



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 25.7.2002
COM(2002) 429 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

BESTRIJDING VAN PLATTELANDSARMOEDE

**Beleid en maatregelen van de Europese Gemeenschap voor plattelandsontwikkeling
en het duurzame beheer van natuurlijke hulpbronnen in ontwikkelingslanden**

INHOUD

Samenvatting.....	3
Deel 1 – Doel en context	4
1. Doel.....	4
2. Context	4
3. De beweegredenen voor hulp aan het platteland	5
4. De aard van de plattelandsarmoede	7
5. Een andere benadering van de plattelandsontwikkeling	8
Deel 2 – Beleid en strategie van de EG	9
6. Beleidsdoelstellingen	9
7. Activiteiten ter ondersteuning van de armoedebestrijding op het platteland	10
7.1. Ondersteuning van het economische beleid voor een bredere groei	10
7.2. Bredere toegankelijkheid tot productiefaciliteiten, markten en diensten.....	13
7.3. Investering in menselijk kapitaal	14
7.4. Bevordering van het duurzame beheer van natuurlijke hulpbronnen	15
7.5. Risicobeheer en opvangfaciliteiten.....	16
7.6. Vorming van meer effectieve, verantwoordingsgezinde en gedecentraliseerde instellingen	17
8. De EG-strategie voor bestrijding van de plattelandsarmoede	19
8.1. Algemene uitgangspunten	19
8.2. Nationale programmering	21
8.3. Activiteiten op regionaal niveau.....	22
8.4. Activiteiten op internationaal niveau	23
9. Beleidsmatige samenhang en complementariteit	24
9.1. Beleidsmatige samenhang	24
9.2. Complementariteit met EU-lidstaten en andere belangrijke donoren.....	27

Samenvatting

Aangezien armoedebestrijding de centrale doelstelling is van het ontwikkelingsbeleid van de EG, bestaat de noodzaak de ontwikkelingsproblematiek op het platteland op een meer stelselmatige en integrale wijze te benaderen. De feiten zijn namelijk dat (i) armoede en honger voornamelijk plattelandsproblemen zijn, (ii) de milieuverslechtering steeds ernstiger vormen aanneemt op het platteland, en nauw samenhangt met de rurale armoedeproblematiek, (iii) de plattelandseconomie in veel ontwikkelingslanden de basis vormt voor economische groei en de integratie van deze landen in de wereldeconomie, en (iv) plattelandsontwikkeling een sleutelrol kan spelen bij de vermindering van ongelijkheden en conflicten.

De voorliggende mededeling plaatst het EG-beleid voor plattelandsontwikkeling in ontwikkelingslanden in een samenhangend kader, waarbinnen de doelstellingen van armoedebestrijding, voedselzekerheid en het duurzame beheer van natuurlijke hulpbronnen worden geïntegreerd.

Armoedebestrijding is een multidimensionaal probleem dat verband houdt met een laag inkomensniveau, ongelijke toegang tot productiemiddelen en -faciliteiten, een slechte gezondheids-, onderwijs- en voedingssituatie, achteruitgang van natuurlijke hulpbronnen, kwetsbaarheid voor gevaren en risico's, en zwak politiek leiderschap. Bij de ontwikkeling van strategieën voor de bestrijding van plattelandsarmoede dient derhalve rekening te worden gehouden met al deze problemen, met de diversiteit van plattelandsgebieden en bevolkingsgroepen, en met de veranderende context van de plattelandsarmoede.

In afwijking van de vroegere praktijk roept deze mededeling op tot een geïntegreerd beleid voor plattelandsontwikkeling. Het doel is te werken binnen het bestaande kader van beleidsinitiatieven, instellingen en programma's, en de specifieke doelstellingen van armoedebestrijding, voedselzekerheid en het duurzame beheer van natuurlijke hulpbronnen met elkaar te verenigen. In deze mededeling wordt een zestal beleidsterreinen aangegeven waarop de aandacht dient te worden gericht: (i) ondersteuning van het economisch beleid om brede groei mogelijk te maken, (ii) zorgdragen voor een rechtvaardiger toegang tot productiemiddelen, markten en diensten, (iii) investering in menselijk kapitaal, (iv) bevordering van een duurzamer beheer van natuurlijke hulpbronnen, (v) risicobeheer en de voorziening in opvangfaciliteiten, en (vi) de vorming van effectievere en meer verantwoordingsgezinde, gedecentraliseerde en participatieve instellingen.

Op nationaal niveau bestaat de EG-strategie voor nationale ondersteuning uit verschillende soorten werkzaamheden ter bevordering van de armoedebestrijding. Deze werkzaamheden worden vastgesteld op basis van een uitvoerige analyse van de plattelandsarmoede. De EG neemt deel aan de dialoog over strategiedocumenten voor armoedebestrijding, en besteedt met name aandacht aan kwesties aangaande plattelandsarmoede. De EG streeft naar een meer sectorbrede aanpak als zich daarvoor bepaalde mogelijkheden bieden, en wil de samenwerking met niet-gouvernementele partners zoals de particuliere sector, de civiele samenleving en NGO's versterken. In deze context speelt het decentralisatieproces een wezenlijke rol in ondersteunend, katalyserend en coördinerend opzicht.

Regionaal richt de EG zich op de bevordering van regionale integratieprocessen en de oplossing van grensoverschrijdende vraagstukken. Internationaal maakt de EG zich sterk voor een aantal mondiale collectieve voorzieningen die in deze mededeling worden omschreven.

Ook wordt in deze mededeling een aantal aspecten besproken van de beleidsmatige samenhang van EG-activiteiten op het terrein van voedselzekerheid en bestrijding van de plattelandarmoede.

Deel 1 – Doel en context

1. Doel

De laatste 45 jaar is de plattelandontwikkeling op steeds weer nieuwe wijze vormgegeven. Nu er internationale ontwikkelingsdoelstellingen en streefdoelen bestaan, en ontwikkelingslanden steeds meer voor een integrale, nationale strategie voor ontwikkeling en armoedebestrijding kiezen, is de Commissie van mening dat dit het juiste moment is om een Europese beleidsagenda te voeren voor plattelandontwikkeling waarmee wordt voortgebouwd op internationale consensus en beproefde werkmethoden. Deze mededeling is bedoeld om een einde te maken aan de ongecoördineerde en onsamenhangende EG-maatregelen in de plattelandcontext door een coherent strategisch kader te bieden voor (i) de integratie van armoedebestrijding, voedselzekerheid en beheer van natuurlijk hulpbronnen, (ii) de formulering van een reeks nauw aan elkaar gerelateerde beleidsinitiatieven voor plattelandontwikkeling (met bijzondere aandacht voor de hoofdpunten van het beleid), (iii) het voorzien in de multidimensionale behoeften van de armen op het platteland en het wegnemen van hun beperkingen, en (iv) het doelmatige gebruik van het ruime aanbod aan financieringsinstrumenten van de EG.

Deze mededeling is gebaseerd op beleidsactiviteiten die de afgelopen drie jaar zijn uitgevoerd met brede participatie binnen de Commissie en actieve steun van EU-lidstaten, die de beleidsontwikkeling in sterke mate hebben ondersteund. Deze mededeling geeft een uitgebreid overzicht van de resultaten van deze beleidswerkzaamheden¹.

2. Context

Het ontwikkelingsbeleid van de Europese Gemeenschap ondersteunt de ontwikkelingsdoelstellingen voor het millennium, en stoelt op de centrale doelstelling van armoedebestrijding². Gezien het belang van armoedebestrijding in plattelandgebieden heeft de EG plattelandontwikkeling en voedselzekerheid op de lijst geplaatst als een van de zes prioritaire terreinen voor ontwikkelingssamenwerking. Daarmee komt tevens het belang tot uiting van plattelandontwikkeling voor economische groei en duurzaam milieubeheer.

¹ Beleidsoriëntatie plattelandontwikkeling (februari 2000) en sectorale beleids- en strategiedocumenten (landbouw, veeteelt, visserij, bosbouw en agrarisch onderzoek (oktober 2000).

² Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement: het ontwikkelingsbeleid van de Europese Gemeenschap, COM (2000)212, 26 april 2000.

3. De beweegreden voor hulp aan het platteland

Armoedebestrijding en voedselzekerheid

Naar schatting leven 1,2 miljard mensen in extreme armoede. Zij moeten zien rond te komen met minder dan een dollar per dag. Bijna 800 miljoen mensen in de zich ontwikkelende landen zijn ondervoed, wat betekent dat zij niet voldoende voedsel kunnen bemachtigen om in hun elementaire voedingsbehoeften te voorzien.

Armoede en honger zijn voornamelijk problemen die zich op het platteland voordoen. Momenteel leeft driekwart van de mensen die in extreem armoedige omstandigheden verkeren op het platteland. Hoewel dit cijfer in de loop der tijd wel zal dalen met de toenemende verstedelijking, is de verwachting dat het percentage armen op het platteland in 2025 nog steeds een forse 60% zal bedragen³. Op huishoudelijk niveau is voedselonzekerheid in het algemeen het gevolg van onvoldoende inkomsten en huishoudelijke productie, en is daarom in principe een factor die voortkomt uit armoede.

Om armoede en honger op effectieve wijze het hoofd te bieden is het van wezenlijk belang de ontwikkelingsinspanningen te richten op de plattelandsgebieden waar de meerderheid van de armen zich bevindt. De ontwikkelingsdoelstellingen voor het millennium zullen niet worden gerealiseerd als er geen snelle voorgang wordt geboekt bij de armoedebestrijding op het platteland.

Het milieuvraagstuk

In plattelandsgebieden is sprake van steeds ernstiger milieuproblemen. De afgelopen 50 jaar is meer dan een kwart van de 8,7 miljard hectare die de wereld rijk is aan bouwland, weidegronden en bossen in kwaliteit achteruitgegaan. Het tekort aan zoet water is een van de meest bedreigende factoren voor de voedselzekerheid. Ruim 70% van de mondiale visstand wordt met overbevissing bedreigd. Milieuverslechtering vormt een gevaar voor de bestaanszekerheid en productiecapaciteit op het platteland, en leidt tot de snelle mondiale teloorgang van biodiversiteit en genetisch materiaal.

