

Danmarks internationale indsats

Betænk. 1252



Rapport fra et tværministerielt udvalg
Finansministeriet
Juni 1993

Danmarks internationale indsats

Finansministeriet, Budgetdepartementet, juni 1993

Bu 00-4-bet.

Betænkning nr. 1252

ISBN: 87-503-9769-9

Omslag: Kontrapunkt

Tryk: Schultz Grafisk

Oplag: 4.000

Pris: 100 kr. inkl. moms

Publikationen kan bestilles telefonisk hos:

Schultz Information

Herstedvang 10

2620 Albertslund

Tlf.: 43 63 23 00

eller afhentes hos:

Schultz Information

Vognmagergade 7

1120 København K

Henvendelse om publikationen kan i øvrigt ske til:

Finansministeriet

Christiansborg Slotsplads 1

1218 København K

Tlf.: 33 92 33 33

Indhold

Kapitel 1. Udvalgets nedsættelse og arbejde	7
1.1. Indledning	7
1.2. Udvalgets sammensætning	8
1.3. Udvalgets kommissorium	9
1.4. Udvalgets arbejde	9
1.5. Oversigt over rapporten	10
Kapitel 2. Sammenfatning og udvalgets anbefalinger	13
2.1. Indledning	13
2.2. Hovedområderne i Danmarks internationale indsats	14
2.3. Udviklingen i Danmarks internationale indsats	17
2.4. Handlingsplan for den internationale miljø- og katastroferammede	22
2.5. Den fredsskabende og -bevarende indsats	25
2.6. Øststøtteindsatsen	26
2.7. Oversigt over udvalgets anbefalinger	29
Kapitel 3. Danmarks internationale indsats og den udgiftspolitiske prioritering	31
3.1. Indledning	31
3.2. Principper bag den danske indsats	32
3.3. Omfanget af Danmarks internationale indsats	34
3.4. Hovedindsatsområder	36
3.5. Den udgiftspolitiske samordning	46
Kapitel 4. Muligheder for en mere effektiv international indsats og administration	49
4.1. Indledning	49
4.2. Udviklingsbistanden	50
4.3. Miljø- og katastrofeindsatsen	53
4.4. Fredsbevarende operationer	56
4.5. Støtten til Central- og Østeuropa	56
4.6. Administrative ressourcer	62

Kapitel 5. Bistand til udviklingslandene	69
5.1. Indledning	69
5.2. Målsætninger og principper for udviklingsbistanden	70
5.3. Udviklingsbistandens tilrettelæggelse	73
5.4. Den bilaterale bistand	78
5.5. Den multilaterale bistand	82
5.6. Evaluering af udviklingsbistanden	86
5.7. Udviklingsbistanden i de kommende år	88
5.8. De generelle retningslinjer	93
 Kapitel 6. International miljø- og katastrofe indsats. Handlingsplan	97
6.1. Indledning	97
6.2. Baggrunden for miljø- og katastroferammen	98
6.3. Målsætningen for den nye ramme	101
6.4. Opbygningen af den nye ramme	102
6.5. Internationale miljøindsatser under rammen	104
6.6. Internationale katastrofeindsatser under rammen	111
6.7. Den udgiftspolitiske samordning og administration af rammen	114
 Kapitel 7. Bidrag til og medvirken i den internationale fredsbevarende og -skabende indsats	117
7.1. Indledning	117
7.2. Regelgrundlag	118
7.3. Omfang og fordeling	119
7.4. Uddybende om de enkelte elementer i forsvarets internationale indsats	123
7.5. Redningsberedskabets internationale indsats	124
7.6. Forsvarets internationale indsats i fremtiden	128
 Kapitel 8. Flygtningeindsatsen	131
8.1. Indledning	131
8.2. Danmarks internationale forpligtelser	132
8.3. Administration af flygtningeindsatsen	134
8.4. Antal asylansøgere og flygtninge, der omfattes af Danmarks indsats på flygtningeområdet	135
8.5. Den danske flygtningeindsats: finansiering og udgiftsniveau	139
8.6. Uddybende om indsatsen uden for landets grænser	145
8.7. Flygtningeindsatsen i fremtiden	149

Kapitel 9. Støtte til Central- og Østeuropa mv.	153
9.1. Indledning	153
9.2. Målsætninger med øststøtten	154
9.3. Omfanget af den danske øststøtte	155
9.4. Erhvervs- og miljørelaterede ordninger	164
9.5. Teknisk bistand og uddannelse- samt træningsordninger	171
9.6. Humanitær bistand, gavebistand mv.	177
9.7. Vurdering af Øststøtten	180
9.8. Den fremtidige tilrettelæggelse af øststøtteindsatsen	184
 Appendix til kapitel 9. Multilateral Øststøtte	 189
A.1. EF-initiativer	189
A.2. Makroøkonomisk støtte	191
A.3. Nordiske støtteordninger	194
A.4. Øvrige multilaterale foranstaltninger	198
A.5. Koordinering af den internationale indsats	202

Kapitel 1. Udvalgets nedsættelse og arbejde

1.1. Indledning

I de senere år er der sket en betydelig stigning i udgifterne til Danmarks internationale udviklingsbistand, til den internationale miljø- og katastrofebistand, herunder den fredsbevarende og -skabende indsats, til den internationale flygtningeindsats, samt til støtten til Central- og Østeuropa mv.

I 1988 udgjorde udgifterne knap 8 mia.kr., mens der for 1993 regnes med et samlet udgiftsomfang i størrelsesordenen ca. 15 mia.kr.

Der forventes en yderligere stigning i den internationale indsats i de kommende år. Niveauet for miljø- og katastrofeindsatsen skal inden år 2002 øges til 0,5 pct. af BNI, samtidig med at både udviklingsbistanden og miljø- og katastrofeindsatsen som følge af BNI-afhængigheden vil vokse i takt med væksten i samfundet.

Danmark vil således også i de kommende år have et højt og voksende niveau for den internationale indsats.

Denne fortsatte udgiftsvækst lægger begrænsninger på andre udgiftsområder, hvis regeringens målsætning om, at de offentlige udgifter skal udvise en markant lavere stigningstakt end væksten i samfundet, skal opfyldes.

Samtidig må der lægges vægt på, at den internationale indsats tilrettelægges effektivt, og at midlerne til indsatsen anvendes bedst muligt i lyset af den internationale udvikling. Dette vedrører blandt andet anvendelsen af den nye miljø- og katastroferamme samt tilrettelæggelsen af øststøtteindsatsen, der nu har stået på i nogle år.

Regeringen nedsatte på den baggrund i marts 1993 et tværministerielt udvalg vedrørende Danmarks internationale indsats med henblik på at udarbejde en samlet analyse af Danmarks internationale indsats samt komme med forslag til en styrket udgiftspolitisk samordning på det internationale område

Det har tillige været udvalgets opgave at udarbejde den handlingsplan for Danmarks internationale bistand under den nye miljø- og katastroferamme, som regeringen skal afgive til Folketinget.

Endvidere har udvalget vurderet mulighederne for en mere effektiv tilrettelæggelse af Danmarks støtte til reformprocesserne i Central- og Østeuropa med en højere prioritet til miljøhensyn.

Udvalget har endelig haft til opgave at belyse de administrative udgifter, samt hvorledes administrationen af den internationale indsats kunne tilrettelægges mere effektivt.

1.2. Udvalgets sammensætning

Udvalget har haft følgende sammensætning:

Formand

Afdelingschef Michael Dithmer Finansministeriet

Medlemmer

Kontorchef Birgit Kjølby Ministeriet for Erhvervspolitisk
Fuldmægtig Jesper Rasmussen Samordning

Fuldmægtig Alf Therkildsen Økonomiministeriet

Kontorchef Knud Pedersen Energiministeriet

Kontorchef Mogens Raun Andersen Finansministeriet

Kontorchef Michael Wagtmann Udenrigsministeriet

Konsulent Mogens Svahn Udenrigsministeriet

Kontorchef Niels Pultz Udenrigsministeriet

Fuldmægtig Carsten Staur Udenrigsministeriet

Kontorchef Marianne Rønnebæk Miljøministeriet

Kontorchef Morten Palle Hansen Miljøministeriet

Konsulent Troels Madsen Miljøministeriet

Fuldmægtig Carsten Skov Miljøministeriet

Afdelingschef Ib Jensen Indenrigsministeriet

Kontorchef Svend Eskildsen Forsvarsministeriet

Kontorchef Käte W. Andreasen

Industriministeriet

Udvalgets sekretariat

Kontorchef Karsten Dybvad

Finansministeriet

Fuldmægtig Per Hansen

Finansministeriet

Fuldmægtig Gustav Jeppesen

Finansministeriet

Fuldmægtig Anders V. Møller

Finansministeriet

1.3. Udvalgets kommissorium

De offentlige udgifter til Danmarks internationale indsats i bred forstand udviser en stærk stigning og vil i de kommende år komme op i størrelsesordenen 16 mia.kr. Der er tale om udgifter til Danmarks internationale udviklingsbistand, den internationale miljø- og katastrofebistand, herunder den fredsbevarende og -skabende indsats og den internationale flygtningeindsats samt støtten til Central- og Østeuropa mv.

Udvalget har bl.a. med henblik på forslaget til finanslov for 1994 haft til opgave at foretage en nærmere undersøgelse af fordeling og prioritering af de betydelige udgifter, som anvendes og forventes anvendt i de kommende år til Danmarks internationale indsats, herunder hvorledes der sikres en mere samlet prioritering af udgifterne.

I den forbindelse inddrages udviklingsbistanden, miljø- og katastrofeindsatsen, herunder flygtningeindsatsen og den fredsbevarende indsats samt støtten til østlandene.

Det har herunder været udvalgets opgave at undersøge mulighederne for en højere grad af koordinering af opgaverne på områderne for Danmarks internationale indsats i sammenhæng med den udgiftspolitiske prioritering, samt af administrationen af de betydelige statslige midler, der samlet anvendes hertil. Ligeledes har det været udvalgets opgave, at foretage en vurdering af mulighederne for at sikre en samlet, løbende opgørelse af anvendelsen af midlerne.

1.4. Udvalgets arbejde

Udvalget har afholdt 9 møder.

Til brug for udvalgets arbejde har sekretariatet med bistand fra de i udvalget repræsenterede ministerier og andre ministerier indsamlet oplysninger om de forskellige indsatsområder samt bistands- og støtteordninger.

10.

Udvalget har som del af sit arbejde udarbejdet handlingsplanen om den internationale miljø og katastroferamme, som regeringen i henhold til finanslovens anmærkninger og Folketingets Udenrigsudvalgs beretning af 18. december 1992 skal afgive.

Udvalget anser med afgivelse af nærværende rapport sit arbejde for afsluttet.

1.5. Oversigt over rapporten

Rapporten er struktureret dels i en række tværgående kapitler (kapitel 2-4) og dels en redegørelse for de enkelte udgiftsområder (kapitel 5-9).

I *kapitel 2* redegøres i overblik for Danmarks internationale indsats, og der redegøres for udvalgets anbefalinger vedrørende indsatsen i de kommende år.

I *kapitel 3* gennemgås omfanget af Danmarks internationale indsats, og de forskellige indsatsområder behandles. Endvidere indeholder kapitlet forslag til større udgiftspolitisk samordning.

Kapitel 4 beskriver mulighederne for en mere effektiv international indsats og administration heraf. Tilrettelæggelsen af den internationale indsats gennemgås, og der foretages en opgørelse af de administrative udgifter.

I *kapitel 5* gennemgås den danske udviklingsbistand mere dybtgående. Der redegøres for målsætninger og principper for udviklingsbistanden samt for bistandens tilrettelæggelse og omfang. Endelig skitseres der retningslinjer for udviklingsbistanden i de kommende år.

Kapitel 6 indeholder handlingsplanen for den nye ramme vedr. international miljø- og katastrofebistand. Baggrunden for og målsætningen bag miljø- og katastroferammen gennemgås, og opbygningen af den nye ramme beskrives. Endvidere redegøres der mere dybtgående for de internationale miljøindsatser og de internationale katastrofeindsatser under rammen, og endelig præsenteres den udgiftspolitiske samordning og administration af rammen.

I *kapitel 7* beskrives den fredsbevarende og -skabende indsats. Der redegøres for indsatsens omfang og for indsatsens fordeling mellem Danmarks bidrag til fredsbevarende operationer og den danske indsats ved

udsendelse af personel. Endvidere redegøres der for finansieringen af indsatsen, og der anføres retningslinjer for indsatsen i fremtiden.

I *kapitel 8* belyses flygtningeindsatsen. Der redegøres for Danmarks internationale forpligtelser over for flygtninge, for administrationen af flygtningeindsatsen og for antallet af asylansøgere og flygtninge, der omfattes af Danmarks indsats på flygtningeområdet. Endvidere beskrives udgifterne ved indsatsen og finansieringen heraf, idet der lægges særlig vægt på indsatsen uden for Danmarks grænser. Endelig anføres retningslinjer for flygtningeindsatsen i fremtiden.

Kapitel 9 omhandler den danske støtte til landene i Central- og Østeuropa. Der redegøres for målsætninger for øststøtten, støttens omfang, den administrative tilrettelæggelse og erhvervs- og beskæftigelseseffekten. Herefter gennemgås udførligt de miljørelaterede ordninger, den tekniske bistand og uddannelses- og træningsordningerne samt den humanitære bistand inkl. gavebistanden. Endelig vurderes øststøtteindsatsen, og der stilles forslag til den fremtidige tilrettelæggelse af indsatsen.

I et appendiks til *kapitel 9* gennemgås den multilaterale øststøtte, hvilket omfatter EFs ordninger og nordiske støtteordninger mv. Endvidere redegøres der for koordinationen af den multilaterale indsats.

Kapitel 2. Sammenfatning og udvalgets anbefalinger

2.1. Indledning

I dette kapitel gives en sammenfatning af indholdet af udvalgets arbejde. Kapitlet indeholder således de væsentligste synspunkter og konklusioner i kapitlerne 3-9, ligesom det indeholder udvalgets anbefalinger.

Udvalget har haft til opgave at analysere fordelingen og prioriteringen af midlerne til Danmarks internationale (bistands-)indsats samt komme med forslag til, hvorledes der sikres den bedst mulige udgiftspolitiske og administrative tilrettelæggelse heraf.

Udvalget har i sit arbejde lagt vægt på, at bl.a. de senere års internationale udvikling har indebåret en betydelig udvidelse af Danmarks internationale indsats, hvilket har forstærket behovet for at sikre en mere samlet prioritering af de offentlige udgifter hertil.

Hertil kommer, at der med fastsættelsen af en særlig ramme for den internationale miljø- og katastrofeindsats er lagt op til en øget og mere varig dansk indsats over for internationale miljø- og katastrofesituationer, herunder indsatsen over for flygtninge.

Udvalget har derfor fundet behov for mere generelt at se på tilrettelæggelsen af den internationale indsats. Som led heri har udvalget udarbejdet forslag til handlingsplan for den nye miljø- og katastroferamme, som regeringen i henhold til finanslovens anmærkninger og Folketingets Udenrigsudvalgs beietning af 18. december 1992 skal afgive. Endvidere er der set på muligheden for en mere effektiv udformning af øststøtteindsatsen. Dette skal også ses i lyset af behovet for en revurdering af øststøtteindsatsen på baggrund af de senere års erfaringer.

I *afsnit 2.2.* er nærmere redegjort for hovedområderne i Danmarks internationale indsats, herunder om forholdet mellem udviklingsbistanden,

øststøtteindsatsen samt hensigterne med opbygningen af den nye miljø- og katastroferamme.

Afsnit 2.3. belyser udviklingen i udgifterne til Danmarks internationale indsats og den udgiftsmæssige samordning.

Afsnit 2.4. angiver hovedelementerne i handlingsplanen for den nye internationale miljø- og katastroferamme, som er indeholdt i kapitel 6.

Afsnit 2.5. omhandler den fredsbevarende indsats og den fremtidige finansiering heraf.

Herefter er der i *afsnit 2.6.* redegjort for udvalgets overvejelser om ændret tilrettelæggelse af øststøtteindsatsen.

Endelig er der i *afsnit 2.7.* givet en oversigt over udvalgets anbefalinger.

2.2. Hovedområderne i Danmarks internationale indsats

Udvalget har taget udgangspunkt i, at Danmarks internationale indsats omfatter en aktiv indsats på en række områder omfattende såvel bilateral bistand som Danmarks deltagelse i multilateral indsats til løsning af internationale konflikter og udviklingsproblemer.

Danmarks internationale indsats omfatter såvel den generelle udenrigs-politiske indsats, herunder EF-arbejdet, som den mere bistandsorienterede indsats. Den bistandsorienterede indsats udgøres af støtte til udvalgte lande, befolkningsgrupper eller fredsbevarende aktiviteter. Det er denne indsats, som er emnet for analysen af den internationale indsats. Udgifter til den generelle udenrigstjeneste, handels- og eksportaktiviteter samt Danmarks bidrag til EF eller andre internationale organisationer medtages således ikke, med mindre det har form af bidrag til den multilaterale bistandsindsats.

Hovedområderne for Danmarks internationale bistandsindsats er vist i *figur 2.1.*

Figur 2.1. Hovedområder i Danmarks internationale (bistands-)indsats

Udviklingsbistand

- * Bilateral udviklingsbistand
- * Multilateral udviklingsbistand
- * Humanitær bistand i udviklingslandene mv.
- * Visse præasyludgifter (midlertidige)

Miljø- og katastrofeindsats mv.

- * Miljøindsats
 - Miljøindsatsen i Central- og Østeuropa
 - Særlig miljøindsats i udviklingslande
 - Nye indsats i de globale miljøprogrammer
 - Arktisk miljø
- * Katastrofeindsats
 - Modtagelse i Danmark af flygtninge og fordrevne og eventuel behandling af konfliktofre (præasyludgifter mv.)
 - Indsats i andre katastrofesituationer
- * Fredsbevarende operationer
 - FN-autoriserede fredsskabende og fredsbevarende operationer

Øststøtte (eksklusiv miljø)

- * Erhvervsrettede støtteordninger
- * Teknisk bistand
- * Andet (Inkl. nordiske programmer, indsats i EF og anden multilateral øststøtte)

Danmarks internationale indsats omfatter for det første Danmarks deltagelse i det internationale *udviklingssamarbejde* med henblik på at bidrage til forbedringer af de økonomiske og sociale vilkår i særligt de fattigste udviklingslande, jf. kapitel 5. Udviklingsbistanden afholdes inden for *ulands rammen*, der vil udgøre 1 pct. af BNI. Bistanden ydes dels som bilateral, dels som multilateral ulandsbistand, ligesom der inden for rammen ydes humanitær indsats og dækkes visse præasyludgifter vedrørende flygtninge fra udviklingslande.

Miljø- og katastrofeindsatsen udgør en anden hovedhjørnesten i Danmarks internationale indsats. En væsentlig del af *miljøindsatsen* er indsatsen over for de globale miljøproblemer, blandt andet som opfølgning på FN-konferencen om miljø og udvikling, jf. kapitel 6. Hertil kommer indsatsen til afhjælpning af internationale katastrofesituationer.

En vigtig del af *katastrofeindsatsen* vedrører indsatsen over for flygtninge, jf. kapitel 8. Denne indsats over for befolkningsgrupper fra katastrofeområder sker gennem modtagelse af flygtninge her i landet, gennem bidrag til internationale flygtningeorganisationer og ved oprettelse af flygtningelejre i uroområderne.

Ved afgrænsningen af, hvor stor en del af flygtningeindsatsen der kan kategoriseres som en del af Danmarks internationale indsats, indgår for *det første* præasyludgifterne, der også i et vist omfang kan medregnes som del af udviklingsbistanden i henhold til DAC-reglerne. *For det andet* er det fundet rigtigt at medtage integrationsfasen i den internationale indsats, hvorimod udgifterne i den efterfølgende kommunale integrationsfase kategoriseres under den indenlandske indsats.

Miljø- og katastrofeindsatsen udgør et indsatsområde, som i de kommende år vil blive opprioriteret. Der er med den nye miljø- og katastroferamme, jf. kapitel 6, skabt en ny facilitet i den danske internationale indsats, der på en gang supplerer den nuværende indsats, og samtidig åbner mulighed for iværksættelse af en række nye initiativer. Rammen muliggør en udvidelse af aktiviteterne i kraft af, at rammen gradvist opbygges, til den i år 2002 udgør 0,5 pct. af BNI.

