

EG-PHILIPPINEN

STRATEGIEPAPIER

2007-2013

INHALT

LISTE DER VERWENDETEN ABKÜRZUNGEN	ii
ZUSAMMENFASSUNG	6
1. LÄNDERANALYSE	8
1.1. Analyse der politischen Lage.....	8
1.2. Analyse der wirtschaftlichen Lage.....	10
1.3. Struktur des Handels	12
1.4. Analyse der sozialen Entwicklungen	14
1.5. Analyse der Umweltverhältnisse.....	17
2. POLITISCHER THEMENKATALOG DER PHILIPPINEN	17
2.1. <i>Medium Term Philippine Development Plan</i> (Mittelfristiger philippinischer Entwicklungsplan).....	17
2.2. Bewertung des Reformprozesses.....	18
2.3. Querschnittsthemen: Menschenrechte, <i>Gender</i> , <i>Governance</i>	20
3. ÜBERBLICK ÜBER DIE BISHERIGE UND LAUFENDE EG-ZUSAMMENARBEIT, KOORDINATION UND KOHÄRENZ	21
3.1. Überblick über die EG-Zusammenarbeit in Vergangenheit und Gegenwart	21
3.2. Lehren aus der bisherigen EG-Zusammenarbeit.....	22
3.3. Programme der EU-Mitgliedstaaten und anderer Geber	25
3.4. Wirksamkeit der Entwicklungshilfe, Koordinierung und Harmonisierung	26
3.5. <i>Policy-mix</i>	27
4. REAKTIONSSTRATEGIE DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT 2007-2013 ..	28
4.1. Begründung der Auswahl der Schwerpunktssektoren.....	28
4.2. Querschnittsthemen	30
4.3. Risiken für die Strategie	30
4.4. Die wichtigsten Schwerpunktbereiche	31

Anhang 1:	Ziele der EU/EG Entwicklungszusammenarbeit
Anhang 2:	Konsultationen der länderspezifischen Förderstrategie und des Förderprogramms
Anhang 3:	Länderspezifisches Umweltprofil
Anhang 4:	Geberübersicht - Ziele und Aktivitäten anderer Geber in den Philippinen
Anhang 5:	Chronologische Entwicklung der Mittelzusagen und der Ausgaben
Anhang 6:	Analyse des Politik-Mix und der Kohärenz
Anhang 7:	Armut: Geringerer Anteil der Bevölkerung aber höhere Gesamtzahl
Anhang 8:	Menschenrechte
Anhang 9:	Friedensprozess mit kommunistischen Gruppen und moslemischen Aufführern
Anhang 10:	Einheimische Volksstämme
Anhang 11:	Dezentralisierung und kommunale Verwaltung
Anhang 12:	Vorsorge und Verhinderung von Katastrophen
Anhang 13:	Risikoanalyse und drei Szenarien für die Philippinen
Anhang 14:	Die Philippinen im Überblick
Anhang 15:	Zentrale Elemente des MTPDP
Anhang 16:	Bericht über die philippinischen Fortschritte in der Erreichung der Millennium Entwicklungsziele
Anhang 17:	Landkarte der Philippinen

LISTE DER VERWENDETEN ABKÜRZUNGEN

ADB	-	Asiatische Entwicklungsbank
AFTA	-	ASEAN Free Trade Area, Freihandelszone der ASEAN
AIDS	-	Erworbenes Immunschwäche-Syndrom
ALA	-	Asien und Lateinamerika
AML	-	Projekt zur Bekämpfung der Geldwäsche
APEC	-	Asiatisch-Pazifische Wirtschaftskooperation
APRIS	-	ASEAN-Programm zur Unterstützung der regionalen Integration
ARCBC	-	ASEAN-Zentrum für den Erhalt der Biodiversität
ARMM	-	Autonomous Region in Muslim Mindanao (Autonome Region im muslimischen Mindanao)
ARSP	-	Agrarian Reform Support Project (Projekt zur Unterstützung der Bodenreform)
ASEAN	-	Association of Southeast Asian Nations, Assoziation südostasiatischer Staaten
ASEM	-	Europäisch-Asiatische Gipfeltreffen
AUSAID	-	Australian Aid
BESRA	-	Basic Education Sector Reform Agenda (Reformagenda für den Grundbildungssektor)
BM	-	Grenzmanagement
BoC	-	Zollstelle
CAGR	-	Compound Annual Growth Rate (Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate)
CAS	-	Länderstrategie
CAT	-	Convention Against Torture (Übereinkommen gegen Folter)
CATAG	-	Catanduanes Agricultural Support Programme
CBFM	-	Community-Based Forest Management
CECAP2	-	Central Cordillera Agricultural Programme, Phase II (Landwirtschaftsprogramm für die Zentralkordillere, Phase II)
CEIE	-	Cultural and Environmental Information Exchange (Informationsaustausch über Kultur und Umwelt)
CFIF	-	Cebu Furniture Industries Foundation
CPP	-	Kommunistische Partei der Philippinen
CPS	-	Consolidated Public Sector (Konsolidierter öffentlicher Sektor)
CSO	-	Civil Society Organisations (Organisationen der Zivilgesellschaft)
SP	-	Strategiepapier
DA	-	Department of Agriculture (Landwirtschaftsministerium)
DBM	-	Department of Budget and Management (Ministerium für Haushalt und Verwaltung)
DCECI	-	Development Cooperation and Economic Cooperation Policy (Entwicklungszusammenarbeit und wirtschaftliche Zusammenarbeit)
DDA	-	Doha-Entwicklungsagenda
DENR	-	Ministerium für Umwelt und natürliche Ressourcen
DepEd	-	Bildungsministerium
DFA	-	Außenministerium
DM	-	Katastrophenmanagement
DMP	-	Katastrophenmanagementpläne
DoF	-	Department of Finance (Finanzministerium)
DOH	-	Department of Health (Gesundheitsministerium)
DSWD	-	Department of Social Welfare Development (Wohlfahrtsministerium)
DTI	-	Department of Trade and Industry (Ministerium für Handel und Industrie)
EDSA	-	Epifanio Delos Santos Avenue
EG	-	Europäische Gemeinschaft
EWG	-	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EIB	-	Europäische Investitionsbank
EL	-	Estimated Likelihood (Geschätzte Plausibilität)
EPA	-	Economic Partnership Agreements (Wirtschaftspartnerschaftsabkommen)
EPIRA	-	Electric Power Industry Reform Act (Gesetz zur Reform der Stromwirtschaft)

ERP-CASCADE	-	Economic Self-Reliance Programme, Caraballo and Southern Cordillera Agricultural Development
FIES	-	Family Income and Expenditure Surveys (Erhebungen über Einnahmen und Ausgaben von Familien)
FLEMMS	-	Functional Literacy Education and Mass Media Survey (
FTA	-	Freihandelsabkommen
GAD	-	Gender and Development (<i>Gender</i> und Entwicklung)
GATS	-	Allgemeines Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen
GDI	-	Gender Development Index
BIP	-	Bruttoinlandsprodukt
BNI	-	Bruttonationaleinkommen
GOP	-	Philippinische Regierung
GPA	-	Übereinkommen über das öffentliche Auftragswesen
APS	-	Allgemeines Präferenzsystem
GTZ	-	Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (Deutschland)
HDI	-	Index der menschlichen Entwicklung
HRD	-	Humanressourcenentwicklung
HSRA	-	Health Sector Reform Agenda (Reformagenda für das Gesundheitswesen)
IStGH	-	Internationaler Strafgerichtshof
ICCPR	-	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
ICSP	-	Interim Country Strategy Programme
IKT	-	Internet- und Kommunikationstechnologien
IDP	-	Binnenvertriebene
ILO	-	Internationale Arbeitsorganisation
IMAMIS	-	International Master of Applied Mathematics and Information Sciences
IML	-	INGRIN Multimedia Lexicon
IOM	-	Internationale Organisation für Migration
IP	-	Indigene Bevölkerung
IPL	-	International Poverty Line
IRA	-	International Revenue Allotment
ISMAT	-	Investing in Sustainable Marine Aquarium Trade
IT	-	Informationstechnologie
ITCAN	-	Information and Communications Technology Capacity-Building for Asia Network
JBIC	-	Japan Bank of International Cooperation
JICA	-	Japan International Cooperation Agency
JNA	-	Joint Needs Assessment
LGUs	-	Local Government Units
MDG	-	Milleniums-Entwicklungsziele
MDTF	-	Multi-Donors Trust Fund for Mindanao (Treuhandsfonds mehrerer Geber für Mindanao)
MILF	-	Moro Islamic Liberation Front
MMR	-	Maternal Mortality Rate (Müttersterblichkeitsrate)
MNLF	-	Moro National Liberation Front
MRP	-	Mehrjahresrichtprogramm
MS	-	Mitgliedstaaten
MTF	-	Mindanao Trust Fund
MTPDP	-	Medium Term Philippine Development Plan (Mittelfristiger philippinischer Entwicklungsplan)
MTPIP	-	Medium Term Public Investment Program (Mittelfristiges öffentliches Investitionsprogramm)
MTR	-	Halbzeitüberprüfung
NAPC	-	National Anti-Poverty Commission (Nationale Kommission für Armutsbekämpfung)
NDCC	-	National Disaster Coordinating Council (Nationaler Koordinierungsrat für Katastrophenfälle)

NDF	-	National Democratic Front
NDS	-	National Demographic Survey (Volkszählung)
NEDA	-	National Economic Development Authority (Nationale Behörde für Wirtschaftsentwicklung)
NRO	-	Nichtregierungsorganisation
NIPAP	-	National Integrated Protected Areas Programme
NPA	-	New People's Army
NPC	-	National Power Corporation
NSA	-	Nichtstaatliche Akteure
NSO	-	National Statistics Office (Nationales Statistisches Amt)
ODA	-	Offizielle Entwicklungshilfe
OFW	-	Overseas Filipino Workers (in Übersee tätige philippinische Arbeitnehmer)
OIC	-	Organisation islamischer Länder
PCHR	-	Philippinische Menschenrechtskommission
PDF	-	Philippinisches Entwicklungsforum
PFM	-	Management öffentlicher Finanzen
PHANSUP	-	Philippine HIV/AIDS & NGO Support Programme
PNP	-	Philippinische Nationalpolizei
KKP	-	Kaufkraftparität
PTFPP	-	Palawan Tropical Forest Protection Programme
QU4RAD	-	Quality Network for Rational Drug Management in primary health care in Asia and Europe
RAC	-	Reste à Contractor (Balance to be Contracted)
RAL	-	Reste à Liquidier (Balance to be Paid)
RTA	-	Regionales Handelsabkommen
SDAH	-	Sector Development Approach for Health (Entwicklungskonzept für das Gesundheitswesen)
SEA	-	Südostasien
SEABCI	-	South East Asian Botanical Collections Information
SFI	-	Schools First Initiative (Initiative „Zuerst die Schulen“)
SHI	-	Social Health Insurance System (Soziale Krankenversicherung)
SI	-	Stabilitätsinstrument
KMU	-	Kleine und mittlere Unternehmen
SPF	-	Fazilität für strategische Projekte
SPM	-	Strategieplanungsmatrix
SPS	-	Sanitary and Phytosanitary Standards (Gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Normen)
STARCM	-	Support to Agrarian Reform Communities in Central Mindanao (Unterstützung von Agrarreformgemeinden in Zentral-Mindanao)
SWAp	-	Sector Wide Approach (Sektorweiter Ansatz)
SWS	-	Social Welfare Stations (Sozialstationen)
TH	-	Technische Hilfe
TBT	-	Technical Barriers to Trade (Technische Handelshemmnisse)
TRA	-	Handelsbezogene Hilfe
TREATI	-	Trans-regional EU-ASEAN Trade Initiative (Transregionale EU-ASEAN- Handelsinitiative)
TRTA	-	Handelsbezogene technische Hilfe
UDP	-	Upland Development Programme (Entwicklungsprogramm für das Hochland)
UN	-	Vereinte Nationen
UNDP	-	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
UNESCO	-	Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur
UNFPA	-	Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen
USAID	-	United States Agency for International Development
WB	-	Weltbank
WESAMAR	-	Western Samar Agricultural Resource Development Programme
WHO	-	Weltgesundheitsorganisation
WTO	-	Welthandelsorganisation

ZUSAMMENFASSUNG

Die Philippinen sind als Land mit niedrigem mittlerem Einkommen eingestuft, leiden jedoch unter einer **extrem ungleichen Verteilung des Wohlstands**. Die Philippinen sind zwar kein armes Land, aber ein Land mit vielen armen Menschen. Rund 30 % seiner Bevölkerung, nämlich **etwa 30 Mio. Menschen, leben unterhalb der nationalen Armutsgrenze**. In den vergangenen Jahrzehnten ist es dem Land nicht gelungen, solche wirtschaftlichen Fortschritte zu erzielen, als dass es die Armut hätte wesentlich verringern können, die im Wesentlichen auf ein hohes Bevölkerungswachstum, Mangel an neuen Arbeitsplätzen, um sich greifende Korruption und Feudalpolitik zurückzuführen ist; hinzu kamen zwei Aufstände, von denen der eine von den Kommunisten angezettelt und der andere von islamischen Separatisten entfacht wurde. Berücksichtigt man noch das Fehlen einer nationalen Politik zur Drosselung des jährlichen Bevölkerungswachstums von 2,3 % ist seine **Fähigkeit zur Erreichung der Millennium-Entwicklungsziele (MDG) ernsthaft gefährdet**.

In wirtschaftlicher Hinsicht sind die Philippinen hinter die anderen Länder in der Region zurückgefallen und hatten kürzlich **eine schwere Finanzkrise zu bewältigen**, als sie mit 5 % des BIP das höchste Defizit der Region verzeichneten. Gleichzeitig haben sie eine Staatsverschuldung in Höhe von 78 % des BIP zu bedienen.

Die Philippinen erleben derzeit einen **Vertrauensschwund in die gewählte Regierung** und die politischen Institutionen, der mit dem Gefühl der Ohnmacht gekoppelt ist, mit grundlegenden Änderungen eine gerechtere Verteilung des Wohlstands erreichen zu können. Zwar wurden einige Maßnahmen zur Wiederherstellung des Haushaltsgleichgewichts ergriffen, doch sind noch weitere Wirtschaftsreformen erforderlich, um diese Dynamik aufrechtzuerhalten.

Die **größten Herausforderungen** für die Philippinen sind:

- **Die Verringerung der Armut** durch verstärkte Schaffung von Arbeitsplätzen und besseren **Zugang zu Dienstleistungen**, insbesondere zu **sozialen Diensten**, sowie zu Beschäftigung und Möglichkeiten zur Einkommensgenerierung für die Armen, und
- eine gerechtere Verteilung des Wohlstands durch **wirtschaftliche, soziale und politische Reformen**.

Vor diesem Hintergrund liegt das oberste Ziel der Unterstützung der Gemeinschaft für die Philippinen in der nachhaltigen Armutsbekämpfung. Erreicht werden soll dieses Ziel mit Hilfe zur Herstellung eines gerechten Zugangs zu sozialen Diensten durch Budgethilfe und sektorweite Ansätze (gestützt auf dezentrale Entwicklung, also auf lokale Verwaltungseinheiten). Als Ergänzung wird es ein gezieltes Maßnahmenbündel geben, das aus verschiedenen thematischen und regionalen Haushaltslinien und anderen Programmen finanziert wird.

Im Rahmen des Instruments für die Entwicklungszusammenarbeit ist für die Philippinen ein Richtbetrag von 129 Mio. EUR für den Zeitraum 2007-2013 vorgesehen. Zusätzlich

dazu können Projekte und Programme im Rahmen der Regionalprogramme für Asien und verschiedener thematischer Programme finanziert werden.

Folgende Elemente stehen im Mittelpunkt der EG-Zusammenarbeit im Zeitraum 2007-2013:

- Unterstützung der Philippinen beim **Erreichen ihrer MDG** durch Unterstützung eines gerechteren **Zugangs zu hochwertigen sozialen Grunddiensten** in Form von Budgethilfe und SWApS;

weitere Maßnahmen zur Unterstützung der Philippinen in ihren wirtschaftlichen, sozialen und politischen **Reformen** durch Unterstützung bei der **Ankurbelung von Handel und Investitionen**, der **Wiederherstellung von Frieden und Sicherheit** vor allem in Mindanao und bei der Intensivierung des **Dialogs über Governance** mit und zwischen allen Sektoren der Gesellschaft.

Auf das MRP 2007-2010 werden 46 % der Gesamtmittelausstattung für die Philippinen (rund 61 Mio. EUR) entfallen.

Auf das MRP 2011-2013 werden 54 % der Gesamtmittelausstattung für die Philippinen (rund 69 Mio. EUR) entfallen.

Schwerpunkt-sektor: Unterstützung für die Philippinen bei der Versorgung mit sozialen Grunddiensten

Andere Sektoren: Unterstützung bei der Belebung von Handel und Investitionen
Unterstützung besserer Governance und von Reformen
Unterstützung des Friedensprozesses in Mindanao

In Anbetracht der geplanten Konzentration der Hilfe werden Querschnittsthemen wie bessere *Governance*, Menschenrechte, *Gender*, die Rechte von Kindern und indigenen Völkern, die soziale Dimension der Globalisierung, Kultur, Umweltschutz und Konfliktprävention systematisch in die von diesem SP abgedeckten Entwicklungsbemühungen einbezogen.

Die Maßnahmen im Hochschulbereich werden im Rahmen der Regionalprogrammplanung für Asien finanziert.

Das SP steht in vollem Einklang mit den Prioritäten des Mittelfristigen Entwicklungsplans der Philippinen (2004-2010). Nach Möglichkeit wird die EG-Hilfe als Unterstützung für die Politik eines Sektors geleistet, damit ein echter politischer Dialog möglich, die Eigenverantwortung der Regierung gestärkt sowie die Koordinierung mit anderen Gebern verbessert wird und gleichzeitig die Transaktionskosten niedrig bleiben. Die Ergebnisse des Friedensprozesses in Mindanao werden sich natürlich auf die Gesamtstrategie für das Land auswirken und unter Umständen geringfügige Änderungen an den in diesem Dokument festgelegten Prioritäten erforderlich machen.

1. LÄNDERANALYSE

Die Philippinen sind ein tropisches Archipel aus rund 7 100 Inseln mit einer Landfläche von 300 000 km², die sich über ein Gebiet von 800 000 km² erstrecken. Die Bevölkerung umfasst 86 Mio. Menschen (von denen die Hälfte in städtischen Gebieten lebt) und 110 ethnische oder sprachliche Gruppen. Es ist das weltweit drittgrößte englischsprachige Land, auch wenn dieser Wettbewerbsvorteil allmählich schrumpft.

1.1. Analyse der politischen Lage

Die amtierende Präsidentin Gloria Macapagal-Arroyo wurde in den heftig umstrittenen Wahlen vom Mai 2004 gewählt. Zwar soll es in den Philippinen freie und allgemeine Wahlen geben, doch gibt es immer wieder Beweise dafür, dass Stimmen gekauft werden, Wahlbetrug stattfindet und Wähler eingeschüchtert werden. Nach von der Opposition eingereichten Klagen wurde jedoch die 2010 endende sechsjährige Amtszeit von Präsidentin Arroyo vom Obersten Gericht bestätigt.

Bei den genannten Wahlen ergab sich eine klare Mehrheit von Anhängern der Regierung sowohl im Abgeordnetenhaus als auch im Senat sowie bei den Gouverneuren und Bürgermeistern. Aufgrund angeblicher Wahlmanipulationen kam es jedoch zu zahlreichen Protesten der Opposition und der Zivilgesellschaft, die im Juli 2005 zum Rücktritt von zehn Kabinettsmitgliedern führten. In Anbetracht der daraus resultierenden politischen Instabilität sind weit reichende Wirtschafts- und Sozialreformen äußerst unwahrscheinlich geworden. Noch vor dieser Krise hatte die Regierung allerdings einige der dringend erforderlichen Reformen bezüglich der sozialen Sektoren, des Steuersystems und zur Armutsbekämpfung durchgeführt. Wegen der Verfassungsmäßigkeit der Steuerreformen und hier vor allem der Ausdehnung der Mehrwertsteuer gab es Klagen vor dem Obersten Gericht, das die Verfassungsmäßigkeit dieser Steuerreformen jedoch letzten Endes bestätigte, sodass sie ab dem 1. November 2005 durchgeführt werden konnte und sich die gesamtwirtschaftliche Lage leicht verbessert hat.

Ganz oben auf der Agenda der Präsidentin steht eine Verfassungsreform mit dem Ziel des Übergangs zu einer parlamentarischen Regierungsform. Sie ernannte die Mitglieder einer Verfassungskommission, die Vorschläge für eine Verfassungsreform ausarbeiten sollen. Diese Vorschläge stießen im Abgeordnetenhaus und im Senat sowie in der Zivilgesellschaft ganz allgemein auf ein geteiltes Echo, während ein Antrag auf eine Volksinitiative zur Änderung der Verfassung vom Obersten Gericht gerade abgewiesen wurde. Zur Lösung struktureller Probleme wie des generellen sozio-ökonomischen Ungleichgewichts, der Existenz politischer Dynastien, des Fehlens oder der mangelnden Umsetzung thematischer Programme in den politischen Parteien und der mangelnden Effizienz der Justiz wären auf jeden Fall weitere Reformen erforderlich.

In den Philippinen besteht die Gefahr einer Aushöhlung des Vertrauens in die gewählte Regierung und seine politischen Institutionen, die in einigen Bereichen einer ansonsten dynamischen Zivilgesellschaft ein Gefühl der Ohnmacht hervorruft, wenn es um substanzielle Reformen für mehr Gerechtigkeit und Transparenz geht.

Dennoch verfügt das Land über eine lange demokratische Tradition, eine sehr lebendige Zivilgesellschaft und eine freie Presse.

Bedenken bezüglich der Menschenrechtslage im Land beziehen sich auf den Strafvollzug und auf Gewalt gegen Randgruppen¹. Die in den letzten Jahren im Bereich Menschenrechte erzielten Fortschritte wie die Abschaffung der Todesstrafe im Jahr 2006 wurden von zahlreichen unaufgeklärten Morden an Journalisten (9 allein im Jahr 2005) überschattet. Demzufolge steht das Land auf Platz 142 von insgesamt 168 Ländern auf dem weltweiten Index für Pressefreiheit.²

Am 24. Februar 2006 rief die Regierung nach einem vermeintlichen Putschversuch durch Teile des Militärs den „nationalen Notstand“ aus. Der Notstand wurde zwar schon bald wieder aufgehoben, doch gehen die politischen Streitigkeiten mit neuen Amtsenthebungsverfahren gegen die Präsidentin weiter, auch wenn diese Durchhaltevermögen beweist und entschlossen ist, ihre Amtszeit zu Ende zu führen. Seit der Vertreibung des langjährigen Präsidenten Marcos im Jahr 1986 hatten die in der Folge demokratisch gewählten Regierungen mit politischer Instabilität aufgrund tatsächlicher oder vermeintlicher Putschversuche zu kämpfen.

