

Riktlinjer för Sidas arbete med

EU:s Medelhavsbistånd

Innehållsförteckning

1. Sammanfattning.....	2
2. Medelhavsregionen.....	2
2.1 Politik.....	2
2.2 Ekonomisk politik	3
2.3 Sociala förhållanden	4
2.4 Miljö och vatten	4
3. EU:s Medelhavspolitik.....	5
3.1 Barcelonaprocessen	5
3.2 Associationsavtalen	5
3.3 Handeln mellan EU och Medelhavsländerna	6
4. EU:s Medelhavsbistånd.....	6
4.1 Protokollen	6
4.2 MEDA.....	7
5. Förvaltningen av EU:s Medelhavsbistånd	7
5.1 Ministerrådet	7
5.2 Kommissionen.....	8
5.3 EIB.....	8
5.4 Europaparlamentet och revisionsrätten	9
5.5 Problem och brister vad gäller EU:s Medelhavsbistånd.....	9
6. Medlemsstaternas verksamhet i Medelhavsregionen.....	10
7. Svenska prioriteringar vad gäller EU:s Medelhavsbistånd	11
8. Sidas arbete med EU:s Medelhavsbistånd	12
8.1 Förutsättningar	12
8.2 Prioriterade frågor	13
8.3 Sidas kanaler	14
8.4 Förslag	15
8.5 Resurser	16

1. Sammanfattning

EU:s förhållande till länderna söder och öster om Medelhavet gick 1995 in i en ny fas i och med Barcelonakonferensen. Samarbetet skall grundas på politiskt och säkerhetspolitiskt, kulturellt och socialt samt ekonomiskt och finansiellt partnerskap. Ett av målen är ett frihandelsområde för Medelhavsregionen till år 2010. Det så kallade MEDA-biståndet ges främst för att dämpa de negativa sociala och ekonomiska effekter som ett öppnande av regionens slutna ekonomier ger upphov till.

Med tanke på Sidas relativt ringa verksamhet i Medelhavsregionen, är det främst genom EU:s bistånd som Sida kan ha inflytande på hur regionens utveckling kan främjas. Det övergripande målet är att verka för att EU:s Medelhavsbistånd är så effektivt som möjligt vilket också innebär att det svenska bidraget (ca 170 miljoner kr per år) används på ett fullgott sätt.

På metod- och policyområdet har Sida erfarenhet och kompetens som kan tillföras EU:s Medelhavsbistånd. Sida bör koncentrera sitt arbete på dessa frågor. Samtidigt bör Sidas regionkompetens höjas och de svenska ambassaderna involveras mer i arbetet med MEDA-biståndet. Till dess vidare bör de svenska allmänna prioriteringarna vad gäller Barcelonaprocessen (bl a miljö, gender, Demo/MR) utgöra ramen för Sidas agerande.

Vad gäller Sidas arbete med EU:s Medelhavsbistånd bör deltagandet i kommissionens förvaltande MED-kommitté, samverkan med de andra medlemsstaterna samt samordning med andra svenska aktörer (främst UD, ambassaderna och delegationen i Bryssel) prioriteras. Ett enhetligt svenskt agerande vad gäller EU:s Medelhavspolitik är en viktig grund för arbetet med biståndet.

2. Medelhavsregionen

Medelhavsregionen utgörs i detta sammanhang av de länder som ligger söder och öster om Medelhavet och som omfattas av EU:s Medelhavspolitik. Marocko, Algeriet, Tunisien, Egypten, Jordanien, Syrien och Libanon utgör genom religion, språk och utvecklingsnivå en relativt sammanhållen grupp länder. Israel, Turkiet, Cypern och Malta tas ej upp på grund av en högre inkomstnivå, vilket gör dem mindre intressanta ur utvecklingssynpunkt. Vad gäller Västbanken/Gaza hänvisas till de riktlinjer som regeringen antog i december 1997.

2.1 Politik

Säkerhetspolitiskt är regionen instabil. Hoten mot regionens säkerhet är efter det kalla krigets slut övervägande interna. Förutom de redan idag pågående konflikterna och motsättningarna (Mellanöstern, Gulfen, Cypern, Algeriet, Västsahara) finns grogrund för konflikter i samtliga länder i regionen samt mellan flera av länderna.

Hoten mot en stabil och fredlig utveckling i de enskilda länderna utgörs av en långsam ekonomisk utveckling i kombination med hög befolkningstillväxt och odemokratiska styrelseskick med mer eller mindre diktatoriska inslag. Detta har lett till svaga civila samhällen med begränsade mänskliga fri- och rättigheter. En betydande källa till osäkerhet är extremism av olika slag (fundamentalism, terrorism, MR-övergrepp) i regionen och i Europa. Den muslimska synen på demokrati skiljer sig från den västerländska. Det västerländska begreppet demokrati är svårt att förena med religionen, medan de grundläggande förutsättningarna för respekt för mänskliga rättigheter finns i Koranen.

De fundamentalistiska organisationerna torde komma att fortsätta spela en viktig social roll så länge som dålig samhällsstyrning leder till fortsatt ekonomisk underutveckling. De fyller till viss del ut det välfärdsvacuum som lämnats av de styrande och kan ge fasta normer och framtidstro.