Som led i katastrofeindsatsen bidrager Danmark endvidere til den *internationale fredsbevarende og fredsskabende indsats*, jf. kapitel 7. Denne omfatter i denne sammenhæng alene de danske udgifter til FNs fredsbevarende operationer samt til fredsskabende operationer, der er autoriserede af FN. Som følge af internationale organisationer som FN, CSCE og NATOs stadig mere centrale rolle må denne indsats også fremover forventes at udgøre en både væsentlig og udgiftskrævende del af den samlede danske indsats.

Endelig ydes der støtte til reformprocessen i *Central- og Østeuropa* med henblik på at lette overgangen til markedsøkonomi og styrke den sociale, økonomiske og erhvervsmæssige udvikling. Denne indsats omfatter, jf. kapitel 9, mere erhvervsrettede støtteordninger, bilateral teknisk bistand, danske bidrag til multilateral støtte via EF, nordiske ordninger mv.

2.3. Udviklingen i Danmarks internationale indsats

I tabel 2.1. er angivet udviklingen i udgifterne til Danmarks internationale indsats fra 1988 til det nuværende finansår 1993, samt skøn for 1994-97.

Tabel 2.1. Udgifterne til Danmarks internationale indsats

	1988 (1)	1992 (2)	1993 (3)	1994 (4)	1995 (5)	1996 (6)	1997 (7)	Tilvækst '93 til '97 (8) = (7)-(3)
----- Mia.kr. (1994-priser) -----								
Ulandsrammen	6,9	8,5	8,7	9,1	9,4	9,9	10,3	1,6
Miljø- og katastrofeindsatser	0,8	1,1	3,9	4,1	4,4	4,7	5,0	1,1
- Miljø- og katastroferamme ²⁾	-	-	0,1	1,0	1,4	1,8	2,2	2,1
- Andre flygtninge-udgifter ³⁾	0,7	0,6	3,1	2,5	2,4	2,3	2,2	-0,9
- Fredsbevarende operationer (Forsvarsrammen)	0,1	0,5	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	-0,1
Øststøtte (ekskl. miljø)	-	1,5	2,1	2,1	1,6	1,5	1,4	-0,7
- Erhvervsrettede ordninger ⁴⁾	-	0,2	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	-0,1
- Øvrig bistand ⁵⁾	-	1,3	1,5	1,5	1,1	1,0	0,9	-0,6
I alt	7,7	11,0	14,7	15,3	15,5	16,1	16,7	2,0
----- Pct. -----								
Pct. af BNI	0,94	1,29	1,69	1,68	1,64	1,63	1,62	-0,07
Indeks (1988 = 100)	100	143	190	197	200	208	216	13,9 pct.

Anm.: Idet tallene afrundes hver for sig, kan summer af talsøjler afvige fra totaltal.

- 1) Det er forudsat, at præasyludgifter afholdt over ulandsrammen i 1993 og 94 udgør 0,5 mia. kr. Fra 1995 aftrappes disse med 100 mill.kr. årligt i takt med, at miljø- og katastroferammen opbygges.
- 2) For nærmere fordeling af rammen henvises der til tabel 2.2.
- 3) Den del af præasyludgifterne, som ikke afholdes over ulandsrammen eller miljø- og katastroferammen; vil gradvist inden år 2002 blive overført til miljø- og katastroferammen.
- 4) For 1994 er beløbet inklusiv overførsel fra tidligere finansår af uforbrugte midler på 100 mill.kr. vedrørende eksportordningerne for Central- og Østeuropa, der forventes anvendt i 1994.
- 5) Indeholder til og med 1993 miljøstøtteordningen for østlandene (FL93 100 mill.kr.), der fra og med 1994 er overflyttet til miljø- og katastroferammen.

Det fremgår *af tabel 2.1.*, at der i de senere år er sket en betydelig stigning i udgifterne til den internationale indsats. I 1994-priser udgjorde udgifterne i 1988 7,7 mia.kr., mens der for 1993 regnes med et samlet udgiftsomfang på 14,7 mia.kr. Målt i forhold til bruttonationalindkomsten (BNI) er der tale om en stigning fra 0,94 til 1,69 pct.

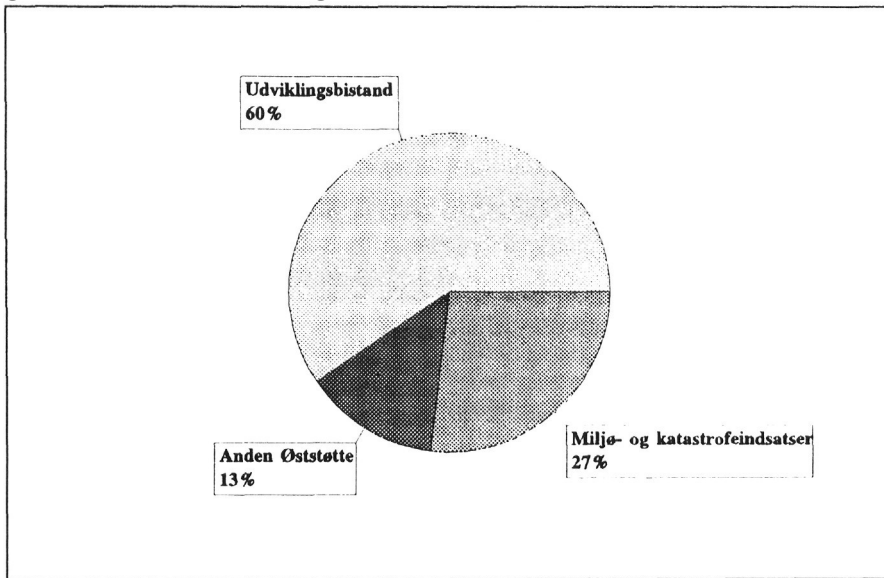
Stigningen beror blandt andet på den fortsatte tilvækst i ulandsrammen samt den stærke vækst i flygtningeudgifterne, der har været hovedårsagen til den markante udgiftsstigning. Dette har sammen med den øgede deltagelse i fredsbevarende operationer bidraget til, at udgifterne til den samlede miljø- og katastrofeindsats forventes at udgøre ca. 3,9 mia.kr. i 1993 mod ca. 0,8 mia.kr. i 1988.

Hertil kommer opbygningen af støtten til landene i Central- og Østeuropa, der i 1993 påregnes at udgøre ca. 2,1 mia.kr.

Det høje niveau for Danmarks internationale indsats forventes videreført i 1994, hvor udgifterne skønnes at stige til 15 mia.kr. Dette beror bl.a. på en fortsat opprioritering af miljø- og katastrofeindsatsen. Den nye miljø- og katastroferamme vil i 1994 udgøre 1 mia.kr., svarende til 24 pct. af den samlede miljø- og katastrofeindsats og godt 7 pct. af Danmarks samlede internationale indsats.

Opprioriteringen af miljø- og katastrofeindsatsen afspejler også, at Danmarks internationale indsats idag har en mere bredspektret karakter end for blot få år siden, hvor udviklingsbistanden tegnede sig for over 85 pct. af indsatsen. Som det fremgår *af figur 2.2.* forventes udviklingsbistanden, miljø- og katastrofeindsatsen og øststøtten at udgøre henholdsvis 60 pct., 27 pct. og 13 pct. af den samlede indsats i 1994.

Figur 2.2 Relativ fordeling af Danmarks internationale indsats i 1994



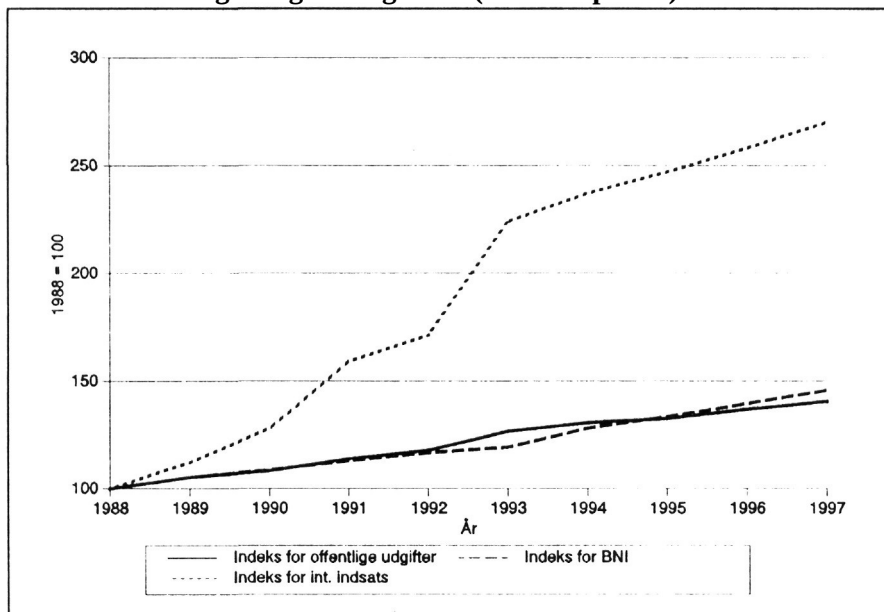
I *international sammenligning* tilhører Danmark den gruppe af OECD-lande, der i forhold til landets økonomiske størrelse yder mest i bistand. Hvad angår udviklingsbistanden yder Danmark 1 pct. af BNI, hvilket kun overgås af Norge, som yder knap 1,2 pct. af BNI.

Det samme gør sig gældende ved Danmarks støtte til Central- og Østeuropa. Her placerer Danmark sig også i en førerposition blandt de såkaldte G24-lande.

Herudover kommer Danmarks fredsbevarende indsats i blandt andet det tidligere Jugoslavien samt indsatsen over for de globale miljøproblemer, hvor Danmark er gået i spidsen med oprettelsen af en særlig støtteordning for miljøprojekter i østlandene.

Stigningen i udgifterne til den internationale indsats har været væsentligt stærkere end udviklingen i BNI og de samlede offentlige udgifter. Dette fremgår af figur 2.3.

Figur 2.3. Udviklingen i Danmarks internationale indsats, de samlede offentlige udgifter og BNI (løbende priser). 1988 = 100



Med målsætningen om at anvende 1 pct. af BNI til udviklingsbistand og 0,5 pct. af BNI til miljø- og katastrofebistand, er der fastsat et i international sammenhæng højt niveau for det danske engagement.

Hertil kommer målsætningen om at fastholde den samlede øststøtte på et højt niveau i de kommende år, jf. regeringsgrundlaget.

Der forventes således en yderligere stigning i den internationale indsats i de kommende år. Som det fremgår af *tabel 2.1.*, skønnes udgifterne at udgøre 16,7 mia.kr. i 1997, hvilket indebærer en tilvækst på 2 mia.kr. eller ca. 14 pct. i forhold til udgiftsniveauet i 1993. Dette beror til dels på, at udviklingsbistanden vil vokse i takt med væksten i samfundet. Hertil kommer endvidere, at der forventes afsat yderligere midler under miljø- og katastroferammen til såvel flygtninge som miljøindsats.

Danmark vil således også i de kommende år have et højt og voksende niveau for den internationale bistandsindsats. Den danske udviklingsbistand vil i modsætning til de øvrige nordiske landes bistand fortsat vokse.

Det er derfor væsentligt, at den danske indsats afvejes ud fra følgende hensyn:

- * aktiv dansk international indsats, som afspejlet ved de fastsatte målsætninger for indsatsen i pct. af BNI
- * indpasning i en ansvarlig udgiftspolitik med mulighed for løbende omprioriteringer
- * høj effektivitet i støtteindsatsen ('mest bistand for pengene') samt passende balance mellem indsats og administrative udgifter.

Denne fortsatte udgiftsvækst lægger begrænsninger på andre udgiftsområder, hvis regeringens målsætning om, at de offentlige udgifter skal udvise en markant lavere stigningstakt end væksten i samfundet, skal opfyldes.

Udgiftspolitiske hensyn taler således klart for, at nye initiativer på det internationale område finansieres ved omprioritering inden for de allerede besluttede midler.

Der er allerede afsat yderligere midler til flygtningeindsatsen, men det anses for nødvendigt i en periode fortsat at dække dele af de stærkt stigende præasyludgifterne under ulandsrammen. Dette skal ses i lyset af, at præasyludgifterne er næsten femdoblet fra 1992 til 1993 og nu anslås at udgøre over 3 mia.kr. i hvert af årene 1993 og 1994. Endvidere vil der i de kommende år blive tale om en betydelig vækst i udviklingsbistanden, blandt andet som følge af regeringens 19. maj udspil.

Udvalget skal på denne baggrund foreslå, at der i 1993 og 1994 afholdes præasyludgifter vedrørende DAC-landene på 500 mill.kr. over ulandsrammen. Det er endvidere hensigten, at præasyludgifter afholdt over ulandsrammen fra 1995 gradvis over en 5-årig periode overføres til miljø- og katastroferammen, således at der ikke afholdes udgifter til præasylan søgere over udviklingsrammen efter 1998.

Udvalget skal endvidere pege på behovet for en stærkere udgiftspolitisk samordning af indsatsen. Dette må også ses i lyset af, at indsatsen under såvel miljø- og katastroferammen som øststøtten dels involverer et betydeligt antal ministerier, dels som følge af at de særlige BNI-rammer i praksis kan være vanskelige at indpasse i den almindelige rammestyring af ministerområderne.

Det foreslås derfor, at der under Finansministeriet nedsættes et *internationalt udgiftsudvalg*, med deltagelse af de berørte ministerier, jf. afsnit 3.5. Udvalget skal have til opgave at udarbejde prioriteringsoplæg om udgifterne til den internationale indsats som grundlag for bl.a. finanslovsforslaget og puljetræk, samt løbende overvåge udgiftsudviklingen.

Endvidere må udgifterne til administration gøres til genstand for løbende tilpasninger. Som det fremgår af kapitel 4, ligger Danmark stort set på OECD-gennemsnittet med hensyn til administrationsandelen for ulandsbistanden. Tilsvarende internationale sammenligninger foreligger ikke for øststøtteindsatsen, men for så vidt angår den danske administrative indsats til øststøtte, peger opgørelsen i kapitel 4 på, at de administrative udgifter målt bistandskrone til bistandskrone er lavere for øststøtten end for udviklingsbistanden.

Det er i øvrigt vurderingen, at det generelt vil være hensigtsmæssigt, at administrative udgifter finansieres inden for rammerne af de afsatte støttemidler, svarende til praksis under udviklingsbistanden.

2.4. Handlingsplan for den internationale miljø- og katastroferamme

Udvalget har som en del af arbejdet opstillet et forslag til handlingsplan for den internationale miljø- og katastroferamme, jf. kapitel 6.

Baggrunden for *miljø- og katastroferammen* er ønsket om en forstærket dansk indsats over for de globale miljøproblemer. Indsatsen er *på den ene side* opfølgning på FN-konferencen om Miljø og Udvikling i Rio, *på den anden side* en helt nødvendig prioritering i forhold til den katastrofale miljøsituation visse steder i Central- og Østeuropa og i den tredje verden.

Borgerkrigen i det tidligere Jugoslavien, katastrofeindsatser i den tredje verden og hjælp til ofre for naturkatastrofer er andre eksempler på områder, hvor Danmark må påtage sig forpligtelser på linie med øvrige vestlige lande. De nye internationale strukturer kræver således i højere grad en *humanitær sikkerhedspolitik*, der på langt sigt kan sikre et internationalt samfund, præget af demokrati, fred, respekt for menneskerettigheder og mellemstatsligt samarbejde.

I dag belaster en række af disse aktiviteter bl.a. udviklingsbistanden til den tredje verden. Med rammen er der skabt en ny finansieringsfacilitet til en styrkelse af Danmarks internationale miljø- og katastrofeindsats, som både

vil kunne supplere og aflaste ulandsrammen og ordninger med formål omfattet af den nye ramme.

Miljø- og katastroferammen opbygges gradvis fra 1993 og frem til 2002, hvor målsætningen er, at den skal udgøre 0,5 pct. af BNI. Fuldt udbygget vil rammen i 2002 udgøre ca. 6 mia.kr. (1994-priser), hvis den nuværende BNI-fremskrivning lægges til grund.

Den administrative koordinering heraf er nærmere beskrevet i kapitel 4.

Det er hensigten, at rammen skal styrke den globale miljøindsats, herunder i udviklingslandene og i Øst- og Centraleuropa.

For så vidt angår katastrofeindsatsen må det tillægges vægt, at Europa som følge af krigen i det tidligere Jugoslavien i disse år oplever en stærkt stigende flygtningestrøm. Dette har også betydet en voldsom tilstrømning af flygtninge til Danmark, hvilket vil medføre store merudgifter på asylområdet til etablering af asylcentre, underhold af flygtninge mv. Dette taler for, at katastrofeindsatsen under den nye ramme i første omgang rettes mod medfinansiering af de stærkt stigende præasyludgifter.

Udvalget skal anbefale, at følgende principper lægges til grund ved udformningen af den nye ramme:

- * Det er målsætningen, at der foretages en ligelig fordeling af rammen på henholdsvis miljøindsatser og katastrofeindsatser.
- * Der sigtes mod, at de midler, der anvendes til miljøindsatsen, på længere sigt fordeles ligeligt mellem østlandene og udviklingslandene mv. Under miljøindsatsen indgår fra 1994 miljøstøtteordningen vedrørende østlandene.
- * Den øgede miljøindsats foreslås rettet mod 4 hovedområder:
 - miljøindsatsen i Central- og Østeuropa (miljøstøtteordning samt miljørelaterede sektorprogrammer),
 - særlige miljøindsatser på områder over den bilaterale projektbistands grænser,
 - nye indsatser i de globale miljøprogrammer samt
 - indsatser til beskyttelse af det arktiske miljø

- * Under katastrofeindsatsen overføres flygtningeudgifterne (præasyludgifter) gradvist og inden år 2002 til miljø- og katastroferammen i takt med, at rammen opbygges. Fra 1995 og over en femårig periode flyttes også de **præasyle** udgifter, som dækkes af ulandsrammen, gradvis over under miljø- og katastroferammen. Dette vil aflaste bistandsrammen.

Når miljø- og katastroferammen opbygges yderligere, vil der herudover kunne blive tale om at finansiere andre typer af katastrofeindsatser.

På FFL94 vil der i alt blive afsat 1 mia.kr. under rammen, hvoraf 0,5 mia.kr. anvendes på miljøområdet og 0,5 mia.kr. til katastrofeindsatsen.

Der vil på de efterfølgende årlige finanslove blive taget stilling til rammens opbygning og midlernes fordeling. Det er beregningsteknisk forudsat, at rammen vokser med 400 mill.kr. årligt i perioden 1994-97, og at den - som det er målsætningen - når 0,5 pct. af BNI i 2002.

Udvalget foreslår den i *tabel 2.2.* angivne fordeling af rammen i 1993-97.

Tabel 2.2. Miljø- og katastroferammen

Mill.kr.	1993	1994	1995	1996	1997
Miljøindsats	40	500	700	900	1.100
- Miljøstøtteordningen for østlandene		100	100	100	100
- Nye midler til miljøstøtte i Østeuropa	20	200	300	400	500
- Nye midler til miljøstøtte i ulande	20	200	300	400	500
Katastrofeindsats	40	500	700	900	1.100
- Overførsel af præasyludgifter fra ulandsramme			100	200	300
- Indfasning af andre flygtningeudgifter (præasyl)	40	500	600	700	800
Reserve	20	-	-		
I alt	100	1.000	1.400	1.800	2.200
Pct. af BNI	0,01	0,11	0,15	0,18	0,21

De nye midler indbudgetteres under finanslovens generelle reserver (§ 35) og fordeles enten på finanslovsforslaget eller efter forelæggelse for Folketingets Finansudvalg. Til rammen knyttes genbevillingsadgang, hvorefter mindreforbrug et finansår kan overføres til det efterfølgende finansår. Tilsvarende kompenseres en eventuel rammeoverskridelse i et givet år ved, at der udvises et tilsvarende mindreforbrug det efterfølgende finansår.

For 1993 vil regeringen snarest forelægge aktstykke om udmøntningen af den endnu ikke fordelte pulje på 100 mill.kr. Det er hensigten, at ca. 40 mill.kr. vil gå til styrkelse af indsatsen på miljøområdet (fordelt ligeligt på østlandene og udviklingslandene) mens 40 mill.kr. afsættes til katastrofeindsatsen i form af medfinansiering af de stærkt øgede præasyludgifter. Det resterende beløb på 20 mill.kr. afsættes som reserve for resten af 1993.

2.5. Den fredsskabende og -bevarende indsats

En del af den danske katastrofeindsats vedrører deltagelsen i fredsskabende og -bevarende operationer. Således har Danmark traditionelt bidraget til FNs fredsbevarende operationer, og idet FNs rolle er blevet mere central i takt med ændringen af det internationale samfund, må der imødeses behov for en fortsat markant dansk indsats på dette område.