Schon immer herrschten auf den Philippinen große Ungerechtigkeit bei der Verteilung seiner Ressourcen sowie interne bewaffnete Konflikte. Neben den eher institutionalisierten kommunistischen und islamistischen Guerrillabewegungen hat das Land auch mit dem Phänomen des transnationalen Terrorismus zu tun. Seit der Bombardierung der „Super Ferry“ in der Bucht von Manila im Februar 2004 durch Abu Sayaf, bei der mehr als 100 Menschen ums Leben kamen, haben die größeren terroristischen Angriffe nachgelassen. Kämpfe und Bombenanschläge gibt es jedoch nach wie vor, vor allem in Mindanao, wo sich die ärmsten Provinzen mit der höchsten Analphabetenrate und der niedrigsten Lebenserwartung befinden. Islamische Gruppen wie Abu Sayaf und Jemaah Islamiyah, die möglicherweise Verbindungen zum Al-Qaida Netzwerk haben, haben von den Brutstätten der Armut und seit langem bestehenden Aufständen separatistischer Muslime im Süden der Philippinen profitiert.

Die Friedensgespräche zwischen der Regierung und der *Moro Islamic Liberation Front* (MILF) gehen trotz diverser Zusammenstöße zwischen MILF-Splittergruppen und den Streitkräften weiter, wohingegen die Friedensgespräche mit der kommunistisch geführten *National Democratic Front* im August 2006 ausgesetzt wurde. Ein anhaltender Frieden mit diesen Rebellenbewegungen läge nicht nur im Interesses des Philippinischen Volkes, da er die Bekämpfung der Armut und echte Entwicklung in den vom Konflikt betroffenen

¹ Derzeit laufen von europäischen und philippinischen NRO durchgeführte Themenprojekte der EG zu Fragen des Menschenhandels und der Vertreibung indigener Völker.

² Dies könnte als Widerspruch zu der zuvor festgestellten Existenz einer freien Presse gesehen werden; es ist jedoch kein Widerspruch. Da es keine Zensur durch die Regierung gibt, können philippinische Journalisten schreiben, was sie wollen. Eine Qualitätskontrolle und Überprüfung von Pressemeldungen vor ihrer Veröffentlichung finden nicht statt, weshalb viele Artikel teilweise falsch sind und jede Menge Gerüchte enthalten. Berichten Journalisten über Bestechlichkeit oder andere für manche Personen lästige Themen, kommt es vor, dass diese Personen Mörder dinge, die die betreffenden Journalisten für immer zum Schweigen bringen.

Gebieten ermöglichen würde, sondern er würde auch zur Stabilität in der Region und zum weltweiten Kampf gegen den Terrorismus beitragen³.

Schwerpunkte der philippinischen Außenpolitik sind die Pflege der besonderen Beziehungen zu den USA, die Förderung von Migrationsfragen sowie die Politik zu den Nachbarn in der Region. Nach wie vor sind die USA der Hauptpartner der Philippinen in Sachen Sicherheit, Politik und Wirtschaft. Nach dem 11. September 2001 unterzeichneten die USA und die Philippinen ein so genanntes *Visiting Forces Agreement*, mit dem die militärische Zusammenarbeit insbesondere bei der Bekämpfung des Terrorismus in Mindanao legitimisiert wurde und die USA ihre militärische Präsenz in der Region fortsetzen können. Aufgrund des in letzter Zeit festgestellten Strebens Chinas um eine Vormachtstellung in der Region haben sich die Philippinen um eine Intensivierung ihrer bilateralen Beziehungen zu diesem Land bemüht. Die Migration ist für die Philippinen ein sehr wichtiges Thema, denn rund 8 Mio. so genannter *Overseas Filipino Workers* (OFW) überweisen fast 10,7 Mrd. US\$ aus dem Ausland (mehr als 10 % des BIP im Jahr 2005). Die Regierung setzt sich zwar für die Interessen der OFW durch Sicherung von Arbeitsplätzen und Märkten im Ausland mit Hilfe einer aktiven Arbeitskräftemigrationspolitik ein, doch schützt sie sie nicht wirklich gegen Menschenrechtsverletzungen.

Die Philippinen sind aktives Mitglied mehrerer regionaler Kooperationsmechanismen wie des Verbandes südostasiatischer Nationen (ASEAN), des Forums für asiatisch-pazifische Wirtschaftskooperation (APEC), des Asien-Europa-Treffens (ASEM), des ASEAN-Regionalforums (ARF) und des Ostasiengipfels (EAS). Im zweiten Halbjahr 2006 haben die Philippinen den Vorsitz im ASEAN inne, drängen auf die Verabschiedung der ASEAN-Charta und möchten dafür sorgen, dass ASEAN die treibende Kraft hinter dem EAS bleibt.

1.2. Analyse der wirtschaftlichen Lage

Die Philippinen sind ein Land im unteren Bereich des mittleren Einkommensniveaus (1 300 US\$ pro Kopf im Jahr 2005) und weit verbreiteter Armut. Zwischen 1999 und 2004 stieg das nominale Pro-Kopf-Einkommen um durchschnittlich 2 % pro Jahr. Diese geringfügige Verbesserung lässt sich mit dem Zusammentreffen eines relativ langsamen Wirtschaftswachstums (im Durchschnitt rund 4 % im letzten Jahrzehnt) und eines hohen Bevölkerungswachstums erklären. Die Arbeitslosenrate liegt seit 2000 bei ungefähr 11 %, weshalb immer mehr Filipinos Arbeit außerhalb des Landes suchen, wodurch hohe soziale Kosten entstehen.

In den letzten zwei Jahrzehnten wurden verschiedene Reformen zur Förderung des Wachstums durchgeführt, so Zollsenkungen und Beseitigung nicht tarifärer Hemmnisse, Privatisierung von Staatsunternehmen, Deregulierung der Industrie und mehr Wettbewerb in der Industrie sowie zunehmende Verlagerung der Preisbildung auf die Märkte. Das relativ kräftige Wachstum des Dienstleistungssektors (auf den 53 % des BIP entfallen) in den letzten Jahren ist Ausdruck der positiven Auswirkungen der Reformen einschließlich

³ Nähere Einzelheiten in Anhang VIII.

der Liberalisierung des Telekommunikationssektors, die die Wirtschaft stark belebt und dem Land eine stärkere Position im IT-Sektor und den davon abhängigen Sektoren eingebracht hat.

Die nachlassende Qualität des Bildungswesens bedroht jedoch die Wettbewerbsfähigkeit in den Dienstleistungssektoren. Zahlreiche Probleme gibt es auch in der Landwirtschaft (15 % des BIP), vor allem aufgrund von Witterungseinflüssen und geringer Produktivität. Aber auch die Infrastruktur und die einschlägige Politik (z. B. Zugang zu Krediten, Forschung und Beratung, alternative Aktivitäten außerhalb der Landwirtschaft) weisen Schwächen auf. Die Wettbewerbsfähigkeit des produzierenden Gewerbes (24 % des BIP) hat ähnlich unter einem Investitionen nicht förderlichem Umfeld sowie Problemen der KMU (die 99 % der Unternehmen und 69 % der Beschäftigung stellen, aber nur 32 % der Wertschöpfung erbringen) mit Zugang zu Finanzierung, Technologie, Betriebsstoffen und Märkten gelitten. Schlechte Verbindungen ins Hinterland und eine unzureichende Integration der Lieferkette sowie ein mangelhaftes Management von Vermögen, Boden und anderen Ressourcen sind für die Lage von Wirtschaft und Industrie ebenfalls typisch.

Die Schwankungen der externen Nachfrage in den letzten Jahren haben verdeutlicht, dass die philippinischen Exporte (70 % elektronische und elektrische Geräte) wegen fehlender Diversifizierung sehr empfindlich sind. Die Instabilität der ins Land kommenden Investitionsströme⁴ entspricht zwar durchaus der politischen Situation und der Sicherheitslage des Landes, verdeutlicht aber auch die Notwendigkeit weiterer Reformen zur Verbesserung des Investitionsklimas. Große Hindernisse für Investoren sind nicht nur die gesamtwirtschaftliche Instabilität, die Ungewissheit bezüglich Politik und Vorschriften (z. B. Unantastbarkeit und Vollzug von Verträgen), institutionelle Schwächen (Eigentumsrechte, Korruption) und Sicherheitsprobleme, sondern auch die schlechte Infrastruktur und die hohen Kosten für Unternehmer. Auch verfassungsrechtliche Hindernisse für Eigentum von Ausländern (z. B. bei Grund und Boden oder Massenmedien) dürften ausländische Investoren abgeschreckt haben.

Unmittelbare Voraussetzung für anhaltendes Wirtschaftswachstum ist jedoch die Wiederherstellung der makroökonomischen Stabilität; das bedeutet derzeit, dass die Regierung den Haushalt sanieren und für eine rasch wachsende Bevölkerung Arbeitsplätze und Möglichkeiten zur Einkommensgenerierung schaffen muss. Seit 1997 verschlechterte sich das konsolidierte Haushaltsdefizit deutlich von rund 1 % des BIP im Jahr 1997 auf mehr als 5 % im Jahr 2002 und ging 2004 leicht auf etwas unter 5 % zurück. 2004 beliefen sich die offenen Schulden der Regierung auf 79 % des BIP, und die konsolidierten Staatsschulden lagen sogar über 100 % des BIP. Rund ein Drittel des Haushalts der Regierung wird also allein für Zinszahlungen verwendet. Die Hauptgründe hierfür sind die schlechte Einnahmensituation des Staates, das schlechte Management staatlicher Unternehmen und das Missmanagement von Eventualverbindlichkeiten.

Seit 2004 hat die Regierung steuerliche Maßnahmen im Wert von ungefähr 2,5 % des BIP verabschiedet: Anhebung der Verbrauchssteuersätze (geschätzte Einnahmen in Höhe von

⁴ Die ADI fielen von 2,2 Mrd. US\$ im Jahr 2000 auf nur noch 0,5 Mrd. im Jahr 2003, stiegen dann aber 2005 wieder auf 1,1 Mrd. US\$ an.

0,3 % des BIP), ein so genanntes *attrition law* mit einem Anreizsystem für die Finanzämter (0,1 % des BIP), und ein Gesetz über die Ausdehnung der Mehrwertsteuer (1,4 % des BIP). Auch die nicht im Haushalt veranschlagten Ausgaben wurden gekürzt, im Wesentlichen durch den Widerruf einer früheren populistischen Anordnung der Präsidentin an die staatliche Stromgesellschaft (NPC), Steigerungen bei den Energiekosten aufzufangen (0,9 % des BIP). Mit diesen Maßnahmen konnten das Haushaltsdefizit deutlich gesenkt (von 3,9 % des BIP im Jahr 2004 auf 2,7 % im Jahr 2005) und das Verhältnis Steueraufkommen/BIP verbessert werden. Inzwischen ist das Gesamtdefizit des nicht finanziellen öffentlichen Sektors schätzungsweise 2005 um zwei Prozentpunkte auf 2,7 % des BIP gefallen.

In Anbetracht des noch immer hohen Verschuldungsstandes der öffentlichen Hand (90 % des BIP Ende 2005) und der starken Abhängigkeit von Darlehen externer Geschäftsbanken reagiert die Wirtschaft nach wie vor höchst sensibel auf geänderte Meinungen am Markt, einen anhaltenden Ölpreisschock, eine Vogelgrippe-Pandemie oder politische Turbulenzen. Wirtschaftlich Vorrang haben die weitere Steigerung der Steuereinnahmen und eine in sich schlüssige Politik der Festlegung wirtschaftlich (und weniger politisch) begründeter Preise für öffentliche Güter und Dienstleistungen. Von wesentlicher Bedeutung sind ferner ein besseres Management der staatlichen Unternehmen sowie die Privatisierung und Umstrukturierung des Energiesektors. Mittelfristig sind mit dem Ziel größerer Haushaltsflexibilität eine Reform des öffentlichen Dienstes zur Verschlinkung der Bürokratie und eine bessere Übereinstimmung der Aufgaben der lokalen Behörden und der entsprechenden Ressourcentransfers erforderlich. Eine weitere Herausforderung auf mittlere Sicht ist ein besseres Management der Eventualverbindlichkeiten der Regierung (insbesondere im Hinblick auf das Rentensystem). Zur Untermauerung des „Gesellschaftsvertrags“ spielen auch gemeinsame Kampagnen gegen Amtsmissbrauch und Korruption eine wichtige Rolle.

Ein besseres Management des Steuerwesens wird die Kapitalkosten für Inlandsinvestitionen senken und der Regierung die Möglichkeit geben, die für langfristiges Wachstum notwendigen Investitionen in Grundgüter und -dienstleistungen zu tätigen. So sind beispielsweise die Aufwendungen für das Bildungswesen von 3,4 % des BIP im Jahr 1999 auf nur noch 2,7 % im Jahr 2004 gefallen, und die Ausgaben für das Gesundheitswesen gingen von weniger als einem halben Prozent auf weniger als ein Viertel Prozent des BIP zurück. Auch die Ausgaben für die Infrastruktur belaufen sich derzeit nur auf knapp 1 % des BIP.

1.3. Struktur des Handels

In den beiden letzten Jahrzehnten hat eine Reihe einseitiger Handelsreformen⁵ zu erheblichen Veränderungen in der Struktur der Wirtschaft geführt, die sich weiter geöffnet hat und stärker in die Weltwirtschaft integriert ist. Aufgrund der verbesserten Wettbewerbsfähigkeit stieg der Anteil gewerblicher Erzeugnisse (im Wesentlichen Halbleiter und elektronische Bauteile) an den Gesamtausfuhren von 25 % im Zeitraum 1981-1985 auf 90 % in den Jahren 1996-2001. Dessen ungeachtet sind die Schutzzölle

⁵ Im Durchschnitt wurden die nominalen Zollsätze von mehr als 40 % auf rund 8 % gesenkt.

für Landwirtschaft und Industrie nach wie vor recht hoch (rund 14-15 %). Zu Beginn der 1990er Jahre wuchsen die Exporte sehr rasch, wenn auch nicht so schnell wie die Importe. Die gestiegenen Einfuhren waren außerdem kein Ausgleich für die niedrigeren Zölle, aufgrund derer die Zolleinnahmen von 5,1 % des BIP im Jahr 1995 auf rund 2,5 % im Jahr 2004 fielen, da es zu Schmuggel und Betrug bei der Zollwertermittlung kam.

Nach der Asien-Krise machte sich ob der Erfahrungen nach der Liberalisierung eine relative Ernüchterung breit und änderte sich damit auch die Einstellung der Regierung zur Globalisierung. Es wird zunehmend die Ansicht vertreten, dass die derzeitigen multilateralen Regeln die entwickelten Länder begünstigen und von ihnen missbraucht werden. Die letzten Regierungen haben ein „Überdenken“ solcher Politik bei gleichzeitiger Vorsicht beim Thema Handelserleichterungen angemahnt. Die Philippinen haben ferner Schwierigkeiten mit der Einhaltung ihrer Verpflichtungen und der vollständigen Wahrnehmung ihrer Rechte in der WTO, vor allem aufgrund von Problemen mit SPS, Produktnormen, handelspolitischem Schutz und Zollwertermittlung.

Aus Sicht des regionalen Handels hinken die Philippinen hinter ihren Nachbarn sowohl bezüglich ihrer AFTA-Verpflichtungen als auch deren Umsetzung hinterher. Dessen ungeachtet nimmt das Land an den ASEAN RTA/EPA-Verhandlungen mit Japan⁶, China, Südkorea, Indien, Australien und Neuseeland teil. Interessant für die Philippinen ist auch die subregionale *East ASEAN Growth Area* aus Brunei, Indonesien, Malaysia und den Philippinen, die als wirksames Instrument für die Entwicklung der südlichen Insel Mindanao gilt.

Die Philippinen haben sich an der transregionalen EU-ASEAN-Handelsinitiative (TREATI) beteiligt, mit der der Dialog und die regulatorische Zusammenarbeit in folgenden sechs Schwerpunktbereichen ausgebaut werden soll: Gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Vorschriften für landwirtschaftlich erzeugte Lebensmittel und Fischereierzeugnisse, Normen für elektronische Geräte und Forstwirtschaft sowie horizontale Zusammenarbeit bei Investitionen und Handelserleichterung. Des Weiteren haben die Philippinen, wie von der EU-ASEAN Perspektivengruppe empfohlen, Interesse an einem EU-ASEAN Freihandelsabkommen bekundet.

Die EU ist der fünftgrößte Handelspartner und Exportmarkt der Philippinen, auf den 2005 12 % des gesamten Handels und 16 % der Ausfuhren entfielen. Außerdem stehen die Philippinen an 15. Stelle der Nutzer der APS-Regelung der EG. Die EU steht auf der Liste der Lieferanten der philippinischen Einfuhren an fünfter Stelle; auf sie entfielen 2005 8 %. Seit der Asienkrise fällt die Bilanz des Handels zwischen der EU und den Philippinen für die Philippinen positiv aus – 2,9 Mrd. EUR oder 3,6 % des BIP im Jahr 2005. Die bilateralen Handelsbeziehungen sind im Großen und Ganzen gut; leichte Irritationen gibt es nur bei SPS-Fragen und Normen. In letzter Zeit war jedoch eine Zunahme der Fälle von Umgehung festzustellen, in denen bei Erzeugnissen eines Drittlandes die Philippinen als Ursprung angegeben werden. Ein Problem sind auch Verstöße gegen die Rechte am geistigen Eigentum. Die Probleme rühren anscheinend

⁶ Das bilaterale EPA (Wirtschaftspartnerschaftsabkommen) zwischen Japan und den Philippinen wurde im September 2006 unterzeichnet.

daher, dass zum einen die philippinischen Ausführer nicht in der Lage sind, sich Zugang zu verschiedenen SPS- oder Normungsvorschriften der EU zu verschaffen und sie einzuhalten, und dass zum anderen auf den Philippinen die gesetzlichen Kontrollen unzureichend sind und es Schwachstellen bei der Durchsetzung gibt.

1.4. Analyse der sozialen Entwicklungen⁷

Mit 0,758 Punkten stehen die Philippinen an 84. Stelle des Index für menschliche Entwicklung. Beim *Gender Development Index* (GDI) steht es hingegen relativ besser da (63. Stelle). Bei den MDG fallen die Ergebnisse gemischt aus.

Armut

Die Philippinen konnten einen geringfügigen Rückgang der Armut von 27,5 % im Jahr 2000 auf 24,7 % im Jahr 2004 verzeichnen, als rund 30 Millionen Menschen unterhalb der Armutsgrenze lebten⁸. Die Armut auf den Philippinen hat viele Gesichter und bedeutet ungerechte Verteilung in fünf wesentlichen Bereichen, nämlich Finanzen, menschliche Entwicklung, natürliche Ressourcen, Gesundheit und Soziales. Nach wie vor bestehen große Unterschiede in der Armutsverteilung zwischen den und innerhalb der Regionen des Landes sowie zwischen ländlichen und städtischen Gebieten, wobei die Armut in Mindanao und in den Cordilleras⁹ am weitesten verbreitet ist. Ferner bestehen noch immer große Einkommensgefälle zwischen Reichen und Armen, womit bestätigt wird, dass sich das Wirtschaftswachstum insgesamt auf keine breite Basis stützt und nicht den Armen zugute kommt. Das Haushaltsdefizit und das Fehlen einer Politik des Landes zur Eindämmung des Bevölkerungswachstums machen es unwahrscheinlich, dass es der philippinischen Regierung gelingen wird, ihr Ziel einer Halbierung der Armut bis 2010 zu erreichen.

Die indigenen Gemeinschaften gehören zu den ärmsten im Land und hängen von externen Ressourcen zur Sicherung ihrer Grundversorgung ab. In Mindanao hängen die gewalttätigen Konflikte teilweise mit Streitigkeiten über den Zugang zu natürlichen Ressourcen und der Kontrolle über sie zusammen. Einige (sowohl öffentliche als auch private) Investitionen in die ressourcenintensiven Branchen Bergbau, Fischerei, Energie und Forstwirtschaft haben zu einer Verschlechterung und Verringerung verfügbarer Ressourcen, zur Vertreibung von Teilen der Bevölkerung und zur Zerstörung des sozialen Gefüges der indigenen Gemeinschaften geführt. Dadurch haben sich die Spannungen vor allem zwischen konkurrierenden Clans verschärft und hat die Armut eine spezifische Umweltkonfliktdimension bekommen.

Gesundheit

⁷ Siehe Anhang XIII zu den philippinischen Entwicklungsindikatoren.

⁸ Die Prozentzahlen zum Anteil der Armen auf den Philippinen und ihrer Entwicklung im Zeitverlauf schwanken je nach Methode und Armutsgrenze stark. Andere Zahlen sprechen von einem Armenanteil auf den Philippinen von mehr als 30 %.

⁹ Anhang VI enthält nähere Informationen zur Armut sowie zu den methodischen und statistischen Problemen bei ihrer Messung.

Seit den 1990er Jahren hat sich der Gesundheitsstatus leicht verbessert, wie aus den Daten über Säuglings- und Kindersterblichkeit, Müttersterblichkeit, Lebenserwartung, Unterernährung sowie ausgewählte Krankheiten wie Malaria, Tuberkulose und HIV/AIDS hervorgeht. Die Sterblichkeitsraten bei Kindern unter fünf Jahren und bei Säuglingen fielen von 80 (pro Tausend) bzw. 57 im Jahr 1990 auf 40 bzw. 29 im Jahr 2003. Auch die Müttersterblichkeitsrate ging von 280 pro 100 000 Lebendgeburten im Jahr 1990 auf 172 pro 100 000 Lebendgeburten im Jahr 2000 zurück, auch wenn diese Rate noch immer über der einiger Nachbarn in der Region liegt.

Eine gute medizinische Versorgung ist in vielen Regionen noch immer ein großes Problem, da die Haushaltsmittel für das Gesundheitswesen beschnitten wurden. Die letzte Volkszählung ergab beispielsweise, dass immer mehr Kinder nicht geimpft sind. Der Anteil verheirateter Frauen, die moderne empfängnisverhütende Mittel verwenden, stieg auf noch immer niedrige 33 % (im Vergleich zu 25 % im Jahr 1993) (in den Erhebungen der philippinischen Regierung werden nur verheiratete Frauen im fortpflanzungsfähigen Alter erfasst); aufgrund des Fehlens einer aktiven Geburtenkontrollpolitik bleiben fast 24 % der Familienplanungsbedürfnisse unberücksichtigt.

Nachteilig auf die Qualität der Gesundheitsdienste wirkt sich ferner die zunehmende Abwanderung von Angehörigen der entsprechenden Berufe aus; die Philippinen sind weltweit der größte Exporteur von Krankenschwestern und der zweite Exporteur von Ärzten.

Gesundheitsausgaben und sozialer Schutz sind ungleich verteilt, wobei die Haushalte und hier vor allem die Armen und ethnische Minderheiten große Belastungen zu tragen haben. Dieses Kernproblem löst die Regierung ansatzweise durch die subventionierte Aufnahme der indigenen Bevölkerung in ihr Krankenversicherungsprogramm.

Bildungswesen

In den vergangenen Jahrzehnten konnten die Philippinen einen hohen Anteil von des Lesens und Schreibens kundigen Erwachsenen (94 %) und hohe Einschulungsquoten in den Grundschulen (97 %) verzeichnen. Die Fortschritte in diesem Sektor konnten jedoch nicht gehalten werden. Fallende Einschulungsquoten, nachlassende Qualität des Bildungswesens und die Zahl der Schul- und Studienabbrecher sind nur einige der derzeitigen Probleme des philippinischen Bildungswesens, das eine ständig wachsende Zahl junger Menschen betreuen soll.