Utrikespolitiskt kan regionen sägas vara västligt orienterad. Huvudsamarbetspartners är EU (framför allt de gamla kolonialmakterna) samt USA. Det japanska intresset för regionen har ökat under senare år, inte minst vad avser biståndsinsatser.

Det interregionala samarbetet ökar långsamt mellan länderna, i synnerhet inom ramen för den muslimska samarbetsorganisationen OIC. De nordafrikanska staterna, förutom Marocko, har även samarbete med övriga Afrika genom OAU. Intresset för övriga internationella organisationer såväl rent politiskt som handels- och biståndspolitiskt (FN, Bretton Woods-institutionerna WTO) är begränsat till det rena egenintresset.

2.2 Ekonomisk politik

Under årtionden av ekonomisk tillväxt grundat på ett högt oljepris och god världskonjunktur bevarades Medelhavsländernas slutenhet, stelnade ekonomiska strukturer och den kraftiga statliga styrningen. I mitten av 80-talet ställdes ekonomiernas ineffektivitet i öppen dager, då utlandsskuld, budgetunderskott och externa obalanser ökade. Samtliga länder har nu genomgått stabiliseringsprogram, vilket undanröjt de akuta makroekonomiska obalanserna och satt fart på tillväxten. Länderna är fortsatt i behov av att strukturera om och öppna upp sina hårt reglerade ekonomier för att bli attraktiva för utländska privata investeringar. Trots ansträngningar är regionen en av de mest ogästvänliga i världen för investerare. De länder som bedöms som mest kapabla att öppna sina ekonomiska system är Marocko, Tunisien, Jordanien och palestinierna. Även Egypten kan sägas tillhöra denna grupp.

Regeringarna i Medelhavsländerna balanserar i sin politik mellan förändring och stabilitet, mellan traditionellt och modernt. Hänsyn tas till intern stabilitet, familje- och klangrupperingar och utrikespolitiska mål. Åtgärder och besparingar som slår direkt mot folket är ytterst känsliga ämnen, eftersom de kan hota det sociala lugnet.

Regionens ekonomier kännetecknas i varierande grad av omfattande statlig inblandning och ägande i produktionen, i synnerhet i strategiska sektorer. Vanliga problem är överbemannade och ineffektiva förvaltningar, dåligt diversifierad industri med svag internationell konkurrenskraft, prisregleringar och subventioner, höga handelshinder, föråldrad lagstiftning, regnberoende jordbruk med dåliga odlingsförutsättningar, råvaruberoende (olja, gas, fosfat) och otillräcklig infrastruktur. Sparandet är lågt och de privata investeringarna fokuseras ofta till fastighetssektorn. Samtliga länder har handelsunderskott som kompenseras av turistintäkter, bistånd och remissor.

2.3 Sociala förhållanden

Länderna i regionen räknas till låg- och medelinkomstländerna, men de sociala indikatorerna ligger i allmänhet under det som hade kunnat förväntas med tanke på inkomstnivån. Resurserna är ojämnt fördelade, vilket gör att det finns fickor av fattigdom i samtliga länder. Skillnaderna mellan stad och land är stora, i synnerhet i de två fattigaste länderna Marocko och Egypten, där det finns omfattande behov på landsbygden.

Även om befolkningstillväxten sjunker är den fortfarande mycket hög i Syrien och Jordanien (över 3%/år) och hög i de andra länderna (runt 2%/år). Detta sätter press på arbetsmarknaden, bostadssituationen och de sociala programmen. I Algeriet har befolkningstillväxten tillsammans med inflyttning till städerna gjort bostadssituationen prekär, vilket bidragit till den sociala krisen.

Arbetslösheten ligger inte under 20% i något av länderna. Mellan 25% och 50% av arbetskraften sysselsätts av den informella marknaden och undersysselsättningen är utbredd. Många offentligt anställda tvingas ta ett andra arbete på grund av låga löner. En stor del av de arbetslösa är unga (i Algeriet är 65% av ungdomen arbetslös). Stora behov finns av yrkesutbildning. Samtidigt har möjligheterna till emigration till Europa och Gulfen kringsträvs av ekonomiska och politiska skäl.

Trots ett visst lagstadgat skydd diskrimineras kvinnan ofta på det familjerättsliga området, som är grundat på islamsk lag, och i utbildningen. Det sociala trycket att avstå karriär är hårt. Det är dock inte Koranen i sig som ligger till grund för synen på kvinnan, utan dess uttolkning och traditionella värderingar i samhället.

2.4 Miljö och vatten

En växande befolkning, urbanisering och ekonomisk tillväxt sätter press på miljön i Medelhavsregionen och förutom i Tunisien är miljöfrågorna starkt eftersatta. Det finns bl a behov av utbildning, utarbetande av miljönormer, förstärkning av institutioner och lagar, bekämpning av luft- och vattenföroreningar och ökenspridning, förbättrad hantering av avfall och avloppsvatten, skydd av havsmiljön, skydd av arkeologiska platser och kontrollerad exploatering av turismen.