I konsekvens heraf blev der som led i det nuværende forsvarsforlig, der udløber med udgangen af 1994, påbegyndt opstillet en dansk international enhed, som - afhængig af situationen - med hele eller dele af styrken

- * kan deltage i fredsbevarende, fredsskabende, humanitære og andre lignende operationer under FN eller CSCE, og som samtidig
- * kan opstilles som en brigade til rådighed for NATO, primært for Alliancens Hurtige Reaktionsstyrker.

Mens den internationale enhed opstilles under det ordinære forsvarsbudget, er det i det nuværende forsvarsforlig forudsat, at styrkens deltagelse i operationer uden for landets grænser optages som udgifter uden for det ordinære forsvarsbudget.

Det blev dog som led i forsvarsforliget aftalt, at der fra og med 1994 påbegyndes etableret et økonomisk beredskab til finansiering af en eventuel udsendelse af hele eller dele af den internationale enhed. I overens-

stemmelse hermed blev der således i 1994 ved besparelser inden for det ordinære forsvarsbudget afsat 100 mill.kr. til udsendelse af styrken. Herudover har forsvaret dog i praksis finansieret en del af udgifterne til den fredsbevarende indsats, ligesom FN yder refusion til en del af udgifterne. Refusionerne fra FN, der langt fra alle udbetales, udgjorde i 1992 ca. 145 mill.kr.

De danske udgifter til den fredsbevarende og -skabende indsats er steget i de senere år og udgør i 1993 knap 0,7 mia.kr.

Sikring af et finansielt grundlag for forsvarets indsættelser i fredsbevarende og -skabende operationer i årene fremover vil blive aftalt i forbindelse med kommende **forsvarsforlig**, idet det er regeringens forudsætning, at udgifter hertil fra 1995 afholdes over forsvarsbudgettet.

Udvalget skal endvidere pege på, at de nuværende udgifter under ulandsrammen til udstationering af forsvaret (18 mill.kr.) vil kunne overføres til forsvarsrammen.

2.6. Øststøtteindsatsen

Et vigtigt område i den danske internationale indsats er støtten til reformprocesser i Øst- og Centraleuropa.

Det er målsætningen, at den samlede øststøtte skal udgøre godt 2 mia. kr. i hvert af årene 1993 og 1994 (inkl. bidrag til multilateral støtte), og at øststøtten også i de efterfølgende år vil skulle ligge på et højt niveau (inkl. miljøstøtte).

Øststøtteindsatsen har dog som udgangspunkt en mere midlertidig karakter, idet behovet for støtte afhænger af tempoet i tilpasningen af de østeuropæiske økonomier til mere markedsorienterede systemer med heraf øgede muligheder for vækst. Heri ligger også, at støtte til Østeuropa formentlig nemmere end andre dele af den internationale indsats vil kunne indpasses under mere generelle ordninger i forbindelse med økonomisk og miljømæssigt samkvem. Derfor finder udvalget det ikke hensigtsmæssigt, at der oprettes en BNI-ramme i stil med miljø- og katastroferammen.

Dette indebærer dog ikke, at der ikke fortsat i de førstkommande år - også uden for miljøområdet - vil være behov for særlige støttefaciliteter.

Udvalget har i den forbindelse overvejet mulighederne for at forbedre den nuværende øststøtteindsats. Dette er sket i lyset af de hidtidige erfaringer og under hensyntagen til udviklingen i samarbejdet med de østeuropæiske lande.

Det er udvalgets vurdering, at der med fordel vil kunne ske en forenkling af det nuværende støttesystem, således at antallet af ordninger og administrative procedurer bliver reduceret. Endvidere bør der lægges større vægt på, at der indgås programsamarbejder med landene i Østeuropa på områder og inden for sektorer, hvor Danmark og dansk erhvervsliv har gode forudsætninger.

I lyset heraf foreslås det, at øststøtte i højere grad målrettes mod nogle hovedindsatsområder, jf. nedenfor. I forbindelse hermed har udvalget endvidere overvejet en mulig fordeling af øststøttemidlerne på forslaget til finanslov for 1994.

Indsatsen foreslås inddelt i 4 hovedområder:

- 1) *Miljø og miljørelaterede sektorprogrammer* i Central- og Østeuropa, jf. afsnit 2.4. ovenfor.

Indsatsen koordineres af Miljøministeriet med inddragelse af Udenrigsministeriet og andre naturligt involverede ministerier. Den rådgivende miljøkomité under Miljøstøtteordningen for Østeuropa inddrages i behandlingen af støtteindsatsen.

Der kan i 1994 - inklusive de nye 200 mill.kr., jf. tabel 2.2. - afsættes i alt 300 mill.kr. til Miljøministeriets støtteordning for Østeuropa og puljen til miljørelaterede sektorprogrammer.

- 2) *Erhvervsrelaterede ordninger*, omfattende Investeringsfonden for Østeuropa, eksport- og investeringsgarantiordninger samt en ny pulje til direkte erhvervsrelaterede sektorprogrammer.

Indsatsen tilrettelægges med inddragelse af Erhvervsudviklingsrådet, Eksportfremmerådet samt Eksportkreditudvalget.

Der kan afsættes i alt 500 mill.kr. i 1994. Heraf indbudgetteres midlerne til eksportkredit og IØ-fonden konkret, mens puljen til

erhvervsrelaterede sektorprogrammer afsættes under Finansministeriets generelle reserver.

- 3) Der etableres endvidere en ordning for *teknisk og administrativ bistand* til erstatning af den del af Østlandepuljens nuværende område, som ikke omfattes af sektorprogramsamarbejde. I ordningen indgår også den hidtidige udstationeringsordning for offentligt ansatte, der overføres til Udenrigsministeriet. Af ordningen bør der også kunne gives støtte til udveksling og udstationering af private danske eksperter.

Det rådgivende udvalg for Østlandepuljen vil kunne videreføres under den nye ordning, men det foreslås, at administrationen af ordningen fremover alene varetages af Udenrigsministeriet. Som led i denne ændring forekommer der ikke at være væsentligt behov for at opretholde det nuværende interministerielle Østlandeudvalg.

Der kan afsættes 100 mill.kr. til ordningen for teknisk og administrativ bistand i 1994.

- 4) Det danske bidrag til den *multilaterale øststøtte*, herunder EF- og nordiske programmer videreføres som forudsat. Dette gælder ligeledes demokratifonden, baltisk uddannelsesø mv. Der bør dog ved udløbet af hver ordning foretages en særskilt vurdering af behovet for dens videreførelse.

Der afsættes i øvrigt en reserve på 300 mill.kr. til uforudsete initiativer mv.

Den foreslåede fordeling af øststøttemidlerne i 1994 fremgår af *tabel 2.3*.

Tabel 2.3. Fordeling af øststøttemidler i 1994

Hovedområde	Mill.kr.
<i>Miljøstøtte og miljørelaterede sektorprogrammer</i> (Finansieres af miljø- og katastroferammen)	300
<i>Erhvervsrettede ordninger og erhvervs relaterede sektorprogrammer"</i> - Inkl. IØ-fond, Danmarks Erhvervsfonds eksportkreditter til Østeuropa	600
<i>Teknisk administrativ og humanitær bistand mv.</i>	100
<i>Bidrag til multilateral bistand samt anden indsats</i> - Demokratifond, Indskud i Østbank, EF, Nordisk mv.	1.050
<i>Reserve</i>	300
I alt	2.350

1) Inklusiv 100 mill.kr. i overførsel fra 1993 vedrørende forventet mindreforbrug på eksportordningerne for Central- og Østeuropa.

Udvalget skal endvidere pege på, at der som følge af de foreslåede ændringer af øststøtteindsatsen vil være behov for at udvide det nuværende koordineringsorgan for østlandene, jf. afsnit 3.5.

2.7. Oversigt over udvalgets anbefalinger

Udvalgets forslag indebærer ikke merudgifter i forhold til den for FFL94 fastsatte udgiftsramme.

Dette gælder også for så vidt angår forslaget om, at miljø- og katastroferammen fastsættes til 1 mia.kr. i 1994. Der blev på finansloven for 1993 afsat en særlig pulje til den nye ramme på 100 mill.kr., der er forudsat videreført i 1994. Hertil kommer, at der med regeringens udspil 'Ny kurs mod bedre tider', maj 1993 er tilført rammen nye midler på i alt 800 mill.kr. til flygtninge og miljøindsatser. Endvidere overføres fra 1994 Miljøstøtteordningen for Østlandene til den nye ramme (100 mill.kr.).

De administrative udgifter afholdes inden for de fastsatte rammer på de enkelte områder, svarende til den hidtidige praksis ved udviklingsbistanden.

I figur 2.4. er udvalgets anbefalinger opsummeret.

Figur 2.4. Oversigt over udvalgets anbefalinger

Tilrettelæggelse af miljø- og katastroferammen:

- * Det er målsætningen, at rammen fordeles ligeligt mellem miljøindsatsen og katastrofeindsatsen.
- * Der sigtes mod, at midler til miljøindsatsen på længere sigt fordeles ligeligt mellem østlandene og udviklingslandene mv. Miljøstøtteordningen for østlandene indgår i miljø- og katastroferammen fra 1994.
- * Miljøindsatsen rettes mod fire hovedområder:
Miljøindsatsen i Central- og Østeuropa (Miljøstøtteordning samt miljø øre late rede sektorprogrammer), særlige miljøindsatser på områder over den bilaterale projektbistands grænser, nye indsatser i de globale miljøprogrammer og indsatser til beskyttelse af det arktiske miljø.
- * Udenrigsministeriet forestår koordinationen vedrørende de globale miljøprogrammer, mens Miljøministeriet forestår udarbejdelse af delstrategier for de øvrige indsatser.
- * I lyset af den meget betydelige flygtningetilstrømning anvendes katastrofemidlerne til medfinansiering af præasyludgifterne. Fra 1995-99 overføres gradvist præasyludgifter fra bistandsrammen, og øvrige præasyludgifter indføres gradvist frem til år 2002 i takt med, at miljø- og katastroferammen opbygges. Anden katastrofeindsats vil senere også kunne søges dækket under rammen, når den er mere udbygget.
- * Miljø- og katastroferammen udgør i 1994 1 mia.kr. Stillingtagen til rammens videre opbygning sker på de årlige finanslove. Det er intentionen, at den skal udgøre 0,5 pct. af BNI i år 2002.

Ulandsrammen:

- * I 1993 og 94 dækkes præasyludgifter på 500 mill.kr. under ulandsrammen. Herefter overføres disse over en femårig periode til den nye miljø- og katastroferamme.
- * Fra 1995 er det hensigten at overføre de nuværende udgifter til udsendelse af fredsbevarende personel fra ulandsrammen til forsvarsrammen.

Forsvarsrammen:

- * Udgifterne til forsvarrets deltagelse i FN's fredsbevarende og -skabende operationer forudsættes fra 1995 afholdt inden for forsvarsbudgettet.

Øststøtteindsatsen:

- * Der gennemføres en forenkling og øget målretning, således at der gives større prioritet til miljø- og erhvervsrelateret støtte. Der lægges større vægt på brug af sektorprogrammer. Østlandepuljen nedlægges som led i en sammenlægning af ordningen for teknisk bistand, hvor også udstationeringsordningen for offentlige ansatte overføres fra Finansministeriet til Udenrigsministeriet. Som led i opprioriteringen af miljø- og erhvervsrelaterede sektorprogrammer styrkes koordineringen af øststøtten, og der stilles krav om systematisk evaluering af støtteindsatsen.

Styrket koordinering af den internationale indsats:

- * Væksten i den internationale indsats, herunder etableringen af nye rammer og indsatsområder nødvendiggør en styrkelse af den udgiftspolitiske samordning. Der udarbejdes derfor årlige prioriteringsoplæg om fordeling og anvendelse af udgifterne til Danmarks internationale indsats. Med henblik herpå nedsættes et tværministerielt udgiftsudvalg.
- * De administrative udgifter i forbindelse med den internationale indsats afholdes inden for de på de enkelte områder fastsatte rammer.

Kapitel 3. Danmarks internationale indsats og den udgiftspolitiske prioritering

3.1. Indledning

De senere års forandringer i det internationale system har indebåret øgede krav til Danmarks internationale indsats.

Det drejer sig bl.a. om

- * bekæmpelse af de globale miljøproblemer
- * økonomisk genrejsning og politisk stabilisering i Østlandene
- * overvindelse af fattigdomskløften mellem Nord og Syd og inddragelse af udviklingslandene i verdensøkonomien
- * fundamental indsats bl.a. med henblik på sikring af demokrati og menneskerettigheder
- * håndtering af flygtningestrømme

Som følge heraf er der sket en betydelig stigning i udgifterne til den internationale indsats. For få år siden udgjorde udgiften til denne indsats knap 8 mia.kr. Der er nu udsigt til, at udgifterne vil udgøre 15 mia.kr. i 1994. Dette peger på behovet for at forstærke den udgiftspolitiske prioritering under hensyn til de ændrede internationale vilkår.

I afsnit 3.2. redegøres for principper bag den danske indsats, hvorefter omfanget af Danmarks internationale indsats belyses i afsnit 3.3.

I afsnit 3.4. ses der på hovedindsatsområderne og udgiftsudviklingen inden for disse. Endelig redegøres i afsnit 3.5. for mulighederne for at forbedre den udgiftspolitiske samordning.

3.2. Principper bag den danske indsats

Den betydelige danske indsats må ses på baggrund af, at Danmark som et velstående land må påtage sig sin del af de forpligtelser, der udspringer af de nye internationale vilkår.

Dette vedrører indsatsen for at fremme international fred og sikkerhed samt løsning af flygtningeproblemer.

Endvidere lægges der vægt på at styrke den globale økonomiske og sociale udvikling. Af betydning herfor er først og fremmest at sikre vækst i verdensøkonomien.

En afgørende forudsætning for at skabe økonomisk vækst, øget beskæftigelse og social udvikling er en friere verdenshandel, hvilket bl.a. en ny GATT-aftale kan bidrage til. Handelsliberalisering, øget markedsadgang og udvidet økonomisk samarbejde er de bedste midler til at fremme økonomisk og social udvikling. Det gælder både i de vestlige lande, i Østeuropa og i de fleste udviklingslande.

I forhold til udviklingslandene støtter Danmark desuden, at der - som støtte til ulandenenes økonomiske reformprogrammer - inden for Parisklubben arbejdes hen imod yderligere gældslettelse for lavindkomstlandene, og at der tilvejebringes koncessionelle ressourcer, der muliggør aftaler om reduktion af de fattigste, højt forgældede - især afrikanske - landes gæld til de multilaterale finansielle institutioner.

Danmark arbejder for øget international støtte til de fattigste ulande, især i Afrika syd for Sahara. Men der skal også sikres bedre sammenhæng i indsatserne, således at fx mere kortsigtet nødhjælpsbistand og langsigtede udviklingsindsatser bringes i overensstemmelse med hinanden. Endvidere skal der ikke mindst skabes en sammenhængende international strategi for Afrika, hvor handel, gæld og udviklingsbistand indgår i et samlet hele.

Udviklingsbistanden vil spille en vigtig rolle i en sådan strategi. Mulighederne for at fremme dansk erhvervslivs deltagelse i udviklingssamarbejdet bør søges udnyttet under hensyntagen til de fastlagte overordnede bistandspolitiske principper, herunder fattigdomsorienteringen, miljøhensynet, menneskerettigheds- og demokratiaspektet og kvindeaspekterne.

En bæredygtig udvikling på et ressourcemæssigt forsvarligt grundlag er en forudsætning for den fremtidige velfærd.

Indsatsen skal derfor udformes således, at miljøhensyn inddrages *på tværs* af indsatsområderne, således at miljø ikke kun er et mål i sig selv, men også anvendes som et kriterie i forbindelse med udvælgelsen af midlerne. Denne grønne tråd i Danmarks internationale indsats har allerede været praktiseret på eksempelvis ulandsområdet.

Hertil kommer, at hensynet til både miljø og økonomi kan forenes i u-landene og østlandene fx ved hjælp til miljøvenlig energiforsyning. Danmark har med sin betydelige internationale bistand og høje miljøstandarder særlige forudsætninger for at medvirke hertil.

Ved tilrettelæggelse af den danske internationale indsats er et centralt spørgsmål, hvor store ressourcer det vil være optimalt at afsætte hertil.

Dette spørgsmål er vanskeligt at besvare alene ud fra en økonomisk eller bistandsmæssig synsvinkel. Der må i den forbindelse være tale om en afvejning dels af behovene i modtagerkredse, dels af hvad Danmark økonomisk har mulighed for at bidrage med og endelig en vurdering af effektiviteten af indsatsen. Den danske indsats bør endvidere ses i sammenhæng med andre højt industrialiserede landes indsats.

Den internationale indsats er som alle andre offentlige udgifter skattefinansieret og dermed er det spørgsmålet, hvor store udgifter befolkningen vil acceptere. Dette stiller store krav til, at indsatsen tilrettelægges effektivt for at sikre modtagerlandene mest mulig bistand for pengene.

Hertil kommer, at udgifterne til den internationale danske indsats indgår i prioriteringen af de knappe offentlige midler, der er til rådighed på de forskellige områder. Der skal foretages en afvejning i forhold til de danske skatteyderes betalingsvillighed på dette område, ligesom der skal ske en afvejning i forhold til behovene på andre udgiftsområder, såsom sundhed, socialområdet og uddannelse, erhverv, forsvar mv.

Det er i den forbindelse karakteristisk, at den internationale bistandsindsats for donorlandet i høj grad har karakter af at udbyde et kollektivt gode (når der ses bort fra tilbageløb til dansk erhvervsliv).

Ligeledes skal indsatsen tilrettelægges fleksibelt og under hensyntagen til tidsdimensionen. Således har fx udviklingsbistanden en meget lang tidshorisont. Det ligger langt ud i fremtiden før end fattigdomsproblemet i den tredje verden er løst. Tilsvarende har tilrettelæggelsen af indsatsen en

relativ lang planlægningshorisont, idet bistanden fortrinsvis er program-orienteret.

Heroverfor står den for tiden igangværende mere akutte og kortsigtede indsats. Disse indsatsområder vil ikke på langt sigt beslaglægge samme ressourcer som i dag, idet behovet herfor nedtrappes. Det gælder fx for hastebistanden til Østeuropa og andre dele af øststøtten samt flygtningetilstrømningen til Danmark. Til gengæld må der imødeses nye konflikt- og katastrofesituationer, som vil kræve en dansk indsats.

På længere sigt - og i de allerfattigste lande måske først på meget langt sigt - vil øget global vækst kunne føre til et mindre behov for udviklingsbistand, ligesom det vil kunne øge muligheden for at flere lande, herunder de nyindustrialiserede lande, vil kunne yde mere i udviklingsbistand.

3.3. Omfanget af Danmarks internationale indsats

Danmarks internationale indsats omfatter såvel den generelle udenrigspolitiske indsats, herunder EF-arbejdet, som den mere bistandsorienterede indsats. I denne rapport behandles alene det sidste indsatsområde.

Ved den bistandsorienterede indsats forstås, at der ydes støtte til udvalgte lande, befolkningsgrupper eller fredsbevarende aktiviteter. Heri indgår således ikke udgifter til den generelle udenrigstjeneste, handels- og eksportaktiviteter samt Danmarks bidrag til EF eller andre internationale organisationer, med mindre det har form af bidrag til den multilaterale bistandsindsats.

I international sammenhæng udmærker Danmark sig ved at tilhøre den gruppe af OECD-lande, der i forhold til landets økonomiske størrelse yder mest i bistand. Hvad angår *udviklingsbistanden* yder Danmark 1 pct. af BNI, hvilket kun overgås af Norge, som yder knap 1,2 pct. af BNI. I 1993 udgør Danmarks udviklingsbistand knap 9 mia.kr.

