomsreduktion og bæredygtig udvikling i landdistrikter, herunder handel, landbrug, fiskeri, fødevarerhjælp, forskning og teknologisk udvikling, miljø, konfliktforebyggelse og migration. Det er vigtigt at sikre, at der er sammenhæng i alle EU's interne og eksterne politikker, og de er til gensidig støtte for mål om bæredygtig udvikling og fattigdomsbekæmpelse. I den forbindelse vil der som fastsat i konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Göteborg blive foretaget en vurdering af bæredygtigheden for alle større interne og eksterne politiske forslag og en analyse af de økonomiske, sociale og miljømæssige konsekvenser. Også selve tilpasningen af EU's nøglepolitikker, som for eksempel den fælles landbrugspolitik og den fælles fiskeripolitik, bør fortsætte. De vigtigste kohærensproblemer for udvikling i landdistrikter bliver drøftet kort i det følgende.

8 Se også meddelelsen fra Kommission til Rådet og Europa-Parlamentet om hurtigt indgreb mod overførbare sygdomme inden for rammerne af fattigdomslempelse, (KOM (2000) 585 af 20. september 2000.

Handel og udvikling

Mange udviklingslande er fortsat stærkt afhængige af råvareproduktion på grund af deres historiske arv, forfejlede udviklingsstrategier og OECD-landenes handelspolitikker. En sådan afhængighed af et begrænset antal råvarer gør udviklingslandene meget sårbare over for ustabile priser, og det har ført til en ubæredygtig naturressourceforvaltning. Det forværrede bytteforhold for råvarer har yderligere svækket udviklingslandenes allerede sårbare position.

Der er en række områder, hvor udviklingslandene fortsat vil få hjælp gennem udviklingssamarbejdet til at bryde ud af denne afhængighed. EF vil især:

- fremme diversificering og lokal forarbejdning til fordel for lokal produktion
- i internationale forhandlinger forsøge at stabilisere råvaremarkedet og udvikle internationale mekanismer til forvaltning af markedsrisici
- fremme regionalt samarbejde, handel og økonomisk integration for at mindske udviklingslandenes afhængighed af eksportmarkeder i OECD og forbedre deres konkurrenceevne
- fremme de af udviklingslandenes sektorpolitikker og -strategier, som inddrager problemer og muligheder på verdensmarkedet og adgang til informationsmarkedet
- opbygge kapacitet og yde bistand til at forbedre udviklingslandenes lovrammer og regler og styrke deres forhandlingsevne i internationale fora.

Hvis den indsats, der gøres inden for udviklingssamarbejde, skal være effektiv, er det imidlertid nødvendigt at forsøge at opnå større kohærens mellem EU's handels- og udviklingspolitikker. Selvom der er gjort betydelige fremskridt gennem de seneste år (f.eks. det EF-ledede EBA-initiativ, GSP, kontingenter og handelspræferencer for AVS-landene), vil EU skabe endnu større kohærens ved at øge eksportmulighederne for udviklingslandene og forbedre deres evne til at deltage i det multilaterale handelssystem. Der vil blive lagt særlig vægt på følgende:

- der må gives en speciel og anderledes behandling af udviklingslandene i den nye WTO-forhandlingsrunde, for at der kan blive taget hensyn til deres specifikke behov og problemer
- ikke-toldmæssige barrierer, som for eksempel EU's sundheds- og sikkerhedsnormer, må være forudsigelige og ikke diskriminerende, og udviklingslandene må have tid til at tilpasse deres lovrammer samt deres produktion, markedsføring og kvalitetskontrollsystemer
- WTO's regler om intellektuel ejendomsret må sikre, at der er en passende balance mellem på den ene side handelsrettigheder og på den anden side udviklingslandenes og sårbare befolkningsgruppers rettigheder især med hensyn til genetiske ressourcer
- udviklingslandene må have adgang til så bred en vifte af genetiske ressourcer som muligt og må kunne drage fordel af at deles om deres egne genetiske ressourcer
- udvikling af juridiske og markedsbaserede værktøjer til at fremme en bæredygtig forvaltning af skovene og handel med skovprodukter fra bæredygtigt forvaltede skove.