En av de frågor som kommer att få störst betydelse för den ekonomiska tillväxten i regionen är tillgången på vatten. Många av länderna konsumerar redan mer än 100% av hållbart uttag av de förnyelsebara vattentillgångarna. Jordanien är värst drabbat tillsammans med Tunisien och Algeriet. Situationen förvärras av ökad ekonomisk aktivitet och turism, den snabba befolkningstillväxten, urbaniseringen och vattenslöseri orsakat av ett ineffektivt jordbruk. Regnen, som betyder mycket för jordbruket, är otillräckliga och oregelbundna. Frånvaro av regn kan exempelvis betyda en minskning på 10-15% på Marockos BNP.

3. EU:s Medelhavspolitik

Av geografiska och historiska skäl har Medelhavsländerna alltid haft starka band till Europa. Nästan samtliga har också varit europeiska kolonier eller protektorat. EU har haft svårt att finna ett enhetligt förhållningssätt till länderna i regionen. Samarbetet har grundat sig på individuella avtal, som främst fokuserats på det handelspolitiska området och givit Medelhavsländerna fördelaktig behandling på EU-marknaden. Den stora stötestenen har varit handeln med jordbruksprodukter, eftersom Medelhavsländernas produktion direkt konkurrerar med främst de södra EU-medlemsstaterna.

3.1 Barcelonaprocessen

1995 hölls en konferens i Barcelona mellan de femton EU-länderna och de elva Medelhavsländerna och palestinierna, då en deklaration om ett framtida 'partnerskap' mellan de två ländergrupperna antogs. Idén fördes fram av de södra medlemsstaterna, bl a som en motvikt till EU:s ökade intresse för Östeuropa.

Samarbetet inom ramen för Barcelonaprocessen är en politisk process som grundar sig på tre pelare; politiskt och säkerhetspolitiskt partnerskap, kulturellt och socialt partnerskap samt ekonomiskt och finansiellt partnerskap. Ett av målen är ett frihandelsområde för hela regionen till år 2010. Det är sagt att Barcelonaprocessen inte skall vara ett forum där fredsprocessen i Mellanöstern diskuteras, men det har visat sig mycket svårt att hålla de två skilda från varandra. Barcelonaandan är beroende av en positiv utveckling i fredsprocessen.

3.2 Associationsavtalen

Redan före Barcelonakonferensen började man förhandla om associationsavtal mellan EU och Medelhavsregionens länder. De första slöts 1995 respektive 1996 med Tunisien och Marocko. 1997 förhandlades avtalet med Jordanien färdigt. Förhandlingar förs fortfarande med Algeriet, Egypten och Libanon. Förberedande samtal pågår med Syrien. Associationsavtalen syftar till frihandel mellan EU och Medelhavsländerna inom 12 år. Jordbruksprodukter står utanför även om det är sagt att en revidering skall ske efter fem år. Inte heller tjänstesektorn omfattas av avtalen.

Den palestinska myndigheten undertecknade 1997 ett interimsavtal med EU, medan Israel slutit ett utvidgat frihandelsavtal. Turkiet har ingått en tullunion med EU. Cypern kommer att inleda medlemskapsförhandlingar med EU under 1998. Malta har avbrutit sina medlemskapsförhandlingar med EU, men har ett associationsavtal från 70-talet.

3.3 *Handeln mellan EU och Medelhavsländerna*

Trots fördelaktig behandling har Medelhavsländernas andelar på EU-marknaden sjunkit sedan 80-talet och regionen har ett strukturellt handelsunderskott på ca 15% gentemot EU. Exporten av industrivaror från Medelhavsländerna har ökat betydligt men handeln präglas fortfarande av ett stort överskott för EU vad gäller industrivaror och för Medelhavsländerna vad gäller energi. Exporten av jordbruksprodukter från Maghreb och Mashrek försvåras av EU:s jordbrukspolitik. Handeln mellan Medelhavsländerna ligger på en mycket låg nivå (mindre än 5% mellan Medelhavsländerna mot ca 20% mellan de södra EU-medlemmarna).

Medelhavsländerna har inte förmått utnyttja de fördelar man under en längre tid haft på den europeiska marknaden. Ökad konkurrens kan förutses från Östeuropa och Asien, och jordbruksprodukter omfattas inte av associationsavtalen. Risken finns därför, att ett framtida frihandelsområde med EU inte leder till starkt ökad handel. Å andra sidan kan ökad ekonomisk tillväxt främjas genom den press, som frihandeln sätter på Medelhavsländerna att reformera sina ekonomier.

4. EU:s Medelhavs bistånd

4.1 *Protokollen*

Mellan 1978-96 reglerades EU:s bistånd till Maghreb och Mashrek av tidsbegränsade finansiella protokoll som följde med ländernas samarbetsavtal med EU och som innehöll såväl gåvobistånd från EU-budgeten som lån från Europeiska investeringsbanken (EIB). Sammanlagt omfattade biståndet under de fyra protokollen 7,5 mrd ecu (64 mrd SEK). Värt att notera är att ca 70% av pengarna handlagts av EIB, i form av lån och riskkapital, medan kommissionen fördelat ca 30%. Egypten, Tunisien och Västbanken/Gaza var de tre största mottagarna av EU-bistånd under åren 1986-95.

Målet för EU:s bistånd till Medelhavsregionen har i första hand varit att främja ekonomisk och social utveckling. I och med det fjärde protokollet lades fattigdomsbekämpning och miljö till som prioriterade områden.

Kommissionens stöd uppvisar en stor spridning mellan sektorer, med en viss tonvikt på social infrastruktur och livsmedelsbistånd, medan EIB har koncentrerat sig på färre sektorer, främst energi, gruvdrift och transporter.