Deze alarmerende situatie is des te meer reden om de ontwikkelingssamenwerking te richten op het platteland. Het is duidelijk geworden dat er een nauwe relatie bestaat tussen plattelandsarmoede en milieuverpaupering, en dat deze problematiek om een integrale aanpak vraagt door de mogelijkheden die de armen op het platteland door hun eigen leefomgeving worden geboden te beschermen en te vergroten.

De noodzaak van economisch groei

Een derde reden om prioriteit te verlenen aan plattelandsontwikkeling is dat de landbouw en de plattelandseconomie de stuwende factoren zijn voor economische groei in veel ontwikkelingslanden, en de basis vormen voor de integratie van deze landen in de wereldeconomie. Derhalve behoeven de productieve plattelandssectoren, die in aanzienlijk mate bijdragen aan het nationale inkomen, de werkgelegenheid en de export, duurzame ondersteuning om groei over een breed front te waarborgen.

³ Internationaal Fonds voor agrarische ontwikkeling IFAD, Verslag plattelandsarmoede 2001.

De noodzaak van een rechtvaardige en open samenleving

Een vreedzame, rechtvaardige en open samenleving is een grondvoorwaarde voor de bestrijding van plattelandsarmoede. Dit houdt onder meer in dat de mensenrechten, de rechtsorde en de politieke vertegenwoordiging van alle bevolkingslagen is gewaarborgd, en dat goed bestuur en publieke verantwoordelijkheid worden bevorderd. Bovenal is het van wezenlijk belang om conflictsituaties, een van de grootste bedreigingen voor de nationale ontwikkeling en armoedebestrijding, te vermijden.

Door een coherente ondersteuning van de plattelandontwikkeling kunnen enkele van de grondoorzaken van conflicten in ontwikkelingslanden (zoals ongelijke toegang tot natuurlijke hulpbronnen) worden weggenomen. Ook kan plattelandontwikkeling een sleutelrol spelen bij het verminderen van de ongelijkheid tussen regio's en etnische groepen, institutionele versterking ten bate van achtergestelde bevolkingsgroepen, gemeenschapsofbouw, bestuurlijke verbetering, capaciteitsopbouw en het bieden van oplossingen voor de migratieproblematiek.

De noodzaak van beleidsinitiatieven en strategieën ter ondersteuning van de armen

Het platteland is belangrijk maar dreigt te worden veronachtzaamd in de ontwikkelingsstrategieën van zowel regeringen als donoren.

Dikwijls is in het overheidsbeleid van ontwikkelingslanden voorbij gegaan aan de noden van het platteland. Regeringen zijn geneigd de overheidsbestedingen en de dienstverlening op de stedelijke gebieden af te stemmen en brengen de plattelandontwikkeling soms schade toe door verkeerd beleid en ongeschikte regelingen, zoals prijsvervalsing (door belastingdiscriminatie en overwaardering van de munt), te veel vertrouwen in dure, ondoelmatige en hypergecentraliseerde semi-overheidsinstellingen, en een grond- en landbouwpolitiek die er juist toe leidt dat grondbezit minder toegankelijk is en er minder in grond wordt geïnvesteerd. De afgelopen jaren is er echter enige voortgang geboekt bij het corrigeren van deze scheefgroei als resultaat van hervormingsmaatregelen zoals structurele aanpassing en liberalisering.

De nationale ontwikkelings- of armoedebestrijdingstrategieën die in veel ontwikkelingslanden worden gevoerd zijn een aanwijzing dat er groeiende aandacht is voor armoedebestrijding, waardoor belangrijke kansen worden geboden voor de aanpak van de plattelandsarmoede. Wel is echter opmerkelijk dat de huidige strategieën doorgaans zijn gericht op macro-economisch beheer en het uitgavenbeleid in de sociale sector, en dat er vooralsnog betrekkelijk weinig aandacht wordt geschonken aan de specifieke behoeften van plattelandsgebieden, waar het merendeel van de armen leeft.

Ook wordt er in de strategieën voor ontwikkelingssamenwerking die de belangrijkste donoren hanteren onvoldoende prioriteit verleend aan de bestrijding van de plattelandsarmoede. De hulp voor plattelandontwikkeling is in het algemeen achteruitgelopen. Met name heeft zich een scherpe daling afgetekend in de hulp voor de landbouw, momenteel nog maar eenderde van het niveau aan het eind van de jaren '80. Dit is voornamelijk het gevolg van het gebrekkige functioneren van de agrarische sectoren, niet-duurzame, door donoren geïnitieerde, geïntegreerde of geïsoleerde projecten, en de grotere zichtbaarheid en politieke invloed van de stedelijke populaties. Om de ontwikkelingsdoelstellingen voor het millennium te kunnen realiseren is het van cruciaal belang om deze tendensen om te buigen en meer te investeren in het platteland.

4. De aard van de plattelandsarmoede

Plattelandsarmoede is een complex probleem met vele aspecten en aantal belangrijke kenmerken.

- (1) Een laag inkomens- en bestedingsniveau als gevolg van de lage productie op het platteland. *De armen daar kunnen niet uit deze situatie ontsnappen omdat er onvoldoende toegang is tot markten, technologieën en diensten. Dikwijls is de plattelandsproductiviteit nog verder ondermijnd door een onjuist regeringsbeleid en ondoelmatig functionerende openbare instellingen.*
- (2) Ongelijkheid in het bezit van en toegang tot productiefaciliteiten. *Plattelandsarmoede doet zich met name gevoelen waar sprake is van grote ongelijkheid in het bezit van en toegang tot productiefaciliteiten zoals grond, kapitaal en agrarische infrastructuur.*
- (3) De slechte gezondheids-, onderwijs- en voedingssituatie van plattelandspopulaties. *Een slechte gezondheids-, onderwijs- en voedingssituatie beperkt de menselijke capaciteit en het vermogen tot productieve arbeid.*
- (4) Aantasting van de natuurlijke hulpbronnen die de basis vormen voor het plattelandsbestaan. *Er bestaat een nauw verband tussen plattelandsarmoede en milieuverpaupering; dit wordt besproken in bijlage 1.*
- (5) Kwetsbaarheid voor risico's. *De arme plattelandsbevolking is blootgesteld aan talloze gevaren zoals natuurrampen of door de mens veroorzaakte calamiteiten, plagen, ziekten en economische tegenslagen.*
- (6) De politieke zwakte van de arme plattelandsbevolking. *Deze bevolkingsgroep heeft veel minder politieke invloed dan de meer hoorbare, zichtbare en georganiseerde stadsbevolking. Het gevolg is dat hun noden vaak worden veronachtzaamd bij de beleidsvorming door de overheid.*

Strategieën voor de bestrijding van plattelandsarmoede dienen te zijn gericht op de oplossing van deze zes fundamentele problemen die in de meeste ontwikkelingslanden voorkomen. Maar ook moet daarin rekening worden gehouden met de diversiteit van plattelandsgebieden en de sociaal-economische verschillen tussen de bevolkingsgroepen. Mondiaal gezien bestaan er grote verschillen tussen de problemen waar plattelandsgebieden in verschillende regio's mee te maken hebben (zie bijlage 4). Op nationaal niveau is er grote variëteit tussen plattelandsgebieden qua markttoegang, het bebouwingspotentieel van de grond, en de levenswijze en tradities van de plaatselijke bevolking. Ook is het van belang zich rekenschap te geven van de verschillen tussen de sociaal-economische groepen binnen een bepaalde gemeenschap, en adequate hulp te verlenen aan de kwetsbaarste groepen zoals landlozen, kleine veeboeren, etnische minderheden, inheemsen, huishoudens met een vrouw aan het hoofd of met gezinsleden die aan aids lijden, ouderen, vluchtelingen en binnenlandse ontheemden.

De problemen die vrouwen ondervinden verdienen bijzondere aandacht in strategieën voor bestrijding van de plattelandsarmoede. Het zijn vooral vrouwen die in plaatselijke gemeenschappen zijn achtergesteld, wat blijkt uit het feit dat zij dikwijls het slechtst gevoed zijn, onder een hoge werklast gebukt gaan, minder toegang hebben tot gezondheidszorg en onderwijs, in sociaal en economisch opzicht kansarm zijn, en geen rol van betekenis spelen bij de besluitvorming en in de belangrijkste plattelandsinstellingen.

In de komende decennia zal het platteland een snelle gedaantewisseling ondergaan als gevolg van talloze processen zoals ecologische veranderingen, globalisatie, privatisering, decentralisatie, urbanisatie, diversificatie, technologische veranderingen, HIV/aids en conflicten. Hoewel sommige van deze processen kansen bieden voor armoedebestrijding op het platteland, vormen andere een grote bedreiging. Strategieën voor bestrijding van de plattelandsarmoede zullen rekening moeten houden met deze veranderende context.

5. Een andere benadering van plattelandsontwikkeling

Bij de aanpak van de plattelandsarmoede is het noodzakelijk het brede scala van sectoren te ondersteunen die de plattelandseconomie vormen. De landbouwsector heeft bijzondere prioriteit omdat deze (i) substantieel bijdraagt aan het nationale inkomen en de export, de werkgelegenheid en investeringen/spaartegoeden, (ii) de basis vormt voor de bestaanszekerheid van het merendeel van de armen op het platteland, en (iii) de groei van de niet-agrarische sector bevordert. Naast de landbouw spelen verschillende andere sectoren een cruciale rol bij de bestrijding van de plattelandsarmoede. Dit zijn onder meer gezondheidszorg en onderwijs, watervoorziening en waterzuivering/riolering, vervoer, communicatie en beheer van natuurlijke hulpbronnen. Ook dienen bredere macro-economische beleidsvragen in de overwegingen te worden betrokken omdat deze van grote invloed zijn op de plattelandseconomieën.

Gezien het feit dat de terugdringing van de plattelandsarmoede noodzaakt tot gecoördineerde maatregelen in verschillende sectoren, is het van belang om de valkuilen van het vroegere beleid te vermijden. De ervaring van de afgelopen 45 jaar leert dat geïsoleerde projecten of complexe, zich over meerdere sectoren uitstrekkende en streekgebonden projecten meestal niet slagen, en dat plattelandsontwikkeling niet langer moet worden beschouwd als een op zichzelf staande activiteit (zie bijlage 2).