Den fælles landbrugspolitik

OECD-landenes landbrugspolitikker har en negativ indvirkning på udviklingslandenes landbrugsøkonomier primært ved: (i) at begrænse adgangen til produkter med oprindelse i udviklingslande, der konkurrerer med produktion i OECD, og (ii) at subsidiere eksport, hvilket når markedet er svækket, rammer udviklingslandenes markeder, idet varerne sælges til en pris, der ligger under de lokale produktionsomkostninger, og de konkurrerer direkte med den lokale produktion (mælk og mejeriprodukter) eller indirekte gennem substitution af lokalt producerede fødevarer (korn, kød). Mere generelt gælder det, at de industrialiserede landes interne og eksterne støtte til landbruget (i) kunstigt øger verdensmarkedsforsyningen, (ii) presser priserne og (iii) giver større ustabilitet i priserne på verdensmarkedet.

EF har allerede gjort betydelige fremskridt inden for en række områder. Således er den fælles landbrugspolitik siden 1992 blevet væsentligt ændret, og fødevarerhjælpen er blevet fuldstændig løsrevet fra, om der er overskudslagre af landbrugsvarer, og er nu fuldstændigt integreret i EF's udviklingspolitik. Resultatet er, at der er sket en betydelig nedgang i EF's fødevarerhjælp, hvilket afspejler, at der nu lægges vægt på fødevarer sikkerhed frem for fødevarerhjælp og finansiel bistand frem for fødevarerhjælp i naturalier. Tilsvarende er subsiderne til landbrugseksport gradvis blevet mindsket takket være en kombination af mindre eksport og udvikling af vekselkursen mellem euro og US-dollar.

Under den nye WTO-forhandlingsrunde om landbruget vil der blive nye handelsmuligheder for udviklingslandene, forudsat at OECD-landene er parate til indrømmelser, i erkendelse af at en fair international handel er til gensidig fordel for såvel de industrialiserede landes som udviklingslandenes økonomier. I den forbindelse har EU blandt andet foreslået⁹:

- udvidet fri adgang for alle produkter fra de mindst udviklede lande (som fastsat i EBA-initiativet) til alle OECD-lande
- at de industrialiserede lande og de mest velstående udviklingslande skal give markante handelspræferencer til udviklingslandene, især til de mindst udviklede lande
- at indenlandske støtteforanstaltninger til at sikre levebrødet for lokalsamfundene og fremme fødevarer sikkerheden i udviklingslandene som et middel til at reducere fattigdommen i givet fald bør dækkes af den grønne boks og derpå fritages for nedsættelsesforpligtelser
- at finde en måde, hvorpå det kan sikres, at handelspræferencerne bliver stabile og forudsigelige, således at der bliver øget investeringslyst i landbruget i udviklingslandene.

Der ville kunne produceres og eksporteres flere råvarer og forarbejdede landbrugsprodukter fra udviklingslandene, hvis den generelle præferenceordning blev revideret, således at der blev lettere adgang til markederne i OECD.

Dette vil udviklingssamarbejdet kunne hjælpe med til, blandt andet ved at hjælpe udviklingslandene med at omstrukturere og tilpasse deres landbrugspolitikker og -strategier og revidere deres skatte- og handelspolitikker, så der bliver en sammenhængende og stabil ramme, som giver producenterne incitament til at søge markedsmuligheder på lokale, regionale og internationale markeder.