4.2 MEDA

Biståndet inom de tidigare protokollen har följts av den s k MEDA-förordningen, inom ramen för Barcelonaprocessen. Beloppet för hela regionen för perioden 1995-99 uppgår till totalt 4,7 mrd ecu (40 mrd SEK) från EU-budgeten plus lika mycket från EIB:s egna resurser i form av lån. Förutom MEDA-biståndet finns det pengar kvar från samtliga protokoll. Av budgetbeloppet regleras 3,4 mrd ecu (29 mrd SEK) genom MEDA-förordningen, medan de resterande pengarna utgörs av redan beslutat bistånd till Cypern, Malta, Turkiet, UNRWA och fredsprocessen i Mellanöstern. 10% av MEDA är avsatt till regionala program. Största beloppen går till Egypten och Marocko, men i förhållande till folkmängden är det palestinierna, Libanon, Jordanien och Tunisien som är största mottagare.

Syftet med MEDA-biståndet är främst att mildra de ekonomiska och sociala konsekvenserna av den kraftiga omställning som Maghreb- och Mashrekländernas ekonomier förutses behöva genomgå i och med att handeln gradvis släpps fri.

MEDA-biståndet är uppdelat i två huvuddelar; stöd till ekonomisk anpassning (t ex strukturanpassning, privata sektorn, förvaltningsstöd, utbildning) och socio-ekonomiskt bistånd (t ex utbildning, hälsa, miljö). Tyngdpunkten ligger i allmänhet på ekonomisk anpassning. Stödet till jordbruket, som var betydande under protokolltiden, har i det närmaste försvunnit.

För regionens två fattigaste länder Egypten och Marocko är den socio-ekonomiska delen lika stor som den ekonomiska, likaså för den sociala krisens Algeriet, som även får strukturanpassningsstöd. Till Syrien och Libanon är förvaltningsstödet betydande. De länder som slutit associationsavtal med EU - Tunisien, Marocko och Jordanien - får i första hand strukturanpassningsstöd, delvis för att kompensera för fallande tullintäkter. I Tunisien och Marocko stöds även de s k 'mise à niveau'-programmen för att höja ländernas konkurrenskraft.

Till ovanstående skall läggas EIB:s krediter till miljösatser, de regionala programmen samt visst demokratistöd. EIB har även en omfattande kommersiell utlåning som främst går till infrastrukturella projekt.

5. Förvaltningen av EU:s Medelhavs bistånd

5.1 Ministerrådet

Inom ministerrådet är det framför allt tre arbetsgrupper som är av intresse för Medelhavs biståndet: allmänna biståndsgruppen, Maghreb/Mashrek-gruppen och budgetkommittén.

Allmänna biståndsgruppen behandlar utvecklingssamarbete generellt, vilket ligger under första pelaren i EU-fördraget. Där diskuteras horisontella strategier för EU:s totala bistånd, vars innehåll ofta stämmer överens med rådande biståndstrender och Sveriges prioriteringar. Maghreb/Mashrek ligger

under EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, d v s andra pelaren, och den gruppens arbete berör främst handels- och utrikespolitiska frågor relaterade till Medelhavsländerna. Landstrategierna samt riktlinjer för landstrategierna inom MEDA-biståndet diskuteras i Maghreb/Mashrek-gruppen. I budgetkommittén avhandlas EU:s årliga budget. Sverige representeras i rådsarbetsgrupperna av den svenska representationen i Bryssel.

5.2 Kommissionen

Kommissionen är det organ som förvaltar EU:s bistånd. Dess biståndsorganisation är uppdelad på fem generaldirektorat (GD1 - utrikes relationer, GD1A - Central-, Östeuropa och OSS samt GD1B - Medelhavet, Asien och Latinamerika, GD8 - Afrika, Karibien och Stilla havet, GD12 - forskning och ECHO - katastrofbistånd). Medelhavsbiståndet handläggs av GD1B. De olika generaldirektoraten ansvarar för den politiska dialogen med partnerländerna, programmeringsfasen och finansieringsbeslut. I varje Medelhavsland finns en delegation som representerar EU vad gäller alla aspekter av förbindelser med länderna.

Genom beslut av kommissionärskollegiet skall en ny myndighet, den s k 'Joint Service Unit', skapas för implementeringen av EU:s samtliga biståndsprogram. Myndigheten kommer att utgöra en gemensam stab för finansiella och legala frågor samt vissa tekniska aspekter. För övriga frågor kvarstår dock uppdelningen på olika generaldirektorat.

Enligt MEDA-förordningen skall alla projekt som överskrider 2 mecu godkännas av den s k MED-kommittén - en av kommissionens förvaltande kommittéer. Där sitter en representant från varje medlemsland med kommissionen som ordförande. Kommittén har endast en rådgivande funktion vad gäller land- och regionala strategier. I MED-kommittén representeras Sverige av Sida.

Det finns även expertgrupper med representanter från medlemsstaterna, som kommissionen sammankallar vid behov för att följa utvecklingen av vissa frågor och förbereda kommissionsförslag.