Im Vergleich zum übrigen Südostasien fallen die Ergebnisse des Bildungswesens auf den Philippinen schlecht aus. Bei jüngst durchgeführten internationalen Studien landeten Schüler und Studenten aus den Philippinen bei naturwissenschaftlichen und mathematischen Aufgaben fast auf dem letzten Platz. Umfang und Qualität der Englischkenntnisse sind deutlich zurückgegangen, seit Pilipino das Englische als offizielle Sprache im Bildungswesen abgelöst hat. Im Allgemeinen spielt das Geschlecht im Bildungswesen auf den Philippinen keine Rolle; tendenziell gehen sogar mehr

Mädchen zur Schule, brechen weniger die Schule ab und erzielen bessere Noten.¹⁰ In der Gesellschaft herrscht jedoch nach wie vor die Auffassung, dass die Männer die Hauptnährer der Familien sind. Grundsätzlich haben auch indigene Gruppen und ethnische Minderheiten Anspruch auf kostenlose Bildung, doch bleiben sie in der Praxis häufig außerhalb des Systems, da in der Nähe ihrer Gebiete oft keine Schulen und Lehrer vorhanden sind.

Die Qualität vor allem der öffentlichen Primar- und Sekundarschulen hat nachgelassen. Aufgrund von Haushaltskürzungen fehlt es an Klassenräumen, Büchern und anderem Lehrmaterial. Verschlimmert hat sich die Lage noch durch die Abwanderung fähiger Lehrer. Für eine Verbesserung der Lage ist ein Tätigwerden der Regierung dringend erforderlich.

Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit

Merkmal der Beschäftigungssituation in den Philippinen ist nach wie vor die unzureichende Fähigkeit, die aufgrund des starken Bevölkerungswachstums steigende Zahl von Arbeitslosen und Unterbeschäftigten bzw. zusätzlichen Arbeitskräfte aufzunehmen. Tendenziell ist die Arbeitslosigkeit bei Frauen höher als bei Männern, und Frauen leiden eher unter saisonalen Beschäftigungsschwankungen. Die Jugendarbeitslosigkeit wird in gewissem Maß durch die zunehmende Abwanderung in andere Länder aufgefangen. Außerdem ist weniger als ein Drittel der Arbeitnehmer in der nationalen Sozialversicherung versichert. Probleme gibt es auch mit der vollständigen Anwendung des Arbeitsrechts und der nur begrenzten Umsetzung von Arbeitsnormen¹¹. Die Philippinen haben das so genannte Übereinkommen über Zwangsarbeit nicht ratifiziert.

Zugang zu sozialen Dienstleistungen

Obwohl sich die Lage seit 1998 etwas entspannt hat, ist der Zugang für Arme zu Grunddienstleistungen wie Wohnung, sicheres Wasser, Toiletten mit Abwasserentsorgung und Strom nach wie vor ein großes Problem. Die Fortschritte waren jedoch nicht bei allen Basisinfrastrukturen anhaltend. Die *Annual Poverty Indicators Survey* 2002 ergab, dass weniger Familien in den unteren Einkommensgruppen Zugang zu sauberem Trinkwasser hatten (80 %) oder über eigene Wohnungen bzw. eigenen Grund und Boden verfügten (66,5 %), dass hingegen die Zahl der Toiletten mit Abwasserentsorgung (86,1 %) und der an das Stromnetz angeschlossenen Haushalte (79 %) zugenommen hatte.

Nach Ansicht der Regierung ist es sehr wahrscheinlich, dass neun der 15 für acht MDG-Ziele geltenden Indikatoren erreicht werden. Bei fünf Indikatoren besteht eine mittlere

¹⁰ Bei den muslimischen Filipinos spielt das Geschlecht beim Zugang zu Bildung hingegen eine gewisse Rolle, und zwar beim Ausmaß der Lese- und Schreibfertigkeiten und dem Zugang zu öffentlichen Geldern. Gleiches gilt für einige indigene Gruppen.

¹¹ Problematisch sind nach wie vor die Kinderarbeit und die Arbeit unter gefährlichen oder schlechtesten Bedingungen.

Wahrscheinlichkeit (alle in den Bereichen Gesundheit und Bildung), bei einem Indikator nur geringe Wahrscheinlichkeit (Nutzung empfängnisverhütender Mittel).¹²

1.5. Analyse der Umweltverhältnisse

Die Philippinen verfügen über reichhaltige und verschiedenste natürliche Ressourcen und gehören zu den fünf an Artenvielfalt reichsten Ländern. Die Aussichten für die Umwelt sehen jedoch düster aus. Lediglich 8 % des ursprünglichen Primärwaldes sind erhalten, viele Arten sind bedroht; 40 % der festen Abfälle des Landes werden nicht gesammelt; nur knapp über 36 % der Flusssysteme gelten als mögliche Quellen für die öffentliche Wasserversorgung; Überfischen und destruktive Fischereimethoden sind die größten Bedrohungen der Meeresumwelt, und 70 % der Korallenriffe befinden sich in einem schlechten Zustand. Der Abbau der natürlichen Ressourcen ist verursacht durch eine Vielzahl einander verstärkender negativer Faktoren: Hoher Bevölkerungsdruck und eine Bevölkerungsmehrheit, die ihr Einkommen aus natürlichen Ökosystemen bezieht; schnelles und unkontrolliertes Wachstum der Städte; Interessenkonflikte zwischen langfristigen Umweltbelangen und kurzfristigem Profitstreben insbesondere beim (illegalen) Holzschlag¹³ und im Bergbau; fehlender politischer Wille (und damit ausbleibende Zuteilung von Mitteln) zur wirkungsvollen Umsetzung eines relativ umfassenden Rahmens aus Gesetzen und Vorschriften, dem es außerdem an klar festgelegten Aufgabenbereichen und Zuständigkeiten für die verschiedenen Ebenen der zentralen und lokalen Behörden mangelt. In Mindanao und anderswo hängen die gewalttätigen Konflikte teilweise mit Streitigkeiten über den Zugang zu natürlichen Ressourcen zusammen, insbesondere im Hinblick auf indigene Völker. Kleinbergwerke und die Verwendung von Quecksilber wirken sich nachteilig sowohl auf die Umwelt als auch auf die Gesundheit der örtlichen Bevölkerung aus. Durch die Entwaldung wird die Armut häufig noch verstärkt. Aber auch weltweite Bedrohungen wie der Klimawandel sind ein Thema für die Philippinen. Weitere Informationen zur Umwelt sind in einer Zusammenfassung des Umweltprofils des Landes in Anhang III enthalten.

2. POLITISCHER THEMENKATALOG DER PHILIPPINEN

2.1. *Medium Term Philippine Development Plan* (Mittelfristiger philippinischer Entwicklungsplan)

Im Juli 2004 verkündete Präsidentin Arroyo einen Zehn-Punkte-Plan für die Entwicklung des Landes mit unter anderem folgenden Punkten: *Schaffung von 10 Mio. Arbeitsplätzen; Bildung für alle; ausgeglichener Haushalt; Verkehrsanbindung überall im Land; Strom-*

¹² Bei der Überwachung der Verwirklichung der Millennium-Entwicklungsziele vergleicht die Regierung das Verhältnis zwischen den für ein Erreichen des Ziels erforderlichen jährlichen Veränderungen und den tatsächlichen jährlichen Veränderungen. Liegt diese Kennziffer unter 1,5 wird die Wahrscheinlichkeit von der Regierung als hoch eingestuft; liegt sie zwischen 1,5 und 2,0, gilt sie als mittel, bei mehr als 2,0 als gering. Sinnvoller wäre es, die Wahrscheinlichkeit als hoch einzustufen, wenn die Ziffer unter 1,0 liegt, als mittel bei einer Zahl unter 1,5 und als gering bei einer Zahl von mehr als 1,5. Damit würde bei fünf Millennium-Entwicklungszielen die Wahrscheinlichkeit von mittel auf gering heruntergestuft (Indikatoren für Ernährung, Gesundheit und Bildung).

¹³ Illegaler Holzschlag gilt in den Philippinen nicht als Straftatbestand.

*und Wasserversorgung für das ganze Land; Ausbau der Metro Manila; Gestaltung von Subic und Clark als logistischen Knotenpunkten; automatisierte Wahlen; Abschluss des Friedensprozesses mit allen bewaffneten Rebellengruppen; Heilen der Wunden von EDSA*¹⁴. Dieser Zehn-Punkte-Plan kann als Grundlage der Regierungsstrategie betrachtet werden und enthält die Prioritäten der derzeitigen Regierung. Er wurde fortgeführt in dem 2004-2010 Medium-Term Philippine Development Plan (MTPDP) (siehe Anhang XIV). Im Mittelpunkt des MTPDP steht die Bekämpfung der Armut.

Wesentliches Instrument für die Umsetzung des MTPDP ist das Medium-Term Public Investment Program (MTPIP) für 2004-2010, das die Projekte und Programme enthält, die vorrangig zur Umsetzung des Zehn-Punkte-Plans nach dem MTPDP erforderlich sind. Ferner wurde eine Strategische Planungsmatrix als Mechanismus zur Verknüpfung von MTPDP und MTPIP ausgearbeitet, das die Grundlage für den Ausgabenprozess ist. Die Geber sind entschlossen, die Umsetzung von Programmen und Projekten zu unterstützen, die diesem Plan entsprechen.

2.2. Bewertung des Reformprozesses

Die Regierung Arroyo hat ein umfangreiches Reformpaket zur Lösung der Hauptprobleme des Landes in die Wege geleitet. Es kommt jedoch noch zu erheblichen Verzögerungen bei der Umsetzung dieser Reformen, hauptsächlich wegen langwieriger Entscheidungsprozesse, fehlenden politischen Willens, politischer Scharmützel, Korruption und Fehlens einer professionell handelnden Beamtenschaft. Die Umsetzung der Reformen könnte auch weiterhin durch die endlosen politischen Streitigkeiten behindert werden, bei denen die Regierung mehr an ihr politisches Überleben als an die Beschleunigung von Reformen denkt.

Der MTPDP wurde innerhalb kürzester Zeit, nämlich während der ersten 100 Tage der Amtszeit von Präsidentin Arroyo, zusammengestellt und ist insgesamt gut formuliert. Er greift erfolgreich die meisten größeren Entwicklungsprobleme des Landes auf. Er macht messbare Zielvorgaben und enthält detaillierte Kostenschätzungen bis hinunter zur Ebene der einzelnen Programme und Projekte und fördert damit Transparenz und Rechenschaftslegung.

Aufgrund der Versuche der philippinischen Regierung, breit gefächerte Wünsche verschiedener Sektoren und Interessengruppen gleichermaßen zu berücksichtigen, ist es jedoch schwierig, den MTPDP und das Jahresbudget der Regierung in Einklang zu bringen. MTPDP und MTPIP enthalten keine klaren Prioritäten für die Ressourcen, die für die Umsetzung ihrer Strategien, Maßnahmen und Programme erforderlich sind. Ein großes und permanentes Hindernis für Wirtschaftsreformen waren Durchführung und Umsetzung¹⁵.

¹⁴ EDSA ist eine Prachtstraße in Manila, auf der sich 1986 Demonstranten sammelten und den Rücktritt des damaligen Präsidenten Marcos forderten. 2000 gab es auf der EDSA eine weitere Demonstrationswelle, dieses Mal mit der Forderung nach dem Rücktritt von Präsident Estrada.

¹⁵ Der MTPDP weist jedoch noch andere Schwachstellen auf, wie fehlende umfassende Konsultationen; schwache Verbindungen zwischen lokaler, regionaler und nationaler Planung; Fehlen einer Planung von

Von entscheidender Bedeutung und dringend geboten sind eine Konsolidierung der Reformen des Steuerwesens, also der Steuerstruktur und der Steuerverwaltung, der Privatisierung, ferner ein besseres Management von Unternehmen in Staatsbesitz / von der Regierung kontrollierter Unternehmen sowie eine Kontrolle des Staatshaushalts.

Eine Reform des öffentlichen Sektors bedeutet Dezentralisierung, Bekämpfung der Korruption und Verschlankung des öffentlichen Dienstes. Mit dem Gesetz über die lokalen Gebietskörperschaften (LGU) von 1991 wurden die Erbringung von Dienstleistungen, die sozialen Sektoren, die Bereiche Umwelt, Landwirtschaft, Tourismus, Telekommunikation, öffentliche Versorgungseinrichtungen und Wohnungsbau den lokalen Gebietskörperschaften übertragen, wobei diesen gewisse regulatorische Befugnisse und mehr finanzielle Ressourcen gewährt wurden. Bei der Übertragung der Befugnisse hat es zwar schon einige Fortschritte gegeben, doch haben die unangemessene Mittelausstattung zur Wahrnehmung der neuen Aufgaben, schwache Kapazitäten bei den LGU und unzureichende Vorbereitung eine wirksame Dezentralisierung bisher verhindert. Nur 17 % des Staatshaushalts fließen an die LGU, wo sie im Durchschnitt 64 % des Budgets ausmachen. Einige LGU sind bei der Erbringung von Grunddienstleistungen nach wie vor von der nationalen Regierung abhängig.

Der öffentliche Sektor in den Philippinen ist groß¹⁶ und gekennzeichnet von einer Fülle von Regierungsstellen, schlechter *Governance*, doppelter Verantwortlichkeit und Überschneidungen zwischen den Stellen sowie innerhalb und zwischen den Ministerien. Erst vor kurzem hat die philippinische Regierung damit begonnen, per Gesetz die Verwaltung zur rationalisieren und ihren bürokratischen Apparat umzugestalten.

Die vom Gesundheitsministerium beschlossene Reform des Gesundheitssektors gilt weithin als die richtige Antwort auf die schwierige Lage in der Volksgesundheit. Um den negativen Auswirkungen eines schrumpfenden Gesundheitshaushalts entgegenzuwirken und spürbare Wirkung zu erzielen, sind jedoch umfassende Maßnahmen im Management der öffentlichen Finanzen und wirklich dezentralisierte Gesundheitssysteme erforderlich. Ein Thema sind auch die großen Unterschiede im Gesundheitsstatus zwischen Regionen und sozialen Gruppen. Bei der Verwirklichung der Millennium-Entwicklungsziele zeichnen sich zwar gewisse Fortschritte ab, doch stehen nach wie vor so wichtige Themen wie hohe Müttersterblichkeit, zahlreiche Tuberkulose-Fälle, hohe Medikamentenkosten, Vernachlässigung der medizinischen Grundversorgung und anhaltende Abwanderung von Angehörigen der Gesundheitsberufe im Raum.

In ihrer mittelfristigen politischen Agenda räumt die Regierung dem Bildungswesen ausdrücklich Priorität ein. Das Bildungsministerium stellte seine Initiative „Zuerst die Schulen“ vor, ein Programm, mit dem die Ergebnisse der Bildungsarbeit verbessert, die

Maßnahmen für Notfälle; fehlende Überlegungen über die Nutzung von Unterstützung des privaten Sektors; Notwendigkeit eines mittelfristigen Ausgabenrahmens; steuerliche Ungewissheiten.

¹⁶ (1,45 Mio. Regierungsangestellte stellen mehr als 4,6 % aller Arbeitskräfte und beanspruchen 35 % des Staatshaushalts).

Dezentralisierung im Sektor vorangetrieben und anhaltende Verbesserungen bei den Leistungen der Schüler erreicht werden sollen. Diese Ziele sind durchaus gut gewählt, doch wird die Regierung eine Umkehr des Trends von alljährlich sinkenden Ausgaben pro Schüler herbeiführen und ihre Investitionen in die Grundbildung steigern müssen.

Weitere wichtige Punkte des mittelfristigen Entwicklungsplans sind die verbreitete und anhaltende Arbeitslosigkeit und der Mangel an menschenwürdigen Arbeitsmöglichkeiten. In diesem Zusammenhang verweist die Regierung auf ihr Engagement für die „Grundsätze der Schaffung menschenwürdiger und produktiver Beschäftigung“ einschließlich Förderung produktiver und menschenwürdiger Beschäftigungsmöglichkeiten, Einkommenserzeugung, Schutz der Rechte am Arbeitsplatz, Ausbau des sozialen Schutzes und Unterstützung von Dreier-Gremien und sozialem Dialog. Die Regierung anerkennt die Notwendigkeit von Anpassungen des Arbeitsrechts mit Blick auf die genannten Bereiche, damit am Arbeitsplatz mehr Flexibilität herrscht und menschenwürdige Arbeit sowie die Einhaltung der wichtigsten Arbeitsnormen gefördert werden können.

Bezüglich der sozialen Entwicklung öffnet sich immer stärker eine Schere zwischen ländlichen und städtischen Gebieten. Ethnischen Minderheiten angehörende Bevölkerungsgruppen – im Wesentlichen indigene Völker - in abgelegenen Gebieten in Mindanao und in den *Cordilleras* sind nach wie vor besonders stark von Armut und von Unterversorgung in den Bereichen Gesundheit und Bildung betroffen. Darüber hinaus besagen vor kurzem durchgeführte Abschätzungen der Armutsverhältnisse, dass es in Städten vor allem bei den vom Land Zugewanderten Menschen gibt, die in tiefster Armut leben und ein zunehmendes Problem darstellen. Gerade in diesen stark ausgegrenzten Gemeinschaften wird ein Abbau der Armut schwierig sein.

Zur Lösung des Problems der Energiekosten, die nach der Energiekrise Anfang der 1990er Jahre entstanden, erließ die Regierung das Gesetz zur Reform der Stromindustrie (EPIRA) von 2001, mit dem Wettbewerb auf dem Strommarkt hergestellt und ausländisches Kapital ins Land geholt werden soll. Auf dem Markt gibt es nunmehr vier Segmente: Erzeugung, Weiterleitung, Verteilung und Versorgung sowie Elektrizitätswerke werden entflochten und mehreren eigenständigen Unternehmen übertragen. Diese Reformen sind zwar sinnvoll, doch verzögerte sich ihre Umsetzung (aufgrund ungünstiger internationaler Gegebenheiten, zögerlicher Investoren und Änderungen in den Vorschriften) durch die Privatisierung von TransCo und der noch nicht erfolgten Privatisierung von mindestens 70 % des Vermögens der *National Power Corporation*.

Auf Ebene der Provinzen und Gemeinden haben weitsichtige Gouverneure, Bürgermeister und andere lokale führende Persönlichkeiten mit einer Reihe ermutigender Reformen begonnen und setzen sich für diese ein.

2.3. Querschnittsthemen: Menschenrechte, Gender, Governance

Es hat intensive Bemühungen gegeben, aus den Philippinen einen liberalen demokratischen Staat zu machen. In der Verfassung der Philippinen von 1987 sind die

Wahrung der Menschenrechte, die Einhaltung des Völkerrechts und die Anerkennung der Notwendigkeit verankert, die Risiken für die Randgruppen im Land zu verringern. Es wurden mehrere Gesetze erlassen und Gremien eingerichtet, die sich mit der Problematik der indigenen Völker, von Kindern und Frauen befassen.

Noch immer besteht jedoch ein großes Ungleichgewicht bei der Versorgung mit sozialen und wirtschaftlichen Grunddiensten und deren Qualität sowie einer sauberen Umwelt für alle. Der Anteil der Frauen und Mädchen, die lesen und schreiben können bzw. zur Schule gehen, ist derzeit etwas größer als der von Männern und Jungen. Dieser Trend hat immer noch mit der klassischen Rollenverteilung für die Geschlechter zu tun, wonach die Männer selbst als Jugendliche eher bezahlte Arbeit suchen und für den Lebensunterhalt der Familie zuständig sind. In Mindanao und hier vor allem in der Autonomen Region von Muslimisch Mindanao (ARMM) sind die geschlechtsbedingten Unterschiede im Analphabetentum von Männern und Frauen noch sehr groß, wobei hier die höchsten Analphabetenraten im ganzen Land zu verzeichnen sind (50 % bei Frauen, 63 % bei Männern).

Das Fehlen einer verantwortungsvollen Staatsführung und vor allem Bestechlichkeit und Korruption gefährden nachhaltiges Wachstum und sind eine Brutstätte für Teufelskreise aus Armut und Unterentwicklung. Im Korruptionsindex 2005 von *Transparency International* stehen die Philippinen an 117. Stelle von 159 erfassten Ländern. Für weitere Verbesserungen an den Hauptmerkmalen verantwortungsvoller Staatsführung - Transparenz, Rechenschaftslegung, Beteiligung und Vorhersehbarkeit – sind ein fortgesetztes Engagement der philippinischen Regierung und eine maßnahmenorientierte Umsetzung der Reformen mit pro-aktiver Unterstützung des privaten Sektors erforderlich.

3. ÜBERBLICK ÜBER DIE BISHERIGE UND LAUFENDE EG-ZUSAMMENARBEIT, KOORDINATION UND KOHÄRENZ

3.1. Überblick über die EG-Zusammenarbeit in Vergangenheit und Gegenwart

Zwischen 1992 und 2004¹⁷ floss pro Jahr offizielle Entwicklungshilfe von im Durchschnitt 1,68 Mrd. US\$ ins Land. Im gleichen Zeitraum gewährten die EG, die EIB und EU-Mitgliedstaaten zusammen 1,9 Mrd. US\$ oder 8,8 % der gesamten offiziellen Entwicklungshilfe (21,840 Mrd. US\$). Damit war die EU insgesamt der viertgrößte Geber von Entwicklungshilfe nach Japan (46,9 %), der Weltbank (17,6 %) und der ADB (16,6 %); bei Zuschüssen stand sie an zweiter Stelle hinter Japan. In diesem Zeitraum ging die offizielle Entwicklungshilfe, auch aus Europa, stetig zurück. 2004 wurden 64 % der offiziellen Entwicklungshilfe in Form von Darlehen und 36 % in Form von Zuschüssen gewährt. Das Gros der Hilfe ging in die Sektoren Verkehr, Landwirtschaft und Energie.

Im Länderstrategiepapier (LSP) 2002-2006 für die Philippinen mit einem vorläufigen Haushalt von 63 Mio. EUR wurden zwei Schwerpunktbereiche für die Hilfe ermittelt:

¹⁷ Quelle: Philippines National Economic Development Authority (Nationale Behörde für Wirtschaftsentwicklung)

Hilfe für die ärmsten Bevölkerungsschichten und Förderung von Handel und Investitionen. Im LSP wird auch die Zusammenarbeit in den Bereichen verantwortungsvolle Staatsführung, menschliche Entwicklung und Menschenrechte sowie Stabilität und Sicherheit behandelt¹⁸.

Im ersten Quartal 2003 wurde eine Halbzeitüberprüfung des LSP durchgeführt. Sie erbrachte, dass die Prioritäten des LSP nach wie vor gültig waren, besagte jedoch auch, dass in Anbetracht neuer und sich entwickelnder Umstände insbesondere bei der Sicherheit und im Kampf gegen den Terrorismus Änderungen am Nationalen Richtprogramm (NRP) 2002-2004 erforderlich wären. Damit wurden Änderungen am NRP notwendig, um neben verantwortungsvoller Staatsführung und Handel auch Themen wie Terrorismusbekämpfung, Bekämpfung der Geldwäsche und Konfliktprävention aufzunehmen. Die oben genannte Überprüfung schloss sich einigen Ergebnissen der Halbzeitüberprüfung an, bedauerte jedoch, dass die ländliche Entwicklung fallengelassen worden war.