Om die reden roept deze mededeling op tot een integrale plattelandsontwikkeling, en dringt erop aan de bestrijding van de plattelandsarmoede en het duurzame beheer van natuurlijke hulpbronnen te verenigen binnen het huidige raamwerk van de eigen nationale beleidsinitiatieven, strategieën en programma's, en het grote aantal organisaties dat vanuit de overheid, de burgers en het bedrijfsleven werkzaam is in de plattelandscontext. Het is van belang om dit raamwerk in breed perspectief te zien, en om de doelstellingen van rurale armoedebestrijding en het duurzame beheer van natuurlijke hulpbronnen een integraal onderdeel te doen zijn van alle relevante beleidsinitiatieven, programma's en instellingen. In deze context zijn nieuwe benaderingswijzen zoals nationale strategieën voor armoedebestrijding, een sectorbrede aanpak, decentralisatie en aandacht voor de verbanden tussen stad en platteland van bijzonder belang.

Bij de plattelandsontwikkeling moet in het oog worden gehouden dat stad en platteland in een steeds hechter relatie met elkaar komen te staan. Naarmate de ontwikkeling voortschrijdt, wordt in plattelandsgebieden een overgang zichtbaar van zelfvoorzieningslandbouw naar meer gediversifieerde en commerciële activiteiten die in relatie staan tot de stedelijke markten. Deze overgang kenmerkt zich door de groei van de niet-agrarische werkgelegenheid,

de ontwikkeling van bijsteden en de voorstedelijke landbouw, de trek van het platteland naar de stad, en de uittocht uit afgelegen en weinig perspectief biedende streken naar de meerbelovende stedelijke centra. Dit leidt tot de ontwikkeling van bredere, meer concurrentiegerichtere en beter geïntegreerde markten, en verhoogt de kansen in economische zin. Bij de formulering van beleidslijnen en strategieën moet met deze veranderingen dan ook rekening worden gehouden als men de relatie tussen stad en platteland wil verbeteren. Daardoor ontstaan veel mogelijkheden voor armoedebestrijding tot wederzijds voordeel van de stads- en de plattelandsbevolking.

Deel 2 – Beleid en strategie van de EG

6. Beleidsdoelstellingen

Aansluitend op de doelstellingen van het ontwikkelingsbeleid van de Europese Gemeenschap en haar inspanningen voor een duurzame sociale, economische en ecologische ontwikkeling, stelt de Europese Gemeenschap zich ten doel te waarborgen dat binnen de nationale ontwikkelingskaders en beleidsinitiatieven de noodzakelijke aandacht uitgaat naar plattelandsontwikkeling. De algemene doelstelling bij de plattelandsontwikkeling is de bestrijding van de armoede. Uitgaande van de zes oorzaken van plattelandsarmoede, zoals omschreven in paragraaf 4, zijn de specifieke doelen van de EG-steun voor het platteland de volgende:

- (1) **Het bevorderen van de algemene groei van de plattelandseconomie** door ondersteuning van goed beleid voor de economie en de sector.
- (2) **Het creëren van meer toegangsmogelijkheden tot productiefaciliteiten, markten en diensten**, met het accent op grondbeheer en de financiering en infrastructuur van de agrarische sector.
- (3) **Het ondersteunen van de ontwikkeling van mens en samenleving** door te investeren in menselijk kapitaal op het terrein van gezondheidszorg, onderwijs, voeding, gezinsplanning, watervoorziening en riolering/waterzuivering.
- (4) **Het waarborgen van een duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen** door uitvoering te geven aan belangrijke, sectoroverschrijdende beleidsinitiatieven, en door institutionele hervorming en de ontwikkeling en verspreiding van toepasbare technologieën.
- (5) **Het verminderen van de kwetsbaarheid voor risico's** door risicobeheer en door opvangfaciliteiten te creëren.
- (6) **Het wegnemen van het sociale en politieke isolement van de armen op het platteland** door de vorming van effectieve, verantwoordingsgezinde, gedecentraliseerde en participatieve instellingen.

7. Activiteiten ter ondersteuning van de armoedebestrijding op het platteland

In de volgende paragrafen wordt een beschrijving gegeven van de soorten activiteiten die de EG kan ondersteunen op elk van de zes genoemde gebieden. De EG is zich ervan bewust dat zij niet tegelijkertijd op al deze gebieden werkzaam kan zijn, en dus zorgvuldig haar prioriteiten zal moeten stellen ten aanzien van haar activiteiten op basis van een uitvoerige analyse van de situatie van een land (bij de formulering/evaluatie van haar nationale ondersteuningsstrategieën) om haar middelen het doelmatigst aan te wenden en de bestrijding van de plattelandsarmoede het meeste effect te laten sorteren.

7.1. Ondersteuning van het economisch beleid voor een bredere groei

Economische groei is van wezenlijk belang voor de bestrijding van plattelandarmoede. Echter, de vruchten van de groei zijn vaak ongelijk verdeeld, en komen niet altijd ten goede aan de armen op het platteland. Om die reden wil de EG regeringen ertoe aanzetten om beleidsmaatregelen in te voeren met een tweeledig doel: (i) voorwaarden te scheppen voor economische groei op het platteland, (ii) erop toe te zien dat de armen delen in de vruchten van de groei. De belangrijkste beleidsvraagstukken worden hieronder besproken. Deze kunnen in twee hoofdpunten worden ingedeeld: algemeen economisch en sectoraal.

7.1.1. Algemeen economische beleidskwesties

De EG ondersteunt beleidsmaatregelen op de volgende gebieden:

- **Macro-economisch beheer**

Landen die macro-economische stabiliteit hebben weten te bereiken (lage rente, beperkte inflatie, relatief stabiele wisselkoers) hebben over het algemeen een sterkere groei doorgemaakt en zijn de armoede effectiever te lijf gegaan.

Stopzetting van prijsvervalsing en andere achterhaalde beleidsvormen

Plattelandsgebieden hebben veel schade ondervonden van de gevolgen van overgewaardeerde wisselkoersen, prijsbeheersing en zware belasting van agrarische grondstoffen, goederen en exportproducten. Veel landen hebben voortgang geboekt bij de afschaffing van dit achterhaalde beleid, maar de hervormingen zijn nog niet ten einde.

- **Handelsliberalisering**

De progressie die ontwikkelingslanden hebben gemaakt bij het openstellen van hun markten voor de wereldhandel heeft over het algemeen een positieve uitwerking voor plattelandsgebieden, die profiteren van sterkere exportprijken en lagere grondstofprijzen. Er zijn echter risico's die om beheersmaatregelen vragen. Veel plattelandsproducenten, met name in de minst ontwikkelde landen, kunnen niet met succes concurreren op de wereldmarkt. Daarom wil de EG de handelontwikkeling en activiteiten ter verbetering van het concurrerend vermogen van plattelandseconomieën ondersteunen, onder meer door infrastructurele ontwikkeling, marktinformatievoorziening, verbetering van het regelgevingskader en capaciteitsopbouw ten behoeve van handelsgerelateerde (overheids)diensten, zowel op nationaal als op regionaal niveau. Tegelijkertijd heeft de EG actie ondernomen om de toegang tot EU-markten te verbeteren voor producten uit ontwikkelingslanden, en met name de minst ontwikkelde landen.

- **Privatisering en marktliberalisatie**

De EG ondersteunt de verdere privatiserings- en marktliberalisatieprocessen in ontwikkelingslanden als een middel om de dienstverlening doelmatiger te maken, de door de particuliere sector aangezwongene ontwikkeling te stimuleren en openbare middelen vrij te houden voor wezenlijke doeleinden in relatie tot openbare voorzieningen en armoedebestrijding. De EG beseft dat privatisering en liberalisering hervormingsprocessen zijn die een herdefinitie van de rol van de staat (zie bijlage 2) en een zorgvuldige begeleiding en faseplanning behoeven om de negatieve gevolgen te minimaliseren. Met name dienen binnen het liberaliseringsproces de voorwaarden te worden geschapen voor een rechtvaardige en ecologisch duurzame, door de markt gestimuleerde ontwikkeling. In dit verband is het creëren van plattelandsinfrastructuur van bijzonder belang.

- **Toewijzing van begrotingsmiddelen**

De EG neemt deel aan de dialoog over de overheidsbegroting in de context van de strategiedocumenten voor armoedebestrijding en de sectorbrede aanpak. Het doel is de prioriteiten in de overheidsbestedingen (in het licht van de rurale ontwikkelingsvraagstukken) onder de loop te nemen om te waarborgen dat de middelen worden aangewend voor activiteiten die het meest relevant zijn voor armoedebestrijding en de openbare dienstverlening. Ook ondersteunt de EG activiteiten ter verbetering van het beheer van de overheidsuitgaven en de verantwoording van het financiële overheidsbeleid.

7.1.2. Sectoraal beleid

Een van de vereisten voor terugdringing van de plattelandsarmoede is de productiviteit te verhogen van die sectoren die zijn aangewezen op natuurlijke hulpbronnen. Duurzame productiviteitsverhoging is een essentiële voorwaarde om de plattelandsinkomens te kunnen verbeteren, verdere productieverhoging mogelijk te maken (in aanmerking genomen dat de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen bijna zijn grens heeft bereikt), en om ruimte te scheppen voor diversificatie. Naast de verhoging van de landbouwproductiviteit wil de EG de inkomensdiversificatie op het platteland bevorderen door de groei van niet-agrarische sectoren te ondersteunen.

- **Agrarisch beleid**

Het beleid en de strategie van de EG voor de agrarische sector zijn gericht op verbetering van de markttoegang en het beleidsklimaat voor de landbouw, ondersteuning van producentenorganisaties en versterking van de productieondersteunende diensten, waaronder onderzoek, voorlichting en vorming, verschaffing van middelen voor bedrijfsvoering, irrigatie, productverwerking na de oogst, marktwerking en financiering van het agrarisch bedrijf. In algemene zin stimuleert de EG regeringen om diensten te verlenen met een collectief karakter, en bevordert zij de ontwikkeling van de particuliere sector, en waar mogelijk de geleidelijke invoering van regels voor betaling en incasso.