5.3 EIB

EIB följer vanliga bankers arbetssätt vilket innebär att formellt skall inga utvecklingshänsyn tas i utlåningen. EIB är inte bundet av MEDA-förordningen, även om det hävdas att en nära koordinering sker med kommissionen. Projekten i Medelhavsregionen kan ta del av räntesubventioner och riskkapital finansierat genom MEDA-förordningen - i sådana fall assisteras banken av en kommitté, §14-kommittén, där medlemsländerna är representerade. Den har dock endast en rådgivande funktion. Sida och Finansdepartementet delar på bevakningen av §14-kommittén.

5.4 Europaparlamentet och revisionsrätten

Amsterdamfördraget ger Europaparlamentet medbeslutande i biståndsfrågor, vilket likställer parlamentet med rådet. Parlamentet måste sedan tidigare godkänna EU-budgeten.

Revisionsrätten är EU:s externa revisionsorgan. 1995 stoppade kommissionen de s k MED-programmen efter kritik från revisionsrätten. Under 1998 planeras en revision av kommissionens hantering av hela EU:s bistånd.

5.5 Problem och brister vad gäller EU:s Medelhavsbistånd

5.5.1 Samstämmighet, samordning och komplementaritet

I Maastrichtavtalet nämns i samband med EU:s biståndsmål de 'tre c:na' - coherence (artikel 130V), coordination (130X), complementarity (130U) - vilket kan översättas till samstämmighet, samordning, komplementaritet.

Samstämmighet innebär bland annat, att EU skall ta hänsyn till biståndsmålen även vid handhavandet av unionens övriga politik (handelspolitik, jordbrukspolitik, säkerhetspolitik etc) gentemot utvecklingsländer. Inkoherensen är uppenbar vad gäller Medelhavsländerna, eftersom EU:s jordbruks- och migrationspolitik begränsar möjligheterna till såväl export av jordbruksprodukter som för människor att få arbete i Europa. Denna attityd går igenom även i valet av biståndsprojekt, då de södra medlemsländerna ser till att inga projekt, som kan tänkas innehålla exportfrämjande åtgärder för produkter som är potentiellt konkurrerande med EU:s produktion kommer till stånd. Detta gäller särskilt jordbruket.

Enligt Maastrichtavtalet skall en *samordning* ske mellan EU:s och medlemsländernas bistånd. Diskussioner pågår i rådet för att förverkliga denna samordning. Vad gäller MED-kommittén är den allmänna uppfattningen, att det är alldeles för sent att påverka ett projekts inriktning när det väl når kommittén, eftersom projekten då i stort sett är färdigberedda.

På fältet sker i viss utsträckning regelbundna möten mellan medlemsländernas ambassadpersonal och EU-delegationen samt avrapportering efter besök av tjänstemän eller konsulter från Bryssel. Förfarandet varierar från land till land och det förefaller mer röra sig om informationsutbyte än reell biståndssamordning.

Det är i stället den informella vägen som eventuell samordning sker; genom bilaterala kontakter mellan handläggare på de nationella biståndsmyndigheterna och tjänstemän på GD1B. Detta kan utvidgas till att omfatta årliga möten där man går igenom kommande aktiviteter, vilket bl a Tyskland och Frankrike har. Länder som Sverige med liten verksamhet i regionen riskerar att hamna utanför samordningen.

Vad gäller främst metodfrågor har Sida ett nära informellt samarbete med andra medlemsstater i och utanför Bryssel i samband med kommittémötena,

framför allt inom den s k 'likasinnade'-gruppen (Storbritannien, Nederländerna, Tyskland, Sverige, Danmark, Finland och Irland).

EU:s biståndspolitik skall vara ett *komplement* till medlemsstaternas biståndspolitik. Vad detta innebär är omdiskuterat. Ministerrådet anser att operativ samordning är ett steg i rätt riktning.

5.5.2 Organisation och metoder

Personal GD1B:s handläggning av Medelhavsområdet präglas av ett antal problem (som i varierande grad gäller hela EU-området). Först och främst har GD1B för lite kompetent personal i förhållande till områdets storlek. Av budgetskäl råder anställningsstopp inom EU, vilket gör att en betydande del av biståndskompetensen ligger hos sakanslagsfinansierade konsulter.

Organisation GD1B:s styrmetoder och mål är oklara, organisationen är svåröverskådlig, centralistisk, byråkratisk och saknar institutionellt minne. Medelhavsområdets handläggning har varit mycket långsam och drabbats av upprepade förseningar. Delegationernas ställning är mycket svag.

Strategier Det finns ingen mekanism som garanterar att rådets horisontella strategier tas in i kommissionens genomförande av biståndet. Horisontella frågor är snarare marginaliserade hos GD1B:s handläggare och det är upp till var och en att ta hänsyn till dem.

I och med MEDA-förordningen infördes land- och regionstrategier för Medelhavsområdet. De första s k nationella indikativa program som presenterades av kommissionen 1996 var dock mer sammanställningar av program än strategier; de var kortfattade, brast i analysen (av t ex målgrupper, fattigdomsmönster, gender och miljö) och saknade referenser till utvärderingar, tidigare erfarenheter och de bakgrundsstudier som eventuellt använts. Kommissionen bygger i stället biståndet på mer intuitiva ansatser och förhandlingar med mottagarlandet. Resurser och kunskaper saknas för en väl utvecklad landstrategiprocess.