3.2. Lehren aus der bisherigen EG-Zusammenarbeit

Nach Ansicht einer kürzlich vorgenommenen internen strategischen Überprüfung der EG-Zusammenarbeit in den Philippinen wurden die richtigen Prioritäten¹⁹ ausgewählt. „Die Sektoren und Querschnittsthemen entsprachen ziemlich genau der Gesamtentwicklungsagenda der Regierung sowie den Prioritäten der EG.“ Ferner kam die Überprüfung zu dem Schluss, die EG habe „schnell auf die sich ändernden Gegebenheiten und Prioritäten in den Philippinen reagiert“²⁰. Die Überprüfung empfahl der EG jedoch auch, in der ländlichen Entwicklung weiterhin aktiv zu bleiben, da es sich „um den wichtigsten Sektor der philippinischen Volkswirtschaft handelt, der einer überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung den Lebensunterhalt sichert“.

Das überarbeitete NRP 2002-2004 und das NRP 2005-2006 sind Ausdruck der politischen Prioritäten der Kommission wie stärkere Konzentration auf Projekte, Fortsetzung der Budgethilfe und der SWAp und intensivere Zusammenarbeit mit anderen multi- und bilateralen Gebern. Zur Unterstützung der unter Leitung der Regierung stehenden Koordinierung der Geber für das Gesundheitswesen wurde ein SWAp mit einem Beitrag von 33 Mio. EUR zur Unterstützung der Reformagenda der Regierung für den Gesundheitssektor (HSRA) gebilligt. Zur Lösung von Sicherheitsproblemen und zur Verknüpfung von Armutsbekämpfung mit Abrüstung, Demobilisierung und Entwicklung wurde die Wiederherstellung von Frieden und Sicherheit in Muslimisch Mindanao als weitere politische Priorität bezeichnet. Es sollte daher der von der Weltbank verwaltete *Mindanao Trust Fund* (MTF) unterstützt werden, und hierfür wurde im NRP 2005-2006 ein Betrag von 11-13 Mio. EUR vorgesehen²¹.

¹⁸ Daneben ging es um Querschnittsthemen wie Auf- und Ausbau von Kapazitäten, HRD, Zivilgesellschaft, Gender und Konfliktprävention.

¹⁹ Guillaume Serge et al., Strategic Review and Pre-programming Mission to the Philippines, Study carried out for the EC, Juni 2005

²⁰ Insbesondere die Berücksichtigung von Sicherheitsfragen und die Reaktion auf Probleme in einem Projekt der ländlichen Entwicklung.

²¹ Das NRP 2005-2006 enthält jedoch insofern eine Neuerung, als es Szenarien für zwei Fälle enthält: Sollte der Friedensprozess nicht zustande kommen, sollten sich die Fortschritte zu langsam zeigen oder

Im zweiten Schwerpunktbereich „Hilfe für Handel und Investitionen“ sollten die Kapazitäten der für Produktnormen, SPS-Normen, Zoll und WTO-Fragen zuständigen Regierungsstellen ausgebaut werden; das vor kurzem angelaufene TRTA-Programm (3,5 Mio. EUR) stößt bei den Akteuren auf große Aufmerksamkeit. 2004 wurde zur Unterstützung innovativer Projekte in den Bereichen wirtschaftliche Entwicklung, verantwortungsvolle Unternehmensführung, Reform des öffentlichen Sektors und Dialog zwischen Unternehmen und Zivilgesellschaft eine Kleinprojektfazilität (SPF) (3 Mio. EUR) eingerichtet.

Um bessere *Governance* geht es in zwei Projekten, nämlich „Zugang zur Justiz für Arme“ und „Prävention von Korruption“. Diese Projekte sind nachweislich sehr wichtig, leiden aber aufgrund des dezentralen Managements unter Verzögerungen bei der Durchführung (keine Vollzeitberater für die technische Hilfe, mangelnde Vertrautheit mit EG-Verfahren, Pflicht zur Einhaltung von Vertragsfristen). Vor dem Hintergrund der EU-Unterstützung für Drittländer bei der Umsetzung der UN-Resolution 1373 zur Terrorismusbekämpfung hatte ein Team des EU-Krisenreaktionsmechanismus in den Philippinen eine Bedarfsermittlung vorgenommen und dabei das Grenzmanagement und den Kampf gegen die Finanzierung des Terrorismus als die für weitere Hilfe geeignetesten Bereiche ermittelt. Daraufhin wurden zwei Projekte vorbereitet, die derzeit durchgeführt werden, nämlich das „Projekt Grenzmanagement“ (4,9 Mio. EUR) und das „Projekt Bekämpfung der Geldwäsche“ (0,9 Mio. EUR).²²

Im Verlauf der Jahre wurden viele Projekte in den Philippinen aus horizontalen Haushaltslinien und Regionalprogrammen bezuschusst. Es gibt insgesamt acht thematische und horizontale Haushaltslinien, vier ganz Asien betreffende Programme und vier ASEAN-Programme, die parallel zum aktuellen LSP/NRP laufen. Aus den thematischen Haushaltslinien wurden (seit 2000) 40 Projekte mit einem EG-Beitrag von insgesamt rund 46 Mio. EUR gefördert. Daneben gibt es noch 19 ganz Asien betreffende und drei ASEAN-Projekte, auf die insgesamt mehr als 15 Mio. EUR Zuschüsse entfallen. Da sie nachfragegesteuert sind, ist es eine Herausforderung, für eine Gesamtkohärenz dieser Programme zu sorgen. In Zukunft wird das Hauptgewicht auf Projekten liegen, die zur Länderstrategie passen.

Im Hochschulbereich nehmen die Philippinen seit 2004 am allgemeinen Programm Erasmus Mundus teil. Mit dieser Initiative soll unter anderem die Teilnahme philippinischer Absolventen an Master-Kursen in Europa erleichtert werden.

Zu den wichtigsten Querschnittsthemen, um die es in den für die EG-Zusammenarbeit mit den Philippinen relevanten Projekten geht, gehören:

sollte der MTF mit seinen Zielen und seiner Strategie nicht umfassend den Anforderungen der EG entsprechen, wird der im NRP vorgesehene Gesamtbetrag in den SWAp für das Gesundheitswesen umgeleitet. Dieses zweite Szenarium wird immer wahrscheinlicher.

²² Näheres kann zu diesen Projekten noch nicht gesagt werden, da ihre Durchführung erst kürzlich angelaufen ist.

- Fragen der Gleichstellung von Männern und Frauen, Menschenrechte und Auf- und Ausbau von Kapazitäten bei nichtstaatlichen Akteuren konnten recht erfolgreich in die Maßnahmen im Rahmen der Bezuschussung von NRO, im Bereich reproduktive Gesundheit, EIDHR sowie in die dezentralisierten Kooperationshaushaltslinien integriert werden;
- Konfliktprävention und fortgesetzte SRE für Binnenflüchtlinge wurden aus der Haushaltslinie Hilfe für entwurzelte Bevölkerungsgruppen und den ECHO-Projekten in den von Konflikten betroffenen Gebieten Mindanaos bezuschusst;
- verantwortungsvoller Umgang mit der Umwelt, Förderung erneuerbarer Energien, Erhalt der Biodiversität und Rechte indigener Völker standen im Mittelpunkt der Umwelt- und Forstprojekte, und zwar sowohl philippinen-spezifischer wie auch regionaler Projekte (für Südostasien);

Bei den themenbezogenen Aufrufen zur Einreichung von Vorschlägen und Regionalprogrammen gilt derzeit das Hauptaugenmerk der zentralen und regionalen Ebene, was nicht unbedingt den nationalen Prioritäten entspricht. Eine Festlegung von Schwerpunktbereichen auf Länderebene in Übereinstimmung sowohl mit dem LSP als auch den spezifischen Zielen dieser Programme hätte daher eine stärkere Fokussierung in diesen Projekten und größere Wirkung²³ zur Folge.

Mit einer Reihe von Großprojekten hat die EG wesentlich sowohl zur ländlichen Entwicklung (die Mehrheit der armen und indigenen Bevölkerung lebt in ländlichen Gebieten) als auch zur nachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen beigetragen. Dies wurde in mehreren Bewertungen bestätigt. Der Nachhaltigkeit insgesamt kam die Eigenverantwortung der Kräfte vor Ort in Verbindung mit LGU und NRO als Partnern für die Projektdurchführung zugute. Nur geringe Wiederholungen und Auswirkungen haben jedoch dazu geführt, dass der Sektor erneut geprüft wurde, und haben auch die Grenzen des projektgestützten Ansatzes aufgezeigt. Dessen ungeachtet wird nunmehr mehr Wert auf die Arbeit auf der Maßnahmenebene in den Projekten zur ländlichen Entwicklung gelegt, von denen zwei in Mindanao durchgeführt werden, das *de facto* zur bevorzugten Region der Philippinen für EG-Hilfe geworden ist.

In der Projektabwicklung hat es bei den Auszahlungen einige Verspätungen gegeben, wohingegen die Projektgenehmigung generell zufrieden stellend war. Beeinträchtigt wurden die Projekte durch bürokratische Verfahren und Mangel an dezentralen Entscheidungen sowohl in der EG als auch bei der philippinischen Regierung. Die Bewertungen von Projekten in verschiedenen Bereichen kamen zu dem Schluss, dass die Projekte relevant waren; in den Empfehlungen ging es vorwiegend um besseres Management oder technische Verbesserungen oder auch um eine engere Einbindung der Akteure. Gegenwertmittel waren auf den Philippinen ein Problem. Vorbereitende Untersuchungen für die Unterstützung bestimmter Sektoren haben Schwachstellen bei den

²³ In der strategischen Überprüfung wird ferner angeregt, "...die Zahl dieser Projekte zu begrenzen. In der Halbzeitüberprüfung würden diese Bereiche einer Überprüfung unterzogen und im Hinblick auf eine eventuelle Änderung begrenzt".

Institutionen auf zentraler und lokaler Ebene aufgedeckt. Die jüngsten Erfahrungen mit dem dezentralisierten Management EG-finanzierter Projekte durch die philippinische Regierung sind nicht sehr ermutigend²⁴ und belegen die Notwendigkeit strenger Bedingungen, wenn Budgethilfe als Finanzierungsinstrument eingesetzt werden soll, sowie erheblicher Anstrengungen beim Aufbau von Kapazitäten. Auch in Zukunft wird eine sorgfältige Überwachung durch die Delegation der Kommission erforderlich sein, damit bilaterale Projekte erfolgreich ablaufen; dieser Feststellung schließen sich andere Geber an.

3.3. Programme der EU-Mitgliedstaaten und anderer Geber

Zwischen 1992 und 2004 machte die offizielle Entwicklungshilfe rund 15 % des philippinischen Staatshaushalts aus. In den vergangenen vier Jahren sind jedoch die Entwicklungshilfeszusagen deutlich zurückgegangen. 2004 belief sich die offizielle Entwicklungshilfe auf 722 Mio. EUR; das entspricht knapp der Hälfte des Durchschnitts der Jahre 1992 bis 2003. Der für die offizielle Entwicklungshilfe wichtigste Sektor im Jahr 2004 war der Verkehr (307,05 Mio. EUR), gefolgt von der Landwirtschaft (117,4 Mio. EUR), Mehrsektorenprojekten (65,63 Mio. EUR), Energie (64,02 Mio. EUR) und Regierung & Zivilgesellschaft (43,06 Mio. EUR). 2004 war die EU (also EG, EIB und MS) mit 191,72 Mio. EUR (29 % der offiziellen Entwicklungshilfe) der zweitgrößte Geber für die Philippinen. Andere wichtige Geber in den Philippinen waren Japan, Weltbank, ADB, AusAid, USAid und die meisten der in Manila vertretenen Mitgliedstaaten, vor allem Deutschland, Spanien, Belgien und die Niederlande, auch wenn die beiden letztgenannten Länder ihre Hilfe herunterfahren, da die Philippinen für sie kein Schwerpunktland mehr sind (siehe Verzeichnis der Geber in Anhang IV).²⁵

Wegen fehlender Gegenwertmittel haben die Regierungsstellen in den letzten Jahren immer weniger neue Entwicklungshilfedarlehen als Versuch zur Eindämmung des wachsenden Haushaltsdefizits gebunden und genutzt. Dadurch sahen sich die im Rahmen der offiziellen Entwicklungshilfe größeren Darlehensgeber wie WB, ADB, JBIC und Deutschland veranlasst, ihren Bestand an laufenden Projekten zu bereinigen. In einigen Fällen wurde die Mittelplanung für neue Projekte so lange unter dem normalen Niveau gehalten, bis die Haushaltslage der Regierung Anzeichen deutlicher Verbesserung zeigte.

2005 trat das Philippinische Entwicklungsforum (PDF) an die Stelle der Sitzungen der Beratenden Gruppe (CG) und ist seitdem ein Forum, in dem sich Geber, Regierung und andere wichtige Akteure der Entwicklung zu Themen und Strategien äußern können. Das PDF 2005 hat darauf hingewiesen, wie dringend erforderlich umfassende

²⁴ Die Gegenseite hält die EG-Verfahren für schwerfällig und langwierig, und häufig kennt sie sie nicht sehr gut; verstärkt wird dieser Eindruck noch durch das Gefühl, Druck durch knappe Vertrags- und Durchführungsfristen ausgesetzt zu sein. In der Strategischen Überprüfung heißt es ferner, ... die neue Haushaltsordnung ... mache es schwierig, wenn nicht sogar unmöglich, die Projektdurchführung Institutionen wie der Weltbank ... und PMU zu übertragen“.

²⁵ China gewinnt als Geber für die Philippinen zunehmend an Bedeutung, vor allem bei Infrastrukturprojekten; für die anderen Geber in diesem Sektor ist es eine Herausforderung, denn seine Genehmigungsverfahren für Projekte sind sehr viel zügiger als die der traditionellen Geber und mit weniger Bedingungen verknüpft. Auch für die Geberkoordination bedeutet es eine Herausforderung, da China üblicherweise an dieser Koordination nicht teilnimmt.

makroökonomische Reformen und Reformen des öffentlichen Sektors sind, damit sich die Haushaltslage der Philippinen stabilisiert, und es hat dazu beigetragen, dass einige dieser Reformen tatsächlich in Angriff genommen wurden. 2006 hat das PDF die philippinische Regierung zur Fortsetzung der Haushaltsreformen ermutigt, damit künftig auch die Armen in den Genuss der Ergebnisse dieser Reformen kommen.

Im Gesundheitssektor hat das Gesundheitsministerium (DoH) die EG gebeten, sein Hauptpartner bei der Ausarbeitung eines sektorweiten Ansatzes (SWAp) zu sein. Ein solcher SWAp ist mit guter Zusammenarbeit zwischen den Gebern unterdessen voll angelaufen.

3.4. Wirksamkeit der Entwicklungshilfe, Koordinierung und Harmonisierung

Die EU-Koordinierung zwischen Mitgliedstaaten und Kommission findet allmonatlich in Sitzungen der *Chefs de mission* und der Entwicklungs- und Handelsattachés statt. Es gibt verschiedene thematische Koordinierungsmechanismen, die bei der Vorbereitung des PDF²⁶ an Gewicht gewonnen haben. In der Strategischen Überprüfung hieß es: „Der (EG-) Dialog mit der philippinischen Regierung ist gut und ergiebig“; „die Delegation hat den Dialog mit den Mitgliedstaaten über die Entwicklungszusammenarbeit intensiviert“, während „der bilaterale Dialog mit multilateralen Institutionen auf Arbeitsebene läuft“.

Im gemeinsamen Bemühen um eine Steigerung der Wirksamkeit der Hilfe im Lichte des ersten Hochrangigen Forums (HLF) in Paris im Jahr 2003 fühlt sich die Kommission der Pariser Erklärung zur Abstimmung und Koordinierung der Maßnahmen und zur Harmonisierung der Verfahren verpflichtet. In den Schlussfolgerungen des Rates vom November 2003 ist die Ausarbeitung von EU-Fahrplänen über Harmonisierung in allen Ländern vorgesehen. Als Teilnehmer an den Vorarbeiten zu Pariser Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungshilfe von 2005 haben die Philippinen begonnen, eine Harmonisierung mit Gebern anzustreben (unterstützt von der ADB, die gemeinsam mit DFID, Japan und der Weltbank Ende 2006 eine große Konferenz in den Philippinen zu diesem Thema vorbereitet). Die philippinische Regierung hat relativ viel Führungswillen und Eigenverantwortlichkeit bei der Ausarbeitung einer Reihe von Fortschrittsindikatoren gezeigt, wie es in der Pariser Erklärung gefordert wird, und hat dabei die günstige Gelegenheit genutzt, die der MTPDP bietet. Derzeit leistet die ADB umfangreiche technische Hilfe bei der Erprobung und Fortentwicklung der Harmonisierungsagenda des Landes, hat aber auch mit Verzögerungen zu kämpfen, die auf die Trägheit des öffentlichen Dienstes zurückzuführen sind (die ewige Kluft zwischen Theorie und Praxis). Eingedenk ihrer Erfahrungen in Vietnam bemüht sich die EG nun aktiv um eine stärkere Wirksamkeit der Hilfe und eine bessere Koordinierung der Geber. Sie sollte daher ihre Strategie an den MTPDP anpassen.

²⁶ Zu diesen Arbeitsgruppen gehören das vierteljährlich tagende Donor Co-ordination Meeting der Weltbank, die National Anti-Poverty Commission (NARC), die Agrarian Reform Donor Group, der Global fund on Country Coordination Mechanism, ODA, das Gender and Development (GAD) Network und die Small Grants Donors Group. In letzter Zeit wurden Arbeitsgruppen zu den Themen Governance, Dezentralisierung, Energie, Investitionsklima, TRTA und Bekämpfung der Geldwäsche eingesetzt oder reaktiviert. Einige dieser Arbeitsgruppen gehen auf eine Anregung der Regierung zurück, einige sind lediglich Arbeitsgruppen der Geber.

3.5. *Policy-mix*

Die Länderstrategie für die Philippinen passt zu den wichtigsten Politikbereichen der EU einschließlich Handel und Entwicklung (nähere Einzelheiten in Anhang V).

Das EG-ASEAN Kooperationsabkommen und die Treffen Hoher Beamter (SOM) aus der EG und den Philippinen bilden den Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen der EG und den Philippinen und gewährleisten die Kohärenz aller Gemeinschaftspolitiken. Bei der Umsetzung der gegenwärtigen Strategie werden vor allem die Entwicklungen in anderen Bereichen der EU-Politik wie Handel, Investitionen, soziale Dimension der Globalisierung, Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit, Bildung und Kultur, Forschung und Entwicklung, Umwelt sowie Justiz und Inneres berücksichtigt, damit die Kohärenz gewährleistet ist.

Die EG-Unterstützung für die Philippinen steht im Einklang mit einer Reihe von Gemeinschaftspolitiken und entsprechenden internationalen Agenden außerhalb des unmittelbaren Rahmens des Länderprogramms. Die EG-Zusammenarbeit mit den Philippinen steht im Einklang mit den auf dem Gipfel über nachhaltige Entwicklung in Johannesburg vereinbarten Prioritäten sowie den Schlussfolgerungen des UN-Weltgipfels aus dem Jahr 2005.

Der Querschnittscharakter des nachhaltigen Ressourcenmanagements ist ein wichtiges Anliegen in Zusammenhang mit der ländlichen Entwicklung sowie im Rahmen der Abfederung der sozialen Auswirkungen von Reformen.

Vor dem Hintergrund der in diesem SP vorgesehenen handelsbezogenen Hilfe werden die handelspolitischen Entwicklungen sorgfältig beobachtet werden, und zwar vor allem bezüglich der WTO-Verhandlungen, des regulatorischen Dialogs TREATI und der Umsetzung der Empfehlungen der hochrangigen EU-ASEAN Perspektivengruppe zu einem EU-ASEAN Freihandelsabkommen. Bilaterale Handelsfragen werden im Rahmen der laufenden TRTA behandelt und werden auch weiterhin im künftigen Programm Berücksichtigung finden.

Die EG wird auch dafür sorgen, dass ihre Unterstützung für die Philippinen den Maßnahmen auf regionaler Ebene im Rahmen des EG-ASEAN-Kooperationsabkommens von 1980 und der Mitteilung über „Eine neue Partnerschaft mit Südostasien“ aus dem Jahr 2003 entspricht.

Fragen aus dem Bereich Justiz und Inneres (JAI) werden teilweise durch die regionale EG-Zusammenarbeit im Rahmen von ASEAN und ASEM behandelt (z. B. Migration und Terrorismusbekämpfung). Daneben hat die Kommission diese Themen anlässlich des vierten EG-SOM-Treffens im Jahr 2003 in den politischen Dialog mit den Philippinen aufgenommen und mit der philippinischen Regierung weitere Konsultationen und die Erkundung der Möglichkeiten für verstärkten Dialog und intensivere Zusammenarbeit vereinbart. Da die Philippinen ein wichtiges Herkunftsland legaler Migranten sind, sind auch damit zusammenhängende Themen wie Informationsprogramme über die Rechte und Pflichten von Migranten und die Förderung einer möglichst sinnvollen Verwendung der Auslandsüberweisungen zu besprechen.

In den unter die Verordnung für die Entwicklungszusammenarbeit fallenden Kooperationsbereichen Staatsführung, Demokratie, Menschenrechte und Unterstützung institutioneller Reformen, insbesondere im Zusammenhang mit der Zusammenarbeit und politischen Reformen in den Bereichen Sicherheit und Justiz, stehen die Maßnahmen der Gemeinschaft vollständig mit den Leitlinien des OECD-Entwicklungshilfeausschusses im Einklang und tragen auch den einschlägigen Schlussfolgerungen des Europäischen Rates Rechnung.

Im Bereich *Governance* und Menschenrechte wird der Dialog zwischen der EU und den Philippinen durch verschiedene Projekte (Unterstützung beim Aufbau der Institutionen, EIDHR, Fazilität für strategische Projekte) unterstützt.

Auf der Tagung der ASEAN-Partner im Jahr 2005 stellte die Kommission den EU-Aktionsplan Rechtsdurchsetzung, Politikgestaltung und Handel im Forstsektor (FLEGT) vor, und beide Seiten einigten sich darauf, dass weitere Gespräche zu FLEGT im Rahmen der Partnerschaft für die Unterstützung des Forstsektors stattfinden sollten. FLEGT ist heute integraler Bestandteil der EG-Unterstützung für den Forstsektor.

Flug- und Seeverkehr sind konkrete Bestandteile der Außenbeziehungen der Gemeinschaft, bei denen sich das Hauptaugenmerk auf Sicherheitsfragen richtet. Die Philippinen sind ein Land, aus dem zahlreiche auf europäischen Schiffen fahrende Beschäftigte stammen. Die EG verhandelt mit allen Drittländern über Luftverkehrsabkommen und hat den Philippinen bereits im Rahmen eines Regionalprogramms Hilfe in Fragen der Sicherheit des zivilen Luftverkehrs geleistet.

Seit 2004 führt die EU auch einen informellen Dialog mit der philippinischen Regierung über politische, wirtschaftliche und Entwicklungsfragen, in dem die EG in mehreren dieser Diskussionsrunden federführend ist.