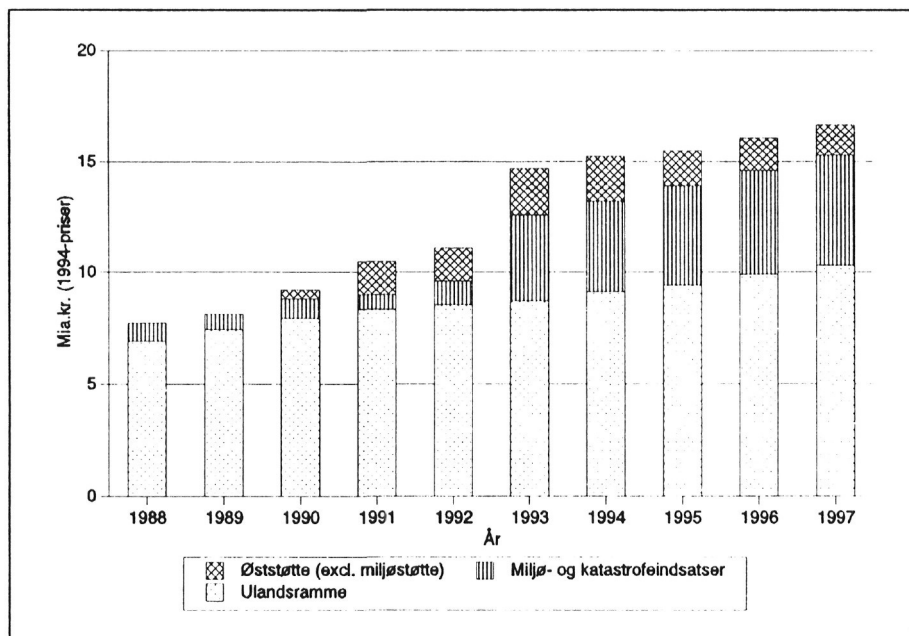
Det samme gør sig gældende ved Danmarks støtte til *Central- og Østeuropa*. Her placerer Danmark sig også i en førerposition blandt de såkaldte G24-lande. Støtten til Østeuropa forventes i 1993 at udgøre godt 2 mia.kr.

Herudover kommer Danmarks bidrag til den *fredsbevarende indsats*, indsatsen over for *flygtninge* samt indsatsen over for *de globale miljøproblemer*. Udgifterne hertil forventes i 1993 at udgøre ca. 5 mia.kr.

Denne indsats er markant og afspejler i høj grad, at Danmark tager aktivt del i løsning af akutte internationale opgaver.

Udgifterne til den bistandsorienterede indsats er vokset markant gennem de seneste år. Fra 7,7 mia.kr. i 1988 til 14,7 mia.kr. i 1993, jf. **figur 3.1**.

Figur 3.1. Udgifter fordelt på hovedindsatser

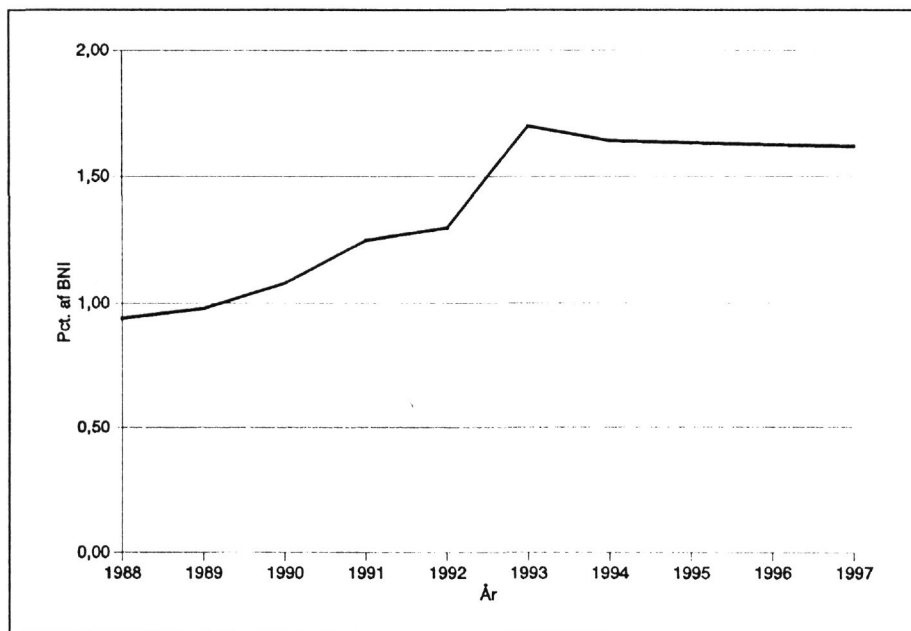


I figuren er endvidere skønnet over udgiftsudviklingen frem til og med 1997. Tilvæksten i ulandsrammen er baseret på regeringens seneste frem-skrivning af den økonomiske udvikling fra maj 1993, idet det forudsættes at flygtningeindsatsen og den fredsbevarende indsats videreføres på det nuværende niveau i årene 1994-97. Vedrørende miljø- og katastroferammen er det beregningsteknisk forudsat, at rammen vokser med 400 mill.kr. årligt i perioden 1995-97, hvoraf halvdelen af midlerne medgår til overførsel af præasyludgifter fra ulandsrammen samt til indfasning af andre præasyludgifter under rammen. Endvidere er udviklingen i anden øststøtte baseret på de seneste overslag for budgetårene.

Frem til 1997 skønnes udgifterne i faste priser (inkl. den nye miljø- og katastroferamme) at vokse til 16,7 mia.kr. Dette indebærer en real tilvækst på knap 2 mia.kr. i forhold til 1993-niveauet.

Der har siden 1988 også været tale om en væsentlig stigning, når den internationale indsats sættes i forhold til BNI, *jf. figur 3.2.*

Figur 3.2. Den samlede bistandsindsats i pct. af BNI.



3.4. Hovedindsatsområder

3.4.1. Ulandsbistanden

Den danske ulandsbistand har - i henhold til Lov om internationalt udviklingssamarbejde - til formål gennem et samarbejde med ulandenenes regeringer og myndigheder, at støtte deres bestræbelser på at opnå økonomisk vækst, for derigennem at medvirke til sikring af deres sociale fremgang og politiske uafhængighed i overensstemmelse med De Forenede Nationers pagt, formål og bærende principper - og tillige gennem et kulturelt samarbejde at fremme den gensidige forståelse og solidaritet.

Ulandsbistanden udgøres dels af den multilaterale bistand, der omfatter bistand formidlet gennem internationale organisationer (FN, Verdensbanken, EF m.fl), dels af den bilaterale bistand, hvor Danmark yder bistand direkte til udviklingslandene. Der er en nogenlunde ligelig fordeling mellem den multilaterale og bilaterale bistand. I udviklingsbistanden indgår der endvidere administrationsudgifter, der udgør ca. 4 pct. af den samlede ulandsbistand.

Ved folketingsbeslutning af 25. marts 1985 blev der fastlagt en fast årlig stigningstakt i ulandsbistanden, indtil denne i 1992 nåede op på 1 pct. af BNI. Fastsættelsen af ulandsbistanden til 1 pct. af BNI sker grundlæggende ud fra et ønske om, at en del af Danmarks velstandsfremgang skal gå til verdens fattigste lande.

Et af Folketinget fastlagt princip for ulandsbistanden er, at den primært skal rette sig mod de fattigste lande. Folketinget har ligeledes fastlagt, at der i bistandspolitikken skal lægges afgørende vægt på en række tværgående hensyn - herunder navnlig miljøhensynet, demokrati og menneskerettigheder samt kvindeaspekterne.

Danmark har med udgangspunkt heri siden 1989 udvalgt en række programsamarbejdslande.

Ulandsbistanden er sammensat af flere forskellige former for bistand:

- * Bilateral program- og projektbistand.
- * Bilateral personerbistand (rådgivere, ulandsfrivillige, stipendiater mv.)
- * Multilateral bistand i form af bidrag til internationale organisationer.
- * International humanitær bistand.
- * Visse flygtningeudgifter (præasyludgifter) i overensstemmelse med internationale regler herom.
- * Multilateral miljøbistand.
- * Oplysnings- og forskningsvirksomhed.

For så vidt angår flygtningeudgifterne, kan visse præasyludgifter i henhold til de internationale regler for opførelse af ulandsbistand (OECDs udviklingskomité, DAC), indregnes som udviklingsbistand. Der er tale om præasyludgifter i forbindelse med flygtninge fra udviklingslande (DAC-lande). DAC-lande er typisk ulande, men en række fattige lande i Europa som fx Jugoslavien, Albanien og Tyrkiet er også kategoriseret som DAC-lande.

I tabel 3.1. er vist udvikling i bistanden 1988-97.

Tabel 3.1. Udviklingsbistanden

Mill.kr. årets priser	1988	1989	1990	1991	1992	1993 ¹	1994	1995	1996	1997
Bilateral projekt- bistand	1.822	2.464	2.457	2.673	2.570	3.424	3.440	3.610	3.775	3.927
Bilateral perso- nelbistand	434	506	522	567	595	588	614	644	654	666
Bilateral låne- bistand	420	250	45	-5	34	-202	-164	-228	-256	-253
Multilateral bi- stand	2.161	2.279	2.320	2.489	2.449	3.090	3.242	3.376	3.502	3.620
International humanitær	449	462	418	672	942	619	650	657	663	669
Administrations- udgifter	233	256	300	329	385	363	432	442	457	470
Andet	449	441	525	754	567	453	398	423	453	483
Præasyl	-	-	607 ²	338	633	500	500	400	300	200
Reserve	-	-	-	-	-	-403	-56	125	342	538
Ulandsramme i alt	5.967	6.658	7.193	7.815	8.174	8.431	9.056	9.449	9.890	10.321
I pct. af BNI	0,86	0,91	0,94	0,97	0,99 ³	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

(1) 1993-97 er korrigeret på baggrund af seneste BNI-skøn.

(2) Omfatter i 1990 desuden regulering vedrørende præasyludgifter for 1987-89

(3) Mindreforbrug i forhold til 1 pct. af BNI skyldes et mindreforbrug på den fællesskabsfinansierede EF-bistand, som først er opgjort primo juni 1993.

Et spørgsmål er, hvor stor en del af præasyludgifterne, der fremover skal indregnes i udviklingsbistanden.

Det er i overvejelserne indgået, i hvilken udstrækning præasyludgifter principielt vil kunne medtages som udviklingsbistand. Det er imidlertid meget få af de OECD-lande, vi normalt sammenligner os med, der udnytter de eksisterende muligheder fuldt ud. Holland medregner præasyludgifter på ca. 100 mill, gylden (ca. 350 mill.kr.) i opgørelsen af udviklingsbistanden til OECD, mens Sverige medregner 665 mill. SEK og Tyskland medregner 1 mia. DEM (knap 4 mia.kr.). Hverken i Sverige eller Tyskland er der detaljerede opgørelser over de samlede præasyludgifter,

som i givet fald ville kunne DAC-rapporteres, hvis man ønskede at rapportere denne post fuldt ud. De eksisterende opgørelser i de to lande omfatter alene de nuværende årlige samlede flytningeudgifter på hhv. ca. 10 mia. SEK og ca. 9 mia. DM.

En række andre OECD-lande, hvor der også er en betydelig indstrømning af asylansøgere - Storbritannien, Frankrig og Schweiz - har ikke hidtil medregnet præasyle udgifter i opgørelsen af udviklingsbistanden. Heller ikke Norge medregner disse udgifter, men har også kun meget begrænsede flygtningeudgifter.

Spørgsmålet om de nye stater i det tidligere Jugoslaviens stilling som udviklingslande indgår i de igangværende drøftelser i DAC. Samtidig indgår spørgsmålet om medregning af præasyludgifter ved opgørelsen af ulandsbistand som et emne i de igangværende drøftelser i DAC.

Der har i de senere år været praksis for at indregne en del af præasyludgifterne som udviklingsbistand. I 1991 blev således indregnet 338 mill.kr., i 1992 633 mill.kr. I 1993 er der på finansloven budgetteret med 320 mill.kr. Det må antages, at de præasyludgifter, der efter de hidtil gældende DAC-regler vil kunne indregnes i udviklingsbistanden, vil have et meget betydeligt omfang i de kommende år.

Hertil kommer, at som følge af den høje flygtningetilstrømning forventes flygtningeudgifterne i 1993 at blive højere end forudsat på FL93. Samtidig er det ved etableringen af den nye miljø- og katastroferamme forudsat, at ulandsrammen skal aflastes gennem overførsel af præasyludgifter til den nye ramme.

Det er derfor nødvendigt at fastlægge, hvor stor en del af præasyludgifterne, der i de kommende år skal indregnes i udviklingsbistanden, og hvor stor en del, der skal finansieres på anden måde. Der er forskellige muligheder, hvoraf udvalget i kapitel 2 har foreslået den model, at der finansieres på anden måde.

I 1993 og 1994 afholdes præasyludgifter svarende til 500 mill.kr. over ulandsrammen. I årene fremover overføres præasyludgifter på 100 mill.kr. årligt, til miljø- og katastroferammen i takt med at denne opbygges, således at præasyludgifter inden for ulandsrammen vil være fuldt afviklet i år 1999.

Den resterende del af **præasyludgifterne** afholdes dels over flygtningereserven, dels over miljø- og katastroferammen, jf. nedenfor.

I denne forbindelse bør det også noteres, at regeringens udspil "Ny kurs mod bedre tider", som følge af stigningen i BNI skønnes at forøge råderummet inden for ulandsrammen med godt 120-130 mill.kr.

3.4.2. International miljø- og katastrofeindsats

Den internationale miljø- og katastrofeindsats omfatter den nye miljø- og katastroferamme, den øvrige flygtningeindsats samt Danmarks bidrag til FNs fredsbevarende indsatser.

Miljø og katastroferammen

Målsætningen for den nye ramme for Danmarks internationale miljø- og katastrofeindsats er at styrke indsatsen overfor de globale miljøproblemer (herunder opfølgningen af Rio-konferencen om Miljø og Udvikling) og at sikre den nødvendige bistand i internationale katastrofesituationer, hvortil der allerede er indbudgetteret konkrete bevillinger i 1993.

Indsatserne under rammen vil dels sigte på målsætningen om at fremme en bæredygtig global udvikling på et naturressourcemæssigt forsvarligt grundlag, dels på fremme af international fred og sikkerhed (flygtninge og humanitær bistand til afhjælpning af katastrofesituationer).

På en række af disse indsatsområder afholdes allerede idag betydelige udgifter. Imidlertid er der med rammen skabt en ny finansieringsfacilitet til styrkelse af Danmarks internationale miljø- og katastrofeindsats, som også gradvis skulle supplere og aflaste ulandsrammen og ordninger med formål omfattet af den nye ramme.

Det er en væsentlig målsætning, at der skal være balance mellem *miljøindsatsen* og *øvrige katastrofeindsatser*.

Miljødelen under rammen retter sig mod miljøindsatser i Central- og Østeuropa, særlig miljøindsats i udviklingslande over den bilaterale projektbistandsgrænse, indsatser i de globale miljøprogrammer og indsats vedrørende det arktiske miljø.

Indenfor *katastrofedelen*, er det især flygtningeindsatsen (præasyludgifter) som er central, men herudover omfatter katastrofedelen indsatser i andre

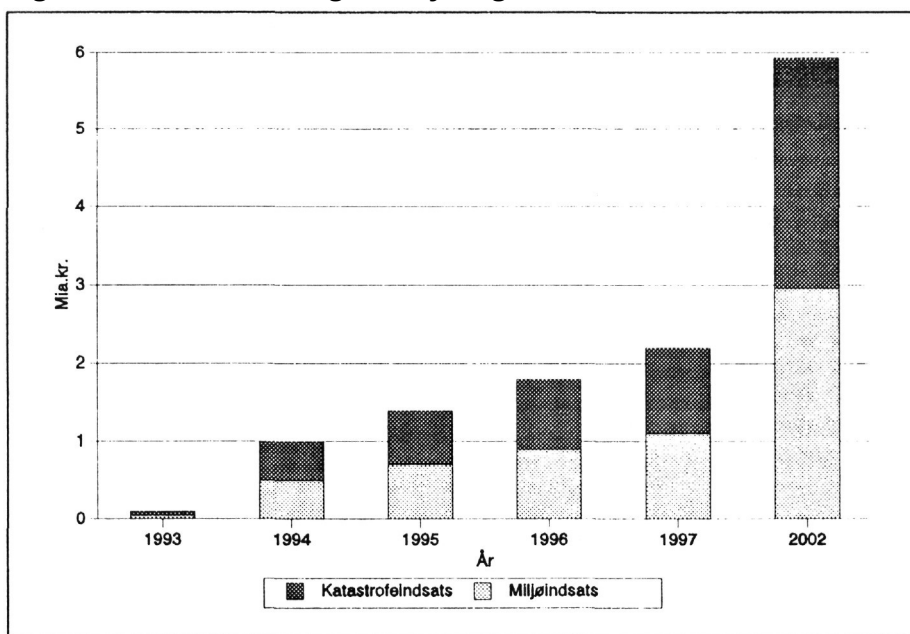
katastrofesituationer, fx i forbindelse med naturkatastrofer, reaktoruheld og giftudslip.

Der blev på finansloven for 1993 afsat en særlig pulje til den nye ramme på 100 mill.kr., der er forudsat videreført i 1994. Dertil kommer, at der i regeringens udspil "Ny kurs mod bedre tider", maj 1993, er tilført rammen nye midler på i alt 800 mill.kr. til flygtninge- og miljøindsatsen. Endvidere overførtes fra 1994 miljøstøtteordningen for østlandene til den nye ramme. Samlet er der således 1 mia.kr. under miljø- og katastroferammen for 1994, hvoraf halvdelen vil blive anvendt til miljøindsatser og den anden halvdel til katastrofeindsatser, herunder præasyludgifter.

For 1995-97 er der beregningsteknisk forudsat en årlig stigning i rammen på 400 mill.kr. Dette vil muliggøre, at der årligt anvendes 200 mill.kr. ekstra til iværksættelse af en forstærket international miljøindsats og en tilsvarende overførsel af præasyludgifter til miljø- og katastroferammen. Herved aflastes ulandsrammen gradvis for præasyludgifter.

Der er i *figur 3.3.* foretaget en fremskrivning af rammen til år 2002, hvor det er målsætningen at den skal udgøre 0,5 pct. af BNI. Rammen forventes således i år 2002 at udgøre knap 6 mia.kr. (1994-prisniveau).

Miljø- og katastroferammen vil i 1997 udgøre 0,21 pct. af BNI. Der vil således også i perioden fra 1997-2002 skulle ske en væsentlig ressourcetilførsel til rammen, jf. målsætningen om, at rammen gradvist skal forhøjes, så den udgør 0,5 pct. af BNI i 2002.

Figur 3.3. Fremskrivning af miljø- og katastroferammen

Til rammen knyttes en genbevillingsadgang, hvorefter mindreforbrug et finansår kan overføres til det efterfølgende finansår. Tilsvarende kompenseres en eventuel rammeoverskridelse et år ved, at der udvises et tilsvarende mindreforbrug det efterfølgende finansår.

Nye midler opføres på finansloven under de generelle reserver og fordeles efterfølgende til konkrete bevillingsformål.

Flygtningeindsatsen

Den danske flygtningeindsats sker ud fra en humanistisk grundholdning om at hjælpe mennesker i nød. Danmark skal med respekt for de eksisterende forpligtelser i love og konventioner yde hjælp til flygtninge og mindske deres lidelser - og vil derfor være indstillet på at modtage en del af flygtningestrømmen her i landet. Men det skal samtidig tilstræbes at hjælpe så mange som muligt tæt på deres oprindelsesland - enten gennem internationale flygtningeorganisationer eller gennem oprettelse af flygtningelejre.

Ressourceforbruget er behovsbestemt. Jo flere asylansøgere, der kommer til landet, hvis sager ikke kan afvises som åbenbart grundløse, desto større udgifter bliver der.

Den del af udgiften, som skyldes udgifter til asylansøgere og flygtninge med midlertidig opholdstilladelse fra udviklingslande, har dog i de senere år delvist været indeholdt i ulandsbistanden, således at større præasyl-udgifter delvist har været modsvaret af reduktioner i den traditionelle ulandsbistand.

I tabel 3.2. er anført udgifterne til den internationale flygtningeindsats i årene 1988 til 1994. Det fremgår af tabellen, at udgifterne - i løbende priser - i forbindelse med indsatsen i præasyl- og integrationsfasen samt uden for landets grænser firedobles i perioden 1988 til 1993.

Tabel 3.2. Udgiften til den internationale flygtningeindsats

Mill.kr., årets priser	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Præasylfasen	170	197	338	406	660	3.077	3.100
Integrationsfasen	599	504	529	449	509	460	420
Indsatsen uden for Danmark	281	303	284	451	576	597	-
I alt	1.050	1.004	1.151	1.306	1.745	4.134	3.520
Heraf							
- Indregnet i ulandsrammen	281	303	554	789	1.204	1.210	633
- Indregnet i miljø- og katastroferammen	-	-	-	-	-	40	500

Flygtningeindsatsen kan betragtes både som ulandsbistand og katastrofehjælp. Modtagelse, indkvartering og underhold af flygtninge fra ulande og repatriering af de flygtninge fra ulande, der måtte ønske at vende hjem hører naturligt ind under ulandsbistanden, og det er da også baggrunden for, at det i henhold til DAC-reglerne er tilladt at indregne disse udgifter i ulandsbistanden.