De EG legt met name het accent op ondersteuning van landbouwkundig onderzoek en voorlichting omdat is gebleken dat, als dit effectief is, de agrarische productiviteit, de zorg voor natuurlijke hulpbronnen en de aanpak van de plattelandsarmoede verbeteren. De verbeterde landbouwkundige technologie is een algemene verworvenheid, en om die reden ondersteunt de EG onderzoeksactiviteiten op internationaal, regionaal en nationaal niveau. De EG-hulp dient ter ondersteuning van vraaggestuurd landbouwkundig onderzoek waarmee tegemoet wordt gekomen aan de behoeften van de armen op het platteland, landbouwers meer

worden betrokken bij alle onderzoeks-, vormings- en voorlichtingsfasen, en de banden tussen nationale, regionale en internationale onderzoeksinstituten worden verstevigd.

Landbouwinvestering is doorgaans gericht op veelbelovende sectoren met als doel een zo hoog mogelijk rendement te behalen. Er zijn echter zeer goede redenen om meer te investeren (met toch redelijke resultaten) in sectoren met minder potentieel, maar waar de druk op de bevolking toeneemt en de armoede en milieuverpaupering over het algemeen ernstiger zijn. In de praktijk is de juiste balans tussen investering in sterke en zwakke sectoren in hoge mate afhankelijk van specifiek landelijke factoren.

- **Beleid voor de veehouderij**

De veehouderij is van bijzonder belang voor de armen op het platteland omdat vee, naast trekkracht en meststof, inkomen en zekerheid verschaft. De vraag naar veehouderijproducten stijgt in de ontwikkelingslanden in rap tempo door inkomensstijging en verstedelijking. De belangrijkste beleidsdoelstelling is er voor te zorgen dat deze groei ten goede komt aan de armen, en op een ecologisch duurzame wijze wordt gekanaliseerd. Het beleid en de strategie van de EG voor de veehouderijsector hebben tot doel de veehouderij beter van dienst te zijn ten gunste van de armen, de markttoegang te vergroten, producentenorganisaties te versterken, vraaggestuurd onderzoek te ondersteunen, dierziekten te bestrijden en maatregelen te treffen ten behoeve van het milieu, de voedselzekerheid en het duurzame beheer van weidegronden.

- **Beleid voor de visserij**

De schatting is dat een miljard mensen voor hun voedselzekerheid en elementaire eiwitbehoefte afhankelijk zijn van de visserij. Bij het merendeel van de mondiale visserijactiviteiten (zowel de zee- als de zoetwatervisserij) is sprake van overbevissing of heeft de visexploitatie zijn grens bereikt. Een van de beleidsprioriteiten is dan ook het duurzame, rechtvaardige en participatieve beheer van de visbestanden op basis van gedegen onderzoek. Bovendien ondersteunt de EG de armen door hen te betrekken bij een duurzame ontwikkeling van de vissteelt, waardoor hun vismethoden kunnen worden verrijkt. In de recente Mededeling over visserij en armoede⁴ wordt het EG-beleid in deze context uiteengezet.

- **Beleid voor de bosbouw**

Voor de armen op het platteland zijn de bossen van vitaal belang omdat zij inkomen, beschutting, voedsel, brandhout en diervoeder verschaffen. De (strategische) beleidsprioriteiten van de EG voor de bosbouw zijn het beleidsklimaat en de regelgeving te verbeteren, een duurzame wijze van bosbeheer te bevorderen en de plaatselijke bevolking meer te betrekken bij het beheer en behoud van de bossen. De EG mengt zich steeds meer in handelsvraagstukken waarbij het accent met name ligt op illegale houtkap en de wetshandhaving met betrekking tot de bosbouw.

⁴ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement inzake visserij en armoedebestrijding, COM(2000)724, 8 november 2000.

- **Ondersteuning van de niet-agrarische sector**

De EG ondersteunt de ontwikkeling van de niet-agrarische plattelandsector, die een steeds belangrijker bron van inkomsten vormt voor de armen op het platteland. Deze steun is gericht op de ontwikkeling van een stimulerend ondernemingsklimaat, de versterking van producentenorganisaties en de verdere ontwikkeling van het agrarisch bedrijf door kredietverlening, scholing en adviesdiensten voor bedrijfsontwikkeling. De ontwikkeling van plattelandscentra wordt ondersteund als middel om groeicentra te creëren voor de niet-agrarische sector, en om de primaire aandacht gericht te houden op werkgelegenheid, marktontwikkeling en dienstverlening. Ook is de EG-steun voor plattelandsinfrastructuur (met name vervoer en energie- watervoorziening) en plattelandsonderwijs van belang voor de ontwikkeling van de niet-agrarische plattelandsector.

7.2. Rechtvaardiger toegang tot productiefaciliteiten, markten en diensten

Armoedebestrijding heeft meer effect op de groei van het platteland als productiefaciliteiten, markten en diensten toegankelijker zijn. In dit verband speelt decentralisatie een sleutelrol. De EG neemt maatregelen om de bestaande ongelijkheid op een aantal terreinen te lijf te gaan, met name in de context van de grondpolitiek, de financiering van de agrarische industrie en het beleid voor plattelandsinfrastructuur.

- **Grondpolitiek**

Het beleid ten aanzien van het bezit en de mogelijkheden tot aankoop en bebouwing van grond speelt een hoofdrol bij de bestrijding van de plattelandarmoede en het beheer van natuurlijke hulpbronnen. De armen hebben behoefte aan grond en aan zekerheid biedende, duidelijk omschreven en afdwingbare landeigendomsrechten om de natuurlijke hulpbronnen op duurzame wijze te kunnen beheren en te kunnen investeren in grondverbetering. Ook biedt grond de armen het vaak noodzakelijke onderpand om kredietleningen af te kunnen sluiten. Scheve verhoudingen in het grondbezit en het feit dat eigen grond meestal buiten het bereik van de armen ligt, behoren in veel samenlevingen tot de belangrijkste oorzaken van sociale conflicten en instabiliteit. In samenlevingen waar nog een traditionele vorm van grondbezit bestaat, biedt dit dikwijls voldoende zekerheid en flexibiliteit om in het levensonderhoud te kunnen voorzien. Binnen de traditionele vormen van grondbezit zijn met name de secundaire landeigendomsrechten, waar de meest kwetsbaren vaak van afhankelijk zijn, veilig gesteld. In een aantal landen vormen rechten op land echter nog een factor die het investeringsbeleid, het duurzame beheer van natuurlijke hulpbronnen en de economische ontwikkeling in de weg staat.

De EG biedt hulp bij de formulering en uitvoering van het grondhervormingsbeleid mits dit op participatieve leest is geschoeid, een breed sociaal draagvlak heeft bij de eerste belanghebbenden, en dient ter versterking van beleidsinitiatieven die (i) expliciet zijn gericht op het creëren van een bredere toegankelijkheid voor de armen op het platteland, (ii) de bestaande rechten respecteren, (iii) integraal van opzet zijn (d.w.z. zekerheid bieden ten aanzien van het grondbezit niet alleen in stedelijke gebieden maar ook op het platteland), en (iv) een kader bieden voor het naast elkaar bestaan van meerdere vormen van grondbezit en voor een stapsgewijze ontwikkeling in de richting van optimale zekerheid.

De EG-steun richt zich op (i) de ontwikkeling van de grondpolitiek en op wetswijziging, (ii) institutionele versterking ten behoeve het grondbeheer, (iii) landafbakening en kadastrervorming, iv) versterking van de kaders voor het beheer van gemeenschappelijke gronden, en (iv) de aankoop van grond voor herverdelingsdoeleinden door daartoe

begrotingsmiddelen te verstrekken. Er wordt bijzondere aandacht besteed aan de typische problemen waar vrouwen, inheemsen en kleine veeboeren zich voor zien gesteld als zij aanspraak willen maken op eigen grond.

In landen waar grote ongelijkheid in grondbezit een wezenlijk knelpunt vormt voor armoedebestrijding op het platteland, kan de EG billijke en kostenverantwoorde programma's voor grondherverdeling ondersteunen in situaties waar deze worden uitgevoerd op een niet-confiscatoire en participatieve wijze.

- **Financiering van de agrarische industrie**

De armen op het platteland dienen toegang te krijgen tot spaartegoeden en kredieten om hun voordeel te kunnen doen met de markt- en investeringskansen, om het bestedingspatroon te kunnen reguleren en met risico's om te leren gaan. Deze bevolkingscategorie heeft echter niet in bijzondere mate van de financiële dienstverlening kunnen profiteren vanwege de hoge bedrijfs- en transactiekosten in plattelandsgebieden, de afwezigheid van zakelijk onderpand, een hoog risicoprofiel en inadequate overheidsmaatregelen zoals rentesubsidies. Gedurende het laatste decennium is belangrijke voortgang geboekt bij de financiële dienstverlening aan de armen op het platteland door de vorming van instellingen voor microfinanciering. De EG ondersteunt de verdere ontwikkeling van deze diensten, en legt met name het accent op het vergroten van de institutionele capaciteit en de financiële levensvatbaarheid van microfinanciers.

- **Rurale, economische en sociale infrastructuur**

Geïsoleerde plattelandsgemeenschappen hebben slechts beperkte toegang tot markten, diensten, informatie, instellingen en het politieke bedrijf. Om die reden is de opbouw van de plattelandsinfrastructuur (wegen, watervoorziening en irrigatie, energie, telecommunicatie, scholen en gezondheidscentra) een grondvoorwaarde voor de effectieve bestrijding van de plattelandsarmoede. De EG levert een bijdrage aan de financiering van rurale infrastructuur als dit een kostenverantwoorde manier is om de armoede terug te dringen. De kernprioriteiten zijn het ontwikkelen van goedkope infrastructuur voor afgelegen plattelandsgemeenschappen, en het nauwer betrekken van de plaatselijke bevolking bij de vormgeving, uitvoering, exploitatie en het onderhoud van infrastructuurprojecten.

Energieleverantie is met name van belang voor een duurzame plattelandsontwikkeling, zowel voor de rurale economie (teelt en bewerking van landbouwproducten, vervoer en bedrijfsontwikkeling) als voor de huishoudelijke behoeften (voornamelijk voedselbereiding en verwarming). De EG-steun is gericht op een adequate beleidsontwikkeling om toegang te creëren tot energiediensten met een breed aanbod en meerdere pluspunten zoals een efficiënt energiegebruik, een moderne energieleverantie (zowel uit fossiele brandstoffen als uit hernieuwbare energiebronnen), en een beter beheer en gebruik van biomassa.