Fördelningskriterier Det är oklart exakt vilka kriterier som använts för att fördela MEDA-biståndet över länderna i de indikativa programmen. Enligt kommissionen är det en kombination av respektive lands uppskattade absorptionskapacitet, effektivitet i projektberedningen, vilja till strukturomvandling samt intresse av att skriva under ett associationsavtal med EU.

Utvärderingar Även utvärderingar av program och projekt samt återföring av erfarenheter är starkt eftersatta områden. 1997/98 pågår en global översyn av EU-biståndet, där Sida deltar i en styrgrupp.

6. Medlemsstaternas verksamhet i Medelhavsregionen

Nederländerna och Storbritannien har relativt liten verksamhet i regionen, även om Nederländerna nyligen beslutat att öka sin insats i Egypten. För

såväl Danmark som Finland är Egypten programland. Tyskland har betydande verksamhet i Egypten och Turkiet. Bland de norra medlemsländerna är intresset för regionen av geografiska och historiska skäl relativt litet - om det finns någon verksamhet av betydelse så är det främst i Egypten (p g a landets strategiska betydelse, storlek och låga utvecklingsnivå). För Frankrike och Italien är Egypten ett viktigt land, men liksom Spanien och Belgien ger man även betydande bistånd till Maghreb-länderna.

Sida har, Västbanken/Gaza undantaget, liten verksamhet i Medelhavsregionen, främst p g a att länderna ligger på en relativt sett högre utvecklingsnivå än Sidas programländer. Huvuddelen av det bistånd som ändå ges utgörs av humanitärt bistånd, bidrag till enskilda organisationer, tekniskt samarbete, krediter samt finansiering av internationella kurser. 1997 erhöll Västbanken/Gaza 151, Libanon 23, Egypten 14, Jordanien 5, Tunisien 4, Marocko 1, Turkiet 0.6, Algeriet 0.5 och Syrien 0 miljoner SEK i svenskt bistånd. Under 1997 beviljades även krediter uppgående till 20 miljoner kr till Egypten och 13 miljoner kr till Tunisien

7. Svenska prioriteringar vad gäller EU:s Medelhavs bistånd

Enligt regleringsbrevet skall Sida i dialogen inom Europeiska unionen vägledas av den strategi för EU:s internationella utvecklingssamarbete som utarbetats inom UD. I denna står att de svenska biståndsmålen skall genomsyra agerandet i EU. Inom ramen för det övergripande målet fattigdomsbekämpning ger Sverige prioritet åt demokrati och mänskliga rättigheter, jämställdhet, miljö, humanitärt bistånd och konflikthantering, livsmedelssäkerhet och stöd via enskilda organisationer. Sveriges biståndsmål överensstämmer i hög grad med EU:s.

Enligt EU-strategin skall Sverige verka för samstämmighet vad gäller EU:s politik rörande handel, jordbruk, utrikes- och säkerhetspolitik och migration. Dessutom bör Sverige verka för en förbättring av kommissionens kompetens och kapacitet samt en höjning av kvaliteten och effektiviteten i EU:s utvecklingssamarbete i sin helhet. Dessa frågor gäller i hög grad Medelhavs biståndet.

Sveriges prioriteringar för Barcelonaprocessen är fred, icke-spridning av massförstörelsevapen, frihandel, miljö/vatten, kvinnor, ungdomar, MR/demokrati och dialog mellan kulturer och religioner. Sidas egen kunskap är låg när det gäller inom vilka sektorer och områden som EU:s bistånd gör bäst nytta. Tills vidare utgör de allmänna svenska prioriteringarna ramen för Sidas agerande.

8. Sidas arbete med EU:s Medelhavsbistånd

8.1 Förutsättningar

Inom de närmaste åren är det inte troligt att det kommer att hända något som förändrar EU-biståndets övergripande struktur och organisation. Sida bör eftersträva ökad effektivitet i biståndet genom att adekvata resurser och mer biståndskompetens tillförs GD1B, förstärkt EU-representation på fältet och mer kompetens och större delegering av ansvar från Bryssel till fältet. På sikt bör en för kommissionen gemensam organisation för utvecklingssamarbete bildas.

Vad gäller jordbrukshandeln och samstämmigheten i EU:s politik gentemot Medelhavsländerna ter sig en uppmjukning från EU:s sida (eller rättare sagt för vissa medlemsländer) mindre sannolik. Arbetet med dessa frågor sträcker sig över medellång och lång sikt.

Ibland öppnar sig möjligheter till en mer övergripande diskussion. Exempel på sådana tillfällen är den stora utvärdering av EU:s Medelhavsbistånd som pågår 1997-98, 'mid-term review' av MEDA-biståndet, revisionsrättens kommande utvärdering av kommissionens handläggning av biståndet, engelsmännens nyligen gjorda utvärdering av EDF-kommittén, omförhandlingen av Loméavtalet, den framtida påfyllnaden/omförhandlingen av MEDA-förordningen, den årliga budgetprocessen, när kommissionärernas mandat går ut samt det av Sida anordnade landstrategiseminarier för kommissionen och medlemsstaterna (juni 1998). Dessa möjligheter att påverka bör utnyttjas.