4. REAKTIONSSTRATEGIE DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT 2007-2013

Für die Zusammenarbeit zwischen der Gemeinschaft und den Philippinen ist im Zeitraum 2007-2013 ein Richtbetrag von 129 Mio. EUR vorgesehen.

4.1. Begründung der Auswahl der Schwerpunktsektoren

Die Reaktionsstrategie ist Ausdruck der Tatsache, dass sich die EG den Millennium-Entwicklungszielen verhaftet fühlt, ferner den Schlussfolgerungen der Konferenz von Monterrey zur Entwicklungsfinanzierung, der Erklärung von Marrakesch über Management für Entwicklungsergebnisse, dem Doha-Handelsprozess, dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg, den Zielen der Pariser Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungshilfe, der jüngsten Gemeinsamen Erklärung von Kommission und Rat über die EU-Entwicklungspolitik sowie den Schlussfolgerungen des UN-Weltgipfels über menschliche und soziale Entwicklung des Jahres 2005. Die EG setzt sich für eine zunehmende Harmonisierung der Verfahren und die Koordinierung der

Maßnahmen der EU-Geber gemäß den Schlussfolgerungen des Gipfeltreffens von Barcelona vom März 2002 und des Rates Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen vom November 2004 ein.

Die Reaktionsstrategie der EG für die Philippinen sieht abgestufte Maßnahmen sowohl zur Bekämpfung der Armut als auch zur Förderung von Wirtschaftsreformen und einer besseren *Governance* vor. Sie ist Ausdruck der politischen Agenda der Philippinen, der Kooperationsziele der EU und der Wettbewerbsvorteile der EG. *Oberstes Ziel* der EG-Zusammenarbeit im Zeitraum 2007-2013 ist die *Unterstützung einer nachhaltigen Entwicklung auf den Philippinen*, gestützt auf die gemeinsame Verpflichtung von EG und Philippinen, die MDG zu erreichen. Die Hilfe wird in enger Zusammenarbeit mit anderen Gebern in Form von Budgethilfe und, wo möglich, von SWAp erfolgen.

Im Mittelpunkt der Zusammenarbeit wird *Unterstützung* für die Regierung bei der Erbringung *sozialer Grunddienste* stehen, wobei besondere Aufmerksamkeit einer besseren und gerechten medizinischen Versorgung im ersten Nationalen Richtprogramm (NRP) (2007-2010) gelten wird.

Diese Kernelemente stimmen mit dem MTPDP überein, in dem die Bedeutung sozialer Grunddienste wie Gesundheit und Bildung anerkannt wird, sie sind ferner Ausdruck des Engagements der EG für die MDG und gewährleisten die strategische Kontinuität der EG-Interventionen.

Die vorgeschlagene Reaktion der EG konzentriert sich auf Bereiche, in denen sie gegenüber anderen Gebern relativ im Vorteil ist, weil sie über umfangreiche Erfahrungen mit Programmen für den Gesundheitssektor verfügt und weltweit der führende Geber von TRTA ist, während sie sich auf Aktivitäten konzentriert, die für eine Zuschussfinanzierung besonders geeignet sind.

Mit den Maßnahmen im Bereich der sozialen Grunddienste, in dem die EG weltweit und in den Philippinen zu den führenden Akteuren gehört, kann eine wirksame Lösung des Armutsproblems in den Philippinen versucht werden. In Anbetracht der für das Land zur Verfügung stehenden begrenzten Ressourcen und zur Erzielung maximaler Wirkung muss man sich auf einen Sektor konzentrieren. Im Gesundheitssektor hat sich die EG bereits mit anderen Gebern zusammengetan und ist nachweislich sehr gut in der Lage, einen sinnvollen politischen Dialog mit dem Gesundheitsministerium aufzunehmen. Die Synergien mit Programmen anderer wichtiger Geber wie Weltbank und ADB, die eher auf Darlehensbasis arbeiten, sollen verstärkt werden. Das Ergebnis der SP/MRP-Halbzeitüberprüfung wird darüber entscheiden, ob die EG-Unterstützung für ‚soziale Grunddienste‘ während des zweiten MRP (2011-2013) weiterhin in das Gesundheitswesen oder in andere wichtige MDG-Bereiche wie die Grundbildung fließt. Bei der Hilfe für Handel und Investitionen kommt die EG dem Versprechen von Kommissionspräsident Barroso nach, allen Entwicklungsländern TRTA zu leisten und dabei auf ihrem internen Know-how und ihren Erfahrungen als weltweit größter Geber in diesem Bereich aufzubauen.

Die EG wird daher die Belebung von *Handel und Investitionen* unterstützen, dabei aber die soziale Dimension der Globalisierung nicht aus den Augen verlieren. Mit dieser Unterstützung wird die Zusage der EG in die Tat umgesetzt, die Verknüpfung von Handel und Entwicklung in Entwicklungsländern zu stärken und der Globalisierung für die Armen positive Aspekte abzugewinnen.

Die in ‚Fazilität für strategische Projekte‘ umbenannte Kleinprojektfazilität wird ein nachfragegesteuertes Instrument sein, mit dem der gesamte Dialog über das Thema *Governance* mit nichtstaatlichen Akteuren und der Regierung intensiviert werden soll und verantwortungsvolle Staatsführung gefördert sowie soziale und wirtschaftliche Reformen vorangetrieben werden sollen.

Die Unterstützung des Friedensprozesses in Mindanao in Form eines Beitrags zum *Multi-donor Trust Fund* zeigt, dass sich die EG nach wie vor dem Friedensprozess in Mindanao politisch verpflichtet fühlt, der zur Stabilität in der Region beitragen und damit die Grundlagen für eine nachhaltige Entwicklung durch Verknüpfung von Soforthilfe, Wiederaufbau und Entwicklung bilden soll.

4.2. Querschnittsthemen

In Anbetracht der geplanten Konzentration der Hilfe werden Querschnittsthemen wie bessere *Governance*, Menschenrechte, *Gender*, die Rechte von Kindern und indigenen Völkern, die soziale Dimension der Globalisierung, Kultur, Umweltschutz und Konfliktprävention systematisch in die von diesem SP abgedeckten Entwicklungsbemühungen einbezogen.

In Anbetracht der riesigen Armutsprobleme und des Bedarfs an Mitteln, um in dem/den ausgewählten Sektor(en) mit sektorweiten Ansätzen Wirkung zu erzielen, sollten die Mittelzuweisungen für den Zeitraum 2007-2013 im Vergleich zum laufenden Zeitraum deutlich aufgestockt werden.

4.3. Risiken für die Strategie

Aufgrund der langen Zeitspanne, die die Länderstrategie abdeckt, müssen ein paar Annahmen bezüglich der künftigen Entwicklung der Philippinen formuliert werden. Diese Strategie stützt sich auf drei Szenarien: ein „optimistisches Szenarium“ (Szenarium I), eine Art „Durchwurschtel-Szenarium“ (Szenarium II) und ein „Krisen- und Instabilitäts-Szenarium“ (Szenarium III). Nähere Einzelheiten zu den Szenarien in Anhang XI. Die vorgeschlagene EG-Strategie reagiert auf die verschiedenen Entwicklungspfade der Philippinen mit eingebauter Flexibilität (sektorweiter Ansatz und nachfragegesteuerte Instrumente). Es kann jedoch nicht garantiert werden, dass Anpassungen innerhalb der vorgeschlagenen Sektoren ausreichen, vor allem bei Eintreten des Szenariums III. Es kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass eine Überprüfung dieser Strategie erforderlich wird. Eine Überwachung der strategischen Annahmen und Risiken und ihrer Indikatoren sowie das Vorhandensein eines strategischen Reservesektors (Bildung) sollten jedoch im Bedarfsfall für eine rechtzeitige Anpassung der Strategie genügen.

Die Hauptrisiken der Strategie bestehen auf zwei Ebenen: Auf der Makro-Ebene in wirtschaftlicher, politischer und sozialer Instabilität und in ausbleibenden Fortschritten im Friedensprozess; auf einer anderen Ebene in mangelnder Kooperation der Geber gegen sektorweite Ansätze und Fehlen einer führenden Rolle der Regierung, von Unterstützung für Reformen und an Gegenwertmitteln. Auf einige Risiken geht die Reaktionsstrategie mit ihren Maßnahmenvorschlägen direkt ein, während andere Risiken durch einen politischen Dialog mit der Regierung und durch enge Beziehungen zu anderen Gebern aufgefangen werden können.

Das Gesundheits- und das Bildungswesen hatten gleichermaßen unter Mittelstreichungen der Regierung zu leiden, wodurch die Qualität der sozialen Dienste abnahm. Aufgrund dieser schlechteren Qualität ist das Land nur schlecht gerüstet, sich den Herausforderungen des weltweiten Wettbewerbs in einer von hohem Wettbewerb gekennzeichneten Region zu stellen. Verbesserungen im Gesundheits- und im Bildungswesen würden auf jeden Fall mittelfristig die Armut verringern und die Wettbewerbsfähigkeit stärken. Das unter Führung der EG im Rahmen des NRP 2005-2006 angelaufene Programm für den Gesundheitssektor hatte einen viel versprechenden Start und machte bei der Unterstützung der Arbeit der Regierung und der Gebergemeinschaft gute Fortschritte. Als Vertiefung und Konsolidierung dieses Programms ist ein weiteres Programm für den Gesundheitssektor zur Fortsetzung und Intensivierung des laufenden Programms geplant. Von großer Bedeutung ist die Unterstützung des Gesundheitswesens durch SWAp, da sie die Eigenverantwortung, die Wirkung und die Nachhaltigkeit fördert, auf lokaler Ebene wie auf Ebene der Provinzen wirkt und die Transaktionskosten senkt.

Eine bessere Qualität des Bildungswesens und ein besserer Zugang zum Bildungswesen für Arme, gegebenenfalls im Rahmen des Programms zur Unterstützung des Gesundheitssektors und möglicherweise im Rahmen der *Governance* im Bildungswesen im Rahmen der SPF, wird die Komplementarität im Sozialsektor im weiteren Sinne durch den Konvergenz-Ansatz fördern und sich wiederum positiv auf die Armutsbekämpfung auswirken.

In die Unterstützung für den Sektor werden auch die Bemühungen der Regierung um den Aufbau von Kapazitäten zur Förderung eines besseren Managements der öffentlichen Finanzen und zur Unterstützung der Dezentralisierung angemessen einbezogen. Besonderes Augenmerk gilt der Gleichstellung der Geschlechter und den Anliegen von Risikogruppen wie indigenen Völkern und Kindern; falls und wo angemessen werden Fragen der verantwortungsvollen Staatsführung einbezogen. Umweltthemen werden zur Verringerung gesundheitlicher Risiken in das Gesundheitsprogramm aufgenommen.

4.4. Die wichtigsten Schwerpunktbereiche

Schwerpunktsektor: Unterstützung der Erbringung sozialer Grunddienstleistungen

Die Unterstützung für die Erbringung sozialer Grunddienstleistungen umfasst die beiden Teilsektoren Zugang zu den Grunddiensten im Gesundheitswesen und Zugang zu den

Grunddiensten im Bildungswesen. Angesichts der begrenzten für die Philippinen zur Verfügung stehenden EG-Mittel und zwecks der Kontinuität im Sektorprogramm für das Gesundheitswesen ist der Schwerpunktbereich im Rahmen des ersten MRP (2007-2010) die Unterstützung der medizinischen Grundversorgung. Bei der Halbzeitüberprüfung des SP/MRP werden die Fortschritte im Gesundheitsbereich und in anderen MDG-Sektoren erfasst und wird geprüft, inwieweit sektorbezogene Unterstützung erforderlich ist. Das Ergebnis wird darüber entscheiden, ob die EG-Unterstützung für ‚soziale Grunddienste‘ während des zweiten MRP (2011-2013) weiterhin in das Gesundheitswesen oder in andere wichtige MDG-Bereiche wie die Grundbildung fließt.

Seit den 1990er Jahren hinkt das Land wegen seiner nur minimalen Verbesserungen im Gesundheitssektor hinter seinen Nachbarländern in Südostasien hinterher. Große Probleme sind nach wie vor die hohe Müttersterblichkeitsrate (172 pro 100 000 Lebendgeburten), die weit verbreitete Unterernährung (30 % der Kinder haben Untergewicht) und die zahlreichen Fälle von Tuberkulose (316 pro 100 000 Menschen). Neben auf Armut zurückzuführenden übertragbaren Krankheiten treten immer häufiger nicht übertragbare Krankheiten auf.

Die ineffiziente Segmentierung des Gesundheitswesens entstand durch die Übertragung der Verantwortung für die medizinische Versorgung an die lokalen Gebietskörperschaften im Jahr 1991. Die medizinische Grundversorgung fällt in die Zuständigkeit der Gemeinden, während Krankenhäuser den Provinzregierungen und dem Gesundheitsministerium (DoH) unterstehen, das auch eine wichtige Rolle bei nationalen Programmen spielt und außerdem für die politische Konzeption und die Überwachung verantwortlich ist und Regulierungsfunktion hat. Einen hohen Anteil der Gesundheitsaufwendungen (mehr als die Hälfte aller Gesundheitsausgaben) haben die Haushalte zu tragen, vor allem die ärmsten von ihnen.

Angesichts dieses Zustands leitete die Regierung 1999 eine umfassende Reformstrategie ein, die unter der Bezeichnung ‚Reformagenda für das Gesundheitswesen‘ (HSRA) bekannt ist und für mehr Kohärenz und Gerechtigkeit im Gesundheitssektor sorgen soll. Die HSRA ist zwar ein guter gesundheitspolitischer Rahmen, doch stellen sich die ersten Fortschritte erst seit kurzem ein. Zurückzuführen ist dies auf eine verzögerte Umsetzung (der Anfang wurde erst 2001 gemacht), auf unkoordinierte, von Gebern finanzierte Projekte und die begrenzte (wenn auch wachsende) Kapazität des DoH zur Leitung des Reformprozesses.

Erst kürzlich hat die EG mit einem größeren Programm zur Unterstützung der HSRA begonnen (Zuschüsse von 33 Mio. EUR über dreieinhalb Jahre). Dem sektoralen Ansatz entsprechend wird diese Unterstützung mit Hilfe eines im Aufbau befindlichen nationalen Reformprogramms eng koordiniert. Dessen Ziel ist die Durchführung der Reform sowohl im DoH als auch in einigen Provinzen; dies wäre das so genannte *Phase 1* Durchführungsprogramm der Regierung. Dieses Programm wird von mehreren Gebern gemeinsam getragen (GTZ, ADB, Weltbank, EG und eventuell noch anderen). Mit der EG-Unterstützung soll erreicht werden, dass die Armen zunehmend eine finanziell tragbare und nachhaltige, gute medizinische Grundversorgung sowie

Bevölkerungsplanungsprogramme in Anspruch nehmen. Im Vordergrund stehen Maßnahmen zu Gunsten der Armen; Zielbereiche sind die medizinische Grundversorgung in den ärmsten Gemeinden sowie Systementwicklung und Auf- und Ausbau von Kapazitäten sowohl auf lokaler Ebene als auch im DoH. Unterstützt werden auch die Bemühungen der Regierung um ein besseres Management der Staatsausgaben und der öffentlichen Finanzen.

Einen großen Fortschritt hat das DoH mit der Ausarbeitung des Entwicklungskonzepts für den Gesundheitssektor (SDAH) gemacht. Hiermit sollen bisher nicht ausdrücklich behandelte Querschnittsthemen berücksichtigt werden, so das interne Management des DoH, das Management der Staatsausgaben und das öffentliche Beschaffungswesen, die für eine wirksame Entwicklung des SWAp und die derzeitige Reformierung der Gesundheitspolitik des Landes von entscheidender Bedeutung sind.

Diese Entwicklungen begünstigen eine umfassendere und erfolgreiche Umsetzung der HSRA sowie ein ausgereiftes Gesamtsektorkonzept. Reformen brauchen jedoch ihre Zeit, und das „Phase 1“-Durchführungsprogramm der Regierung muss noch weiter ausgearbeitet und ausgedehnt werden, damit wirklich das ganze Land die Früchte der Reform ernten und nachhaltig nutzen kann. Aufgabe des DoH wird es sein, die Reformergebnisse in den Provinzen des Phase 1-Durchführungsprogramms zu konsolidieren und weiter zu entwickeln, die Reformstrategien auch in anderen Provinzen anzuwenden und die wichtigsten regulatorischen und andere Funktionen zu stärken.

Die EG-Unterstützung erfolgt in Form eines Beitrags zum Programm der philippinischen Regierung für den Gesundheitssektor. Zu den Indikatoren werden die traditionellen gesundheitsbezogenen MDG sowie Indikatoren aus dem Bereich HSRA und PFM gehören; besondere Beachtung finden hierbei nicht nur *Gender*-Aspekte, sondern auch die ethnische Zugehörigkeit. Es wird auch darauf geachtet werden, dass die Synergien zwischen der EG-Unterstützung für den Gesundheitssektor und der Unterstützung für die Bereitstellung anderer Sozialdienste einschließlich Bildung maximiert werden und der Sozialversicherungsschutz möglichst ausgedehnt wird.

Nichtprioritäre Bereiche

Im Mittelpunkt der EG-Reaktionsstrategie für die Philippinen für die nichtprioritären Bereiche steht eine Reihe von Problemen, die das Land im Welthandel und in der Entwicklung sowie aufgrund seines ausgeprägten Mangels an verantwortungsvoller Staatsführung hat; hier soll der Dialog mit und zwischen Regierung und Zivilgesellschaft intensiviert werden. Nicht zuletzt wird durch die Unterstützung der EG für den *Mindanao Trust Fund* (MTF) deutlich, dass sie sich Frieden und Sicherheit verhaftet fühlt und gegen einige Wurzeln des Terrorismus vorgehen möchte.

Im MTPDP erklärt die philippinische Regierung ihre Absicht, das Handelspotenzial voll auszuschöpfen, um vor allem in der Landwirtschaft und bei Erzeugnissen und Dienstleistungen in der Schifffahrt Arbeitsplätze zu schaffen und die KMU zu fördern. Ausgehend vom laufenden Programm wird die EG ihre **handelsbezogene Hilfe** (TRA)

verstärken. Künftige Aktivitäten werden sich auf eine umfassende Analyse einschließlich der in diesem Zusammenhang in Auftrag gegebenen Bewertung der Handelsbedürfnisse stützen. Das Programm enthält Unterstützung für multilaterale Handelsintegration und die Erfüllung von WTO-Verpflichtungen, hilft den Philippinen, sich vollständig in die regionale wirtschaftliche Integration sowie die potenziellen Verhandlungen über das EU-ASEAN Freihandelsabkommen einzubringen und befasst sich mit Problemen in den Handelsbeziehungen zur EG wie TBT, SPS, Exportdiversifizierung und anderen Fragen. Besondere Aufmerksamkeit wird der Förderung landwirtschaftlicher Ausfuhren bieten, da hier ein Potenzial zur Bekämpfung der Armut gegeben ist.

Im Zentrum der Unterstützung für den **Dialog über Governance** in Form der nachfragegesteuerten **Fazilität für strategische Projekte** stehen Reformbemühungen und Fortschritte bei der verantwortungsvollen Staatsführung sowie die engere Einbindung und Stärkung der Kapazitäten nicht staatlicher Akteure bei solchen Reformen. Dieses unverwechselbare Instrument kommt auch bei der Förderung des Dialogs mit den philippinischen Behörden und der sehr lebendigen Zivilgesellschaft einschließlich der Sozialpartner über Themen wie Menschenrechte und Arbeitsnormen zum Einsatz, und soll zu gezielten Aktionen führen, die das Profil der EG schärfen helfen. Da die erste SPF bei der Verwirklichung dieser Ziele sehr erfolgreich war, wird ihre Mittelausstattung verbessert.

Einer der Schwerpunkte ist nach wie vor die Wiederherstellung von Frieden und Sicherheit in Muslimisch Mindanao, weil es hier um Fragen der lokalen und regionalen Sicherheit und den Kampf gegen den Terrorismus geht, gleichzeitig aber auch um Armutsbekämpfung in Verbindung mit Entwaffnung, Demobilisierung, Integration, Wiederaufbau und Entwicklung. Es ist daher geplant, vorbehaltlich des Abschlusses eines Friedensabkommens oder entscheidender Fortschritte in Richtung dieses Abkommens **den Friedensprozess in Mindanao** durch einen Beitrag zu dem von der Weltbank verwalteten *Multi-donor Mindanao Trust Fund* zu unterstützen. Die EG hat an der Gemeinsamen Bedarfsanalyse (JNA) teilgenommen, bei der die Themen und Aktivitäten des MTF erarbeitet wurden und nimmt auch weiterhin an allen vorbereitenden Aktivitäten teil. Viele andere Geber haben ihre Bereitschaft bekundet, einen Beitrag zum MTF zu leisten und haben teilweise zur ersten Phase bereits beigetragen. Falls der Mindanao-Friedensprozess scheitert, fließen die im Rahmen dieses SP für den Mindanao-Treuhandfonds vorgesehenen Mittel in den Schwerpunktsektor.

Regionale und thematische Programme

In ihrer Zusammenarbeit mit den Philippinen möchte die Kommission auch weiterhin in einer Reihe von Themenbereichen tätig werden. Dazu gehören vermutlich Demokratie und Menschenrechte, Migration und Asyl, menschliche und soziale Entwicklung, Umwelt und nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen.

Diese thematischen Maßnahmen passen zu den strategischen Zielen der Kommission im Rahmen des SP und ergänzen sie und sind Bestandteil des politischen Dialogs mit den Philippinen. Die Maßnahmen sollen überwiegend von nicht staatlichen Akteuren durchgeführt werden. Ihre Finanzierung erfolgt zusätzlich zu den im Rahmen der MRP

gewährten Finanzmitteln. Darüber hinaus kommen die Philippinen in den Genuss von Aktivitäten, die aus dem Programm für ganz Asien (z. B. Asia Invest) finanziert werden, und kann eventuell auch Maßnahmen im Rahmen des Stabilitätsinstruments in Anspruch nehmen.

Im Bereich der Hochschulbildung besteht in Asien das Hauptziel darin, die Fähigkeit von Hochschulen in Drittländern zur internationalen Zusammenarbeit dadurch auszubauen, dass der Austausch von Know-how und bewährten Verfahren durch Mobilität von Studenten und Hochschulpersonal erleichtert wird. Die Europäische Union wird zur Finanzierung eines Mobilitätsprogramms zwischen europäischen Hochschulen mit Erasmus-Charta und Hochschulen in Drittländern beitragen. Dadurch werden bereits laufende Programme im Bereich der Hochschulbildung ergänzt. Folgende Mobilitätsarten sollen finanziert werden:

- für Studenten: Master-, Doktoranden- und Postdoktoranden-Mobilitätsprogramme
- für Hochschulpersonal: Austausch im Bereich der Lehre, der praktischen Ausbildung und der Forschung. Maßnahmen für die Zusammenarbeit im Bereich der Hochschulbildung werden im Rahmen der Regionalprogramme für Asien finanziert.