7.3. Investering in menselijk kapitaal

De verbetering van de gezondheids-, onderwijs- en voedingssituatie van de plattelandsbevolking is van wezenlijk belang voor de armoedebestrijding. Er zijn aanzienlijke investeringen nodig om de spreiding, kwaliteit en betaalbaarheid van gezondheids- en onderwijsdiensten op het platteland te verbeteren.

In de onderwijssector is de EG-steun gericht op meer doelmatigheid in beheer en praktijk van het onderwijs, het genereren van middelen en het verbeteren van schoolgebouwen in

afgelegen plattelandstreken, de opleiding van onderwijspersoneel, leerplanontwikkeling en maatregelen om meisjes, etnische minderheden en andere achtergestelde bevolkingsgroepen in de schoolbanken te krijgen en daar te houden.

In de gezondheidssector heeft de EG-steun tot doel de openbare gezondheidszorg te versterken om een basispakket van zorgdiensten voor iedereen toegankelijk te maken. Maatregelen ter bestrijding van de belangrijkste overdraagbare ziekten (HIV/aids, malaria en TB), ter verbetering van de voedingsgewoonten en ter verlaging van de zuigelingen- en kraamvrouwensterfte worden van bijzonder belang geacht voor de armen op het platteland⁵. Daarnaast maakt de EG zich sterk voor een goede reproductieve gezondheidszorg en voorlichting over gezinsplanning om plattelandshuishoudens een bewuste keuze te kunnen laten maken ten aanzien van het aantal kinderen en de zwangerschapsinterval. Hoge prioriteit hebben ook een veilige drinkwatervoorziening en goede waterzuiverings- en rioleringsfaciliteiten ter bestrijding van via water overgedragen ziekten die in plattelandsgebieden een belangrijke oorzaak zijn van sterfte en gezondheidsproblemen⁶.

7.4. Bevordering duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen

Gelet op de nauwe relatie tussen plattelandsarmoede en milieuverval (zie bijlage 1), vormt het duurzame beheer van natuurlijke hulpbronnen een onlosmakelijk deel van het EG-beleid voor de aanpak van de plattelandsarmoede. Het doel is oplossingen te formuleren en te stimuleren die ten goede komen aan zowel de armen als aan het milieu, en die zo min mogelijk concessies doen op het punt van milieubescherming en in de bestrijding van de plattelandsarmoede. De EG richt zich op elementaire en sectoroverschrijdende beleidskwesties, institutionele hervorming en de ontwikkeling en verspreiding van adequate technologieën door middel van de volgende activiteiten.

- De bevordering van een beleidskader ter ondersteuning van het duurzame beheer van natuurlijke hulpbronnen, *onder meer via de volgende maatregelen: (i) toetsing van het milieueffect van sectorbeleid (vervoer, mijnbouw, landbouw, visserij en industrie), (ii) afschaffing van marktversturende subsidies en de lage waardering van natuurlijke hulpbronnen (bijv. energiesubsidies), (iii) het scheppen van een effectief wettelijk kader om de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen en de vervuilingsgraad te kunnen reguleren, en (iv) het bijdragen aan de evaluatie van en de controle op natuurlijke hulpbronnen die met overexploitatie worden bedreigd.*
- De versterking van instanties en organen die verantwoordelijk zijn voor het beheer van natuurlijke hulpbronnen, en de aanpak van de corruptie en bestuurlijke tekortkomingen.
- De integratie van milieuevaluaties in nationale ontwikkelingsstrategieën, beleidsnota's voor armoedebestrijding en strategiedocumenten.
- De bevordering van milieuvriendelijke en voor de armen voordelige technologie op terreinen als grond-, water- en energiebeheer en de bestijding van plagen.

⁵ Mededeling aan de Raad en het Parlement inzake gezondheidszorg en armoede (in voorbereiding). Zie ook de Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement inzake de versnelde actie ter bestrijding van de belangrijkste infectieziekten in het kader van armoedebestrijding, COM(2000) 585, 20 september 2000.

⁶ Mededeling van de Commissie inzake waterbeheer in de ontwikkelingslanden (in voorbereiding).

- Het nemen van maatregelen met betrekking tot het grondbezit. *De wet- en regelgeving ten aanzien van het grondbezit moet voldoende stimulansen geven voor het duurzame beheer van natuurlijke hulpbronnen en investeringen in grondverbetering.*
- De versterking van de plaatselijke instellingen voor het beheer van natuurlijke hulpbronnen. *Deze instellingen, en ook de groepen die op natuurlijke hulpbronnen zijn aangewezen, spelen een wezenlijke rol bij het beheer van de gemeenschappelijke natuurlijke rijkdommen.*
- Het behoud van de biodiversiteit
De totstandbrenging van beschermde natuureservaten draagt weliswaar bij aan de mondiale inspanningen tot het behoud van de biodiversiteit, maar kan aanzienlijke kosten met zich meebrengen voor de gebruikers van deze gebieden. Het is van cruciaal belang de kosten van milieubescherming op een billijke wijze te delen door plaatselijke gemeenschappen te compenseren en bestaansalternatieven te ontwikkelen. Ook kunnen beschermde gebieden goede voorwaarden bieden voor diversificatie van de bestaanswijze.
- De aanpak van de mondiale milieuproblematiek
De EG voert een actief beleid ter ondersteuning van internationale inspanningen om een oplossing te vinden voor mondiale milieuproblemen zoals het broeikaseffect, dat een wezenlijke bedreiging vormt voor de armen op het platteland en hun productiewijzen.

7.5. Risicobeheer en opvangfaciliteiten

De armen op het platteland zijn blootgesteld aan vele risico's die verband houden met het klimaat, ziektes, markten en conflicten. Zij kunnen slechts in zeer beperkte mate tegenslagen opvangen omdat er maar weinig opvangmogelijkheden zijn en reserves die zij kunnen aanspreken. In deze situaties zijn plattelandshuishoudens dikwijls gedwongen te bekorten, schulden te maken en minder te investeren, wat leidt tot een langdurige terugval in de leefomstandigheden.

De EG ondersteunt verschillende maatregelen om de risico's binnen de perken te houden en de plattelandsbevolking minder gevoelig te maken voor tegenslag.

• Maatregelen tot risicoverlaging

Voorbeelden zijn voorzieningen voor preventieve gezondheidszorg en veilig drinkwater, maatregelen ter voorkoming van overstromingen, plagenbestrijding en de verbouw van droogtebestendige gewassen.

• Maatregelen om risico's te verzachten

Diversificatie van gewassenteelt en inkomensbronnen, versterking van spaar- en kredietinstellingen, het opzetten van graanbanken, het bevorderen van de verzekeringsmarkt en de ondersteuning van plaatselijke instellingen die sociale bescherming bieden.

- **Opvangfaciliteiten**

Opvangfaciliteiten zijn noodzakelijk om een buffer te vormen tegen onvoorziene situaties waarin de bevolking zich niet meer zelf kan redden. De EG verleent gerichte financiële bijstand (via de overheidsbegroting als aan de noodzakelijke voorwaarden wordt voldaan) en voedselhulp als dat het beste antwoord is op het probleem (in bepaalde situaties om levens te redden en de bestaanwijze en productiemiddelen te beschermen). Voedselhulp is niet alleen een wezenlijk onderdeel van de opvangstrategie voor met name het kwetsbare bevolkingsdeel, ook kan voedselhulp plaatsvinden (i) in aanvulling op de ECHO-activiteiten of na beëindiging daarvan, (ii) als bijdrage aan de strategische reserves, en (iii) als bindmiddel tussen directe hulpverlening en herstel- en ontwikkelingswerkzaamheden. De EG verleent prioriteit aan plaatselijke en regionale aankopen om marktvervorming te voorkomen en consumptiepatronen te bestendigen.

- **Rationalisatie en verbetering van vroegtijdige waarschuwingssystemen**

Gezien het belang van snelle, vroegtijdige waarschuwing en betrouwbare informatie, maar tegelijkertijd rekening houdend met het bestaan van teveel en dikwijls met elkaar concurrerende systemen, is het niet voldoende om vroegtijdige waarschuwingssystemen te verbeteren door toepassing van de meest geavanceerde technologie. De EG verleent hulp bij het rationaliseren van de bestaande systemen, en wil deze gericht houden op instellingen en organisaties die optimale comparatieve voordelen bieden.

7.6. Vorming van meer effectieve, verantwoordingsgezinde en gedecentraliseerde instellingen

Plattelandsgebieden kennen een grote verscheidenheid aan instellingen die werkzaam zijn in de openbare, particuliere en niet-gouvernementele sector, en ook op gemeenschapsniveau. Hoewel deze instellingen van wezenlijk belang zijn voor armoedebestrijding en het duurzame beheer van natuurlijk hulpbronnen, bestaan er grote tekortkomingen wat betreft dienstverlening, doelmatigheid en verantwoordelijkheid. De EG ondersteunt institutionele ontwikkeling via activiteiten op de volgende terreinen.

- **Decentralisatie**

De EG beschouwt decentralisatie als een van de wezenlijkste elementen van plattelandsontwikkeling ter bevordering van de dialoog en de verstandhouding tussen de centrale, regionale en plaatselijke (overheids)instanties om de bevolking meer bij de beleidsvoering en strategische planning te betrekken en om het democratiseringsproces vanuit de basis te bevorderen. In beginsel is de plaatselijke overheid in de beste positie om in te spelen op de plaatselijke behoeften, samen te werken met plaatselijke gemeenschappen, plaatselijke ontwikkelingsactiviteiten te plannen en acties te coördineren in verschillende sectoren, ontwikkelingsprogramma's uit te voeren en op doelmatige wijze plaatselijke diensten te verlenen. In de praktijk is het welslagen van het decentralisatieproces echter afhankelijk van de plaatselijke capaciteit, het gehalte van de plaatselijke democratie en verantwoordingsgezindheid, en de communicatie met de centrale geledingen. De EG wil met name een authentiek decentralisatiebeleid ondersteunen waarbinnen de bereidheid bestaat om politieke macht, capaciteit en budgettaire middelen (oftewel de mogelijkheid tot het genereren van inkomsten) over te dragen aan de lagere bestuurlijke en burgerlijke instanties.