9 WTO-forhandlinger om landbrug: EF's samlede forhandlingsoplæg - Konklusioner fra Rådet 13656/00 (den 20.-21. november 2000)

Den fælles fiskeripolitik

I meddelelsen til Rådet og Europa-Parlamentet fra Kommissionen om fiskeri og fattigdomslempelse¹⁰ og i Rådets konklusioner herom lægges der kraftigt op til, at Kommissionen skal (i) lægge større vægt på fiskerisektoren i de udviklingslande, hvor fiskeriet spiller en vigtig rolle for den sociale og økonomiske udvikling (inddragelse af fiskerisektoren i landestrategier og regionale strategier), og (ii) tage hensyn til målene om bæredygtig udvikling og fattigdomsbekæmpelse ved implementeringen af tiltag inden for den fælles fiskeripolitik, som vil kunne berøre udviklingslandene. Dette giver et solidt grundlag til at forbedre sammenhængen mellem målene for EF's udviklingssamarbejde og den eksterne dimension af den fælles fiskeripolitik. Det giver blandt andet mulighed for:

- at styrke udviklingslandenes fiskeripolitik og ressourceforvaltning (både på nationalt og regionalt plan)
- at gøre det muligt for udviklingslandene at udnytte deres fiskeressourcer på en bedre måde og at øge deres deltagelse i international handel
- at sikre, at der er sammenhæng mellem EF's fiskeriaftaler og udviklingslandenes fiskeripolitikker og mål om en bæredygtig forvaltning af ressourcerne.

Det er dog nødvendigt med yderligere fremskridt:

- gennem forhandlinger med kystudviklingslandene må der indføres gennemskuelige og ikke-diskriminerende regler, der kan sikre fair konkurrence om adgangen til overskydende ressourcer mellem fiskerflåderne fra EU og fra fjerntliggende lande uden for EU
- der må ske en reform af den fælles fiskeripolitik, herunder dens finansielle instrumenter, med det formål at fremme bæredygtigheden af målene for fiskeriet uden for vandene i Fællesskabet.

9.2. Komplementaritet med EU-medlemsstaterne og andre større donorer

Begrebet komplementaritet indebærer, at donorer i fællesskab støtter nationale bestræbelser på at formulere og implementere en fælles samarbejdsramme, som de større donorer kan tilslutte sig. Generelt støtter EF den donorstyrede tilgang, hvor en donor i et givet land overtager koordineringen af donorsiden og fungerer som talsmand over for de nationale myndigheder.

I de lande, hvor udviklingen i landdistrikter er udset som fokusområde for Kommissionens landstrategi, er EF parat til at overtage styringen og bistå regeringen med at gennemføre det fornødne analytiske arbejde (fattigdom, fødevarerikkerhed og miljø) og at udforme en passende national ramme, der kan sikre sammenhæng i indsatsen (klare prioriteter med hensyn til politisk/institutionel reform, investering og serviceydelse) i landområderne. Når det drejer sig om nationale strategier til fattigdomsbekæmpelse skal det sikres, at også spørgsmål vedrørende landdistrikter bliver inddraget.

¹⁰ Meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet fra Kommissionen om fiskeri og fattigdomslempelse, KOM (2000) 724 af 8. november 2000.

ANNEXES

ANNEX 1 – The changing context of rural poverty

1) Changes in the global economy

- Globalisation

Although rural areas in developing countries are becoming more integrated into global trade and investment, the process of globalisation is uneven. In particular, the Least Developed Countries and despite the Commission's "Every But Arms" initiative are still largely excluded from global markets, and account for less than half of one percent of world trade.

- Privatisation

Many developing countries have made substantial progress in liberalising and privatising their economies. The rural poor live in a new situation where the role of the state has been reduced and the involvement of the private sector is gaining importance. Although there have been many benefits, the private sector is still predominant in easily accessible areas.

2) Socio-economic changes

- Urbanisation

By 2010 the number of urban dwellers will exceed the number of rural dwellers for the first time in human history. Rural areas will be affected by increasing outmigration to urban areas with major impacts on labour availability and family structures. Rural areas will benefit from the growth of urban markets and the inflow of remittances sent home by migrant workers.

- Diversification of rural livelihoods

The rural poor depend on multiple income sources, and engage in both farm and non-farm activities. In many rural areas agricultural production accounts for a declining share of the local economy, and the non-farm sector is growing in importance.