ANNEX I EU/EC Co-operation Objectives

1. The EU Treaty Objectives for External Co-operation

In accordance with **Article 177 of the Treaty Establishing the European Community**³¹, community policy in development co-operation shall foster:

- 1 Sustainable economic and social development of developing countries;
- 2 Smooth and gradual integration of developing countries into the world economy;
- 3 The fight against poverty in developing countries.

The Community's development policy shall contribute to the **general objective** of developing and consolidating democracy and the rule of law, and encouraging respect for human rights and fundamental freedoms. Development co-operation is a multidimensional process covering broad-based equitable growth, capacity and institution building, private sector development, social services, environment, good governance and human rights.

On the basis of Article 179 of the same Treaty, a new Development Cooperation Instrument (DCI) was adopted in December 2006. The Philippines is eligible to participate in cooperation programmes financed under the DCI (European Parliament and Council Regulation (EC) N° 1905/2006 of 18 December 2006 establishing a financial instrument for development cooperation.

2. Objectives of the EU as laid down in other applicable documents

Commission Communication COM(2001)469 "Europe and Asia: A Strategic Framework for enhanced partnerships" with the following 6 objectives: (i) contribute to peace and security in the region and globally, through a broadening of our engagement with the region; (ii) further strengthen our mutual trade and investment flows with the region; (iii) promote the development of the less prosperous countries of the region, addressing the root causes of poverty; (iv) contribute to the protection of human rights and to the spreading of democracy, good governance and the rule of law; (v) build global partnerships and alliances with Asian countries, in appropriate international fora, to help address both the challenges and the opportunities offered by globalisation and to strengthen our joint efforts on global environmental and security issues; (vi) and help strengthen the awareness of Europe in Asia (and vice versa).

On 9 July 2003, the European Commission adopted a Communication on a "New Partnership with South East Asia", setting out a comprehensive strategy for future EU relations with the region. The strategic priorities identified in the Communication include (1) Supporting regional stability and the fight against terrorism, (2) Human Rights, democratic principles and good governance, (3) Mainstreaming Justice and Home Affairs issues (4) new dynamism into regional trade and investment relations (5) development of less prosperous countries, and finally (6) intensifying dialogue and co-operation in specific policy areas, such as economic and trade issues, justice and home

affairs matters, science and technology, higher education and culture, transport, energy, environment, and information society.

The Philippines is signatory to the 1980 Co-operation Agreement between the European Community and the ASEAN countries. The Agreement covers trade, economic co-operation and development as a basis for institutionalised dialogue. The EU and Philippines have manifested officially their interest for the negotiations for a Bilateral Co-operation and Partnership Agreement. This agreement aims at establishing a relationship based upon a modern policy agenda, with an appropriate institutional framework and enabling a policy dialogue on a wider range of issues, including political issues such as human rights and counter-terrorism.

European Parliament and Council Regulation (EEC) 1905 /06, of 18 December 2006 (DCI Regulation;;) applies to the Philippines. This Regulation underlines the importance that the Community attaches to the promotion of human rights, support for the process of democratisation, good governance, environmental protection, trade liberalisation and strengthening the cultural dimension, by means of an increasing dialogue on political, economic and social issues conducted in mutual interest.

3. The EU's Development Policy

On 20 December 2005 the Presidents of the European Commission, the European Parliament and the EU Council signed the joint Development Policy Statement (DPS). This "European consensus" will provide the Union with a common vision of values, objectives, principles and means for development. The revised statement is intended to take account of changes both within the EU and internationally since the first statement on the European Community's development policy was adopted by the Council and Commission in November 2000. The new joint statement is structured in two parts, which set out:

- in the first part, "the EU vision of development", the objectives, principles and methods by which the EU at Community and member state levels implement their development policies;
- in the second, "the European Community's development policy", guidance for implementation at Community level.

4. Aid Effectiveness. Harmonisation and co-ordination

The aid effectiveness, harmonisation and co-ordination in the Philippines reflects the conclusions of the EU GAERC of November 2004, and builds on previous achievements on EU development activities, the EU local cost norms, joint EU statements and pledging at Consultative Group meetings. It takes a practical approach and includes commitments such as alignment to the Philippines socio-economic development plan for 2004 to 2010, joint analysis of this plan, definition in this framework of priorities and areas of concern, and delivery of EU support to the Philippines in a co-ordinated and harmonised way, *inter alia* trying to provide pooled financing in different sectors and budgetary support. Moreover, it acknowledges the value added of EU coordination meetings with EU MS and others donors, in order to improve policy coherence,

streamline operations, and strengthen partnership within the EU and the larger community, in pilot areas including health sector, (and subsequently governance).

In the light of the first OECD/DAC High Level Forum (HLF) in Rome in February 2003, the Government of the Philippines established a co-ordination with all the donors and donor groups with a view to accelerating progress of harmonisation. Following the HLF II in Paris in March 2005 donors and government committed themselves during the last PDF in March 2005 to specific achievements in the areas of ownership, alignment, harmonisation and simplification, managing for results, and mutual accountability.

5. UN Summit conclusions 2005

The importance of strengthening the social dimension of globalisation and of promoting productive employment and decent work opportunities was highlighted in §47 of the **UN Summit conclusions of September 2005** regarding human and social development. UN member states committed themselves in particular to “*strongly support fair globalisation and resolve to make the goals of full and productive employment and decent work for all, including for women and young people, a central objective of our national and international policies as well as our national development strategies, including poverty reduction strategies, as part of our efforts to achieve the MDGs.*”

ANNEX II SP/MIP Consultations

Based on the RELEX concept paper, which originally allowed for two focal sectors, the Delegation had identified health and education as focal sectors. All consultations were based on this premise and followed the same pattern. However, it was subsequently decided to concentrate aid on support to the delivery of basic social services (including both health and education) and to focus in the first MIP(2007-2010) on health in order to try and boost impact and sustainability.

The EC Delegation conducted four consultation meetings in Manila during the preparation of the SP. All meetings followed the same pattern. They were structured into two parts consisting each of a slideshow presentation by the EC and a subsequent discussion. The first section pertained to the EC country assessment, the second presented the SP and MIP in broad strokes. All consultations were guided by a facilitator³⁴.

1. Consultation with Non-State Actors –18 April 2005

A total of 34 organisations were invited out of which 17 attended³⁵.

Representatives from civil society generally felt that the EC's analysis of problems and response strategy was appropriate. NSA representatives highlighted that alleviating poverty should remain the central purpose of the EC's intervention.

From this perspective, **health and education are valid priority sectors for EC intervention**. Beyond their immediate relevance to alleviating poverty, these two sectors would allow to address cross-cutting issues such as governance, preventing brain drain, and in the case of education, building a culture of peace, social responsibility, community-building, especially through a mixed intervention in both basic and non-formal education. Slowing down of progress in these areas was pointed out as indicator of low priority given to these sectors by the government. Harnessing market forces, through partnerships with the private sector, was pointed out as an avenue to be explored.

Mixed opinions were expressed on the **adequacy of local government units as implementation partners**. Although they may display higher efficiency in managing health and education services, and be more accountable than central agencies, misuse of power in LGUs was noted as a significant blockage. Participants were critical of both Departments of Education and Health and cautioned about doing business as usual with the Government.

Some participants expressed **doubts on the positive impact of trade and development programs on poverty alleviation**, pointing out the negative impact of globalisation on small/poor producers. Support to non-formal sectors of the economy was suggested. The EC was asked to ensure oversight of European transnational corporations in mining and other investment sectors, to ensure compliance to environmental and social safeguards. However, private sector representatives welcomed an increasingly environmentally-conscious European investment in the mining sector. The positive impact of other promising sectors such as IT and health care on slowing brain drain was pointed out. The

EC responded that it could focus on sectors such as agriculture where increased exports would have a positive impact on poverty reduction.

Support to the following sectors was noted to be lacking, and deplored: Disaster preparedness, support to the judicial system; human rights; biodiversity and environment, water. It was also noted that UN conventions should be mainstreamed into the EC's strategy. The EC pointed to ongoing projects and to the need for concentration to achieve impact.

Most participants expressed doubts on the **effectiveness of conditioning the contribution to the Mindanao Trust Fund** to the signature of a peace agreement. Support to areas where mutual trust has been built was considered more appropriate. Participants expressed the opinion that the worst case scenario was more than ever not just a theoretical option but a real possibility.

2. Consultation with EU Member States - 19 April 2005

Representatives present from A, B, CZ, E, F, FI, G, I, NL, UK.

On the presentation of possible causes for the current problems of the Philippines, one participant felt that clarification on the doubt about political will of the Government to implement far-reaching reforms was needed, because of the serious consequences of this statement. The EC emphasised that the doubt about political will was not related to co-operation with the donor community, but that it relates to the unwillingness to solve structural problems of the country. A participant suggested that religious conflict and intolerance shouldn't be mentioned as a main cause, since the roots of Muslim insurgency were much more related to poverty and inequality, and in comparison to other countries the Philippines was a tolerant society. Attendants commented on the status of the Ph. as a lower middle-income country. Even if there is availability of a reasonable amount of resources at national level, the EU strategy should focus on the prevalence of vast pockets of poverty as a main reason for its intervention.

Participants requested clarification on the concept of Sector Wide Approach (SWAP), thereafter provided by the EC. One attendee commented on the difficulties of working with SWAP and concluded that this tool would not be suitable for the Philippines, mainly because there was no level of influence on the Government, and the problem of aid fungibility. **Many participants requested the EC to intervene in governance, seen as the key problem of the Philippines.** Support in improving the tax collection system and the decentralisation process were suggested as much needed intervention areas. Attendees acknowledged that governance had a low aid absorption capacity and that there was no tool available to guarantee success. **They welcomed and encouraged the proposed integration of governance aspects in the SWAP for the health and education sector.**

After the presentation of the three-case scenario, one participant suggested to change the probability percentages in order to give a higher probability to the crisis and instability scenario. Feedback from civil society showed that there is a widespread pessimistic view of the country's development in the future. Participants agreed on the serious risks posed by the deteriorating environmental situation. One attendee suggested to put more

emphasis on the environment, but it was acknowledged that there was a lack of commitment of the Government to prioritise environmental issues, and that this would complicate co-operation with donors. It was suggested to include projects related to environment in the Small Projects Facility.

The majority of participants felt that by working in health and education, money could be most effectively spent to address poverty in the Philippines.

3. Consultation with Government Representatives - 19 April 2005

Present: DA, DepED, DENR, DFA, DOH, DTI, NEDA, Ombudsman, Supreme Court.

On the EC country assessment it was suggested that the strengths, problems, causes and response strategies from the Government (GoP) and the EC should be linked together and presented in a matrix for a better overview. One attendee noted that the logic of the analysis was flawed because the issues raised were of different categories and dimensions; some being very broad and others very specific. This would make it difficult to relate the strengths, problems and causes to each other and come up with a response strategy. Participants asked for the clarification of the concept of miseducation presented as a cause of current problems, hereafter provided by the EC.

After the SP/MIP presentation, one participant asked for the possibility of including environment as a focal sector, even though acknowledging that the EC is already providing support through regional cooperation mechanisms. The EC replied that as a donor it is building on the GoP's concerns. Since the environment is not a GoP priority, the EC could not choose it as focal sector, but would mainstream it in its intervention in the health and education sector, as well as through the Small Projects Facility.

More questions on EC policies and procedures were raised, than actual comments and suggestions on the SP. Participants wanted to know whether there would be attached conditionalities for budgetary support in the health sector SWAP. Questions were raised on procedural issues of the implementation, financing and possible continuation of current projects. A participant asked how the EC would define the amount of ODA the Philippines would receive and requested to be informed about the criteria defining such amount. Participants also asked for clarification on the contribution to the Mindanao Trust Fund and the consequences for the MIP 2007-2010, in case a peace agreement would or would not be signed before December 2006. All the questions were duly answered by the EC. However, on criteria for allocation only a holding reply could be given by EC.

One participant concluded that the proposed EC strategy was not a big departure from the current one. **In general there was support for the SP/MIP with its focus on health and education, since participants agreed that this could help the GoP to achieve its own goals. Further assistance for trade and investment was seen as a priority.**

4. Consultation with the Donor Community - Manila, 3 May 2005

Attended by representatives from AusAid, IOM, JBIC, JICA, Korean Embassy, UNESCO, USAID, WHO and World Bank.

After the EC country assessment presentation, **participants commented extensively on the problems and causes presented.** One attendee asked if the EC was going to make a special case for Muslim Mindanao in its SP, given its particular situation. The EC replied that it would make special mention of Mindanao, but it would not go as far as to make a special case for it, since it did not intend to treat the area in isolation to the rest of the country. It was suggested to mention the problems of lack of sustainability in the Philippines. Furthermore, it was suggested to highlight the lack of social contract between the Philippine society and the state, as a crucial problem leading for instance to low tax collection. One participant commented that in comparison with similar countries, the local delivery of public services and the decentralisation process in the Ph. were not that deficient. Another participant suggested adding the problem of weak rule of law, currently replaced by a rule of powerful people, and the problem of not being able to effectively use ODA. **Donors agreed that the general policies and institutional framework in the Philippines are not a problem per se, but their implementation and functioning.** They confirmed EC's lessons learnt from past cooperation in the Philippines.

On the 3-case scenario and diagram analysis, **various participants requested clarification on the link between the scenario analysis and the EC response strategy,** thereafter provided by the EC. One attendee commented that the scenario analysis was confusing and shifting attention away from the following strategy diagram analysis tools, which was more relevant. Participants wanted to know more details on the set-up and outcomes of the consultation with non-state actors, especially regarding their assessment of the country's situation. Moreover, participants asked how the EC had assessed the relevance for the Philippines, when setting the different intervention areas in the diagram analysis, and how the EC would monitor and adapt its strategy to different scenarios. The EC replied that the diagram analysis was mainly based on its own assessment and that although it is less flexible than some other donors, it would provide ranges for project allocations to allow for some flexibility.

On the SP/MIP, participants agreed on the importance of mainstreaming public finance management in the SWAP in health and education. One attendee asked whether the EC, would not engage anymore in projects in the future, but in budgetary support only. Another participant remarked that donors engaged in the PDF working groups, had identified the same priorities and issues that the EC had presented. **Overall, there was no disagreement with the EC strategy and donors expressed interest in enhancing their cooperation, especially in the areas of education, health, strategic projects facility and the Mindanao Trust Fund.**

Since May 2005 government-led donor coordination has indeed been significantly strengthened in particular in the areas of education, health and the MTF. For education and health, there are to very active PDF sub-working groups, both of which the EC is a

member of (and even co-chairs the one on health jointly with the German Development Cooperation). There is a Joint Appraisal Committee also in the health sector. On the MTF, coordination is done at the following levels: PDF working group on Mindanao and Project Steering Committee on the MTF (the EC is in the process of becoming a member). In addition, there is coordination of EC projects (and of other donors) working on the ground with the MTF.

ANNEX III Country Environmental Profile

The Philippines has rich and diverse natural resources. However, these resources are being rapidly depleted due a variety of mutually reinforcing negative factors: high population pressure with the majority of the poor deriving their income from natural ecosystems; advancing industrialization, conflicts of interest between long term environmental concerns and short term profit motives in particular regarding logging and mining; absence of political will (and therefore of allocation of resources) to enforce effective implementation of a relatively comprehensive legal and regulatory regimes marked by a lack of clearly defined mandates and responsibility between the various layers of central and local authorities. Illegal (international) timber trade leads to corruption and money laundering activities.

The state of the environment

- High population growth rate, severe rural poverty and inequity and lack of security of tenure in the agriculture areas put pressure on the forest, forcing poor people to move to the uplands marked by fragile eco-systems. Only 8% of the original primary forest remains and many species are under threat. Deforestation has made many poor communities more vulnerable to natural calamities such as landslides and floodings. Soil erosion has accelerated dramatically and is estimated at 50% of the fertile top layer in the last 10 years. The country has been identified as one of the five hotspots (i.e. most threatened areas on earth, ADB 2005).
- Over-fishing and destructive fishing practices are main threats to the marine environment; average catch per day is less than 3 kg down from 10 kg 20 years ago. 70% of the coral reefs are in poor to fair condition and degradation is unabated.
- Just over 36 percent of the country's river systems are classified as sources of public water supply.
- Generation of waste is increasing rapidly as consumption rises, while collection efficiencies are dropping as service levels deteriorate. 40% of the country's solid waste remains uncollected.
- Metro Manila (currently 16th on the global top 20 of Mega cities with 10.9 million inhabitants) has been ranked by WHO as one of the five most polluted cities in the world. The largest contributors to this problem are fossil fuel combustion from small and medium industrial and commercial installations.

Environmental policy, legislative and institutional framework

Government addresses environmental and natural resource management through a rather comprehensive legal and regulatory regime for the sector with some sophisticated approaches. Neither illegal logging nor timber trade is designated a predicate offence under the anti-money laundering legislation.

The Philippines has ratified the Biodiversity Convention, the Kyoto Protocol, the Ozone Depletion Multilateral Agreements, and the International Tropical Timber Agreement among other key international instruments on environment protection.

The Department of Environment and Natural Resources (DENR) is the primary government agency responsible for the conservation and proper use of the natural resources. DENR is prone to outside pressure and suffers from internal conflicts of interest between having to protect certain areas and granting mining or logging permits. Many other public institutions have unclear and overlapping mandates on environmental protection, and coordination among them is inadequate. However, recently, DENR has taken steps to strengthen its institutional capacity.

Environmental and natural resource management in the Philippines receives a small share of the national budget. In 2004, it was only 0.8%. DENR and the LGUs are able to only cover their basic expenses, mainly salaries, and no investments at all, making it impossible to fulfil the mandatory tasks.

The Philippines has one of the most active and developed civil society at large and specific environmental NGO communities in particular in the Asia-Pacific region. NGOs play a major role in bringing environmental benefits into the community.

Sectoral integration

Community-Based Forest Management (CBFM) is the primary strategy for managing the country's forest resources. CBFM gives extensive rights and responsibilities to local people in managing forests. In practice, an array of legal problems and complications exist in most of the cases. Many communities do not know or fully understand their legal rights and options. Besides social and community forestry, reforestation activities have also included large scale government and industrial plantations and private tree farming, with limited success.

In some municipalities, appropriate land use management systems and soil conservation techniques have been developed to minimize land degradation, indiscriminate conversion, and consequent deterioration of land productivity. Private firms are increasingly adopting voluntary environmental guidelines. Nevertheless, these initiatives have a very limited impact at the national scale. Although beach-based tourism remains the mainstream in the Philippines, for the past few years, eco-tourism has slowly been gaining attention. Some cities and municipalities have started or are planning to convert their open dumps into controlled dumpsites and sanitary landfills. LGUs have intensified their efforts to make collection more efficient. Alternative economic yet sustainable uses of forest resources remain under utilised.

Philippines have long maintained an industrial pollution regulatory system. There has been little progress on sustainable production and consumption issues (recycling, eco-labelling, green procurement, etc.).

EC and other international development assistance

EC supports natural resource management issues either by integrating environmental components in economic and social development projects, or through specific environmental protection projects. By 2004, overall EC commitment to environmental actions in the Philippines totalled almost € 15 million (composed of bilateral environment projects proper, major environmental components of other projects and Philippine-based share of regional projects³⁶). The Philippines also benefit from the ASEAN Centre for Biodiversity, hosting its headquarters (as well as that of ACB's predecessor, the ARCBC); ARCB and ACB play a key role in the environmental protection and biodiversity conservation both at the level of each specific member country as at the regional level at large.

There are now less international cooperation projects in the environment sector than in the past. Confronted with GOP's own lack of commitment and even more so of its weakness in effective implementation of environmental laws and programmes, various donors have been reducing their funding allocations to the environment sector. Most of the aid to the environmental sector is bypassing the DENR and going directly to NGOs and LGUs. Major donors are ADB, WB, US, Japan, EC, Germany and Sweden.

Recommended priority actions

The EC commitment to environmental protection in the Philippines will continue to use a mix of policies and instruments to enhance the sustainable use of natural resources and ease pressure on them.

In addition to projects funded from thematic budget lines and/or the Asia-wide or ASEAN-wide programmes, directly or indirectly related to the environment, emphasis will be on mainstreaming environmental focus and concerns in projects and programmes funded from current and future NIPs. Major ongoing rural development programmes will actively pursue replication of proven environmental best practices. Forthcoming sector-wide approaches in health and education could incorporate environmental concerns and be used as vectors to effectively encourage environmental awareness and combat the linkages between poverty and a deteriorating environment. The Small Project Facility will continue to include the environment (linked to the MDGs) among its priority areas for funding. Last but not least, the EC will continue to collaborate with civil society to encourage GOP and the private sector to take a more pro-active environmental stance and to effectively tackle the key issues of enforcement of and respect for environmental legislations and international commitments.

ANNEX IV Donor Matrix

Annex IV Donor matrix

Estimated figures

Amount committed in 2004 (million euros)

DAC Code	110	120	140	150	160	210	230	310	320	330	410	420	430	700	TOTAL	%
Sector	Edu- cation	Health	Water & Sanit	Gov't. & civil society	Other soc. infrast.& services	Trans- port	Energy	Agricul- ture	Industry	Trade	Environ- ment	Women in dev't	Other multi sector	Emer- gency &recon.		
Overall	17.78	3.583	1.9205	43.2847	38.021	307.0597	64.0248	117.425	0.02	3.9029	3.4862	0.3706	64.738	4.4505	670.0669	100 %
Multilaterals	0	0.15	0	0.74	1.4	0.75	19.63	47.63	0	0	0	0	2.7	0	73	11 %
WB		0.15		0.55	1.4		18.5	47.44							68.04	10 %
ADB				0.19		0.75	1.13	0.19							2.26	0 %
UNDP													2.7		2.7	0 %
EU	3.72	3.41	1.17	9.92	25.98	6.3	44.39	29.02	0.02	3.9	3.26	0	50.72	4.45	186.26	28 %
EC	1.71			5.86			1.11			3.9	2.37			3.45	18.4	3 %
EIB													40		40	6 %
Austria					25.9										25.9	4 %
Belgium	0.3			2.5		6.3		1.8						0.03	10.93	2 %
Czech rep.			0.14				0.36								0.5	0 %
Finland		0.2		0.2											0.4	0 %
France							22.9								22.9	3 %
Germany															0	0 %
Italy			1					26.2						0.1	27.3	4 %
Netherlands													4.81		4.81	1 %
Portugal	0.05														0.05	0 %
Spain	0.75	3.21	0.03	0.1	0.08		20.02	1.02	0.02				2.02	0.3	27.55	4 %
Sweden	0.13			1.08							0.64		1.08		2.93	0 %
UK	0.78			0.18							0.25		2.81	0.57	4.59	1 %
Others	14.06	0.023	0.7505	32.6247	10.641	300.0097	0.0048	40.775	0	0.0029	0.2262	0.3706	11.318	0.0005	410.8069	61 %
Australia	10.12		0.75	18.75	9.82			1.5					11.31		52.25	8 %
Canada				13.87								0.37			14.24	2 %
China						300									300	45 %
Japan	3.93							1.44							5.37	1 %
New Zeland					0.82						0.22				1.04	0 %
S.Korea								37.81							37.81	6 %
United States	0.01	0.023	0.0005	0.0047	0.001	0.0097	0.0048	0.025	0	0.0029	0.0062	0.0006	0.008	0.0005	0.0969	0 %

ANNEX V

Chronological Evolution of Amounts Contracted and Paid

€ / Philippines										
	2002		2003		2004		2005		2002-2005	
Budget Line / Domain	Contracts	Payments	Contracts	Payments	Contracts	Payments	Contracts	Payments	Contracts	Payments
Total	94,243,733.41	84,564,153.06	64,293,094.66	67,793,174.84	7,243,649.78	6,552,652.68	29,658,403.90	34,842,311.25	195,438,881.75	193,752,291.83
19.100 - Asia	0.00	0.00	0.00	0.00	700,000.00	0.00	6,810,830.00	3,261,700.00	7,510,830.00	3,261,700.00
B73000 - Asia	0.00	0.00	0.00	0.00	261,995.00	0.00	16,338,691.69	15,587,070.69	16,600,686.69	15,587,070.69
B73020 - Refugee Rehabilitation	0.00	0.00	5,615,952.00	4,248,052.00	3,000,000.00	2,217,040.00	-3,000.00	825,570.05	8,612,952.00	7,290,662.05
B76200 - Environment	0.00	0.00	652,811.00	261,823.00	0.00	0.00	0.00	197,004.00	652,811.00	458,827.00
B76201 - Tropical Forests	0.00	0.00	1,268,014.00	1,141,212.20	0.00	0.00	0.00	126,801.80	1,268,014.00	1,268,014.00
B77010 - Human Rights	300,000.00	0.00	0.00	82,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	300,000.00	82,000.00
Multi	93,943,733.41	84,564,153.06	56,756,317.66	62,060,087.64	3,281,654.78	4,335,612.68	6,511,882.21	14,844,164.71	160,493,588.06	165,804,018.09
1: This table was created manually on the basis of the information generated by the CRIS reporting module "Chronological Evolution" of Measures/Projects on 1/8/2006										

ANNEX VI Policy mix analysis - coherence

The relations with the Philippines are governed by various policies, the strategic priorities of which are mutually reinforcing. Thus, the essential elements of EU development policy are covered including the principles within which the EU is founded and are common to the Member States.