- **Openbare instellingen**

Een van de hoofdprioriteiten van de EG-steun is de overheden meer mogelijkheden aan te reiken om ontwikkelingsprogramma's te formuleren en uit te voeren, en om de dienstverlening weer om te buigen in collectieve richting, met meer accent op de armoedebestrijding. Om op de meest kostenverantwoorde wijze diensten te kunnen verlenen aan de armen moedigt de EG overheden aan om samen te werken met NGO's, particuliere ondernemingen en andere dienstverleners.

De EG stimuleert overheidsinstanties om meer vraaggestuurd te werken, verantwoording af te leggen en meer aandacht aan de dag te leggen voor de armen en hun noden. Dit betekent dat de institutionele hervorming (dus ook de hervorming van het ambtelijk apparaat) moet worden ondersteund, er arbeidspotentieel moet worden ontwikkeld, er meer openheid zal moeten ontstaan en de arbeidspraktijk zal moeten veranderen, met name door meer participatieve werkmethoden in te voeren.

- **Particuliere instellingen**

De EG ondersteunt maatregelen om de groei van de particuliere dienstverlening te stimuleren. Voorwaarde daarvoor is een adequate wet- en regelgeving en openbare dienstverlening in de vorm van infrastructuur, marktinformatie en kwaliteitscontrole. Daarnaast ondersteunt de EG activiteiten voor de bredere ontwikkeling van particuliere organisaties zoals producenten- en marktverenigingen, die een sleutelrol spelen in de plattelandsontwikkeling. De EG stimuleert het aangaan van partnerschappen tussen particuliere en openbare instellingen bij de dienstverlening, bijvoorbeeld bij onderzoek en voorlichting op agrarisch gebied.

- **Plaatselijke instellingen**

Plaatselijke instellingen spelen een cruciale rol in de plaatselijke besluitvoering en bij de aansturing van plaatselijke ontwikkelingsactiviteiten en het beheer van gemeenschappelijke faciliteiten. De EG wil de capaciteit van deze instellingen verbeteren en hun rol bij de planning en uitvoering van ontwikkelingsactiviteiten vergroten. Ook onderzoekt de EG mogelijkheden voor de ontwikkeling van op plaatselijk niveau beheerde financieringsinstrumenten zoals dorps- en sociale fondsen.

- **Burgerorganisaties**

Niet-gouvernementele en andere civiele organisaties (CSO's) hebben een goede staat van dienst waar het de dienstverlening aan de armen betreft, en spelen een belangrijke rol bij de gemeenschapsopbouw. Ook nemen zij actief deel aan het nationale politieke debat en maken zich sterk voor een gedecentraliseerde regeringsvorm. Bovendien vervullen zij een spilfunctie door plattelandgemeenschappen te ondersteunen bij het kenbaar maken van hun behoeften aan plaatselijke overheden, en door controle uit te oefenen op het gebruik van financiële middelen. Gelet op de cruciale rol van deze CSO's blijven zij onmisbare partners bij de formulering van de EG-strategie voor plattelandsontwikkeling.

8. De EG-strategie voor bestrijding van de plattelandsarmoede

De EG-strategie voor bestrijding van de plattelandsarmoede richt zich op de zes beleidsdoelstellingen die hierboven zijn beschreven in paragraaf 6 en 7. Het doel is oplossingen aan te dragen voor belangrijke beleidsgelateerde en institutionele vraagstukken, het bevorderen van investeringen in het platteland, en maatregelen uit te voeren op de drie kernniveaus: nationaal, regionaal en internationaal. Op elk niveau concentreert de EG haar steunverlening op activiteiten waar deze toegevoegde waarde bieden en een blijvend effect hebben op de armoedebestrijding op een kostenverantwoorde wijze. Bij het stellen van de EG-prioriteiten wordt rekening gehouden met de uiteenlopende problemen en specifieke doelstellingen in de verschillende wereldregio's (zie bijlage 4).

De fundamentele opzet van de voorgestelde EG-strategie voor bestrijding van de plattelandsarmoede is te waarborgen dat de plattelandsontwikkelingsproblematiek zijn juiste plaats vindt in de nationale armoedeanalyse als eerste stap in de richting van een integrale nationale ontwikkelingsstrategie. In de volgende stadia van het proces dient de plattelandsontwikkeling te worden geïntegreerd in het macro-economisch kader en in het beleid en de strategieën voor alle relevante sectoren. Tot slot dienen plattelandsontwikkelingsprioriteiten tot uiting te komen in de overheidsbegroting (waaronder de donorsteun) en de openbare dienstverlening. In deze context is het decentralisatieproces een belangrijke stimulans en kanalisator.

8.1. Algemene uitgangspunten

De volgende uitgangspunten dienen als richtsnoer voor alle EG-activiteiten ter bestrijding van de plattelandsarmoede.

(A) Effect op de armoedesituatie

Alle maatregelen worden beoordeeld op basis van hun effect op de armoedesituatie. Daarbij wordt rekening gehouden met de multidimensionale aard van de plattelandsarmoede, en in het bijzonder met de zes armoedeaspecten zoals omschreven in paragraaf 3. Maatregelen ten behoeve van de voedselzekerheid krijgen bijzondere aandacht als de plaatselijke bevolking daar het meest dringend behoefte aan heeft.

Om het effect van de EG-steun op de plattelandsarmoede te vergroten, baseert de EG de nationale programmering op een uitvoerige analyse van de armoedesituatie van een land (met aandacht voor de plattelandsgebieden) om voldoende informatie te hebben over de geografische spreiding, specifieke aspecten en grondoorzaken van armoede. De EG wil de programma's meer gaan beoordelen via het systematisch gebruik van armoede-indicatoren bij controle en evaluatie.

(B) Vrouwenemancipatie

De EG-maatregelen zijn erop gericht om vrouwen te bevrijden uit hun uitgesproken slechte positie in plattelandsgemeenschappen. Dit geschiedt onder meer door vrouwen betere toegang te geven tot faciliteiten en diensten, de economische kansen van vrouwen te vergroten en vrouwengroeperingen meer bevoegdheden te geven in besluitvormingsprocedures. Daarnaast wil de EG het emancipatievraagstuk tot een van de hoofdthema's maken bij alle beleidsvorming en programmering.

(C) Milieu-integratie

De EG wil milieuevaluaties tot vast onderdeel maken van de vele aspecten van de beleidsvorming en programmering op ontwikkelingsgebied, zoals aangegeven in de interne werknota van de Commissie over de integratie van milieu en duurzame ontwikkeling in het beleid voor economische- en ontwikkelingssamenwerking⁷.

(D) Langetermijnstrategie

De EG is zich bewust dat plattelandsarmoede een diepgeworteld verschijnsel is dat alleen kan worden bestreden via langdurige betrokkenheid en ondersteuning. Daarom is de EG-steun gericht op een langetermijnstrategie voor bestrijding van de plattelandsarmoede. De EG blijft noodhulp voor de korte termijn verlenen ingeval van humanitaire rampsituaties, maar deze zal altijd zijn gekoppeld aan een langetermijnstrategie voor herstel en ontwikkeling.

(E) Financiële duurzaamheid

Het is gebleken dat de duurzaamheid van veel door donoren gesteunde activiteiten beperkt blijft tot de periode van donorfinanciering. Om dit ernstige probleem het hoofd te bieden wijst de EG met nadruk op het belang van de plaatselijke institutionele capaciteit en de versterking daarvan, en op de noodzaak te komen tot duurzame financieringsregelingen (waaronder de mogelijkheid tot het genereren van plaatselijke inkomsten). De EG vermijdt financieringsactiviteiten die weinig vooruitzichten bieden qua duurzaamheid.

(F) Ondersteuning van nationale strategieën voor de bestrijding van plattelandsarmoede

De EG verplaatst het accent geleidelijk van de ondersteuning van geïsoleerde projecten naar een meer integrale aanpak op basis van sectorbrede programma's en nationale strategieën voor ontwikkeling of armoedebestrijding.

(G) Subsidiariteit bij planning en uitvoering

De EG pleit ervoor om planning, bestuurstaken, budgettering en dienstverlening zoveel mogelijk te delegeren aan lagere overheden die deze functies kunnen vervullen.

(H) Betrokkenheid van belanghebbenden

De EG stimuleert een brede betrokkenheid van belanghebbenden bij de formulering, uitvoering, controle en evaluatie van het beleid en de programma's voor ontwikkeling.

⁷ Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Sociaal Comité inzake het integreren van milieu en duurzame ontwikkeling in het beleid inzake economische samenwerking en ontwikkelingssamenwerking. Elementen van een alomvattende strategie, COM (2000)264, 18 mei 2000.

8.2. Nationale programmering

De EG ondersteunt activiteiten voor bestrijding van de plattelandsarmoede als onderdeel van haar bredere strategie per land zoals omschreven in de nationale strategiedocumenten. Deze strategieën dienen te zijn gebaseerd op een uitvoerige analyse van de armoedesituatie van een land, met bijzondere aandacht voor plattelandsgebieden en het beleid en de strategieën van de overheid. Het is van cruciaal belang dat in deze analyse wordt gekeken naar de grondoorzaken van voedselonzeekerheid, en dat duidelijk wordt dat armoedebestrijding staat of valt met de beschikbaarheid van en de toegang tot voedsel, en met een adequate reactie op voedseltekorten en voedingsproblemen.

Tot slot zal het beheer van natuurlijke hulpbronnen en de oplossing van de milieuproblematiek moeten plaatsvinden in een context waarin (i) een schadelijk direct of indirect milieueffect van samenwerkingsprogramma's, dat de duurzaamheid kan ondermijnen en de verwezenlijking van de ontwikkelingsdoelstellingen in de weg kan staan, wordt onderkend en vermeden, en (ii) mogelijkheden worden onderzocht en geconcretiseerd voor het verbeteren van de milieusituatie, waardoor er meer ruimte ontstaat voor ontwikkeling, economische bedrijvigheid en de bevordering van milieuzaken die voor de EG prioriteit hebben.

In bijlage 3 wordt een methodiek aangereikt om de analyse per land te begeleiden, met als oogmerk informatie aan te dragen ten behoeve van de armoedebestrijdingstrategie, de EG-strategie en, indien noodzakelijk, de strategie voor plattelandsontwikkeling van elk land.