Flygtningeproblemer opstår altid som følge af katastrofer, det være sig krig, borgerkrig, naturkatastrofer eller miljøkatastrofer. Modtagelse af flygtninge og hjælp til flygtninge i nærområderne er derfor også katastrofehjælp.

Når rammen for miljø- og katastrofeindsatser er mere udbygget, vil den også kunne dække mere komplekse humanitære indsatser, som i dag delvist afholdes under udviklingsbistanden og som omfatter en række forskellige danske myndigheder og private organisationer.

Den fredsbevarende indsats

For så vidt angår den fredsbevarende og -skabende indsats afholdes udgiften til den del af forsvarrets internationale indsats, som foregår i Danmark, inden for rammerne af forsvarsbudgettet, som fastsættes i forsvarsforligene. Det drejer sig om forberedelse mv. af forsvarrets internationale indsats.

Den del af indsatsen, der foregår uden for landets grænser, har derimod normalt været afholdt uden for forsvarsbudgettet, og midlerne er typisk blevet bevilget som rene merudgifter ved aktstykke.

En del af besparelsen på det traditionelle forsvarsbudget, som følge af den ændrede sikkerhedspolitiske situation i Europa, blev imidlertid ved sidste forsvarsforlig afsat til brug for den internationale indsats i FN-, CSCE- og NATO-regi.

I *tabel 3.3* er anført udgifterne til den fredsbevarende og -skabende indsats i årene 1988 til 1994. Af tabellen fremgår, at udgifterne i løbende priser næsten syvdobles i perioden 1988-1993.

Tabel 3.3. Udgifter til den fredsbevarende og -skabende indsats

Mill.kr. årets priser	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Forsvarets udgifter til den internationale indsats inkl. sparet hjemmeløn	91	132	157	229	441	670	588
Bidrag til fredsbevarende operationer	11	15	11	16	24	24	24
I alt	102	147	168	245	465	694	612

En stor del af den fredsbevarende og -skabende indsats kan karakteriseres som katastrofebistand. Samtidig er den fredsbevarende og -skabende indsats en vigtig faktor i forsøget på at undgå, at folk drives på flugt, og i arbejdet med at få de allerede flygtede til at vende hjem igen.

Det danske forsvars oplæring af FN-soldater fra Østeuropa og andre initiativer i forhold til Central- og Østeuropa, herunder forsvarsrelaterede

aktiviteter under NATOs samarbejde med Central- og Østeuropa, vil kunne indgå i indsatsen overfor Øst- og Centraleuropa, mens bidragene til en række af de indsatser, der foregår i udviklingslandene, hidtil har kunnet medregnes i ulandsbistanden. Det er hensigten, at de nuværende udgifter under ulandsrammen til udstationering af personel i Irak (18 mill.kr.) vil skulle overføres til forsvarsrammen.

Som tidligere nævnt er det regeringens forudsætning, at udgifterne til fredsbevarende operationer afholdes inden for forsvarsbudgettet fra 1995.

3.4.3. Øststøtten

Målsætningen for Østbistanden er - som formuleret i de i 1989 og 1991 fremlagte handlingsplaner - at bistå de reformvenlige kræfter i Central- og Østeuropa med at opnå øget økonomisk vækst og erhvervsmæssig udvikling og at fremme mulighederne for et nærmere økonomisk samarbejde mellem Danmark og østlandene, som vil være til gavn for det generelle øst/vest forhold, og som vil komme dansk erhvervsliv og beskæftigelse til gode. Endvidere skal bistanden prioritere en bæredygtig og miljømæssig forsvarlig udvikling højt.

Øststøttens omfang i 1993 tager udgangspunkt i målsætningen fra handlingsplanen fra 1991. Herefter skal den samlede danske øststøtte i 1992-94 udgøre godt 2 mia.kr., inklusiv danske bidrag til multilateral indsats, hvorunder det danske bidrag til EFs indsats er skønsmæssigt ansat, jf. *tabel 3.4.*

Øststøtten ydes - som udviklingsbistanden - dels bilateralt, dels multilateralt gennem EF. Den bilaterale øststøtte gives hovedsageligt som tilskud til danske virksomheder, organisationer samt privatpersoner, til iværksættelse af projekter i østlandene. Der er stor variation i disse *projekter*. Der kan være tale om investerings- og eksportgarantier til firmaer, der ønsker at opdyrke markeder i Central- og Østeuropa, om teknisk bistand, der med tilskud fra Danmark, i en periode "ansættes" i modtagerlandets forvaltning, eller om generel systemeksport.

Den multilaterale bistand har dels karakter af makroøkonomisk bistand, dels projektbistand, som primært administreres af EF.

Øststøtten har som ulandsbistanden grænseflader med en række af de øvrige indsatsområder. I forbindelse med den humanitære bistand til østlandene er der et vist overlap med udviklingsbistanden, idet den også

varetager dette formål. Tilsvarende indgår miljøforbedringer i Østeuropa under miljø- og katastroferammen.

Som det fremgår af tabel 3.4., er støtten til østlandene vokset betydeligt.

Tabel 3.4. Øststøtteindsatsen (inklusiv miljøbistand) 1990-94

Mill.kr., årets priser	1990	1991	1992	1993	1994
Nationale ordninger og bidrag	270	450	770	1.310	1.500 ¹
Danmarks bidrag af EFs støtte	210	450	700	750	850
I alt	480	900	1.470	2.060	2.350

(1) Incl. genbevilling på 100 mill.kr. fra tidligere finansår vedrørende eksportkreditordninger.

Når handlingsplanen udløber i 1994, er der behov for stillingtagen til det fremtidige niveau, under hensyntagen til, at EF-støtten til østlandene forventes at stige betydeligt. Herudover pågår der for tiden forhandlinger med SNG og øvrige Central- og Østeuropæiske lande med henblik på samarbejdsaftaler. Resultatet af disse forhandlinger må naturligvis indgå i forbindelse med fastsættelsen af den danske øststøtte.

Det findes ikke hensigtsmæssigt at der oprettes en BNI-ramme for øststøtten, idet øststøtten må forventes at have en mere midlertidig karakter, ligesom den for en stor dels vedkommende kan indpasses i allerede eksisterende støtte- og tilskudsordninger.

Som led i den foreslåede ændrede tilrettelæggelse af øststøtten, jf. bl.a. kapitel 4 hvor øststøtteindsatsen gøres mere programorienteret, afsættes på Finanslovens § 35 Generelle Reserver særlige puljer hertil.

3.5. Den udgiftspolitiske samordning

Såvel den stærke udgiftsvækst som behovet for en løbende tilpasning af indsatsen mellem områderne taler for, at der foretages en stærkere styring af udgifterne til Danmarks internationale indsats.

Dette må også ses i lyset af, at indsatsen under såvel miljø- og katastroferammen som øststøtten dels involverer et betydeligt antal ministerier og dels som følge af de særlige BNI-rammer kan være vanskelige i praksis at indpasse i den almindelige rammestyring af ministerområderne.

Med henblik på at styrke den udgiftspolitiske samordning af udgifter på de forskellige områder og ordninger foreslås det, at denne fordeling foretages på baggrund af et årligt udarbejdet prioriteringsoplæg om Danmarks internationale indsats. Forslagene skal efterfølgende forelægges Folketingets Finansudvalg i form af bevillingslove og aktstykker.

Der kan i forbindelse hermed nedsættes et tværministerielt udvalg med deltagelse af Finansministeriet (formand), Økonomiministeriet, Udenrigsministeriet, Miljøministeriet, Forsvarsministeriet, Indenrigsministeriet, Ministeriet for Erhvervspolitisk Samordning, Energiministeriet og Industriministeriet.

Udvalget får til opgave at

- * udarbejde prioriteringsoplæg om udgifterne til den internationale indsats som grundlag for bl.a. regeringens udarbejdelse af finanslovsforslaget
- * forslag til fordeling af puljer og reserver under § 35 på ministerier og ordninger
- * udarbejde forslag til den administrative indsats i forbindelse med bistandsindsatsen på forskellige områder
- * løbende koordinere og overvåge udgiftsudviklingen, herunder vurdere behovet for omprioritering af midler.

Kapitel 4. Muligheder for en mere effektiv international indsats og administration

4.1. Indledning

Danmarks internationale indsats med hensyn til

- * udviklingsbistanden,
- * de internationale miljø- og katastrofeindsatser,
- * støtten til reformprocesserne i Central- og Østeuropa mv.,

har, som det fremgår af kapitel 3, i de senere år nået et betydeligt omfang i størrelsesordenen knap 15 mia.kr. i 1993.

Med en international bistand af et så betydeligt omfang er det vigtigt, at indsatsen på de enkelte områder gennemføres og administreres så effektivt og koordineret som muligt. Det må i den forbindelse være en målsætning at undgå dobbeltadministration, samtidig med at det sikres, at faglig og administrativ ekspertise i de enkelte ministerier, i kommunerne og i den private sektor anvendes optimalt.

Det er samtidig væsentligt, at der søges opstillet evaluerbare målsætninger for de enkelte indsatser, og at det juridiske, ressortmæssige og bevillingsmæssige ansvar for de enkelte ordninger og projekter er veldefineret. Ligeledes bør der løbende foretages en evaluering af ordningerne og projekterne.

I *afsnit 4.2.* har udvalget vurderet mulighederne for at yde en mere effektiv udviklingsbistand samt mulighederne for en forbedret administration af denne.

Afsnit 4.3. indeholder udvalgets vurdering af, hvorledes miljø- og katastrofeindsatsen under den nye ramme vil kunne tilrettelægges og koordineres mest hensigtsmæssigt.

Afsnit 4.4. belyser kort de fredsbevarende operationer, herunder relationen til den øvrige katastrofeindsats.

I *afsnit 4.5.* har udvalget søgt at udforme støtten til Central- og Østeuropa mere enkelt og programorienteret med en højere prioritet til miljøhensyn.

I *afsnit 4.6.* er andelen af de administrative ressourcer i forhold til indsatsen på de enkelte områder belyst. Afsnittet indeholder tillige et forslag om, at de administrative ressourcer generelt bør dækkes af midlerne til de enkelte indsatser.

4.2. Udviklingsbistanden

Udviklingsbistanden administreres af Udenrigsministeriet, jf. Lov om internationalt udviklingssamarbejde, der dels fastlægger det ressortmæssige ansvar for bistanden, dels koordinations- og styringsmetoderne.

I overensstemmelse med loven fremlægges en gang om året for Folketinget en plan til udgiftsramme for bistandssamarbejdet for den femårsperiode, som begynder den følgende 1. januar. Denne - *Danidas rullende femårsplan*, senest for perioden 1993-97 - udgør det politiske og planlægningsmæssige grundlag for bistandssamarbejdet.

I *Figur 4.1* er bistanden opsplittet i de forskellige former for bistand, som Danmark yder under ulandsrammen.

Figur 4.1. Bistandsformer i ulandsbistanden

1. Bilateral program- og projektbistand

Bistand til programsamarbejdslande
 Bistand til andre ulande
 Overgangsbistand
 NGO-projekter (NGO: Frivillige, ikke offentlige organisationer)
 Blandede kreditter

2. Personelbistand

Rådgivere
 Frivillige
 Stipendiater
 Ekstern konsulentbistand

3. Multilateral bistand

Bidrag til FN-organisationerne
 Bidrag til Verdensbanken og de regionale udviklingsbanker
 EF-bistand
 Multi-bi-bistand
 Multilaterale rådgivere

4. Humanitær bistand m.v.

Bidrag til internationale humanitære organisationer
 Katastrofebevillingen
 Præasyludgifter i henhold til DAC-reglerne

Loven foreskriver, at *Styrelsen for internationalt udviklingssamarbejde* skal være rådgivende for ministeren ved gennemførelsen af bistanden. Styrelsen gennemfører principdebatter om vigtigere temaer og tværgående spørgsmål i relation til bistanden og har herudover til opgave at udtale sig om de bevillingsansøgninger, som ministeren forelægger Finansudvalget.

Styrelsen udpeges af udviklingsministeren og sammensætningen afspejler en hensyntagen til forskellige samfundsmæssige interesser. Herudover er repræsentanter for en lang række ministerier tilordnet Styrelsen, hvilket giver mulighed for at følge arbejdet.

Alle projekter på over 20 mill.kr. (og de multilaterale bevillinger på over 12 mill.kr., der ikke er hjemlet i Finansloven) skal forelægges *Finansudvalget*. Efter gældende praksis forelægges alle bevillingsansøgninger over 5 mill.kr. - men under de 20 hhv. 12 mill.kr. - ligeledes for Styrelsen.

Bistandsadministrationen har flere gange været genstand for undersøgelser, senest den store gennemgang ved Administrationsdepartementet, McKinsey og T.Bak-Jensen i 1986, ISO-undersøgelsen i 1990 og Udenrigskommissionens betænkning fra oktober 1990. Med den nye struktur i Udenrigsministeriet er der skabt grundlag for en større sammenhæng i dansk udenrigspolitik, således at udenrigspolitiske, udenrigsøkonomiske og bistandspolitiske hensyn indgår i en større helhed.

Administrationen af udviklingsbistanden er nærmere beskrevet i *kapitel 5*. I forhold hertil skal udvalget fremhæve to forhold.

Det er for det første vurderingen, at der i planlægningen og gennemførelsen af programmer og projekter bør ske en styrket inddragelse af den miljøfaglige ekspertise i Miljøministeriet. Desuden bør der ved planlægningen og gennemførelsen af projekter ske en styrket inddragelse af faglig ekspertise i andre relevante ministerier, fx erhvervsministerierne, Energiministeriet, Sundhedsministeriet, Arbejdsministeriet og Forskningsministeriet. Den omfattende evaluering af bistanden bør yderligere udbygges med særlig vægt på mere tværgående og tematiske evalueringer.

For det andet forekommer der behov for yderligere at udbygge samarbejdet med erhvervslivet om dansk udviklingsbistand.

Der er siden regeringsskiftet allerede sat en række nye initiativer i gang med henblik på at styrke inddragelsen af erhvervslivet generelt - og med særligt sigte på også at få fat i de mange virksomheder, der ikke hidtil har været i kontakt med Danida.

Det drejer sig bl.a. om:

- * mere åbenhed og bedre information af virksomhederne om kommende projekter,
- * en modernisering af den eksisterende ordning med blandede kreditter,
- * en styrkelse af hele teknologiudviklings- og tilpasningsindsatsen,
- * arbejdet med at få flere virksomheder til at deltage i Danidas licitationer samt

- * en øget involvering fra virksomhedernes side i selve driften af ulandsprojekterne.

I 1990 udarbejdedes en handlingsplan for den danske multilaterale bistand og danske leverancer til de multilaterale organisationer. Planen skabte en betydelig opmærksomhed om de konkrete muligheder og begrænsninger for dansk erhvervsliv i forhold til de multilaterale bistandsorganisationer, som uden tvivl har en del af æren for, at der de senere år er sket en betydelig vækst i den danske leveranceandel i forhold til dette projektmarked.

Udviklingsministeren har på denne baggrund taget initiativ til, at der inden den 1. oktober 1993 udarbejdes en strategi også på det *bilaterale* område. Med henblik herpå er der i Udenrigsministeriet nedsat en arbejdsgruppe med inddragelse af relevante erhvervsorganisationer samt fagbevægelsen.

Herudover er der af Regeringen nedsat et tværministerielt embedsmandsudvalg, der er i gang med at undersøge mulighederne for øget inddragelse af dansk erhvervsliv i ulandsbistanden generelt.

4.3. Miljø- og katastrofeindsatsen,

Med etableringen af miljø- og katastroferammen, der inden år 2002 gradvis skal nå op på 0,5 pct. af BNI, er der skabt en særlig ramme for Danmarks internationale miljø- og katastrofebistand, som allerede har et betydeligt omfang, jf. *kapitel 3 og 6*.

De to hovedindsatsområder under rammen er typisk vidt forskellige i deres karakter og kan med fordel administreres hver for sig. Sammenhængen mellem de to områder vil kunne koordineres i forbindelse med den udgiftspolitiske koordinering som beskrevet i *kapitel 3*.

4.3.1. International miljøbistand

Danmarks internationale miljøindsats omfatter for nærværende, dels bistanden til de udviklingslande, som Danmark har et programsamarbejde med, som modtager overgangsbistand eller som er omfattet af regionale udviklingsbistandsprogrammer, dels miljøstøtten til Central- og Østeuropa, der fremover indgår i den særlige miljø- og katastroferamme.

Disse indsatser vil fremover kunne suppleres med en række yderligere miljøindsatser under miljø- og katastroferammen.

Disse nye miljøindsatser vil kunne gennemføres på nedenstående 4 delområder, hvor der kan iværksættes et idé- og udviklingsarbejde, der for hvert enkelt indsatsområde og inden den 1. november 1993 munder ud i særlige strategier, som kan følge op på den i kapitel 2 og 6 beskrevne fordeling af midlerne under rammen i 1994.

I forbindelse med en forstærket dansk miljøindsats må der fastlægges en hensigtsmæssig arbejdsdeling mellem de involverede ministerier, først og fremmest Miljøministeriet og Udenrigsministeriet.

For nedenstående arbejdsdeling taler, at Miljøministeriet besidder den generelle miljøfaglige kompetence, der udgør det nødvendige faglige grundlag for at vurdere og tilrettelægge den danske miljøindsats i ulande over den bilaterale projektbistandsgrænse, mens Udenrigsministeriet har den udviklingspolitiske og bistandsfaglige kompetence, som det også vil være nødvendigt at inddrage i denne sammenhæng.

Samtidig har Miljøministeriet - i forbindelse med den danske miljøbistand til Øst og Centraleuropa, opbygget en række administrative procedurer og samarbejdsformer mellem Danmark og de østeuropæiske lande, der tilsvarende vil kunne finde anvendelse i de pågældende ulande. Disse ulandes miljøproblemer kan i høj grad sammenlignes med Østeuropas tilsvarende problemer, ligesom der er store lighedspunkter med hensyn til økonomiske udviklingstrin, infrastruktur mv.

For så vidt angår de forudsete nye danske indsatser i de globale miljøprogrammer, hvor tyngdepunktet fortsat vil ligge på bidragene til Den Globale Miljøfacilitet (GEF) - under Verdensbanken, UNDP, og UNEP - og bidragene til IDA, UNDP og UNEP, vil der blive lagt afgørende vægt på at sikre en koordineret dansk udviklingsstrategi i forhold til de pågældende organisationer.

De fire delområder er følgende:

** Miljøindsatser i Central- og Østeuropa*

Koordineringen varetages af Miljøministeriet og med inddragelse af Udenrigsministeriet, Energiministeriet og Indenrigsministeriet (redningberedskabet, vedrørende nucleare anlæg), samt andre relevante ministerier, jf. afsnit 4.5 nedenfor.

En styrket miljøindsats i Central- og Østeuropa vil samtidig kunne bidrage til Danmarks støtte til reformprocesserne i disse lande, således at miljøhensynet får en højere prioritet.

- * *Særlige miljøindsatser i lande over den bilaterale projekt bistandsgrænse.*

Udformningen af delstrategien varetages primært af Miljøministeriet i samarbejde med Udenrigsministeriet og andre relevante ministerier.

- * *Nye danske indsatser i de globale miljøprogrammer*

Arbejdet med udformningen af delstrategien varetages af Udenrigsministeriet med inddragelse af Miljøministeriet og andre relevante ministerier.

- * *Indsatser til beskyttelse af det arktiske miljø*

Arbejdet ved tilrettelæggelsen af delstrategien varetages af Miljøministeriet med inddragelse af andre relevante ministerier samt Grønlands hjemmestyre.

4.3.2. Internationale katastrofeindsatser.

Den internationale katastrofeindsats omfatter principielt følgende områder:

- * *Modtagelse i Danmark af flygtninge og fordrevne og eventuel behandling af konfliktofre samt flygtningeindsatsen udenfor Danmark.*
- * *Indsætning af redningsberedskab og øvrige humanitære indsatser.*

I første omgang vil midlerne til katastrofeindsatser under rammen skulle anvendes som bidrag til den stigende flygtningeindsats, især i forbindelse med borgerkrigen i det tidligere Jugoslavien. Således vil en gradvis større del af de præasyle udgifter skulle dækkes af miljø- og katastroferammen i takt med, at rammen opbygges.

Senere vil der dog også kunne blive tale om at afsætte midler under rammen til mere komplekse katastrofesituationer.