A new partnership with South East Asia: In line with the core objectives of the Asia wide strategy, this strategy proposed revitalising the EU's relations with ASEAN and the countries of South East Asia. The Commission recognised several reasons for enhanced relations between the two regions, including important political and economic interests; common features and values including diversity and regional integration; and increased interdependence particularly in addressing global challenges such as environmental degradation, new health challenges, terrorism and transnational criminality.

Trade: The European Union is committed to supporting developing countries' efforts to integrate into the trading system to help them reap the benefits of market opening. In recent years, the EU's approach to trade policy has evolved in terms of the scope and the level of ambition sought for both trade and investment liberalisation and rule-making.

ASEAN and the EU share a vital interest in the development of a rules-based multilateral trading system. While their trade with each other is important, trade with third countries continue to outweigh their bilateral trade and needs the legal certainty and the liberalisation that will come with the successful conclusion of the DDA. Co-operation with each other on WTO should therefore be the first priority on the trade agendas of ASEAN and the EU. The 2003 partnership strategy above also covers trade initiatives and initial thinking on a possible future trade agreement with ASEAN.

The DCI Regulation: Another basis for cooperation is European Parliament and Council Regulation (EEC) No.1905/06.. of 18 December 2006 on financial, technical and economic cooperation with the developing countries in Asia and Latin America (DCI). This regulation specifies that the aim of Community development and cooperation policies is human development. The Community attaches utmost importance to the promotion of human rights; support for the process of democratization; good governance, environmental protection, trade liberalization, and strengthening the cultural dimension, by means of an increasing dialogue on political, economic and social issues conducted in mutual interest.

/-The objectives of cooperation are defined in a broad way, to make it possible to intervene in all areas of cooperation covered by the agreements between the Community and the partner countries and under the policy and cooperation guidelines adopted in the relevant fora. The Regulation refers in particular to the following: sustainable development, poverty reduction, the integration of the partner countries in the world economy, trade and investment, regional integration and strengthening the links between the partner regions and the European Union. Similarly, the modernisation and improvement of institutional capacities is included as an essential principle of

cooperation. This will contribute, in particular, to the development and consolidation of democracy and to the respect for respecting human rights and fundamental freedoms.

Development policy: The principal aim of the Community's development policy is to reduce poverty with a view to its eventual eradication. This is grounded on the principle of sustainable, equitable and participatory human and social development. Promotion of human rights, democracy, the rule of law and good governance are an integral part of it. This objective entails support for sustainable economic and social and environmental development, promotion of the gradual integration of the developing countries into the world economy, the creation of productive and decent employment opportunities and a determination to combat inequality.

Coherence for Development: On 12 April 2005, the Commission adopted a Communication on "Policy Coherence for Development – Accelerating progress towards attaining the Millennium Development Goals". In this Communication, the EU reconfirms and strengthens its engagement to effectively deliver and monitor delivery within the given MDG timeframe between now and 2015.

The Commission has identified 11 priority areas where the challenge of attaining synergies with development policy objectives is considered particularly relevant, namely: trade, environment, security, agriculture, fisheries, social dimension of globalisation, employment and decent work, migration, research and innovation, information society, transport and energy.

Food safety - Sanitary and Phyto-sanitary (SPS) legislation: The EU integrated approach to food safety aims to assure a high level of food safety, animal health, animal welfare and plant health within the European Union through coherent farm-to-table measures and adequate monitoring, while ensuring the effective functioning of the internal market. EU SPS legislation has become more complex as the amount of new legislation increases. On the other hand, the EU has made big efforts over the past years to recast part of its SPS legislation dealing with hygiene standards and food and feed controls making it simpler. Moreover the Commission is providing training in 2006 on this new legislation to the Philippines both on fruits and vegetables as well as on fish and fishery products.

The bulk of the import conditions is harmonised EU-wide, however, some are not yet harmonised at EU level, which may lead to confusion and allegations of differential and discriminatory treatment by the Third Country. However, most of these concerns will be overruled by the coming into force of the EC Regulation on food and feed controls (882/2004).

There are many problems in the fishery sector, including the products intended for export. A Commission FVO inspection mission has had a negative outcome and there was need to improve the competence of the competent authorities in addition to more technical problems. Nevertheless the country has yet been able to continue export to the EC. In 2005, a team of two Member States experts has visited the country to provide technical assistance and advice. More technical assistance has been provided under the EC/ITC Asia Trust Fund but it is not yet clear if this will be sufficient.

Assessment: The strategy for the Philippines is consistent with the priorities set out in the above Community policies. These policies also provide dialogue and cooperation mechanisms either at the bilateral and/or regional levels. In particular, the 2003 partnership strategy with South East Asia indicates that the application of which approach depends on the nature of the issues that are being addressed – regional approaches are preferred when economies of scale are evident or when the chances of success are greater within a regional or sub-regional frame. This flexibility however may not always be seen as favourable on the part of the Philippine authorities (in the sense that the activities may not always address their own national priorities, difficulties encountered in tapping regional programmes, etc.)

ANNEX VII Poverty: smaller % of the population but growing numbers

In its recently published Philippine country poverty analysis³⁷, the ADB adopts a multidimensional approach to poverty analysis, based on income and asset deprivation³⁸, which builds on the results of various studies and constitutes the basis for this annex.

Evolution of income poverty in the Philippines

Measurement method

Poverty is measured in the Family Income and Expenditure Surveys (FIES)³⁹, which are undertaken every 3 years by the Philippine National Statistics Office (NSO) since 1985. These surveys measure poverty using two nationally-determined poverty lines i.e. the *food threshold* which is a measure of food needs and the *poverty threshold* which is a measure of food needs and nonfood basic needs⁴⁰. Philippine poverty thresholds differ from the international poverty lines (IPLs) of 1 US\$ or 2 US\$ per day, which are for international comparisons and are to be understood at 1993 purchasing power parity (PPP) prices⁴¹.

Methodological issues

The analysis of the evolution of the poverty incidence over time raises methodological issues, because significant methodological changes were made in the determination of the Philippine poverty threshold (in 1992⁴² and in 2003⁴³). For example, the latter included a new pricing method for the expenditure items which form the basis for determining the poverty line (substitution of ordinary rice to special rice in the minimum food basket). The new methodologies result in significantly lower poverty incidence ratios⁴⁴. Other methodological issues point to a possible underestimation of poverty headcounts. For example urban poverty is measured through a sampling method that excludes families without a permanent and official residence⁴⁵.

Evolution of income poverty

Percentage of Filipino families below the poverty threshold according to different methodologies

	1985	1988	1991	1994	1997	2000	2003
1985 Method	59.0	-	-	-	-	-	-
1992 Method	44.2	40.2	39.9	35.5	31.8	33.7	-
2003 Initially	-	-	-	-	28.1	28.4	-
approved method							
2003 re-visited method	-	-	-	-	-	27.5*	24.7*

*Preliminary estimates, National Statistical Coordination Board website, 25 January 2005

The above table shows that except for the period 1997-2000, poverty incidence expressed as a percentage of families living under the poverty threshold decreases in the Philippines. Families living under the food threshold declined from 12.3% in 2000 to 10.4% in 2003⁴⁶. The same trend can be observed using IPLs.

Poverty incidence is significantly higher when expressed as a percentage of the population living below the poverty threshold (33% and 30.4% in 2000 and 2003 respectively), because families are significantly larger in the poorest segments of the population. Rapid population growth (2.36% per annum) pushes the actual number of poor upwards (from 26.6 million in 1985 to 30.8 million in 2000). In other words, poverty decreases in relative terms but there are more and more poor Filipinos.

Average national figures hide extremely high geographical disparities:

- 1 In 2003, population poverty incidence exceeds the national average in 11 of the country's 17 regions and is over 40% in 7 regions⁴⁷.
- 2 Population poverty incidence has increased in 5 regions between 2000 and 2003.
- 3 Poverty incidence is much higher in rural areas (47% of families in 1985 and 2000) than in urban areas (19.9%).

Finally, poverty is a condition subjectively perceived by the poor themselves. Surveys conducted by Social Welfare Stations (SWS) in 2003 reveal that 62% of families rate themselves as poor⁴⁸.

Causes of poverty

Lack of access to essential capital assets are a major issue in the Philippines:

- 1 *Human capital*. Only 67% of children who enter first grades complete elementary school. Geographical and financial access to health care services is poor.
- 2 *Financial capital*. The poor increasingly spend more than they earn. Access to microfinance is limited.
- 3 *Natural capital*. Environmental indicators are poor in the Philippines. Environment degradation particularly affects the poor. Access to land remains limited⁴⁹.
- 4 *Physical capital*. Many families in the lower 40% income group do not have access to electricity, and access to drinking water, sanitary toilets and house ownership has declined between 1999 and 2002.

However, access to *social capital* is high: 26% of families have at least one member involved in a people's organisation or a NGO.

Overarching causes of poverty include:

- 1 Weak macro-economic management an unattractive investment climate and a loss of international competitiveness.
- 2 Lack of productive and decent employment and income opportunities; low income, the lack of labour rights for certain categories of workers and illegal migration.
- 3 Excessive population growth.
- 4 Governance and security issues.

ANNEX VIII Human Rights

1. Context: The 1987 Philippine Constitution recognises respect for human rights, due process of law and international laws as part of the fundamental law of the land (Declaration of State Policies and Bill of Rights). The same Constitution created a Philippine Commission on Human Rights (PCHR); its Members are appointed by the President for a fixed 7 year term; thus, not totally independent. Budgets are automatically assured by Congress by virtue of the Paris Principle. The PCHR is tasked to provide services to Filipinos (including those residing abroad) through: investigation of all forms of human rights violations involving civil and political rights; the monitor of compliance with international treaty on human rights; visitorial powers over detention facilities. The PCHR recommends measures to Congress re human rights promotion and compensation of victims of HR violations. However, it is hampered by the lack of prosecution powers and poor financial and human resources.

2. UN Treaty Ratification: Most UN human rights conventions have been ratified by the GoP and incorporated into domestic law. Implementation of treaty obligations remains a problem. Even its reporting obligations (to Treaty Monitoring bodies) are delayed. Due to political dynamics, some international conventions have not been ratified by the GoP, such as: Second Optional Protocol to the International Convention on Civil and Political Rights (ICCPR, abolition of death penalty), Optional Protocol to the Convention Against Torture (CAT), the International Criminal Court (ICC).

3. Human Rights Violations: The various Treaty Bodies are mainly concerned by the following human rights violations:

- 1 The lack of appropriate measures to investigate crimes allegedly committed by State security forces and agents, in particular those committed against human rights defenders, journalists (in 2004 and 2005, second only to Iraq for journalists killed) and leaders of indigenous peoples, and the lack of measures taken to prosecute the perpetrators; this situation is conducive to a culture of impunity to flourish.
- 2 Death penalty is imposed on 52 crimes. 19 minors (below 18 years of age) have been sentenced to death and are part of the thousand plus “death row inmates”;
- 3 Indigenous peoples (IPs) displaced by counter-insurgency and mining operations;
- 4 Numerous instances of trafficking of women and children. While a new law was passed, measures are still insufficient to prevent trafficking and provide assistance to the victims;
- 5 The promotion of overseas work whilst lacking a national focal point to provide information and support services for migrating and needy Filipinos, especially women;
- 6 Persistent reports of ill-treatment and abuse (due to lack of a law prohibiting torture), including sexual abuse, in situations of detention and children being detained together with adults a vaguely worded anti-vagrancy law is used to arrest persons without warrant, especially women and children in prostitution, and street children; jail congestion; Child soldiers recruited by insurgent groups; child labour, especially in domestic services.
- 7 For the past years, rape, battering and abuse of women and children (including incest - no specific law) topped the reported cases to the PNP and the DSWD;
- 8 State restriction of availability, access to, and delivery of, the full-range of sexual and reproductive health information and services, including contraception and post-abortion care; 300,000-500,000 women undergo clandestine abortions despite legal sanctions, women undergoing abortion are often denied proper/timely medical services

- 9 Automatic appropriation for debt payments substantially cuts down the national budget for education and other social services (including public health);
- 10 Access for disabled persons not observed even by government agencies/ infrastructures

4. Human Rights Defenders: Various human rights defenders (including advocates for rights of children, women, IPs) have been submitting alternative reports to the various Treaty bodies and providing interim services to vulnerable groups.

ANNEX IX Peace Processes with Communist Groups and Muslim Insurgency

Communist Party of the Philippines (CPP) / New People's Army (NPA)

The CPP/NPA, result of the first split of the Left movement, emerged as a revolutionary guerrilla group during the worldwide surge of communist armed groups in the late 1960s. China provided material support from 1969 to 1976, the period where the communist insurgency gained momentum. With the initial aim to overthrow the government to implement a communist system, it maintained its struggle to fight “US imperialism” and the domestic political and business elite.

Currently the NPA derives its funding mainly through extortion of local businesses and foreign companies. Having been active for 36 years, the CPP/NPA has established itself, not only as an armed group, but as a social movement, recruiting its members mainly from the impoverished rural population, pushing for land reform and engaging with their base communities. Even though the government rightly accuses the NPA of pursuing criminal and terrorist activities, the feudal structure of Philippine society with its protracted inequality, and the bleak future for most of the rural Filipino youth can be seen as the underlying cause for the existence and persistence of the communist insurgency.

In early 2005, the NPA comprised around 8200 combatants, with presence in 70 out of 79 provinces and strongholds in Mindoro, Mindanao, Luzon, Bicol, Quezon Province and Isabella. It appears to be somewhat fragmented, with three assassinations of communist breakaway movement leaders undertaken by NPA in the period of 2000-2004.

Peace talks between the Government (GoP) and the National Democratic Front (NDF), the political arm of the movement comprising both CPP and NPA, started in 1992 and led to an agreement to open negotiations on human rights, socio-economic reforms, poverty, political and constitutional reform, and cessation of hostilities. Peace talks were terminated by NDF during the Estrada Administration and reconstituted under auspice of the Norwegian government in Oslo in April and June, 2001. Yet, the talks were suspended by the Government, due to congratulatory statements issued by the NDF to the NPA on the political assassination of outgoing congressman Rodolfo Aguinaldo.

In August and September 2002, the CPP, NPA and self-exiled leader Jose Maria Sison were placed on the US and EU terrorist lists. After 2½ years of recess, the two sides resumed formal talks in Oslo in February 2004. A Joint Statement was signed, where the two parties agreed that effective measures should be undertaken to resolve the outstanding issue of the terrorist listing. A second and third round of talks was conducted in March-April and June, 2004. During the latter, the NDF demanded the US and the EU to remove the CPP/NPA from their terrorist lists, in order for the negotiations to proceed satisfactorily. Dialogue was thereafter unilaterally suspended by NDF in August 2004, claiming that the Government was not committed to push for the delisting of the communist groups from the US and EU terrorist lists. The Joint Secretariat stopped operating but was not dissolved.

The GoP released 113 out of 121 political prisoners after the disruption of the talks in 2004, but has not openly called for the delisting of CPP/NPA. 6 CPP members were elected into Congress in May 2004. A Committee on Peace, Reconciliation and Unity, chaired by NDF leader Satur Ocampo and comprising a representative from the MNLF, was created, but negotiating positions seem too far apart for imminent progress on peace negotiations to occur.

Moro National Liberation Front (MNLF) / Moro Islamic Liberation Front (MILF)

The conflict in Mindanao has historical roots dating back to the arrival of the Spanish in the 16th century. In the early 1970s, resistance to Marcos rule and massacres of Muslims to justify a “State of Emergency”, to increasing Christian settlement and to large-scale logging and mining activities, was channelled through the creation of the MNLF, who fought for an independent Muslim state in Mindanao.

A first peace agreement with the MNLF was signed in 1976 in Tripoli, entailing a measure of self-rule for areas of Mindanao where Moros predominantly lived, but was never properly implemented in the eyes of the Moro group, which refused to disarm. In 1977, the MILF emerged as a dissident group of MNLF and continued the armed struggle after the latter signed a final peace agreement with the GoP in 1996. The structural causes for Muslim insurgency should not only be seen in religion, but more so in the constant neglect of the Mindanao region by central government since independence and uneven access to land. This translates into protracted poverty and lack of opportunities for the Moro population, which feed into animosities against the government and Catholicism as a symbol of century old oppression.

By the end of 2004, the MILF comprised around 11,000 members operating mainly in Central Mindanao. By entering into peace talks with the Government since 2001, the MILF implicitly abandoned its struggle for an independent state, but agreed to find a solution entailing increased autonomy for the Bangsamoro people. The MILF is not classified as a terrorist group, neither nationally nor internationally. It appears to suffer from fragmentation, as breakaway groups – from which the MILF leadership officially distances itself - have sporadically clashed with Government troops throughout the past years. Informed sources confirm that 2 MILF leaders with approximately 2,200 combatants were operating separately from MILF chairman Murad, as of February 2005.

The GoP–MNLF peace agreement was signed in Jakarta in August 1996, establishing a Special Zone of Peace and Development in the Southern Philippines under chairmanship of the MNLF, composed of 14 provinces representing around 23% of the total land area and 14% of the total population in the Philippines. Less than a year later, the MILF agreed on a ceasefire with the GoP that ended when President Estrada declared an “all-out war policy” towards MILF in April 2000. In August 2001, peace talks resumed under President Arroyo and both sides agreed to implement the 1976 Tripoli Peace Agreement. The Agreement comprises security, rehabilitation and ancestral domain issues (mainly rights on land and natural resources). Both parties signed the Agreement’s implementing guidelines on security in 2001. In May 2002, the implementing guidelines on humanitarian rehabilitation and development were signed. Talks were brought to a halt in February 2003 when the military launched an assault on MILF-controlled territories in

pursuit of terrorist elements. After MILF issued a statement rejecting terrorism, the military withdrew from MILF headquarters, and a new formal ceasefire agreement was signed in August 2003. Exploratory talks were held under the auspices of the Malaysian Government, and a Joint Ceasefire Coordinating Committee was tasked to monitor the agreement.

Resumption of formal peace talks was deferred throughout the years 2003 and 2004. In October 2004, a 60-member International Monitoring Team (with members from Brunei, Malaysia and Libya) was deployed to Mindanao with a mandate to monitor the effective implementation of the GoP-MILF ceasefire for the duration of one year. Sporadic skirmishes between the military and MILF elements occurred in 2004 and 2005, with a serious clash in Maguindanao in January 2005. Yet, these events did not hamper the official GoP position to continue peace negotiations, as the MILF leadership formally distanced itself from the incidents.

Exploratory informal peace talks have been held in April 2005 and February 2006 in Malaysia, which dwelled on the issue of ancestral domain, the final agenda topic of the 2001 Tripoli Peace Agreement. Both GoP and MILF expressed deep satisfaction over the results of the meeting. However, both parties also agree that more technical level discussions on this crucial matter will be required to exhaust all possible consensus points before the start of formal negotiations. Despite stated interest from both sides to resume formal peace talks, it remains unclear if and when a final consensus on ancestral domain will be reached.

ANNEX X Indigenous Peoples

Legal Framework: The rights of indigenous peoples in the Philippines as defined in Republic Act 8371 or the IPRA Law of 1997⁵⁰ is anchored on the recognition and respect of five (5) basic rights, namely: (a) rights to ancestral lands and domains; (b) the right to self-governance; (c) social justice and human rights; (d) right to protection and preservation of indigenous culture, traditions and institutions; and (e) right to basic services. A National Commission on IP – composed of tribal members – awards “ancestral domain lands” to IP on the basis of communal rather than individual ownership, impeding the sale of the lands by tribal leaders. Legislation is not fully implemented because of opposition from particular mining and agri-business interests.

Challenges: IPs account for approximately 16% of total population and live primarily in the mountainous areas of northern and central Luzon and in Mindanao. No specific laws discriminate against IPs, but the remoteness of the areas that many inhabit and cultural bias hamper their full integration into society. Specific concerns include:

- On Ancestral Domain and Lands: conceptual and physical overlaps with agrarian reform, community forest management, protected biodiversity, mineral and other special “areas” defined by the government. The issue of land rights and ancestral domain remain a contentious issue in the peace negotiation between the GOP and MILF. This underscores that the greatest potential threat to the peace and order situation in Mindanao is conflict over land and land-related exploration and exploitation rights.

- On Basic Services: There is a need to ensure that government approach to service delivery is sensitive to indigenous peoples’ culture, tradition and institutions. National and local governments should also be enabled to understand the indigenous concepts of development, resource-use and management and appropriateness of established structures and processes. IP children suffer from lack of basic services, health and education. A report by the Department of Education revealed that IP children were falling behind in the quality of education.

- On Social Justice and Human Rights: The UN Special Rapporteur mentions that various forms of harassment and intimidation committed against the IPs are directly related to conflicts in land and suppression of their ancestral domain and rights. It is important therefore to promote peace in the IP communities by ensuring that they are able to avail of the same rights and protection and privileges that all other Filipinos in general are able to enjoy.

- On self- governance: IPs in general, resist projects and programs that are externally determined and threaten their ancestral domain and land rights and cultural heritage. There is a need to strengthen mechanisms for meaningful participation of the IPs including their capacity for self-governance.

- On conflict: IP suffer excessively from armed conflict since they often live in mountain areas where different guerrillas operate.