Som redan nämnts avsätts den största delen av tiden i MED-kommittén till projektdiskussioner. Sida har en begränsad verksamhet och relativt liten erfarenhet av Mellanöstern och Nordafrika, vilket gör att kapaciteten på Sida är begränsad när det gäller att yttra sig om projekten i MED-kommittén. Projekten har av Sida därför framför allt kommenterats utifrån metodaspekter med sikte på frågor som fattigdomsanalys, målgruppsinriktning, deltagande, givarsamordning, bärkraftighet etc.

Däremot har Sida stor metodkännedom och erfarenhet från andra regioner att bidra med. Sida bör därför i första hand inrikta sig på att söka förbättra biståndsmetodik, samordning och strategitänkande vad gäller EU-biståndet.

Arbetet med EU:s Medelhavsbistånd sker på många olika nivåer och med ett stort antal aktörer inblandade, vilket medför ett stort samordningsbehov, liksom behov av tydlighet om roller och ansvar. Grundläggande är ett enhetligt svenskt agerande på alla nivåer vad gäller EU:s Medelhavsbistånd.

På den övergripande nivån är det ofta UD som agerar. Det är därför viktigt att Sida involveras när tillfälle ges till konkreta diskussioner om Medelhavsbiståndet. Metodfrågorna handläggs parallellt av UD och representationen i Bryssel i rådet och av Sida i MED-kommittén. På projektnivå är det de svenska ambassaderna, MENA på UD, Sidas

Asienavdelning, berörda ämnesavdelningar och Sidas avdelning för infrastruktur och ekonomiskt samarbete (INEC) som främst är inblandade.

Sidas Multienhet utför redan ett omfattande metodarbete inom MED-kommittén, med hjälp av UD och Asienavdelningen. Förbättringar behöver främst göras vad gäller Sidas kunskap om Medelhavsregionen samt i viss grad granskningen av EU-projekten.

8.2 Prioriterade frågor

Följande frågor bedöms som viktiga för Sida att arbeta med:

8.2.1 Metodnivå

- Ökad koppling mellan ministerrådets biståndsresolutioner och kommissionens handläggning av biståndet, genom att rådets biståndspolicies och -strategier operationaliseras i Medelhavsbiståndet.
- Ökad samordning mellan kommissionen, EIB och medlemsländerna. Krav på regelbunden och enhetlig samordning på fältet mellan kommissionen och medlemsländerna inklusive tidig information och redovisning av planerat bistånd.
- Förändring av MED-kommitténs roll i riktning bort från bedömning av enskilda projektförslag, mot behandling av övergripande policies, landstrategier och uppföljningar/utvärderingar.
- Förbättrad kvalitet på GD1B:s landprogrammeringsprocess genom att landstrategier utarbetas som bygger på mer grundläggande problemanalys och tar hänsyn till tidigare erfarenheter.
- Förbättrad metodik för projektberedning och förbättrad återföring av vunna kunskaper och erfarenheter genom effektivare användning av utvärderingsinstrument.
- Tydliga kriterier och riktlinjer för fördelningen av MEDA-biståndet över länder och sektorer.
- Mer överskådligt regionalt bistånd med klara urvalskriterier.

8.2.2 Projektnivå

- Förbättrad information om kommande projekt genom att GD1B skickar ut så kallade 'project identification sheets' till medlemsländerna. Därmed skulle medlemsländerna ha tillfälle att komma in betydligt tidigare i projektberedningen.
- Ökad kunskap om MEDA-biståndets projektcykel och projektens effekter.
- Västbanken/Gaza
- De områden där Sida lämnar bilateralt stöd.

- Av Sverige prioriterade horisontella ämnen, såsom fattigdom, miljö, gender och Demo/MR.

8.3 Sidas kanaler

Sidas arbete med EU:s Medelhavsbistånd sker genom ett antal kanaler.

8.3.1 Deltagande i MED-kommittén

MED-kommittén är det viktigaste fönstret mot de andra medlemsländerna och kommissionen. Sidas deltagande i kommittén är nödvändigt för att effektivt kunna delta i policy-, metod- och samordningsdiskussioner. Däremot bör kommenterandet av projektförslag av resursskäl kunna hållas på ett minimum, förutom vad gäller Västbanken/Gaza och områden där Sida har särskilda intressen. Projektgranskningen bör till större del kunna läggas ut på fältet.

8.3.2 Samverkan inom likasinnadegruppen och med andra medlemsländer

Givet Sidas ringa kännedom om och verksamhet i Medelhavsregionen samt att Sverige endast har 4 av 87 röster i MED-kommittén, bör samverkan med andra medlemsländer ges högsta prioritet. Även om likasinnadegruppen ligger närmast till hands, är dialogen med de södra medlemsländerna betydelsefull för att öka de norra medlemsländernas förståelse för deras politik, lära av deras kunskap samt genom samverkan försöka påverka dem.

8.3.3 Direktkontakter med EU-kommissionens tjänstemän i Bryssel

För Sida är direktkontakter med handläggare på GD1B av intresse främst vad gäller metod- och strategifrågor, tvärfrågor (t ex gender) och Västbanken/Gaza.

8.3.4 Deltagande i rådsarbetsgrupperna via UD

EU:s organisatoriska uppdelning mellan kommission och ministerråd gör att en nära samordning mellan UD och Sida måste till för att Sveriges agerande i olika fora skall bli konsekvent. Detta gäller särskilt om Sverige väljer att främst arbeta med metodfrågor. Sida måste ha inblick i vad som sker i ministerrådets arbetsgrupper och UD i kommittéarbetet.