- HIV/AIDS

In 2000 there were 36 million people infected with HIV/AIDS, and 3 million deaths, mainly in Sub-Saharan Africa. The impacts on affected rural communities are devastating, and include the loss of adult providers, increased health and funeral costs, the withdrawal of children from school, the sale of productive assets, the accumulation of debt, the weakening of community institutions and general economic decline.

3) Political trends

- Decentralisation

Many developing countries have embarked on decentralisation programmes to transfer administrative, decision making and fiscal functions from the centre to local levels. The aim is to make government more responsive to local needs, to increase the efficiency of service delivery and to enhance participation and accountability.

- Civil society participation

In many developing countries, civil society organisations are playing an increasing role in policy dialogue and the delivery of services to the poor. Civil society refers to a broad range of non-state actors including NGOs, community based organisations, producer and trade associations, trade unions, the media and academia.

- Conflict and insecurity

Armed conflict has a hugely destructive effect on rural communities

4) Environmental problems

The ecosystems that are the basis of rural livelihoods are increasingly heavily exploited, resulting in a number of environmental problems including land degradation, deforestation, overgrazing, overfishing and the loss of global biological diversity. Many countries are experiencing increasing water scarcity, which limits their potential to expand irrigation. In addition, global warming is likely to result in changes in rainfall patterns, greater variability of climate and extreme weather events, increased flooding and sea level rise and significant changes in agricultural production patterns and agricultural risks.

There are close connections between environmental management and poverty reduction.¹¹ In favourable conditions a virtuous circle can develop where sustainable natural resource management contributes to rural poverty reduction, which in turn generates additional resources for investment in environmental improvements. However, the rural poor often face the opposite situation – a vicious circle of accelerating environmental degradation and deepening poverty. The rural poor are particularly affected by environmental degradation for several reasons:

- They are particularly dependent on the direct utilisation of natural resources, such as soil, water, forests, pastures, fisheries and biodiversity, and therefore suffer most when these resources are degraded.
- They are vulnerable to natural disasters. Environmental degradation processes, such as deforestation and soil erosion, increase the likelihood of natural disasters.
- They are often exposed to water pollution, and are in the weakest position to mitigate the effects.

Rural poverty, in turn, contributes to environmental degradation processes:

- Because the poor tend to be preoccupied with their immediate survival needs they are often unable to manage natural resources for long term sustainability.
- As a result of population growth and migration, the rural poor are increasingly concentrated on marginal lands (e.g. mountain slopes and drylands) that are particularly vulnerable to degradation processes.

Although poverty is a major cause of unsustainable natural resources management, it must be recognised that environmental degradation is also caused to a great extent by the non-poor, who consume many more resources than the poor. Commercial interests are also responsible for large scale environmental damage, such as tropical deforestation, cattle ranching and overfishing.

¹¹ World Bank/DfiD/UNDP/ EC Poverty & Environment Paper (January 2002)

ANNEX 2 - Changing approaches to Rural Development

Over the past forty-five years, rural development constituted one of the main priority areas for EC Development Cooperation. Within the European Community's Development Policy (COM (2000) 212), food security and sustainable rural development strategies is one of the six priority activities for Community Development Aid.

On average, rural development accounted for roughly 25% of the Commission's overall development assistance. During the 80's, with massive support provided to large integrated rural development programmes, the rural development share represented more than 50% of total aid. During the 90's this share dropped sharply below the 10% line.

Over the same period, the approach to rural development has constantly evolved:

The 60's were dominated by uncoordinated piecemeal interventions with a focus on agriculture and the various sub-sectors and hardly any link to other major sectors. Stand-alone projects were the main aid delivery tools. Sector policy and institutional issues were taboo.

During the 70's considerable efforts were made to increase the links between agriculture, transport and the social sectors. With regard to agriculture and its different sub-sectors, the focus was increasingly on farming systems and crop diversification. Massive support was provided to the development of cash and export crops. In terms of aid delivery, there was a shift from stand-alone projects to more comprehensive development programmes. Policy and institutional issues were addressed through ad-hoc donor conditionality.