ANNEX XI Decentralisation and Local Governance

Situation Analysis: The enactment of the Local Government Code in 1991 devolved the responsibility for the delivery of many basic and infrastructure services to the Local Government Units (LGUs). This devolution came with some form of fund transfers from the national government to the LGUs called the Internal Revenue Allotment (IRA), although not always with the required amount or know-how transfer to ensure effective decentralisation of services. In the past 13 years of implementation of the Local Government Code, there have been significant changes in the way LGUs manage their local affairs and in the way national government relates with LGUs and in the way people, through civil society organisations (CSOs) participate in local governance. Many LGUs have also developed innovative practices in development planning in consideration of economic, environmental, social and cultural factors. However, such gains are not enough to achieve widespread progress and genuine decentralisation. Many parts of the country remain poor and the population deprived of basic social services. This may be attributed primarily to the limited IRA received by the LGUs. The IRA was low (40% of the internal taxes collected by the national government) and was not automatically given to the LGUs. In addition, there is an uneven level of capacity and capability of both civil society organisations and LGUs in good governance (e.g., management functions, technical skills in fiscal management, land use planning, resource valuation, policy development, etc.). The MTPDP acknowledges the key role LGUs should play in achieving the national priority agenda and recognizes the importance of good governance in addressing poverty. However, most of the MTPDP measures are focused on developing infrastructures rather than on capacity-building of LGUs. In the march 2005 Philippines Development Forum (PDF), Decentralisation and Local Governance was identified as a key area of concern to foster the partnership between national government and LGUs towards national socio-economic development.

Challenges: Some of the key issues identified in the PDF were:

a.) Local Governance Framework

- Need to harmonise capacity-building efforts for LGUs, including setting up a sustainable mechanism for rationalization of capacity building activities;
- Need to institutionalise performance benchmarking systems; Need to clarify roles between national line agencies and LGUs for the effective delivery of services (e.g., in health, social services, etc.).

b.) Local Finance

- Need to consider well-targeted performance grants without creating moral hazards (i.e., dependency on grants);
- Need to explore untapped LGU revenue base (e.g, centralised land valuation, privatisation of assets);
- Need to harmonise central government financial institutions on-lending terms of funds sourced from Official Development Assistance (ODA);
- Need to promote anti-corruption practices at the local level.

c.) Legal Framework:

Need to conduct a broad review of the implementation of the Local Government Code particularly the review of the IRA formula to enable the LGUs to cover the cost of devolved functions

ANNEX XII

Disaster Preparedness and Prevention in the Philippines

The Philippines is considered one of the most disaster prone countries in the world. It ranks 4th in the world listing of high risk countries in terms of natural disasters, such as typhoons, earthquakes, volcanic eruptions, floods, tsunamis, landslides and drought. Annually, the country is swept by an average of 25 typhoons that causes flooding & landslides. It is surrounded by six major trenches and thousands of kilometres of fault lines. It also lies along the “Pacific Ring of Fire” with 200 volcanoes distributed along five volcanic belts, 21 are considered active. Man-made disasters also place the Philippines among the high risk countries resulting from armed conflict/militarization/terrorist incidents, deforestation, mining, fire, pollution, development aggression.

Under the law (PD1566), each LGU is mandated to have its own Disaster Management Plans (DMP) with the National Disaster Coordinating Council being the lead agency. Although the Philippines has built up a systematic method of responding to disasters down from the national to the local level and has built a network of disaster response organizations with linkages to various international and private funding sources, disaster management in the Philippine context is basically just response and relief and very little on reducing risk, mitigation and preparedness (i.e. appropriate land-use planning, construction, other preventive measures to avoid disaster prone conditions). Many poor are located in rural areas and heavily dependent on agriculture, a potentially highly hazard-vulnerable occupation.

The NDCC is the highest policy making, coordinating & supervising body at the national level. It recommends the declaration of state of calamity and the release of national calamity fund. Under the Local Government Code, 5% of the internal revenue allotment shall be set aside for relief, rehabilitation, reconstruction during the budget year. The impact of these disasters costs the government an average of PHP15 billion per year in direct damages, or more than 0.5% of the national GDP. The existing financing strategy and funding priorities combined with very limited flexibility in the national budget (due to high levels of non-discretionary spending) leave the government highly exposed to major catastrophe. It is important that a national framework for comprehensive disaster risk management be prepared and implemented that would provide for political leadership and policy support at the highest levels, while facilitating the active engagement and implementation of all stakeholders at the national, local and household levels. The Philippine system tends to be more of a centralized top-down administrative system than a community-based system and there are few incentives for local level initiatives.

In July 2001, House Bill 221 – ‘Streamlining/Strengthening the Phil. DPP Capability’ was filed which however, offered little provisions for preparedness. In Sept. 2003, House Bill 6376 was sponsored to strengthen the capacity of communities to develop disaster resiliency and propose the creation of a separate government body to handle the country’s disaster management work. With the two House Bills filed in Congress, the Phil. Mgmt. Disaster Forum, NGOs, DM practitioners, the academe and health organizations have been lobbying to push for a comprehensive and pro-people disaster management system in the country and the need to institute legislative changes in the present disaster management system. Institutionalizing and mainstreaming DPP into development is likewise deemed essential.

ANNEX XIII Risk analysis and Three-Case Scenario for the Philippines (2007-2013)

The time horizon of the CSP is nearly 8 years from the present situation which makes a forecast of the future difficult, if not impossible and a relevant analysis of the risks a challenging task. Use of a three case scenario model is the suggested response to this situation (optimistic, muddling through and pessimistic scenario). The proposed strategy tries to cater for all three scenarios through a robust approach but it is however not risk-free. The major risks for the country are:

- 1 Macroeconomic instability
- 2 Terrorist threats and lack of progress in the peace process in Mindanao
- 3 Lack of reform efforts in government
- 4 Continued population growth
- 5 Anti migration moves from countries currently receiving Philippines overseas workers

More on these risks can be found in the relevant chapters and in the CSP. The EC will in consultation with other donors try through continuous dialogue with the Filipino authorities make them aware of the risks and encourage them to take appropriate measures to minimize these risks. This should be facilitated by the EC leading role in sector policy approaches.

The Delegation will also need to monitor permanently risk and crisis indicators as well as critical assumptions of the country strategy and if necessary adjust the focus of its programmes or even its response strategy.

The various scenarios envisaged are described hereafter.

1. Optimistic scenario -> 10% likelihood

ASSUMPTIONS

Successful political and economic reforms

Medium term fiscal stability

Continued high economic growth on per capita basis

More equitable income distribution

Significant reduction of poverty

Stable supply of reasonably priced energy and fuel

Increased trade and investment flows

Increased competitiveness

Improved governance

Substantial reduction of population growth

Reduced brain drain

Improved health and education indicators

Sustainable peace with rebel groups

Integration of environmental concerns into all policies

INDICATORS

Automation of the electoral process, party system strengthened, effective bureaucratic streamlining, successful implementation of agrarian reform programme, unemployment rate decreased from 12% in 2004 to 8.9% by 2010, clear separation of State and Religion issues.

A balanced budget is reached and public debt to GDP is lowered to 90% by 2010.

GDP growth is increased to a sustainable 7%.

Gini coefficient going back to 0.40, minimum wage increase

MDG on poverty reduction is met, the poverty incidence is decreased to 17% (2010), proportion of families below subsistence threshold is decreased to 8.9% by 2010, focused and increased development assistance to Mindanao.

Energy supply covers 100% of families, stable prices avoid social unrest and increase political stability.

Investment rate increased to at least 28% of GDP, increased exports to US\$50 billion, savings to GDP achieve 30%.

2 million hectares of agri-business land developed, 3 million entrepreneurs supported by government mechanisms, implementation of the National SME Development Agenda.

Capacity and participation of LGUs in providing public services is increased, problem of court delays is tackled, Barangay Justice System is strengthened, high government and military officials are sentenced for corruption charges, journalists killing cease

Reduction of population growth rate to 2.00% in 2010, 60% of couples practising responsible parenthood, accessibility of contraceptives at the local level.

Enabling the creation of 10 million jobs, reforms in the health sector induce high skilled medical practitioners to stay in the country.

Provision of electricity and water to all Barangays in the country, the problem of teacher/education quality is addressed, 3000 school buildings are constructed, tuberculosis incidence is significantly reduced, successful implementation of the government's Health Sector Reform Agenda.

Peace agreement with MILF in place, peace negotiations resumed with NDF, marginalisation of Abu Sayyaf, rehabilitation and development of conflict areas.

Successful implementation of logging ban, decongestion of Metro Manila, land area covered by forests increases to 1990 level of 21-25%, responsible mining and logging practices imposed.

2. Muddling-through

-> 60% likelihood

ASSUMPTIONS

Some political and economic reforms

Medium term fiscal instability

Low economic growth on per capita basis
Unchanged income distribution

Slight reduction of poverty

Relative stable supply of more expensive energy and fuel

Stable trade and investment flows

Stable competitiveness

Slightly improved governance

Small reduction of population growth

Continuous brain drain

Stable health and education indicators

Peace with some rebel groups

Reactive environmental policies

INDICATORS

Half of the tax bills proposed by the government are belatedly passed by Congress, privatisation of the National Power Corporation to lower public sector deficit pushes through, ODA assistance does not avail of its full potential due to slow pace and low quality of reforms.

Fiscal deficit remains larger than -3% of GDP, government revenues increase by 4% per year and not by the needed 15%, tax collection remains low, major economic instability avoided mainly thanks to constant OFW remittances.

GNP per capita growing by 1% every year.

Gini coefficient remaining high at 0.46 with possible negative effects on economic growth, conflict reduction and political stability

Poverty among families drops from 24.7% in 2003 to 18% in 2010, on-going implementation of the Comprehensive and Integrated Delivery of Social Services programme, no substantial increase in development assistance to Mindanao due to prolonged peace negotiations between the government and MILF.

Energy supply covers 80% of families. Despite of rising oil prices and financial stress of the power sector, the government finds alternative measures to prevent major economic instability and to avoid that consumers pay for the whole price increase.

Investment to GDP growth continues to be an average of 19%, exports remain around US\$38 billion, savings rate remains at 19% of GDP.

Expansion of micro-finance initiatives for SMEs, use of comparative advantage in the electronics business and in business process outsourcing (call centres), new investments in mining.

Improved mechanisms to fight tax evasion, graft and smuggling in place, conviction rate in corruption cases increases slightly from the 14% registered in 2005, lack of reform in the criminal justice system.

Population growth rate from 2.34% in 2000 declines to 2.24%, 50% of couples practice responsible parenthood.

Steady migration flow of 800,000 deployments per year, increased training and deployment of high skilled workers.

AIDS prevalence is contained to 1% of population, access to safe water supply remains 80%, advancement in decentralisation of the health system, government's Schools First Initiative is implemented to improve basic education.

Resumption of formal peace talks and eventual peace agreement with MILF, low intensity conflict with NPA, continued military struggle against terrorist groups.

Continuing slash-and-burn agriculture and illegal logging, risk of landslides and flooding in relation with typhoons remains high.

3. Crisis and instability

-> 30% likelihood

ASSUMPTIONS

Absence of significant political and economic reforms

Fiscal crisis

Negative economic growth on per capita basis

Worsening income distribution

Poverty increase

Unstable supply of highly expensive energy and fuel

Declining trade and investment flows

Declining competitiveness

Worsening governance

Continuous population growth

Accelerated brain drain

Worsening health and education indicators

Intensification of armed conflict

Reduced environmental policies

INDICATORS

Paralysis within the state decision-making structures due to lacking party discipline, pork barrel legislation, perpetuation of political and business dynasties, and corruption.

Outstanding public debt surpasses 150% of GDP, excessive losses in government-owned or controlled corporations widen the public sector deficit. In worst case, the government stops servicing its foreign debt, thereby generating major economic instability.

Triggered by economic stagnation, high inequality and high population growth. Tax payers reduced.

Leads to deeper ethnic rifts in Mindanao and more social and political unrest among the impoverished groups throughout the country.

Official poverty incidence of 34% in 2004 increases to 40%, an intensified armed conflict in Mindanao leads to increased displacement and thus higher poverty, marginalisation of indigenous groups by economic encroachment.

Regular blackouts, rising inflation due to high international oil prices.

Increased armed conflict, political instability and poor economic performance lead to further downgrading by global credit rating agencies and thus to reduced investment flows.

Declining level of English language hampers advantage in the service outsourcing market, low investments in education lead to a lower skilled workforce, heavy regulatory system increases the burden of conducting business in the country.

No effective civil service reform to address bloated bureaucracy. Public perception of endemic corruption leads to fewer investments and to apathy among the populace. Organised crime activities rise.

Growth rate of 2.36%, reaching more than 100 million Filipinos in 2015. Negative effect on GDP per capita, on the environment, unemployment, migration, poverty and political instability.

Destabilising migration flows due to population growth. Brain drain also from rural to urban areas.

Net enrolment rate in primary education decreases due to less access to schools. Reduction in the number of fully immunised children due to government's fiscal problem. Persistently high maternal mortality rate, breakout of HIV/AIDS epidemic.

Peace talks with MILF and NPA remain stalled, MNLF and MILF splinter groups gain importance and create strong alliances with Abu Sayyaf and Jemaah Islamiyah, terrorist attacks in large cities intensify, probability of a military coup increases.

Continuing decrease of land area covered by forest to 15% by 2010, decreasing access to freshwater resources leads to conflicts between communities, erosion and destruction of cropland mainly due to higher population densities.

ANNEX XIV Philippines at a glance

The status of the country as to the likely achievement of the Millennium Development Goals at a glance

In October 2006, *United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific UNESCAP*, the *United Nations Development Programme UNDP* and the *Asian Development Bank ADP* have issued a report “Millennium Development Goals: Progress in Asia and the Pacific 2006”. This report is the latest update on the progress towards MDGs in Asia and the Pacific. It highlights the region's achievements and exposes issues on which much work remains to be done. The report looks in a more holistic way at overall country progress by assessing absolute MDG indicators in addition to MDG targets.

The report classifies the progress made by each country into 4 categories

- *Early achiever* — Has already met the target
- ▲ *On track* — Expected to hit the target by 2015
- *Off track — Slow* — Expected to hit the target, but after 2015
- ▼ *Off track — Regressing* — Slipping backwards, or stagnating

Goal	1	2	3	4	6	7																
	\$1/day poverty Underweight children Primary enrollment Reaching grade 5 Primary completion rate Gender primary Gender secondary Gender tertiary Under-5 mortality Infant mortality HIV prevalence TBC prevalence TBC death rate Forest cover Protected area CO ₂ emissions ODP CFC consumption Water urban Water rural Sanitation urban Sanitation rural																					
Philippines																						

General Data

Population ¹	86 Million (by sex, 42.7M females, 43.3 M males; by region, 56% Luzon, 24% Mindanao, 20% Visayas)
Indigenous Peoples/Ethno-linguistic Communities ¹	15-20% of population (about 140 groups); 53% in Mindanao
Religion	Roman Catholic 83%, Protestant 9%, Muslim 5%, Buddhist and others 3%
Land area	300,000 sq. km.
Population density	287 per sq. km.
Annual Population growth rate	2.36% per year (or 5,000 babies are born every day)
Contraceptive Prevalence Rate (CPR, % of married women only) ³	48.9 % (33.4% modern methods, 15.5% traditional methods)
Life expectancy at birth	69.8 years (70.1 females, 64.1 males)
Non-literacy rate (% of population age 15+) ⁴	7% (3.2 M females, 3.1 M Males)
Human Development Index (ranking of 175) ⁵	84
Gender Development Index (GDI) ⁴	63
Corruption Perception Index ⁶	111 th out of 146
GNI/capita (US\$, Atlas method) ⁷	1,080
GDP (current US\$) ⁸	80.6 billion
FDI, net inflows (current US\$) ⁸	1.1 billion
FDI/capita ⁸	13.8
Geopolitical Divisions	17 Regions, 79 Provinces, 117 Cities, 1,500 Municipalities, 41,975 Barangays
MDG Indicators	
Proportion of population living below US\$1/day ¹⁰	15.5%
Prevalence of underweight children (under 5)	28.1% females, 27.2% males
Net enrolment ratio in primary education	93 %
Primary completion rate	90 %
Ratio of girls to boys in primary, secondary, tertiary education ¹	Primary %:39.2 females, 42.3 males Secondary %:34.3 females, 33.5 males Tertiary%:12.3 females, 11.7 males (level of completion)
Under 5 mortality rate(per 1000 live births)	37.0 (my data say 40)-GoP 2002-2004) – from WB 2003 data
Proportion of 1 year old children immunised against measles%	81.7
Proportion of births attended by skilled health personnel%	58.0
HIV prevalence among 15-24 year old pregnant women %	0.06
Proportion of population with sustainable access to improved water % ⁷	86
Macroeconomic & Public Expenditure Indicators in 2003	
GDP Growth (annual) %	4.5
Investment/GDP %	19.3
Exports/GDP %	48.9
Imports/GDP %	49.4
FDI/GDP %	1.4
Debt service/GDP	10
Inflation rate %	3.1
Unemployment %	10.2
People living on less than US\$2/day %	47
Public expenditure indicators	
Govt expenditure/GDP %	19.3
Health expenditure/Total Govt expenditure %	2
Education expenditure/Total govt expenditure %	17
Debt service/ Total govt expenditure %	51
Gini coefficient	0.46

ANNEX XV

Key components of the MTPDP

Part 1: Economic growth and job creation. The MTPDP identifies nine areas that will spur economic growth and create jobs, namely: a) trade and investment, b) agribusiness, c) environment and natural resources, d) housing construction, e) tourism, f) infrastructure, g) fiscal strength, h) financial strength, and i) labour. Special emphasis was given to the promotion of SMEs, which will contribute to the realisation of the job targets as well as contribute to economic growth and poverty reduction. The Plan aims to create three million micro-enterprises and provide them with credit, technology and marketing support. Another key strategy for job generation is the development of two million hectares of new lands for agri-business that is expected to generate two million new jobs and at the same time enhance the productivity and incomes of Filipino farmers. According to the Plan, labour policies should further be guided by the principles of providing decent and productive employment, i.e. adequate income is generated, rights at work are protected, social protection is provided for, and participation in the democratic process is guaranteed through tripartism and social dialogue.

Part 2: Energy Independence and Power Sector Reforms. The Plan aims to pursue greater energy independence through increased oil and gas exploration, development of renewable energy and expanded use of natural gas. Power sector reforms shall include reduction of electricity rates, resolving the problem of the losses of the National Power Corporation and encourage private sector participation in power generation.

Part 3: Social Justice and Basic Needs. This section is divided into two main areas: a) addressing basic needs, and b) responding to the issues related to achieving national harmony (i.e. automated elections, the peace process, healing the wounds of EDSA, peace and order and the rule of law). Addressing the basic needs refers to the anti-poverty measures outlined in the Plan, which revolve around five goals: a) enhanced livelihood activities through credit support and capacity building, b) asset reform that includes agrarian reform and ancestral domain issues, c) improved accessibility and affordability of essential services including clean water and health care and reducing by half the cost of medicines, d) protection of the vulnerable (i.e. children, youth with special needs, women in difficult circumstances, persons with disabilities and the elderly), and e) empowerment of the poor through the government pro-poor programs.

Part 4: Education and Youth Opportunity. The Plan addresses three areas, namely education, science and technology and culture. On education, the Plan sets seven goals namely, a) provide standardized early childhood education, b) close the classroom gap, c) install distance learning in 500 (initial) conflict areas in cooperation with LGUs and NGOs, d) revise education curriculum to upgrade mathematics, science and English learning, e) provide computers in every public high school through inter-agency collaborations, f) promote school-based management by empowering LGUs, communities, parents and teachers, and g) rationalize the basic education budget.

Part 5: Anti-corruption and Good Governance. The Plan focuses on a) anti-corruption, b) bureaucratic reforms, c) defence reforms, d) foreign policy, and e) constitutional reforms.

ANNEX XVI The Philippines' MDG Progress Report

The Philippines' MDG progress report published in June 2005 showed that the country has made several strides towards the attainment of the MDGs. The report indicated that the Philippines will likely achieve the targets on reducing extreme poverty, child mortality and incidence of tuberculosis, malaria and HIV/AIDS as well as improving dietary requirement, gender equality in education, and access to safe drinking water. However, the country will still be faced with the challenge of closing the gaps in meeting the targets for maternal health, access to reproductive health services, nutrition and primary education. The depletion of the country's natural resource base continues to be a significant threat.

Several cross-cutting issues and concerns were identified that hampered the attainment of the MDGs, which are the i) wide disparities across regions, ii) need to increase resource allocation for MDG-related programs and projects, iii) full/stricter implementation of laws and ensure passage of MDG-supportive bills, iv) need to strengthen monitoring and implementation, v) need to scale-up campaign for localization, vi) need to develop an advocacy plan, and vii) need to intensify multi-sectoral partnership and collaboration.

Cognizant of the country's commitment to the MDGs, the government has mainstreamed the MDGs in its Medium Term Philippine Development Plan (MTPDP) 2004-2010. The MDGs are also mirrored in the President's ten-point pro-poor agenda which aim to shore up the economy, uplift the lives of the Filipinos, strengthen democracy and foster peace and security.

The following table from the Second Philippines Progress Report on the Millennium Development Goals, June 2005, summarizes the rate of progress of the Philippine MDGs.

MDG	Baseline (1990 or year closest to 1990)	Current Level (2002/2004)	Target by 2015 1/	Probability of Attaining the Targets 2/
Eradicate extreme poverty and hunger				
Proportion of population below the				
Subsistence threshold	24.3 a	13.8 d	12.15	High
Poverty threshold	45.3 a	30.4 d	22.65	High
Proportion of families below the:				
Subsistence threshold	20.4 a	10.4 d	10.2	High
Poverty threshold	39.9 a	24.7 d	19.95	High
Proportion of households with per capita	69.4 b	56.9	34.7	High
Intake below 100% dietary energy				
Promote gender equality and empower women				
Ratio of girls to 100 boys				
Elementary Education	95.8 c	101.8 e	100	High
Secondary Education	104.5 c	115.9 e	100	High

Reduce child mortality				
Under 5-mortality rate (per 1,000 children)	80	40	26.7	High
Infant mortality rate (per 1,000 live births)	57	29	19	High
Halt and begin to reverse the incidence of malaria & other diseases				
HIV prevalence	< 1%	< 1%	< 1%	High
Malaria morbidity rate (per 100,000 pop)	123	48	24.2	High
Ensure environmental sustainability				
Proportion of families with access to safe drinking water	73.7	80	86.8	High
Eradicate extreme poverty and hunger				
% underweight among 0-5 years old children	34.5	27.6	17.25	Medium
Achieve universal primary education				
Elementary participation rate ³	85.1 ^a	90.05	100	Medium
Improve maternal health				
Maternal mortality rate	209	172 ^c	52.2	Medium
Increase access to RH services				
Contraceptive prevalence rate	40 ^b	48.9	70	Medium
Achieve universal primary education				
Elementary cohort survival rate	68.4 ^a	69.8	83.3	Low

Notes:

1. 2015 target is based on 1990 estimate or the closest year when the data is available.

2. Target by 2010 is based on the MTPDP 2004-2010.

3. Based on Education for all – DepEd targets.

a/ 1991: Uses the old methodology considering special rice in the menu and using regional prices; family size is six.

b/ 1993

c/ 1996

d/ 1998

e/ Based on preliminary estimates of DepEd.

ANNEX XVII Map of the Philippines