4.4. Fredsbevarende operationer

Den danske indsats i forbindelse med fredsbevarende operationer omfatter:

- * *Danske bidrag til FNs - eller af FN-autoriserede - fredsbevarende og fredsskabende operationer under eller efter væbnede konflikter, som fx den Danmark yder i forbindelse med borgerkrigen i det tidligere Jugoslavien.*
- * *Indsætning af redningsberedskab, politi og forsvar til beskyttelse af nødhjælpstransporter og øvrige indsatser i fredsskabende, fredsbevarende, og lignende internationale operationer.*

For at matche disse behov, er der påbegyndt en opbygning af en dansk international enhed, som - afhængig af situationen - med hele eller dele af styrken, kan deltage i internationale fredsskabende og -bevarende operationer, humanitære og andre lignende operationer under FN eller CSCE.

Det er ligeledes under planlægning, at der opbygges en brigade til rådighed for NATO, primært for Alliancens Hurtige Reaktionsstyrker.

4.5. Støtten til Central- og Østeuropa

Støtten til reformprocesserne i Central- og Østeuropa, som i modsætning til udviklingsbistanden endnu kun har stået på i få år, er karakteriseret ved, at en række ministerier er involveret i administrationen, som beskrevet nærmere i *kapitel 9*. Udenrigsministeriet har i samarbejde med Finansministeriet ansvaret for den overordnede koordination. Udenrigsministeriet står for hovedkontakten til modtagerlandene og har i den forbindelse ansvaret for den udenrigspolitiske prioritering.

Ordningerne er spredt på en række ministerier, fx Udenrigsministeriet, Miljøministeriet og Industriministeriet, eller forestås af selvstændige organer, fx IØ-Fonden. Øststøtten omfatter herudover mange enkelte projekter, som fx humanitær bistand til de baltiske lande og genhusning i Rusland af tilbagetrukne russiske soldater, jf. *figur 4.2*.

Figur 4.2. Øststøtteordninger mv.**Erhvervs- og miljørettede ordninger****IØ-Fonden**

Investeringsgarantiordningen

Danmarks Erhvervsfond, Eksportkredit/Blandede kreditter,

Miljøstøtteordningen for Østeuropa

Teknisk støtte samt trænings- og uddannelsesordninger

Østlandepuljen

Demokratifonden

Baltisk Uddannelsesø

Pulje til udstationering af offentligt ansatte

Seniormedarbejdere og eksperter til østlandene

Praktikantordningen

Eurofakultet Riga

Det Danske Kulturinstituts aktiviteter i Østeuropa

Øvrige ordninger og østbistand

Nødhjælp og hastebistand til de baltiske lande (energi, medicin, fødevarer mv.)

Genhusning i Rusland af tilbagetrukne soldater

Fiskegave til de baltiske lande og Skt. Petersborg

Danmarks repræsentation i SNG

Baltisk Informationscenter

Hospitalsudstyr og sundhedsbistand til ex-Jugoslavien

Danske bidrag til internationale ordninger

Danmarks andel i EFs øststøtte

Nordisk Miljøfinansieringsselskab

Nordisk Investeringsbanks aktiviteter i Østeuropa

Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling (EBRD), EF- og nordiske projekter i Østeuropa

Bidrag til den nukleare sikkerhedsfond for Øst- og Centraleuropa under EBRD

Nordisk projektsportfond

Den danske bistand til Central- og Østeuropa har hidtil i overvejende grad været karakteriseret ved, at der, typisk efter ansøgning fra private, offentlige institutioner og virksomheder, er ydet støtte til enkeltprojekter og gennem forskellige formålsbestemte støtteordninger.

En af årsagerne til, at administrationen af øststøtten har fået en relativ decentral opbygning er, at støtten mere er vokset op nede fra, i den forstand at de enkelte projekter er blevet etableret på initiativ fra offentlige institutioner og virksomheder på baggrund af disses kontakter i landene i Central- og Østeuropa. Opbygningen af øststøtteadministrationen har således draget fordel af modtagerlandenes nærhed til Danmark.

Dette vil der fortsat kunne opnå fordele ved, idet det er forholdsvis enklere for danske virksomheder og institutioner at etablere og vedligeholde kontakter i de østeuropæiske lande end i fx udviklingslandene.

Hovedmålsætningerne med øststøtten har været at støtte den økonomiske reformproces, bistand til opbygning af demokratiske systemer og bistand til miljøforbedringer. Med udgangspunkt heri, har den danske øststøtte hidtil været tilrettelagt som en meget bredt favnende indsats og rettet mod et bredt umiddelbart behov i den første indledende reformproces. Dette indebærer en risiko for, at indsatsen bliver spredt og ikke tilstrækkelig effektiv. I takt med det mere udbyggede samarbejde med de østeuropæiske lande og i lyset af de opnåede erfaringer, jf. kapitel 9, forekommer der behov for at målrette indsatsen.

De meget store og akutte miljøproblemer og manglen på forudsætninger for en bæredygtig udvikling i disse lande indebærer, at miljøindsatsen bør opprioriteres i den fremtidige øststøtte. I Regeringens udspil *Ny kurs mod bedre tider* lægges således op til, at den globale miljøtrussel skal prioriteres højt, ikke mindst i forhold til Østeuropa.

Danmark kan bidrage til at fremme miljømæssigt bæredygtige løsninger, reducere grænseoverskridende miljøproblemer og etablere et forbedret grundlag for gennemførelsen af økonomiske reformer og økonomisk vækst. Især bør den danske støtte sættes ind på områder med høj dansk ekspertise, og hvor det er muligt gennem overførsel af teknologi og viden at fremme den økonomiske udvikling og beskæftigelse i såvel modtagerlande som i Danmark.

Ud over miljørelateret støtte kan indsatsen i højere grad søges koncentreret på andre områder, hvor Danmark har særlig ekspertise fx energi, landbrug, infrastruktur og undervisning.

Prioriteringen bør tage udgangspunkt i modtagerlandenes behov og dansk erhvervslivs kompetencer, herunder mulighederne for systemeksport, samarbejde mellem offentlige institutioner, koncessionerede selskaber m.v. I den forbindelse bør i videst mulige omfang trækkes på danske ambassader i modtagerlandene.

Med henblik på at opnå større effekt af indsatsen, foreslås øststøtten ændres på følgende punkter:

- * støttesystemet forenkles,
- * øststøtten koncentrerer i højere grad om mere sammenhængende sektorprogrammer og
- * der etableres et effektivt evalueringssystem på grundlag af erfaringerne med evaluering af udviklingsbistanden.

Indsatsen bør endvidere samles på følgende 4 hovedområder, jf. *kapitel 9*:

1) Miljøstøtte- og miljørelaterede sektorprogrammer

** Miljøstøtte*

Den særlige miljøstøtteordning, der administreres af Miljøministeriet, opretholdes.

** Pulje til miljørelaterede sektorprogrammer*

Miljørelaterede indsatser i Central- og Østeuropa baseres på sammenhængende sektorprogrammer og -projekter, hvori miljøhensyn er højt prioriteret og integreret.

Sektorprogrammerne udarbejdes af de pågældende fagministerier selv, mens Miljøministeriet bør have hovedansvaret for den miljøfaglige koordinering i forbindelse med udarbejdelsen af disse programmer. I den forbindelse kan også den Rådgivende Miljøkomité inddrages.

Der afsættes en pulje til sektorprogrammer under de generelle reserver på **finansloven**. Puljen udmøntes på konkrete ministerområder efterhånden som sektorprogrammerne er udarbejdet, ligesom der heraf vil kunne afsættes midler til eventuelle revisioner af sektorprogrammer.

Et eksempel på et miljørelateret sektorprogram kunne være et program for at gøre energiforsyningen i Litauen og dets nabolande mindre afhængig af atomkraftværket Ignalina, der er af samme konstruktion

som Tjernobyl og derfor regnes for et af de værker, som snarest muligt bør nedlægges.

Bevillingerne til de miljørelaterede sektorprogrammer vil kunne dækkes indenfor miljø- og katastroferammen.

2) Erhvervsrettede ordninger og erhvervs relaterede sektor programmer

** Erhvervsrettede ordninger*

De erhvervsrettede ordninger (IØ-Fonden, Danmarks Erhvervsfonds eksportkreditgarantier til Østeuropa) videreføres.

** Pulje til erhvervsrelaterede sektorprogrammer*

Erhvervsrelaterede indsatser i Central- og Østeuropa bør i højere grad ses i sammenhæng med den danske erhvervsfremmeindsats, og kunne baseres på programsamarbejde på områder af betydning for såvel modtagerlandene som dansk erhvervsliv.

Det bør gælde, at ansvaret for udførelsen af og bevillingerne til programmerne placeres i de pågældende fagministerier.

Endvidere kan Erhvervsudviklingsrådet inddrages.

Denne pulje afsættes på de generelle reserver på **finansloven** og udmøntes på de konkrete ministerområder, efterhånden som sektorprogrammerne er udarbejdet, ligesom der heraf vil kunne afsættes midler til eventuelle revisioner af sektorprogrammer.

Der er af Regeringens Erhvervsudvalg nedsat en tværministeriel arbejdsgruppe om dansk erhvervslivs rolle i den danske indsats for støtte til den økonomiske og sociale udvikling i Østeuropa. I forbindelse hermed kan også indgå forslag til tilrettelæggelse af sådanne programmer.

3) Teknisk administrativ og humanitær bistand mv. i Central- og Østeuropa

En ny ordning i Udenrigsministeriet vil kunne etableres ved at sammenlægge en række mindre ordninger, fx puljen til udstationering

af offentligt ansatte seniormedarbejdere og eksperter og den del af Østlandepuljens nuværende område, som ikke bliver omfattet af sektorprogrammer. Af ordningen bør også kunne gives støtte til udveksling og udstationering af private danske eksperter.

Demokratifonden kunne i højere grad administreres i Udenrigsministeriet sammen med Udenrigsministeriets andre øststøtteordninger.

4) Multilateral øststøtte mv.

Danske bidrag til forskellige EF-, nordiske og andre internationale ordninger.

Ligeledes vil der fortsat være behov for en vis reserve til dækning af uforudsete øststøtteinitiativer.

Som led i en forenkling af den administrative struktur kan det interministerielle østlandeudvalg nedlægges.

Med henblik på at sikre den nødvendige programkoordinering af øststøtten, vil der være behov for at udvide det nuværende koordineringsorgan for indsatsen i østlandene, således at det fremover omfatter Udenrigsministeriet (formand), Finansministeriet, Ministeriet for Erhvervspolitisk Samordning, Økonomiministeriet, Miljøministeriet, Energiministeriet og Industriministeriet.

Andre ministerier vil blive inddraget efter behov.

Udvalget får til opgave at foretage tværgående vurderinger af indsatsen og udviklingen i Østeuropa. Tillige skal udvalget følge relationerne til de internationale institutioner. Udvalget vil endvidere kunne inddrage resultatet af udredningsarbejdet vedrørende såkaldte bløde miljølån fra de multilaterale udviklingsbanker mv.

Herudover vil udvalget kunne trække på arbejdet fra den ovenfor nævnte tværministerielle arbejdsgruppe, som er i gang med at undersøge mulighederne for at øge inddragelsen af dansk erhvervsliv i øststøtten, herunder rammer og kriterier for erhvervslivets deltagelse.

4.6. Administrative ressourcer

4.6.1. Indledning

Det er væsentligt for kvaliteten af bistanden, at der generelt af midlerne til den internationale indsats afsættes passende ressourcer til en professionel og effektiv administration.

4.6.2. Udviklingsbistanden

I overensstemmelse med OEDCs DAC-regler afholdes de administrative udgifter ved udviklingsbistanden af ulandsrammen på 1 pct. af BNI.

Fra og med finansåret 1992 er Danidas administrationsbevilling overført til Udenrigsministeriets fælles administration og dets almindelige driftsbevilling på finanslovens § 6.11.01. Udenrigstjenesten. Bevillingsbeløbet er en intern statslig overførsel. Beløbet er fastsat ud fra skønnede, procentvise andele af ministeriets samlede driftsudgifter i hjemme- og udetjenesten, på grundlag af DAC-reglerne for medregning af administrative udgifter som udviklingsbistand.

For så vidt angår bistandsadministrationens personalemæssige rammer, er der gennem de senere år - på grundlag af resultatet af et udredningsarbejde, som Udenrigsministeriet og Finansministeriet i fælleskab gennemførte i 1988, samt med henblik på oprettelse af 2 nye repræsentationer og styrkelse af repræsentationerne i Benin og Zambia - foretaget en styrkelse af bistandsadministrationen på 33 stillinger.

I *tabel 4.1.* herunder er opført de faktiske og skønnede administrative udgifter ved udviklingsbistanden i 1991 - 1996 samt hvor stor en andel disse har af den samlede bistand.

Tabel 4.1. De administrative udgifter ved udviklingsbistanden 1991 - 1996.

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Administrative udg., mill.kr.	256	297	319	331	335	345
Andel af samlet bistand, pct.	3,8	3,5	3,7	3,6	3,6	3,5

I 1993 udgør de administrative udgifter 3,7 pct. af den samlede udviklingsbistand. Målt i forhold til den bilaterale bistand udgør administrationsudgifterne ca. 7 pct.

Administrationen af udviklingsbistanden varetages dels af Udenrigsministeriets hjemmetjeneste, dels af udsendte repræsentationer i udviklingslandene samt visse repræsentationer ved internationale organisationer.

Ved gennemførelsen af Udenrigsministeriets nye struktur i maj 1991 blev Danida integreret i Udenrigsministeriets Sydgruppe, ligesom bistandsmissionerne i en række udviklingslande blev sammenlagt med de stedlige ambassader.

I opgørelsen af administrationsudgifternes andel af ulandsrammen skelnes mellem ministeriets ude- og hjemmetjeneste.

For *hjemmetjenestens* vedkommende vurderes 90 pct. af ressourcerne i Sydgruppen at vedrøre udviklingsbistanden, mens de resterende 10 pct. knytter sig til generelle ikke-bistandsrelaterede opgaver. Således indregnes 90 pct. af Sydgruppens direkte løn- og øvrige driftsudgifter i administrationen af udviklingsbistanden. Endvidere indregnes en forholdsmæssig andel af Udenrigsministeriets fælles administration (husleje m.v.). Denne andel er i 1993 sat til 41 pct., beregnet på grundlag af de samlede årsværk på henholdsvis Nordgruppens og Sydgruppens områder.

For *udetjenesten* gælder, at der indregnes 90 pct. af samtlige løn- og driftsudgifter på ambassader i programsamarbejdslande og i lande, hvor repræsentationens oprettelse i overvejende grad er begrundet i varetagelse af bistandsopgaver. Desuden medregnes en procentvis andel af samtlige løn- og driftsudgifter på visse **multilaterale** repræsentationer samt repræsentationer i andre udviklingslande, hvor bistandsopgaver er en væsentlig delaktivitet. Andelen ved sådanne repræsentationer skønnes løbende ved de årlige virksomhedsplaner og kan ifølge DAC-reglerne ikke overstige 50 pct. Der anvendes p.t. satser på 5, 15, 25 og 50 pct.

I vurderingen af, hvor meget det vil være rimeligt at afsætte til administration, kan inddrages de opgørelser, som foretages i OECDs **kommitte** for udviklingsbistand (DAC) af DAC-donorlandenes administrationsudgifter. Opgørelsen foretages på baggrund af DAC-landenes indrapportering af administrationsudgifterne i overensstemmelse med rapporteringsdirektiverne.

I *tabel 4.2.* er vist DAC-donorlandenes indrapporterede administrationsudgifter i 1991 - i forhold til den samlede bistand, således som de er opgjort i DACs årsrapport 1992 (rapportens tabel 49-55).

Tabel 4.2. DAC-donorlandenes administrationsudgifter i 1991 i forhold til den samlede bistand

Land	pct.
Irland	13,5
New Zealand	8,0
Canada	6,4
USA	5,3
Australien	4,3
Sverige	3,9
Danmark	3,7
Italien	3,6
Norge	3,5
Holland	3,4
Japan	3,4
Storbritannien	3,1
Tyskland	3,1
Belgien	2,8
Frankrig	2,7
Finland	2,7
Schweiz	2,2
Østrig	2,0
Portugal	0,9
Vægtet gennemsnit	3,8

Note: Der foreligger ikke oplysninger for Spanien.

Det fremgår af tabellen, at Danmark blandt OECD-landene har de 7. højeste administrationsudgifter i forhold til den samlede udviklingsbistand. Tages der højde for forskelle i bistandsomfang, ligger Danmark stort set på niveau med det vægtede gennemsnit blandt de øvrige OECD lande.

4.6.3. Øststøtten

Udgifter til administration af øststøtten afholdes *enten* over den pågældende støtteordnings bevilling *eller* af ministeriernes administrative drift. Der er ingen fast praksis herfor, men retningslinjerne er fastlagt i de konkrete ordningers lovgrundlag eller fremgår af de bevillingsmæssige retningslinjer (aktstykker eller finansloven).

Eksempelvis afholdes Demokratifondens administrationsudgifter over den til formålet afsatte bevilling (jf. § 06.11.26), hvorimod udstationeringsordningens administrationsudgifter afholdes over Finansministeriets administrative driftsbudget. For miljøstøtteordningen afholdes lønudgiften

over ministeriets ramme, hvorimod driftsudgifter (køb af varer og tjenester) afholdes over miljøstøtteordningens bevilling.

I takt med opbygningen af øststøtten har administrationsudgifterne også være stigende. Afhængig af, hvorledes øststøtten udformes i fremtiden, skønnes administrationsandelen at kunne fastholdes på det nuværende niveau.

I tabel 4.3. nedenfor er administrationsudgifterne søgt opgjort. Udenrigsministeries udgifter i forbindelse med den generelle koordinering af øststøtten (Den centrale Koordinationsenhed) samt ressourcerne anvendt i forbindelse med den humanitære indsats er i tabellen opgjort samlet.

Tabel 4.3. Administrative udgifter i forbindelse med øststøtten

Mill.kr	1991	1992	1993
Erhvervs- og miljørettede ordninger			
Investeringsfonden for Østeuropa	5,7	9,8	12,7
Investeringsgarantiordningen	0,1	0,1	0,1
Danmarks Erhvervsfond, eksportkreditfaciliteten	2,0	1,1	1,5
Blandede kreditter	-	-	?
Miljøstøtteordningen	4,0	5,1	6,0
Teknisk bistand samt uddannelses- og træningsordninger			
Østlandepuljen adm. i Udenrigsministeriet	1,8	3,6	3,9
Østlandepulje adm. i øvrige ministerier	4,0	6,1	6,1
Demokratifonden	1,6	2,4	2,6
Baltisk uddannelsesø	0,0	0,2	0,5
Udstationeringsordning for seniormedarbejdere og eksperter	0,0	1,0	1,0
Praktikantordningen	0,5	0,4	0,4
Kulturinstitutter	-	-	0,1
Samlet koordinering incl. ambassader ¹⁾	13,9	31,5	31,5
I alt	33,6	61,3	66,4
1 pct. af den samlede øststøtte	2,4	4,2	3,2

1) Der er af øststøtten afsat 30 mill.kr. til drift af danske ambassader i de tre baltiske lande og i Ukraine, et generalkonsulat i Skt. Petersborg, samt 3 mill.kr. til hjemmetjenestens opgaver, herunder den overordnede koordination. Samlet set dækker denne bevilling under halvdelen af de samlede driftsudgifter til de danske repræsentationer i Central- og Østeuropa.

Det fremgår af tabellen, at de administrativt udgifter udgjorde ca. 34 mill.kr. i 1991, 61 mill.kr. i 1992 og budgetteres til 66 mill.kr. i 1993.

For øststøttens vedkommende eksisterer der ikke en tilsvarende generel ordning for finansiering af administrationen af bistandsrammen, som den ovenfor beskrevne for udviklingsrammens vedkommende. Administrationsomkostningerne i ministerierne har derfor væsentligst været finansieret af de berørte ministeriers egne rammer. Det bemærkes imidlertid, at 33 mill.kr. af administrationsudgifterne i 1993, svarende til ca. 1,5 pct. af den samlede øststøtte, er finansieret af øststøttemidlerne.

Det fremgår af *tabel 4.3*, at administrationsomkostningerne i 1991 var forholdsvis lave. Administrationsudgifternes relative andel af den samlede øststøtte er herefter steget til godt 3 pct. i 1993. Målt alene i forhold til den bilaterale øststøtte udgør de administrative udgifter ca. 5 pct. På trods heraf er omkostningerne i forhold til den samlede øststøtte fortsat lavere end administrationsandelen af udviklingsbistanden.

Der er ikke internationale opgørelser over donorlandenes administrationsudgifters andel af øststøtten svarende til DAC-opgørelserne vedrørende administrationen af udviklingsbistanden.