During the 80's support to rural development was mainly provided through large-scale, area-based Integrated Rural Development Programmes. This multi-sectoral approach applied by most of the major donors, made it possible to address in a coherent manner the whole spectrum of constraints and to seize the various development opportunities. But at the same time this approach overstretched the managing capacity of developing countries and resulted in heavy and unsustainable technical assistance and donors driving the rural development agenda in their respective "zones of influence". Under these circumstances, it was also difficult to establish a common and coherent dialogue with national governments on policy and institutional reform.

With the arrival of increasingly comprehensive national development frameworks **over the 90's**, conditions are ripe to adopt a mainstream approach to rural development i.e. to work within existing or emerging frameworks of policies, strategies and institutions and to incorporate rural poverty reduction, food security and sustainable natural resources management objectives.

The proposed Communication to Council and Parliament reorients the Commission's working practices towards a mainstream approach to rural development.

The main thrust of the proposed EC strategy for rural poverty reduction is to ensure that rural development concerns are properly addressed within the country's poverty analysis as a first step to formulate a comprehensive national development strategy. Further in the process, rural development concerns have to be integrated into the macroeconomic framework and all relevant sector policies and strategies. Finally, rural development concerns and priorities need to be reflected in the government budget (including donor support) and the services provided by the public sector.

National development strategies, poverty reduction strategies or rural development strategies will constitute the strategic frameworks for analysis and strategy formulation. Sector wide approaches and decentralised cooperation will be the main delivery tools. Privatisation and market liberalisation will require a redefinition of the role of the state.

- **National Poverty Reduction Strategies**

Many developing countries have prepared Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) that define an overall policy and public expenditure framework for poverty reduction covering all sectors. A key aim has been to formulate comprehensive poverty reduction strategies on the basis of principles of national ownership, broad stakeholder participation and partnership between governments and donors. The early experience of PRSPs has been promising, but there is a need to take more specific account of the rural dimensions of poverty and problems of natural resource degradation.

- **Sector Wide Approaches**

Donors are moving away from funding standalone projects towards supporting sector programmes covering all financing requirements of a particular sector, as well as policy and institutional reforms. The sector wide approach offers important advantages over traditional projects in terms of building country ownership, strengthening donor coordination and addressing sector policy and public expenditure issues in a more comprehensive way. It also provides an appropriate framework for budgetary support. It is expected that donor support for rural development will increasingly be channelled through sector programmes in key sectors such as agriculture, health, education, transport and natural resources management. This will require the mainstreaming of rural poverty reduction and sustainable natural resources management objectives into the design of each sector programme, and the effective coordination of programmes in different sectors.

- **Decentralisation Processes**

Decentralisation plays a key role in achieving coordinated rural development at the local level. It involves the decentralisation of political power, decision making and budgetary resources and it is essential for improving national policies and strategies. Local government is in the best position to respond to local needs and to coordinate interventions in different sectors that reach the local level.

- **Redefining the Role of the State in Rural Areas**

Many developing countries have implemented privatisation programmes and liberalisation measures that aim to encourage private sector development and foreign investment. The state has withdrawn from many areas of service provision and production, and is increasingly focused on the provision of public goods. In principle, these reforms offer important benefits for rural poverty reduction by providing a foundation for market led development, encouraging private investment, reducing the wasteful use of public resources and allowing governments to concentrate expenditure on public goods provision and poverty reduction.

In practice, the impact of privatisation and liberalisation on rural poverty has been mixed. The ability of the poor to take advantage of opportunities in the market depends very much on their access to productive assets. The development of the private sector has also been uneven, and has concentrated on the most accessible and densely populated areas. In remote areas the private sector is undeveloped as a result of high transport and transactions costs and weak demand. Market failures, such as information problems, externalities and barriers to entry, are particularly prevalent in rural areas. This means that there is often a lack of competition, and that certain markets may be absent or inaccessible to the poor.

The experience of liberalisation indicates that governments must take an active role in creating the conditions for market development. This includes building and maintaining infrastructure to improve market access, providing market information, monitoring and enforcing quality standards, providing an enabling regulatory environment and putting in place a legal framework to enforce contracts. There is also a need to safeguard the provision of services that are particularly important to the rural poor where private sector services are unavailable, inaccessible or unaffordable.