Daarbij worden de hierna omschreven procedures en methoden gebruikt en ondersteund, en worden alle mogelijke financieringsbronnen van de EG aangeboord, ook geografische en thematische begrotingslijnen.

- **Nationale strategieën voor ontwikkeling en armoedebestrijding**

De EG wil de formulering en uitvoering van nationale strategieën voor ontwikkeling of armoedebestrijding nadrukkelijker ondersteunen via de beleidsdialoog, technische bijstand en financiering. Daarbij gaat de aandacht met name uit naar de bestrijding van de plattelandsarmoede, de voedselonzeekerheid en de milieuverpaupering. Ook stimuleert de EG het brede debat over de vele uitgavenaspecten van de beleidsvoering en de institutionele en openbare dienstverlening ten behoeve van de rurale armoedebestrijding, zoals hiervoor omschreven in paragraaf 7.

- **Strategieën voor plattelandsontwikkeling**

Bij afwezigheid van alomvattende nationale ontwikkelingsstrategieën, en in landen die voor hun sociale en economische ontwikkeling in hoge mate afhankelijk zijn van de plattelandseconomie, verdient het aanbeveling een strategie voor plattelandsontwikkeling te formuleren om een coherent strategisch kader te bieden voor doelmatige en gecoördineerde maatregelen voor het platteland (zie bijlage 3).

- **Sectorbrede methodiek**

De ontwikkelingshulp van de EG zal steeds meer zijn gericht op de ondersteuning van sectorbrede programma's via begrotingssteun. Om de effectiviteit van deze vorm van steun bij de rurale armoedebestrijding te waarborgen, schenkt de EG bijzondere aandacht aan de analyse van het sectorbeleid, de belangrijkste sectorale hervormingen op beleidsinhoudelijk

en institutioneel terrein, het beheer van de overheidsbestedingen en de controle op de uitvoering van sectorprogramma's.

De EG beseft dat aan zekere voorwaarden zal moeten worden voldaan voordat een begin kan worden gemaakt met sectorprogramma's en begrotingssteun. De opzet kan alleen slagen indien er tussen regering en donoren een sterke verbondenheid is die stoelt op de eigen verantwoordelijkheid van het begunstigde land, de brede participatie van belanghebbenden bij het stellen van prioriteiten, adequate normen voor publieke verantwoording en voldoende bestuurlijke capaciteit om sectorbrede programma's te formuleren, te implementeren en te coördineren. Derhalve zal een sectorbrede methodiek stapsgewijs worden ingevoerd daar waar de omstandigheden het toelaten. Intussen zal de EG zich blijven inspannen om gestalte te geven aan het noodzakelijk wettelijke, institutionele, budgettaire en financiële kader.

Om in te kunnen spelen op de behoeften van begunstigden en om armoede effectief te kunnen bestrijden, moet de sectorale methodiek ruimte laten voor een actieve rol van de plaatselijke overheden en gemeenschappen. De plaatselijke bevolking moet worden betrokken bij de planning van en het toezicht op het gebruik van middelen en faciliteiten, en de plaatselijke besturen moeten de hulp via de verschillende sectorprogramma's op plaatselijk niveau kunnen coördineren.

- **Projectmatige aanpak**

De EG blijft ontwikkelingsprojecten financieren als een sectorbrede benadering niet haalbaar of nog in het prille beginstadium is. Naar verwachting zal het hoofdaccent bij plattelandsonwikkelingsprojecten komen te liggen op (i) infrastructuur en dienstenverlening ten bate van de armen, (ii) institutionele en beleidsinhoudelijke hervorming, (iii) institutionele capaciteitsopbouw, en (iv) plaatselijke overheidsprogramma's. Maar zelfs indien wordt vastgehouden aan een bepaalde projectbenadering streeft de EG actief naar sectorale coördinatie met de regering en andere donoren om stapsgewijs gemeenschappelijke methoden en uitvoeringsprocedures te kunnen ontwikkelen.

- **Steun aan burgerorganisaties**

De EG verleent directe ondersteuning aan burgerorganisaties, waaronder NGO's, producenten- en handelsverenigingen en plaatselijke organisaties, die met de armen op het platteland samenwerken. Deze organisaties spelen een belangrijke rol bij de ondersteuning van ontwikkelingsinitiatieven vanuit de bevolking en bij de opbouw van gemeenschapsinstellingen om de armen op het platteland mondiger te maken. In veel gebieden zijn burgerorganisaties de enige dienstverleners die de armen op het platteland kunnen bereiken. Naast de directe financiering van burgerorganisaties stimuleert de EG ook de deelname van deze organisaties aan overheidsprojecten en sectorbrede programma's.

8.3. Activiteiten op regionaal niveau

Een intensievere regionale handel en economische samenwerking bieden veel perspectieven voor snelle economische groei en groter internationaal concurrentievermogen. Dit is van directe invloed op de plattelandseconomie van ontwikkelingslanden omdat het de voorwaarden helpt scheppen voor de oplossing van cruciale vraagstukken waarvoor de regio als geheel zich ziet gesteld, zoals de werkloosheid, de inkomensproblematiek, menselijke ontwikkeling en dus ook armoedebestrijding, mits een en ander zodanig vorm wordt gegeven dat de meerderheid, de informele sector en de plattelandsbevolking daarvan de vruchten plukken.

De Europese Gemeenschap heeft veel ervaringskennis te bieden, en beschikt ook over de financiële middelen om de regionale integratie te bevorderen en landen te helpen bij de oplossing van grensoverschrijdende problemen. De regionale EG-fondsen worden gebruikt ter ondersteuning van de volgende prioriteiten voor bestrijding van de plattelandsarmoede:

- (1) verdere economische integratie en de instelling van vrijhandelszones, onder meer via de economische partnerschapsovereenkomsten zoals voorzien in de Overeenkomst van Cotonou;
- (2) regionale harmonisatie van voedselzekerheids- en landbouwbeleid;
- (3) regionale initiatieven voor landbouwkundig onderzoek en de ontwikkeling van regionale kenniscentra;
- (4) regionale infrastructuur;
- (5) dierzorg en de bestrijding van dierziekten;
- (6) het beheer van gemeenschappelijke natuurlijke hulpbronnen en grensoverschrijdende milieuzorg, zoals de voorkoming en bestrijding van bodemverarming en (milieu)rampen;
- (7) kanalisering van de internationale migratie;
- (8) capaciteits- en netwerkopbouw en kennis- en ervaringsuitwisseling.

8.4. Activiteiten op internationaal niveau

Op internationaal niveau blijft de EG ijveren voor een rechtvaardiger economische en sociale ontwikkeling, waarbij zij een ondersteunende en begeleidende rol wil spelen. Met name ondersteunt zij waar ook ter wereld de openbare dienstverlening ter bestrijding van de plattelandsarmoede via:

- (1) mondiaal landbouwkundig onderzoek met bijzonder accent op beleidsonderzoek en de vergaring, het behoud, het beheer en de verbetering van genetisch materiaal;
- (2) een effectieve en rechtvaardige wet- en regelgeving voor de bescherming van intellectuele eigendomsrechten in het raamwerk van de TRIPS-overeenkomst;
- (3) maatregelen ter bestrijding van de belangrijkste infectieziekten⁸;
- (4) uitvoering van de multilaterale milieuovereenkomsten door mondiale vraagstukken en doelstellingen te integreren in nationale en sectorale ontwikkelingsstrategieën, en door ontwikkelingslanden hun verplichtingen te helpen nakomen;
- (5) de bevordering van internationale goederenhandelsovereenkomsten als middel om de dialoog en de coördinatie tussen de belangrijkste marktpartners (producenten/exporteurs en importeurs/consumenten) te bestendigen;

⁸ Zie de Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over versnelde actie ter bestrijding van de belangrijkste infectieziekten in het kader van armoedebestrijding, COM(2000)585, 20 september 2000.

- (6) het delen van kennis met betrekking tot de relatie tussen armoede en milieu en bestrijding van de plattelandsarmoede.

9. Beleidsmatige samenhang en complementariteit

9.1. Beleidsmatige samenhang

Naast ontwikkelingssamenwerking zijn vele andere beleidsterreinen van de EU zoals handel, landbouw, visserij, voedselhulp, onderzoek en technologische ontwikkeling, milieu, conflictvoorkoming en migratie van belang voor duurzame ontwikkeling en de bestrijding van de plattelandsarmoede. Het cruciale punt is te waarborgen dat alle interne en externe beleidsmaatregelen van de EG samenhangend zijn en elkaar versterken voor een duurzame ontwikkeling en armoedebestrijding. Met dit doel voor ogen, en overeenkomstig de conclusies van de Europese Raad van Göteborg, zullen alle belangrijke interne en externe beleidsvoorstellen op hun duurzaamheid worden beoordeeld en hun economische, sociale en ecologische gevolgen worden geanalyseerd. Ook dienen een aantal kernprogramma's van de EU zoals het gemeenschappelijk landbouw- en visserijbeleid verder te worden aangepast. De beleidsmatige samenhang met plattelandontwikkeling wordt hierna op de belangrijkste punten kort besproken.

Handel en ontwikkeling

Veel ontwikkelingslanden blijven zwaar afhankelijk van de productie van primaire goederen als gevolg van hun historische erfenis, een falende ontwikkelingsstrategie en het handelsbeleid van de OESO-landen. Deze afhankelijkheid van een beperkt aantal primaire goederen maakt ontwikkelingslanden zeer kwetsbaar voor prijsbewegingen, en heeft geleid tot een onduurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen. De verslechterende handelsvoorwaarden voor primaire producten heeft de toch al kwetsbare positie van de ontwikkelingslanden nog verder verzwakt.

Er zijn een aantal terreinen waarop ontwikkelingssamenwerking deze landen kan helpen zich uit deze situatie van afhankelijkheid te bevrijden. De EG stelt zich met name ten doel:

- de diversificatie en plaatselijk productbewerking te bevorderen om de plaatselijke productie toegevoegde waarde te geven;
- een rol te spelen bij internationale onderhandelingen die zijn gericht op de stabilisering van goederenmarkten en de ontwikkeling van internationale mechanismen voor de beheersing van marktrisico's;
- de regionale samenwerking en handels- en economische integratie te bevorderen om ontwikkelingslanden minder afhankelijk te maken van de exportmarkten van de OESO, en hun concurrerend vermogen te verbeteren;
- beleidsprogramma's en -strategieën voor deze sector van de ontwikkelingslanden te bevorderen waarin rekening wordt gehouden met de beperkingen en mogelijkheden van de wereldmarkten en de mate van toegang tot marktinformatie;
- capaciteit op te bouwen en hulp te verlenen voor verbetering van de wet- en regelgevingkaders van ontwikkelingslanden, en hun onderhandelingscapaciteit in internationale fora te versterken.