4.6.4. Miljø- og katastrofeindsatser, herunder flygtningeindsatsen

Den forskelligartethed i de to hovedindsatsområder under miljø- og katastroferammen har også betydning med hensyn til administrationsudgifter, idet de på miljøområdet må forventes at kunne ligge på samme niveau som administrationen af udviklingsrammen, mens udgifterne til konflikt- og katastrofeindsatser typisk fuldt ud er løn- og driftsudgifter.

Med hensyn til flygtningeindsatsen er det ikke muligt at give et fuldstændigt dækkende billede af de administrative udgifter, der er forbundet hermed. Der er således administrative udgifter i forbindelse med flygtningeindsatsen i Politiet, hos Folketingets Ombudsmand og i Udenrigstjenesten, som det ikke har været muligt at udskille fra de øvrige driftsudgifter. Endvidere er der administrative udgifter hos Dansk Røde Kors, som ikke kan udskilles fra udgiften til underhold af asylansøgere mv.

Imidlertid afholdes størsteparten af de administrative udgifter hos Direktoratet for Udlændinge og i Flygtningenævnet/Indenrigsministeriets departement, da det er disse instanser, som behandler asylansøgningerne. Endvidere er der administrative udgifter i Dansk Flygtningehjælp.

De administrative udgifter er steget fra ca. 26 mill.kr. i 1988 til ca. 82 mill.kr. i 1993, hvilket må ses i lyset af den øgede flygtningetilstrømning. I 1994 forventes et mindre fald i de administrative udgifter til 75 mill.kr.

Tabel 4.4. Administrative udgifter i.f.m. flygtningeindsatsen

Mill.kr.	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Direktoratet for Udlændinge. Udgifter, der medgår til flygtninge	11,6	15,0	14,7	20,6	23,2	35,0	28,7
Flygtningenævnet og Indenrigsministeriets departement. Udgifter, der medgår til flygtninge	12,7	15,4	19,2	20,7	26,3	41,8	41,8
Dansk Flygtningehjælp, direkte administrationsudgifter	1,6	1,4	1,4	2,3	4,7	5,2	4,5
I alt	25,9	31,8	35,3	43,6	54,2	82,0	75,0

Anm: 33 pct. af Direktoratet for Udlændinges driftsudgifter vedrørende administration af asylansøgere fra udviklingslande er finansieret af udviklingsrammen.

Generelt gælder for administrationen af flygtningeindsatsen, at behovet for den administrative indsats følger tilstrømningen, som vil udvise svingninger alt efter omfanget af politiske, militære, økonomiske og miljømæssige katastrofer. Den manglende forudsigelighed betyder, at det er afgørende, at flygtningeadministrationen er fleksibel, således at flaskehalse i sagsbehandlingen undgås i de år, hvor tilstrømningen øges, og at der vil kunne overflyttes ressourcer til andre område, når flygtningepresset mindskes.

4.6.5. Forslag til finansieringen af administrationen

En fordel ved at finansiere administrationen inden for bistandsmidlerne er, at der derved sikres en sammenhæng mellem de midler, der anvendes direkte til selve bistanden, og administrationsomkostningerne i forbindelse hermed. Hermed er der et incitament til at sikre en effektiv administration af bistanden. Samtidig vil der kunne sikres mulighed for, at det administrative system omprioriteres samtidig med en omprioritering af bistanden.

Ligesom det er tilfældet for administrationen af udviklingsbistanden, foreslås det, at administrationen på relevante andre områder af den internationale indsats også dækkes af de pågældende rammer, puljer o. lign, som fx miljø- og katastroferammen og øststøtten, som afsættes til indsatsområdet. Dette har fx ikke været tilfældet for administrationen af øststøtten.

68.

Metoden for Udenrigsministeriets medregning af administrationsudgifter som udviklingsbistand, som beskrevet ovenfor, vil kunne tjene som model for de øvrige bistandsområder.

Kapitel 5. Bistand til udviklingslandene

5.1. Indledning

Mere end 1 milliard mennesker lever fortsat i absolut fattigdom (med en gennemsnitlig indkomst på under 1 dollar om dagen), og mange lande - ikke mindst i Afrika syd for Sahara - mangler fortsat i afgørende grad de samfundsmæssige strukturer, der er nødvendige for at opnå en bæredygtig udvikling.

Danmarks deltagelse i det internationale udviklingssamarbejde har sit grundlag i ønsket om at bidrage til varige forbedringer af de økonomiske og sociale vilkår for de fattigste befolkningsgrupper i de fattigste lande. Danmark har herudover egeninteresse i udviklingslandenes økonomiske og sociale udvikling - som bidrag til fremgang i verdensøkonomien og til mindske af politiske og etniske spændinger og konflikter, der vil kunne medføre øget international ustabilitet.

Den første lov om internationalt udviklingssamarbejde blev vedtaget i 1962. Bistanden var dengang meget beskeden (0,08 pct. af BNP), men voksede siden - gennem 1960'erne og 1970'erne - ganske kraftigt, indtil den i 1978 nåede op på 0,7 pct. af BNP og senere - i 1993 - på 1 pct. af BNI. Udviklingsbistanden forventes i 1993 at udgøre ca. 8 mia.kr.

I *afsnit 5.2.* er nærmere redegjort for målsætninger og principper for den danske ulandsbistand.

I *afsnit 5.3.* gennemgås de nærmere administrative forhold vedr. ulandsbistandens tilrettelæggelse og bistandsindsatsens omfang i perioden 1988-94.

I *afsnit 5.4.* redegøres for omfang og fordeling af den bilaterale bistand, herunder udviklingen i den danske leveranceandel.

I *afsnit 5.5.* redegøres for omfang og fordeling af den multilaterale bistand, herunder udviklingen i de internationale organisationers indkøb i Danmark.

I *afsnit 5.6.* er redegjort for den systematiske evaluering af ulandsbistanden.

I *afsnit 5.7.* er der skitseret en række centrale udviklingstræk i såvel den bilaterale som den multilaterale bistand de kommende år, ligesom der er redegjort for de stigende kvalitative krav til bistanden.

I *afsnit 5.8.* er endelig fremhævet de udfordringer, som den danske udviklingsbistand vil stå over for de kommende år.

5.2. Målsætninger og principper for udviklingsbistanden

5.2.1. Internationale målsætninger og principper

FN vedtog allerede i 1961 - i forbindelse med strategien for det første udviklingstiår - en international bistandsmålsætning på 0,7 pct. af BNI. De vestlige landes gennemsnitlige udviklingsbistand ligger fortsat langt under dette niveau - senest (1991) på 0,33 pct. af BNI.

Med henblik på internationalt at følge udviklingen i donorlandenes bistandsindsatser og opbygge sammenlignelige data for de enkelte lande, er der i OECD-regi oprettet en særlig *Udviklingskomité, DAC*, hvortil udviklingsbistanden indrapporteres på grundlag af en række, meget detaljerede rapporteringsdirektiver. Der er enkelte - traditionelt betingede - forskelle mellem Danmarks DAC-rapportering og opgørelsen af ulandsbistanden, som den foretages på Finansloven. Den eneste forskel, der vedrører den samlede opgørelse af bistandens omfang år for år er, at DAC-reglerne foreskriver, at statsforskrivninger indrapporteres, når tilsagnet gives, mens man i Danmark i stedet indrapporterer træk på statsforskrivningerne - i overensstemmelse med et grundprincip om, at bistanden registreres gennem udbetalinger, ikke gennem tilsagn. Det er en forskel, der i sagens natur udjævnes over tid.

Der er herudover visse - ligeledes traditionsbetingede - forskelle i opgørelsen af de enkelte poster på ulandsrammen. Således regnes multi-bistand (d.v.s. projekter, der finansieres gennem øremærkede danske bidrag, men gennemføres af multilaterale organisationer) på Finansloven som multilateral bistand, og ikke - som rapporteringsdirektiverne foreskriver som bilateral. På samme måde regnes hele katastrofebevillingen i Danmark som multilateral bistand, uden den af DAC foreskrevne skelnen mellem bilaterale og multilaterale katastrofeindsatser. Endelig opgør man i Danmark administrationsudgifterne særskilt og ikke som en del af den

bilaterale bistand. Der er ved flere lejligheder gjort rede for disse forskelle over for Folketinget.

Udover at følge udviklingen i den internationale udviklingsbistand vedtager DAC også overordnede internationale principper for bistanden - primært i form af fastlæggelsen af 'god bistandspraksis' på en lang række områder. Der lægges traditionelt - også fra politisk hold - stor vægt på, at den danske bistand er i overensstemmelse med 'DAC-reglerne', og Danmark deltager derfor aktivt i forhandlingerne herom.

På EF-plan har det bistandspolitiske samarbejde udviklet sig ganske markant de seneste år. Udover EFs egen bistand (på 29 mia.kr. i 1992) omfatter samarbejdet også vedtagelsen af fælles bistandspolitiske resolutioner, der især på demokrati- og menneskerettighedsområdet har haft afgørende betydning som grundlag for EF-landenes politisk/bistandspolitiske ageren i konkrete situationer, herunder for fælles demarcher og andre reaktioner på udviklinger i samarbejdslandene.

Udviklingspolitikken har ikke hidtil været traktatfæstet. Det sker først med Maastricht-aftalen, og det må forventes, at der de kommende år vil blive tale om et stadig tættere bistandspolitisk samarbejde i EF.

5.2.2. De danske bistandspolitiske målsætninger og principper

Den overordnede målsætning for den danske udviklingsbistand er - i henhold til Lov om internationalt udviklingssamarbejde - gennem et samarbejde med ulandenenes regeringer og myndigheder, at støtte deres bestræbelser på at opnå økonomisk vækst, for derigennem at medvirke til sikring af deres sociale fremgang og politiske uafhængighed i overensstemmelse med De Forenede Nationers pagt, formål og bærende principper, og tillige gennem et kulturelt samarbejde, at fremme den gensidige forståelse og solidaritet.

For så vidt angår bistandens omfang vedtog Folketinget den 23. marts 1985 et beslutningsforslag - fremsat af Det radikale Venstre - hvorefter udviklingsbistanden gennem en fast årlig stigningstakt skulle forøges, fra dengang 0,77 pct. af BNI til 1 pct. af BNI i 1992. Bistandsrammen på 1 pct. af BNI blev fastholdt med Finanslovsaftalen for 1993 og er ligeledes lagt til grund for budgetoverslagsårene 1994-96.

Den samlede danske udviklingsbistand har siden 1960'erne været fordelet nogenlunde ligeligt mellem bilateral og multilateral bistand. Princippet har

været fortolket således, at den bilaterale bistand, der ydes i et direkte samarbejde mellem Danmark og det enkelte udviklingsland, generelt har haft en beskeden overvægt i forhold til den multilaterale, der ydes gennem internationale organisationer. Princippet om den nogenlunde ligelige fordeling er senest fastslået i Folketingets dagsorden af 20. februar 1992.

De nugældende principper for dansk udviklingsbistand - herunder fattigdomsorienteringen, som beskrevet i afsnit 5.1 - er formuleret i *Danidas Handlingsplan* fra 1988, hvis indhold Folketinget generelt endosserede under den efterfølgende bistandspolitiske debat.

Herudover afgav et flertal i Folketingets Udenrigsudvalg (Socialdemokratiet, Det Konservative Folkeparti, Venstre, Det radikale Venstre og Kristeligt Folkeparti) i udvalgsberetning nr. 4 af 23. maj 1989 en udtalelse om de *kriterier*, der skulle lægges til grund for udvælgelsen af danske bilaterale programsamarbejdslande under fastholdelse af det overordnede formål for denne del af dansk udenrigspolitik - fremme af de sociale, humanitære og demokratiske idealer:

1. Landets økonomiske og sociale udviklingsstade samt udviklingsmæssige behov og egne udviklingsplaner.
2. Tilgangen af bistand fra andre bilaterale og multilaterale donorer samt landets evne til at anvende og drage nytte af bistanden.
3. Muligheden for gennem en dialog med det pågældende land at fremme en bæredygtig udvikling, dvs. en udvikling, som også på langt sigt vil være økonomisk og økologisk forsvarlig, og som sigter mod at skabe varige forbedringer for de fattigste befolkningsgrupper.
4. Muligheden for i samarbejde med landet at fremme udviklingen af og respekten for menneskerettigheder i overensstemmelse med internationalt vedtagne menneskeretsstandarder, herunder konventionerne om organisationsfrihed og forhandlingsret.
5. Muligheden for i samarbejde med landet at sikre kvindeaspekterne en central og fuldt integreret placering i udviklingsprocessen.
6. Danidas hidtidige erfaringer fra det bilaterale udviklingssamarbejde.

7. Såfremt ovennævnte punkter kan anses for tilgodeset, bør endelig mulighederne for at fremme dansk erhvervslivs deltagelse i udviklingssamarbejdet - og dermed dansk beskæftigelse - indgå i overvejelserne om det konkrete landevalg under forudsætning af, at danske leverancer og serviceydelser er konkurrencedygtige med hensyn til tilpasset teknologi, pris og kvalitet.

Disse principper, der som nævnt blev fastlagt med henblik på landevalget, har siden gennem Folketingets dagsordener af 15. marts 1990, 15. november 1990 og 20. februar 1992 fået gyldighed som overordnede politiske retningslinier for ulandsbistanden som helhed.

5.3. Udviklingsbistandens tilrettelæggelse

5.3.1. Lovgrundlaget for ulandsbistanden

Den danske ulandsbistand har som grundlag *lov nr. 297 af 10. juni 1971* om internationalt udviklingssamarbejde, senest revideret ved *lov nr. 344 af 24. maj 1989*.

I overensstemmelse med paragraf 2 i loven fremlægges en gang om året for Folketinget en plan til udgiftsramme for bistandssamarbejdet for den femårsperiode, som begynder den følgende 1. januar. Denne - *Danidas rullende femårsplan*, senest for perioden 1993-97 - udgør det konkrete politiske og planlægningsmæssige grundlag for bistandssamarbejdet.

Udgifterne til den statslige udviklingsbistand opføres under § 6. Udenrigsministeriet på de årlige *finanslove* på hovedområde 6.3: Bistand til udviklingslandene.

Hovedområde 6.3 er underopdelt i følgende aktivitetsområder:

- 6.31: Fællesudgifter
- 6.32: Bilateral projektbistand
- 6.33: Bilateral personelbistand
- 6.34: Bilateral lånebistand
- 6.35: Multilateral bistand
- 6.36: International humanitær bistand

Uden for § 6.3 afholdes en række udgifter, der medregnes som en del af den statslige udviklingsbistand og derfor indgår i den samlede bevillingsramme herfor. Det drejer sig om følgende poster:

Bilateral bistand:

- * En del af Udlændingedirektoratets udgifter til asylansøgere (jf. kapitel 8)
- * Aktieindskud mv. fra Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene (IFU)
- * Bidrag til Demokratifonden under § 6.11

Multilateral bistand:

- * EFs fællesskabsfinansierede udviklingsbistand
- * Andele af pålignede bidrag til internationale organisationer, afholdt over andre ministeriers budgetter.

Den samlede nettoramme for den statslige bistand til udviklingslandene udmeldes årligt af Finansministeriet på grundlag af beregninger, foretaget i Udenrigsministeriet.

Med hensyn til de konkrete *bevillingsprocedurer* er disse fastlagt dels i Loven dels i de særlige regler for forelæggelse af bevillingsansøgninger for Finansudvalget, jfr. akt 145 15/2 1989.

Loven foreskriver, at *Styrelsen for internationalt udviklingssamarbejde* skal være rådgivende for ministeren ved gennemførelsen af bistanden. Styrelsen gennemfører principdebatter om vigtigere temaer og tværgående spørgsmål i relation til bistanden og har herudover til opgave at udtale sig om de bevillingsansøgninger, som ministeren forelægger Finansudvalget.

Styrelsen udpeges af udenrigsministeren (nu udviklingsministeren), og sammensætningen afspejler en hensyntagen til forskellige samfundsmæssige interesser. Herudover er repræsentanter for en lang række ministerier tilordnet styrelsen, hvilket giver mulighed for at følge arbejdet.

Finansloven har - især på de bilaterale aktivitetsområder - karakter af en rammebevilling (eks. 06.32: Projektbistand, Afrika - 2.047 mill.kr.), der udfyldes gennem konkrete bevillingsansøgninger til Finansudvalget. Alle projekter på over 20 mill.kr. (og de multilaterale bevillinger på over 12 mill.kr., der ikke er hjemlet i Finansloven) skal forelægges *Finansudvalget*. Efter gældende praksis forelægges alle bevillingsansøgninger over 5 mill.kr. - men under de 20 hhv. 12 mill.kr. - ligeledes for styrelsen, mens

bevillinger under 5 mill.kr. i praksis kan tiltrædes administrativt (under 3 mill.kr.) eller af styrelsens formand eller næstformand (3-5 mill.kr.).

Finansudvalget orienteres en gang årligt om status for alle igangværende eller i det forløbne år afsluttede projekter. Den seneste projektoversigt fra maj 1993 omfatter 670 større projekter samt en lang række mindre, bevilget over den administrative bevillingskompetence, herunder ambassadernes decentrale bevillingskompetence.

Bistandsadministrationen (Danida) var indtil 1986 en afdeling i Departementet for Udenrigsanliggender, men blev 1. november 1986 et selvstændigt Departement for Internationalt Udviklingssamarbejde. Med ændringen af Udenrigsministeriets struktur den 1. maj 1991 blev Departementet for Internationalt Udviklingssamarbejde en del af *Sydgruppen*, der udover udviklingsbistanden også varetager de politiske, økonomiske og handelsmæssige relationer til udviklingslandene og en væsentlig del af det internationale samarbejde, herunder FN-spørgsmålene. Navnet 'Danida' er fastholdt som betegnelse for de aktiviteter, der knytter sig til udviklings-samarbejdet.

Bistandsadministrationen har flere gange været genstand for undersøgelser, senest den store gennemgang ved Administrationsdepartementet, McKinsey og T.Bak-Jensen i 1986, ISO-undersøgelsen i 1990 og Udenrigskommissionens betænkning fra oktober 1990. Med den nye struktur er der skabt grundlag for en større sammenhæng i dansk udenrigspolitik, således at udenrigspolitiske, udenrigsøkonomiske og bistandspolitiske hensyn indgår i en større helhed.

Fra og med finansåret 1992 er Danidas *administrationsbevilling* overført til Udenrigsministeriet fælles administration. Bevillingsbeløbet overføres som en intern statslig overførsel fra § 06.31.01 til 06.11. 01. Udenrigstjenesten. Beløbet er fastsat ud fra skønnede, procentvise andele af ministeriets samlede driftsudgifter i hjemme- og udetjenesten på grundlag af DAC-reglerne for medregning af administrative udgifter som udviklingsbistand.

For så vidt angår bistandsadministrationens personalemæssige rammer, der gennem de senere år - på grundlag af resultatet af et udredningsarbejde, som Udenrigsministeriet og Finansministeriet i fællesskab gennemførte i 1988 - foretaget en gradvis styrkelse af bistandsadministrationen med i alt ca. 20 medarbejdere. Herudover blev der med Finansloven for 1993 tilført

14 nye stillinger med henblik på oprettelse af to nye repræsentationer og styrkelse af repræsentationerne i Benin og Zambia.

5.3.2. Udviklingsbistandens omfang

Fastsættelsen af nettorammen for udviklingsbistanden er som nævnt baseret på Folketingsbeslutning af 25. marts 1985, i henhold til hvilken den statslige udviklingsbistand skulle øges med årligt 0,03 pct. af bruttonationalindkomsten (BNI), indtil bistanden i finansåret 1992 udgjorde 1.00 pct. af BNI.

Tabel 5.1. Dansk udviklingsbistand, årets priser

	1988	1989	1990	1991	1992	1993 ¹	1994 ²
Udviklingsbistand (Mill.kr.)	5.967	6.658	7.193	7.815	8.174	8.431	9.056
I pct. af BNI	0,86	0,91	0,94	0,97	0,99	1,00	1,00

(1) Nedjustering i forhold til forudsat pga. lavere BNI i 1993.

(2) 1994 er opjusteret i forhold til tidligere skønnet på grund af den øgede vækst, som regeringens udspil "Ny kurs mod bedre tider" afstedkommer.

På ulandsrammen kan der foretages overførelse af mindreforbrug et finansår til det efterfølgende. Endvidere foretages der regulering når det endelige BNI-kendes. Der har hidtil været praksis for, at denne regulering vedrørende de historiske år kun foretages, når det betyder, at rammen skal tilføres ressourcer.

Hensynet til princippet om den nogenlunde ligelige fordeling medførte, at den bilaterale bistand i 1992 beløb sig til 48,67 pct. af den samlede bistand - og den multilaterale bistand 46,77 pct.. De resterende midler anvendtes til fællesudgifter (primært administration, men også forskning og oplysning).