ANNEX 3 – Integrating rural development objectives into country programming

A methodological guide for country analysis

This annex presents a methodology to guide the process of country analysis with a view to informing National Poverty Reduction Strategies, EC Country Strategies and where required, national rural development strategies.

The EC will support actions for rural poverty reduction as part of its wider Country Support Strategies. These strategies need to be informed by a detailed analysis of the country's poverty situation with a particular focus on rural areas and government policies and strategies as defined in the country's strategic development framework.

The EC will pay particular attention to the treatment of rural poverty, food security and environmental issues. It will encourage a broad debate on the range of policy, institutional and public expenditure issues that are relevant to rural poverty reduction as. In the absence of comprehensive national development strategies, and in countries highly dependent on the rural economy for the social and economic development, there is a case for the formulation of rural development strategy to provide a coherent strategic framework for efficient and co-ordinated interventions in the rural space.

Proposed roadmap

Step 1: Rural poverty/food security profile

Key issues to be looked at are: main socio-economic and natural resources indicators, livelihood analysis of the main rural population groups as well as the groups to be targeted by the rural development strategy.

1.1. Rural areas and rural populations

- Short presentation of the main features of rural areas (agro-ecological zones, main resources of rural areas and main economic activities, etc.) and of the rural population as a whole (share in the total population, poverty dimensions, etc.).
- Main trends and issues regarding rural population livelihood outcomes (income, well-being, vulnerability to risk, food security, sustainability of natural resources management).

1.2. The main rural groups and their livelihoods

- Short presentation of the main rural population groups and of the salient features of their livelihoods.

1.3. The rural groups to be targeted by a Rural Development strategy

- Identification of the rural population groups targeted by the Rural Development strategy, including their location and size.
- Description of the livelihoods of these population groups (assets, strategies, outcomes) and of the related trends and shocks. In this description, attention will be given to developments that take place outside the main activities of the given populations, but that they make a significant contribution to their livelihood. This description will be summarised in a table complying with the model of table 1 of the guidelines.
- Reasons underlying the choice of these target groups.

Step 2: Assessment of rural institutions. This will include a comprehensive assessment of the political, legal, administrative, economic and social institutions affecting rural areas, as well as gender relations, ethnicity and important social and cultural practices. It will indicate how far and through which mechanisms each given element impacts on the livelihood of the targeted rural population groups:

- Political and administrative structures
- Law, regulations and practices governing the distribution of assets among rural households and within households

- Social and cultural practices, special attention being given to those practices which lead to discrimination based on gender, religion, membership of an ethnic group or occupational status
- Market institutions and mechanisms for inputs and outputs
- Taxation

Step 3: Analysis the causes of rural poverty and development opportunities. On the basis of the six aspects of rural poverty identified in section 4 of this communication, this step will diagnose the problems facing different groups of the rural poor, and will identify development opportunities. Problems will be ranked in relation to their acuteness and the breadth of their impact.

This section will:

- Identify the problems that impact on the outcome of rural livelihoods,
- Assess the relevance of these problems for the population groups targeted by the rural development policy,
- Evaluate the acuteness of these problems, that is on the one hand their seriousness, and on the other hand the size of the affected population groups,
- Survey the current trends relative to the seriousness of these problems (improvement or aggravation),
- Assess the breadth of the problems' impact on livelihood outcomes,
- Pinpoint the problems whose negative impact is mutually reinforcing and should therefore be tackled in a co-ordinated approach,
- And finally list the problems which a rural development strategy should aim at alleviating or removing.

Step 4: Assessment of policies and programmes addressing rural poverty. This will examine the role of existing government policies and programmes addressing rural problems and fighting rural poverty. It will also include an assessment of existing projects and programmes in rural areas funded by the EC and other donors. Because of the very diverse nature of the problems that affect rural livelihood outcomes, the range of policies and actions to survey may be large and will not be restricted to the sole actions and policies dealing with agriculture, livestock, fishery or forestry.