8.3.5 Placering av nationella experter på GD1B

Arbetet med att få in nationella experter bör fortsätta, då det är ett bra sätt att få inblick i och påverka kommissionens arbetssätt. Viktigt är att experterna i fråga får intressanta uppgifter och placeras på avdelningar av strategisk betydelse och tyngd. En tjänst med inriktning på landstrategi och metodik kan t ex vara en intressant post. I detta sammanhang är det viktigt att bevaka den kommande omorganiseringen av kommissionens biståndsorganisation. Även på EU-delegationerna på fältet bör det vara av intresse att stationera Sidapersonal. EU:s JPO-program är en möjlighet.

8.3.6 Samverkan och kunskapsinhämtning på fältet (via ambassaderna eller genom resor); direktkontakt med EU-delegationerna och mottagarländerna

De svenska ambassaderna har en viktig roll när det gäller att få tidig information om EU:s verksamhet på fältet och delta i samordningsaktiviteter. Ambassaderna bör även, med hjälp av kompetens och riktlinjer från Stockholm, få en utökad roll i granskningen EU:s projekt och landprogrammering och i uppföljningen av det metodarbete som Sida bedriver i Bryssel.

8.3.7 Deltagande av svenska sakkunniga i kommissionens expertgrupper och återföring av kunskap till Sida

Expertgrupperna ligger tidigt i kommissionens utredningsarbete och kan ge en tidig indikation på vad kommissionen planerar för aktiviteter. De kan också främja användningen av bättre biståndsmetoder.

8.3.8 Deltagande i §14-kommittén på EIB i Luxemburg

EIB handlägger en stor del av det finansiella flödet från EU till Medelhavsländerna och det är därför viktigt att samordna det svenska agerandet där med det i MED-kommittén.

8.4 Förslag

Följande föreslås:

8.4.1 Inriktning

att metod- och landstrategifrågor prioriteras i Sidas arbete med EU:s Medelhavsbistånd

att hänsyn särskilt tas till demo/MR, gender, fattigdom och miljö vid arbetet med EU:s landstrategier och projekt

att i synnerhet projekt i Västbanken/Gaza samt projekt som berör Sidas bilaterala verksamhet i regionen kommenteras i MED-kommittén

att Sida arbetar för att GD1B så tidigt som möjligt lämnar ut information om planerade projekt och program

att rutiner utarbetas för att fortlöpande informera kommissionen om svenskt utvecklingssamarbete med Medelhavsregionen

8.4.2 Kanaler

att Sida fortsätter delta aktivt i MED-kommittén

att samarbetet med de likasinnade och även andra medlemsländer ges hög prioritet

att Sidas arbete i §14-kommittén samordnas med arbetet i MED-kommittén

att Sida håller sig informerad om revisionsrättens arbete och bidrar till detta vid behov

8.4.3 Svensk rollfördelning och kompetens

att rollfördelningen UD, representationen i Bryssel, svenska ambassaderna och Sida tydliggörs och förankras

att Asienavdelningen och andra berörda avdelningar inom Sida ökar kunskapen och säkerställer kontinuiteten avseende Medelhavsregionen, med EU:s och Sidas Medelhavsbistånd som utgångspunkt

att de svenska ambassaderna i Medelhavsområdet ges möjlighet att öka sin kompetens i bistånds- och EU-frågor och tar ökat ansvar för bevakningen av EU-biståndet på fältet

8.5 Resurser

Arbetet med EU:s Medelhavsbistånd inom Sida bedrivs främst på Policyavdelningens Multienhet (1 årsarbetskraft), Asienavdelningen (3 mån) och INEC (2 v), vilket sammanlagt ger ca 1,3 årsarbetskrafter. Härutöver medverkar Sida i olika expertgrupper och särskilda kraftsamlingar. De svenska ambassaderna i regionen lägger var och en ned uppskattningsvis mellan 1-3 arbetsveckor per år på EU-biståndet.

Metodarbetet vad gäller Medelhavsbiståndet bedöms kunna bedrivas med nuvarande resurser. Inget utrymme finns för att skapa sig en bättre uppfattning om EU:s bistånds relevans och kvalitet i de olika länderna, utöver det arbete som ambassaderna kan utföra med tillgängliga resurser och med hjälp av viss utbildning.

Ambitionsnivån vad gäller arbetet med GD1B:s biståndsmetodik ligger högt. För att inte förlora trovärdighet krävs att resurser tillhandahålls för aktiva punktvisa insatser och kontakter med andra medlemsstater, t ex vad gäller det av Sida planerade landstrategiseminarier för GD1B och medlemsstaterna.

På Asienavdelningen torde bl a tillskapandet av en Medelhavsenhet kunna leda till att ett ökat land- och regionkunnande byggs upp samt att kunskapen om EU-biståndet utökas.

För att förbättra de svenska ambassadernas bistånds- och EU-kunnande behövs en engångsinsats samt därefter kontinuerlig utbildning av ny ambassadpersonal.



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT UTVECKLINGSSAMARBETE
105 25 Stockholm, Sweden
Tel: 08-698 50 00. Fax: 08-20 88 64
Hemsida: <http://www.sida.se>