Wil ontwikkelingssamenwerking echter effect sorteren, dan zal dit vergezeld moeten gaan van inspanningen om de samenhang tussen het handels- en het ontwikkelingsbeleid van de EU te versterken. Ondanks het feit dat er de afgelopen jaren aanzienlijke voortgang is geboekt (bijvoorbeeld het allesbehalvewapens-initiatief van de EG, het stelsel van algemene preferenties, quota's en handelspreferenties voor ACS-staten), wil de EU de beleidsinhoudelijke samenhang verder versterken via maatregelen om de exportmogelijkheden van ontwikkelingslanden te vergroten en hen beter in staat te stellen zich te integreren in het multilaterale handelsregime. Er zal bijzondere aandacht worden geschonken aan de volgende punten:

- in de nieuwe WTO-onderhandelingsronde zullen ontwikkelingslanden op speciale en gedifferentieerde wijze moeten worden bejegend om tegemoet te kunnen komen aan hun specifieke behoeften en beperkingen;
- niet-tarifaire handelsbelemmeringen zoals de door de EU gehanteerde gezondheids- en veiligheidsnormen dienen voorspelbaar en niet-discriminatoir te worden gemaakt, en daarbij moet de ontwikkelingslanden de tijd worden gegund om hun regelgevingkaders en hun productie, marktwerking en kwaliteitscontrole aan te passen;
- de WTO-regels voor intellectuele eigendom moeten het juiste evenwicht waarborgen tussen de handelsrechten en de rechten van ontwikkelingslanden en kwetsbare bevolkingsgroepen, vooral met betrekking tot het genetisch materiaal;
- de ontwikkelingslanden moet toegang worden verleend tot een zo breed mogelijk aanbod van genetisch materiaal, en zij moeten eerlijk kunnen delen in de vruchten van hun eigen genetisch bezit;
- er dienen juridische en marktgerelateerde instrumenten te worden ontwikkeld ter bevordering van een duurzaam bosbeheer en de handel in bosbouwproducten uit duurzaam beheerde bossen.

Gemeenschappelijk landbouwbeleid

Het landbouwbeleid van de OESO-landen heeft een averechts effect op de plattelandseconomie van ontwikkelingslanden. Dit is in principe het gevolg van een tweetal beleidaspecten: (i) de beperkte toegang van producten uit ontwikkelingslanden die concurreren met OESO-producten, en (ii) de subsidiering van de export, waardoor in een flauwe markt de OESO-producten in de ontwikkelingslanden onder de plaatselijke productiekosten op de markt komen, wat dus directe concurrentie oplevert met de plaatselijke productie (melk en daarop gebaseerde producten) of indirecte concurrentie door de verdringing van plaatselijk geproduceerde voedingsmiddelen (granen, vlees). Meer in het algemeen leidt interne en externe steun voor de landbouw in ontwikkelingslanden tot (i) een kunstmatige verhoging van het aanbod op de wereldmarkt, (ii) prijsdruk en (iii) grotere prijsbeweeglijkheid op de wereldmarkt.

De EG heeft reeds aanmerkelijke voortgang geboekt op een aantal terreinen. Met name is het gemeenschappelijk landbouwbeleid sinds 1992 in aanzienlijke mate hervormd, en staat de voedselhulp, die nu geheel is geïntegreerd in het ontwikkelingsbeleid van de EG, volledig los van het wegwerken van landbouwoverschotten. Als resultaat daarvan is de voedselhulp door de EG aanmerkelijk afgenomen in kwantiteit, waardoor zich een accentverschuiving aftekent van voedselhulp naar voedselzekerheid, en van voedselhulp in natura naar financiële steun.

Ook neemt het aantal subsidies voor landbouwexport geleidelijk af doordat een verminderde export samenvalt met de koersontwikkeling van de euro ten opzichte van de Amerikaanse dollar.

De nieuwe WTO-onderhandelingsronde over de landbouw biedt nieuwe handelsperspectieven voor ontwikkelingslanden, tenminste als de OESO-landen tot concessies bereid zijn in het besef dat eerlijke internationale handel tot wederzijds voordeel strekt van de ontwikkelde landen en de economieën van de ontwikkelingslanden. Daartoe heeft de EU onder meer voorgesteld dat⁹:

- alle OESO-markten zich meer openstellen voor alle producten uit de minst ontwikkelde landen (zoals bepleit in het allesbehalvewapens-initiatief);
- ontwikkelde landen en de rijkste ontwikkelingslanden voldoende handelspreferenties creëren ten behoeve van ontwikkelingslanden en met name de minst ontwikkelde;
- nationale steunmaatregelen ter waarborging van de bestaanszekerheid van de plaatselijke bevolking en ter bevordering van de voedselzekerheid van ontwikkelingslanden als middel tot armoedebestrijding voor zover mogelijk binnen het kader van de groene doos vallen, en dat er in dit opzicht dus niet de verplichting tot vermindering bestaat;
- middelen worden ontwikkeld om te waarborgen dat handelspreferenties stabiel en voorspelbaar worden gemaakt om investeringen in de landbouw van ontwikkelingslanden te stimuleren.

De productie en export van een breder scala van primaire en bewerkte landbouwproducten uit ontwikkelingslanden zou een extra stimulans krijgen als het stelsel van algemene preferenties zodanig zou worden herzien dat de OESO-markten toegankelijker worden.

Ontwikkelingssamenwerking kan aan deze beleidswijziging bijdragen door ontwikkelingslanden te helpen hun landbouwbeleid en –strategie aan te passen en hun begrotings- en handelspolitiek aan een analyse te onderwerpen om een coherent en stabiel kader te scheppen waarbinnen producenten worden gestimuleerd hun geluk te beproeven op de plaatselijke, regionale en internationale markt.

Gemeenschappelijk visserijbeleid

De Mededeling van de Commissie inzake visserij en armoedebestrijding¹⁰ en de desbetreffende conclusies van de Raad zijn voor de Commissie een aansporing om (i) meer accent te leggen op de visserijsector van ontwikkelingslanden als de visserij een belangrijke rol speelt in de context van sociale en economische ontwikkeling (integratie van de visserijsector in nationale en regionale ondersteuningsstrategieën), en (ii) rekening te houden met doelstellingen als duurzame ontwikkeling en armoedebestrijding bij de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk visserijbeleid, dat ongetwijfeld van invloed is op ontwikkelingslanden. Daarmee wordt een hechte basis gelegd voor een betere samenhang tussen de EG-doelstellingen voor ontwikkelingssamenwerking en de externe dimensie van het gemeenschappelijk visserijbeleid. Met name wordt het daardoor mogelijk:

⁹ WTO - onderhandelingen over landbouw: korte schets van het algemene onderhandelingsvoorstel van de EG – Conclusies 13656/00 van de Raad (20 and 21 november 2000).

¹⁰ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement inzake visserij en armoedebestrijding, COM (2000) 724, 8 november 2000.

- het visserijbeleid en het beheer van natuurlijke hulpbronnen in de ontwikkelingslanden (zowel op nationaal als op regionaal niveau) te verbeteren;
- ontwikkelingslanden hun vangstcapaciteiten op de juiste wijze te laten benutten en intensiever deel te laten nemen aan de internationale handel;
- de visserijovereenkomsten van de EG meer in overeenstemming te brengen met het visserijbeleid van de ontwikkelingslanden en de doelstellingen voor een duurzaam beheer van hun natuurlijke hulpbronnen.

Meer inspanningen zijn echter noodzakelijk om:

- (via onderhandelingen met zich ontwikkelende kustlanden) te komen tot een transparante en niet-discriminatoire regelgeving om in geval van overschot in de visvangst in verre wateren eerlijke concurrentieverhoudingen te waarborgen tussen de vissersvloeden van de EU-landen en andere naties;
- het gemeenschappelijk visserijbeleid en ook de daaraan gerelateerde financiële instrumenten zodanig te hervormen dat de doelstellingen van het visserijbeleid verder reiken dan de wateren van de Europese Gemeenschap.

9.2. Complementariteit met EU-lidstaten en andere belangrijke donoren

Complementariteit houdt in dat gezamenlijke donorsteun wordt verleend bij de nationale inspanningen tot het formuleren en vormgeven van een gemeenschappelijk samenwerkingskader dat voor de belangrijkste donoren als uitgangspunt dient. Het algemene principe dat de EG daarbij hanteert is het optreden van een bepaalde donor als leider: deze neemt in een land de donorcoördinatie op zich, en fungeert als de voornaamste spreekbuis van de nationale autoriteiten.

In landen die voor plattelandsontwikkeling hebben geopteerd als concentratiegebied voor de nationale ondersteuningsstrategie van de Commissie, staat de EG gereed om regeringen als eerste te helpen bij analytische werkzaamheden (inventarisatie van de armoede-, voedselzekerheids- en milieusituatie) en bij de formulering van het meest geschikte nationale kader voor een samenhangend beleid (duidelijke prioriteiten te aanzien van beleidsinhoudelijke en institutionele hervorming, investering en dienstverlening) binnen de plattelandscontext. In het geval van nationale strategieën voor armoedebestrijding is het de taak van de EG erop toe te zien dat de plattelandsbelangen naar behoren worden behartigd.

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	
Sub-Saharan Africa • 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	South and Southeast Asia • 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
Latin America • Large inequalities in landholdings and inequitable sharecropping arrangements • Macroeconomic instability • Deforestation - conversion of forest for unsustainable cattle ranching • Natural disasters	Mediterranean • Declining or stagnant agricultural sector • Increasing water scarcity • Land degradation
Eastern Europe and Central Asia • 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	Caribbean and Pacific • Lack of diversification and dependence on a few export commodities • Particular vulnerability to sea level rise. • Natural disasters • Water shortages