As far as possible, the dimension of donors interventions will be assessed and put in relation with the magnitude of the problems being tackled in order to highlight the areas in which additional resources might usefully be mobilised. Success stories and failures, notably of EC interventions, will be analysed with the view to draw lessons for future interventions.

Step 5: Prioritisation of actions for EC support. The EC cannot address all problems facing rural areas, and must therefore carefully prioritise its actions in order to ensure the most effective use of limited resources in fighting rural poverty. EC actions will be prioritised according to the following criteria:

- Long lasting impact on critical problems facing the rural poor
- Actions where the EC can offer particular added value and experience (in particular sector programmes and decentralised support)
- Cost effectiveness in tackling rural poverty
- Nationally owned policy priorities as presented in the Poverty Reduction Strategy Paper or other national development framework
- Opportunities to support processes of policy and institutional reforms that are favourable to the poor
- Coordination with other donors, in particular the EU Member States and UN agencies

Should some of the interventions envisaged not meet the Government objectives or not be consistent with Government policies, the Profile should recommend a policy dialogue with the Government prior to any involvement of the EC in this area.

Detailed presentation of the EC priorities for rural development.

For the purpose of identifying specific areas of intervention and priority activities in the Country Support Strategy, it may be necessary to further develop the strategic orientations into the sectors and programmes to be financed and the most appropriate financial instruments to be used. In such an event the CSS will describe:

- The scheduling of the transition from the current EC activities to the activities proposed,
- The instruments that are the most appropriate for the financing of these activities,
- The identification of partners for the implementation of these activities and the forms of co-operation to develop with them,
- The means, in particular locally available means, that can be mobilised in support of these activities,
- The assumptions underlying the expected outcomes of these activities and the risks that may endanger these expectations,
- The monitoring procedures of these activities and of evaluation of their outcomes and a set of rural poverty indicators to be monitored

Ref: Guidelines for the formulation of RD strategies, Dec 2000. Programming guidelines for Rural Development, Nov 2001

ANNEX 4 - Regional Differences in Rural Problems

<p>Sub-Saharan Africa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Economic stagnation and rapid population growth • Predominance of low-input, rainfed, subsistence agriculture with little application of improved varieties • Inadequate coverage of rural infrastructure • Very poor health and education status of rural populations • Poor coverage of services in rural areas • Weak administrative capacity • Governance problems and corruption • Accelerating land degradation on marginal lands • Severe impact of HIV/AIDS, especially in Southern and Eastern Africa • Inequitable land distribution in certain countries (especially Southern Africa) • Man made and natural disasters including drought, floods, pests, human and animal diseases, and conflict • Great distances to urban centers/markets and lack of economic infrastructure 	<p>South and Southeast Asia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Increasing land scarcity, land fragmentation and landlessness • Rapid population growth • Environmental problems including land degradation on drylands and sloping lands, deforestation and salinisation of irrigated areas • Inequitable tenancy and sharecropping arrangements in certain countries • Weak management of irrigation schemes in several countries • Corruption • Natural disasters • Vulnerability of low-lying coastal regions to sea level rise
<p>Latin America</p> <ul style="list-style-type: none"> • Large inequalities in landholdings and inequitable sharecropping arrangements • Macroeconomic instability • Deforestation - conversion of forest for unsustainable cattle ranching • Natural disasters 	<p>Mediterranean</p> <ul style="list-style-type: none"> • Declining or stagnant agricultural sector • Increasing water scarcity • Land degradation
<p>Eastern Europe and Central Asia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incomplete transition from state ownership to private enterprise • Inefficient landholdings reflecting the legacy of collectivisation • Breakdown of social and economic institutions • Corruption and weak governance • Environmental problems (atmospheric pollution, soil contamination, negative impacts of irrigation schemes) • Great distances to urban centers/markets and lack of economic infrastructure 	<p>Caribbean and Pacific</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lack of diversification and dependence on a few export commodities • Particular vulnerability to sea level rise. • Natural disasters • Water shortages