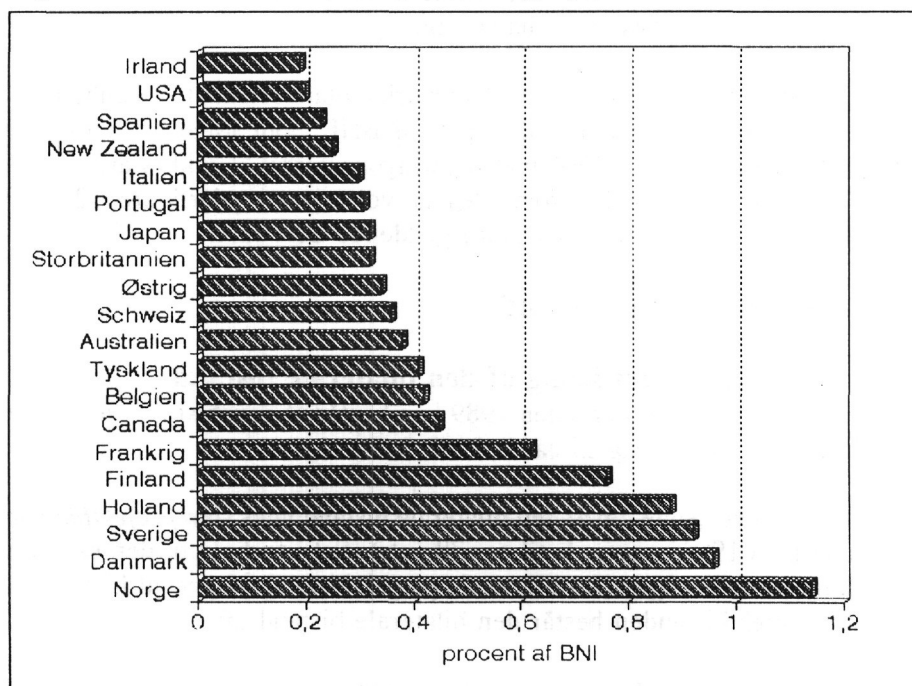
Tabel 5.2. Danmarks bistand til udviklingslandene fordelt på hovedkategorier 1988-1994

Pct.	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Bilateral bistand i alt	45,3	48,8	49,0	49,0	48,3	51,6	49,2
Multilateral bistand i alt	50,8	47,4	46,6	46,8	47,1	48,7	46,3
Driftsudgifter mv.	3,9	3,8	4,4	4,2	4,6	4,3	4,6
Budgetreserve	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-4,8	-0,1
Samlet statslig bistand (brutto)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

5.3.3. Danmarks internationale placering

Den seneste samlede DAC-opgørelse af de vestlige landes ulandsbistand vedrører 1991 og udviser følgende billede:

Figur 5.1. DAC-landenes u-landsbidrag i procent af BNI i 1991



Anm.: Bistanden er i 1992/93 reduceret i Sverige, Norge og Finland

I Sverige er det besluttet at spare 1,5 mia. SEK på udviklingsbistanden i det kommende finansår 1993/94 (1 juli 93 - 30. juni 94). Forslaget indebærer, at bistandsbudgettet reduceres fra ca. 14,5 mia. SEK i 1992/93 til ca. 13 mia. SEK i 1993/94. På grund af det forventede fald i BNI til næste år er det uklart, hvor meget nedskæringen vil betyde for den svenske bistandsprocent, der hidtil har ligget på 1 pct. af BNI. Det skønnes dog fra svensk side, at resultatet vil blive en bistandsprocent på ca. 0,93 pct.

I Norge er der foretaget en reduktion af den norske bistand fra 1,09 til 1,02 pct. af BNI. Forslaget indebærer en nedskæring af bistanden med ialt 367 mill. NOK fra 1992 til 1993 - fra 7.770.000 NOK i 1992 til 7.403.437 NOK i 1993.

I Finland er ulandsbistanden blevet nedskåret med en tredjedel i 1993 i forhold til 1992. Bistandsprocenten reduceres fra 0,63 pct. i 1992 til 0,4 pct. i 1993 - og selve bistandsoverførslerne fra knap 3 mia. FIM til 2 mia. FIM. I forhold til 1991, hvor den finske bistand lå på 0,76 pct. af BNI er der således tale om næsten en halvering.

Heroverfor står som nævnt, at Danmarks ulandsbistand i henhold til Finanslovforliget er fastholdt på 1 pct. af BNI. Som følge af den øgede økonomiske vækst, der vil følge af regeringens udspil "Ny kurs mod bedre tider", må ulandsbistanden forventes at vokse med yderligere 120-130 mill.kr. i 1994 i forhold til det hidtil gældende BNI-skøn.

5.4. Den bilaterale bistand

5.4.1. Omfang og fordeling af den bilaterale bistand

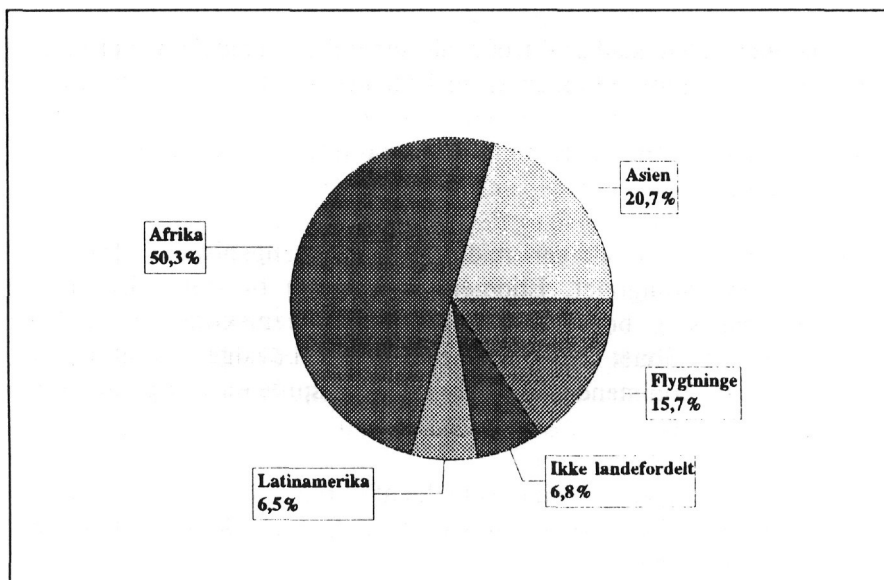
Den bilaterale bistand, der siden 1989 kun består af gavebistand, forventes i 1993 at ville beløbe sig til ca. 4,4 mia.kr.

Langt den overvejende del af den bilaterale bistand ydes som *projektbistand* (3,4 mia.kr. i 1993, svarende til ca. 78 pct.). Set i forhold til den samlede udviklingsbistand udgør den bilaterale projektbistand 34 pct. af bistanden. Udover projektbistanden består den bilaterale bistand af:

- * personelbistand (rådgivere, frivillige, stipendiater - ca. 400 mill.kr.; 9 pct. af den bilaterale bistand),
- * konsulentydelse (185 mill.kr.; 4 pct.),
- * forventet andel af flygtningeudgifter (320 mill.kr.; 7 pct.) og
- * IFU-indskud og træk på gamle statslån (70 mill.kr.; 2 pct.).

Den bilaterale bistand fordeles primært til Afrika og Asien, jf. figuren nedenfor

Figur 5.2. Fordeling af den bilaterale bistand på lande i 1992



Med Danidas Handlingsplan fra 1988 - og Udenrigsudvalgets beretning af 23. maj 1989 - blev der fastlagt en landekoncentrationsproces, efter hvilken den bilaterale bistand, over en årrække skulle koncentreres om 20-25 programsamarbejdslande - mod tidligere over 60 lande.

Ideen med programsamarbejdskonceptet - og koncentrationen af bistanden om færre lande - var, at bistandssamarbejdet skulle forankres i et mere langsigtet samarbejde (på grundlag af egentlige landeprogrammer, omfattende hele den danske indsats), stærkere landekendskab, dansk tilstedeværelse gennem ambassader i landene og en mere effektiv dansk deltagelse i koordinationen med andre donorer. Kort sagt en mere effektiv og kvalitativt bedre bistand.

De (dengang) 14 programsamarbejdslande (Bangladesh, Benin, Bhutan, Egypten, Ghana, Indien, Kenya, Mozambique, Nepal, Tanzania, Thailand, Uganda, Zambia og Zimbabwe) modtog i 1992 cirka 51 pct. af den bilaterale bistand. I april 1993 er Burkina Faso ligeledes blevet valgt som

programsamarbejdsland, og regeringen har tilkendegivet, at der forventes valgt yderligere et antal programsamarbejdslande i løbet af 1993 med henblik på at fremskynde udpegelsen af de omkring 20 lande, som er målet for landekonzentrationsprocessen.

Når projektbistanden stadig - trods de senere års landekonzentration - stadig fremstår som fordelt på omkring 60 lande, skyldes det, at der fortsat - udover til programsamarbejdslandene - ydes bistand til andre lande, omend bistandsengagementets omfang og karakter i de enkelte lande er meget forskelligt:

- * En række lande modtager midlertidig overgangsbistand (Namibia, Afghanistan, Mongoliet, Etiopien, Cambodia) til støtte for genopbygning efter krig, borgerkrig eller politisk systemskifte - en bistandsform, der blev åbnet mulighed med Udenrigsudvalgets beretning, og som også i de kommende år må forventes at spille en vigtig rolle i den bilaterale bistand.
- * Andre lande modtager bistand som del af et regionalt bistandsprogram, der ligeledes vil blive fortsat og styrket de kommende år (Sudan-Sahel og Mellemamerika)
- * En række lande indgår fortsat i overvejelserne vedrørende valg af yderligere programsamarbejdslande - eller kan evt. blive modtagere af mulig fremtidig overgangsbistand - hvorfor bistandssamarbejdet derfor under en eller anden form videreføres indtil videre. Blandt disse lande indgår f.eks. Vietnam, Yemen, Angola, Filippinerne, Indonesien, Malawi (hvor bistanden ganske vist p.t. er stoppet), Sydafrika og Sri Lanka.
- * Endelig er der *mere end tyve lande*, der enten *alene* modtager bistand gennem danske NGO'er, eller hvor der allerede er truffet beslutning om en *gradvis udfasning* af den statslige bistand. Det drejer sig bl.a. om Kap Verde, Sudan, Senegal, Gambia, Guinea, Centralafrikanske republik, Marokko, Swaziland og Maldiverne.

Da det er en målsætning for dansk ulandspolitik, at den skal nå de fattigste i de fattige lande, går omkring 40 pct. af den bilaterale bistand til de lande, som FN har klassificeret som mindst udviklede (LDC). LDC-landene har en årlig indkomst pr. capita på under 576 USD.

Omkring 25 pct. af bistanden ydes til andre lavindkomstlande, d.v.s. lande med et BNI pr. capita på under 700 USD.

Den bilaterale bistands fordeling mellem kontinenterne viser, at Afrika modtager ca. 60 pct., mens Asien modtager ca. 33 pct.. Resten går til Latinamerika, primært Mellemamerika. Denne fordeling forventes opretholdt de kommende år.

5.4.2. Danidas indkøb fra danske virksomheder

Der har de seneste år kunnet konstateres et fald i den andel af den bilateral bistand, der går til indkøb i Danmark. Faldet er en følge af den overordnede politiske linie, som Folketinget - i bred politisk enighed - har lagt for dansk ulandsbistand, herunder især afskaffelsen af den bundne statslånsbistand i 1989 og understregningen af den klare fattigdomsorientering af bistanden, som er blevet efterlevet både når det gælder valget af samarbejdslande og i valget af sektorer og projekter, som man går ind i fra dansk side.

Bistanden udnyttes som følge heraf i stigende grad lokalt i ulandene - til finansiering af billige, lokalt producerede, lavteknologiske indsatser - og i tilsvarende mindre grad til indkøb af større vare- og kapitaludstyrsleverancer fra danske virksomheder.

For så vidt angår indkøbene fra danske industrivirksomheder - projektkontrakterne - er indkøbene stort set halveret: fra 1,5 mia. kroner i 1989 til ca. 800 mill.kr. i 1992. Samtidig har de rådgivende virksomheder vundet en stigende andel af det faldende beløb.

Den del af den bilaterale bistand, der direkte anvendes til indkøb fra dansk erhvervsliv - industrivirksomheder og rådgivningsfirmaer - har de senere år udviklet sig som følger:

Tabel 5.3. Indkøb fra dansk erhvervsliv

	1989	1990	1991	1992
Indkøb (Mill.kr.)	1.847	1.646	1.240	1.091
1 pct. af bilateral bistand	56	48	32	26

Der er siden regeringsskiftet allerede sat en række nye initiativer i gang med henblik på at styrke inddragelsen af erhvervslivet generelt - og med

særligt sigte på også at få fat i de mange virksomheder, der ikke hidtil har været i kontakt med Danida. Det drejer sig bl.a. om:

- * mere åbenhed og bedre information til virksomhederne om kommende projekter,
- * en modernisering af den eksisterende ordning med blandede kreditter,
- * en styrkelse af hele teknologiudviklings- og tilpasningsindsatsen,
- * arbejdet med at få flere virksomheder til at deltage i Danida's licitationer,
- * en øget involvering fra virksomhedernes side i selve driften af u-landsprojekterne.

I 1990 udarbejdedes en Handlingsplan for den danske multilaterale bistand og danske leverancer til de multilaterale organisationer. Planen skabte en betydelig opmærksomhed om de konkrete muligheder og begrænsninger for dansk erhvervsliv i forhold til de multilaterale bistandsorganisationer, som uden tvivl har en del af æren for, at der de senere år er sket en betydelig vækst i den danske leveranceandel i forhold til dette projektmarked.

Udviklingsministeren har på denne baggrund taget initiativ til, at der inden den 1. oktober 1993 udarbejdes en Handlingsplan også på det *bilaterale* område. Med henblik herpå er der nedsat en arbejdsgruppe i Udenrigsministeriet med inddragelse af de relevante erhvervsorganisationer og fagbevægelsen.

Herudover er der i regi af Regeringens Erhvervsudvalg nedsat et tværministerielt embedsmandsudvalg om ulandsbistand i relation til dansk erhvervsliv.

5.5. Den multilaterale bistand

5.5.1. Omfang og fordeling af den multilaterale bistand

Den multilaterale bistand, som primært kanaliseres gennem FN-systemet, Verdensbanken, de regionale udviklingsbanker og EF, har i de forløbne to år udgjort 46,8 pct. af den samlede bistand. Den multilaterale bistand forventes i 1993 at ville beløbe sig til omkring 4,1 mia.kr.

En stor del af den danske multilaterale bistand ydes på grundlag af internationalt aftalte fordelingsnøgler. Det vil sige, at Danmark - når disse nøgler er fastlagt - ikke har megen indflydelse på bidragenes størrelse.

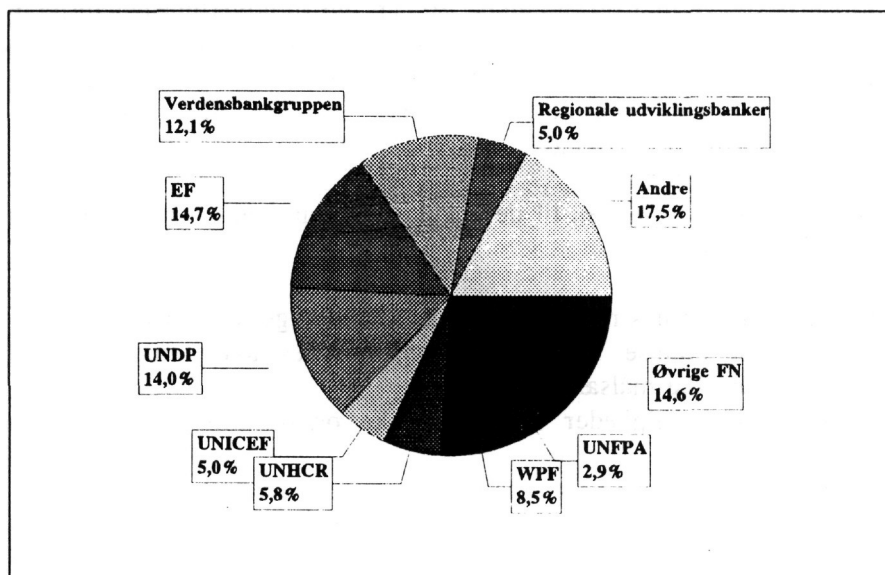
I 1992 ydedes ca. 30 pct. ydes i form af frivillige bidrag til FN-organisationernes udviklingsprogrammer, 16 pct. går til udviklingsbankerne og -fondene (efter fordelingsnøgler), 15 pct. til EF-bistanden (efter EF-budgetfordelingsnøglen) og ca. 6 pct. ydes som fødevarebistand. En meget betydelig del af den multilaterale bistand - i 1992 941,2 mill.kr. - blev ydet som humanitær bistand.

Danida fordeler bistanden til de enkelte multilaterale organisationer efter følgende kriterier:

- * organisationernes rolle i Danmarks almindelige udenrigspolitik
- * overensstemmelse mellem organisationernes aktiviteter og de bistandspolitiske målsætninger
- * Danmarks muligheder for at påvirke organisationernes politik og aktivitet
- * organisationernes operationelle og administrative effektivitet
- * organisationernes vilje og evne til at koordinere indsatsen med andre multilaterale og bilaterale organisationer
- * byrdefordelingen
- * organisationernes indkøbspolitik, herunder danske virksomheders muligheder for at opnå leverancer
- * organisationernes ansættelsespolitik, herunder muligheder for ansættelse af danskere
- * mulighederne for at opnå sammenhæng mellem den danske bilaterale aktivitet og organisationernes aktiviteter.

I 1992 var fordelingen af den multilaterale bistand på organisationer som det fremgår af figuren nedenfor.

Figur 5.3. Fordeling af den multilaterale bistand.



5.5.2. Multilaterale leverancer

Dansk medlemskab af de multilaterale udviklingsorganisationer gør det muligt for danske virksomheder at byde på ordrer fra disse organisationer - et marked, der nærmer sig 200 mia.kr. på årsbasis, og hvor Verdensbanken og de regionale udviklingsbanker er meget klart dominerende med næsten 89 pct. af samtlige indkøb. EF's andel er 5 pct. og FN-systemets omkring 6 pct. af samtlige indkøb.

I 1991 gennemførte de multilaterale udviklingsorganisationer indkøb af varer og tjenester i Danmark til en samlet værdi af ca. 1,3 mia.kr. I forhold til 1990 - hvor indkøbene udgjorde ca. 920 mill.kr. - er der således tale om en stigning på ikke mindre end 40 pct., som også afspejles i en stigende dansk andel af organisationernes samlede indkøb (0,66 pct. i 1991 mod 0,52 pct. i 1990). I hele perioden fra 1988 til 1991 har der været tale om en stigning på 76 pct. - eller 0,21 procentpoint - fra 0,45 pct. i 1988 til 0,66 pct. i 1991. Der har således været en særdeles positiv udvikling i den danske projektsport.

Omkring 62 pct. af den danske projekteksport gik i 1991 til projekter finansieret af Verdensbanken og de regionale udviklingsbanker. FN-systemets andel udgjorde ca. 32 pct., hvilket understreger, at danske virksomheder - set i forhold til de respektive udviklingsorganisationers samlede indkøb - opnår de fleste/største leverancer i FN-systemet (dansk andel på 3,54 pct. i 1991). Der er primært tale om leverancer til UNHCR, UNICEF, UNDP og FN-Sekretariatene i New York og Geneve.

Stigningen i den danske leveranceandel må også ses på baggrund af den Handlingsplan herfor, som Udenrigsministeriet - i samarbejde med erhvervsorganisationer og fagbevægelse - fremlagde i april 1990, og som bl.a. fokuserede på en mere målrettet anvendelse af danske trust funds i de multilaterale organisationer og på øget anvendelse af danske JPO's (Junior Professional Officers).

I *tabel 5.4.* nedenfor fremgår det, hvor stor en andel de forskellige organisationers indkøb i Danmark udgør af deres samlede indkøb.

Tabel 5.4. Internationale organisationer indkøb i Danmark i pct. af organisationens samlede indkøb.

Mill.kr.	1987	1988	1989	1990	1991
IBRD/IDA 2)	0,33	0,22	0,27	0,41	0,47
AsDB	0,31	0,12	0,40	0,25	0,26
IDB	0,42	0,55	0,22	0,40	0,49
AfDB	0,63	0,29	0,16	0,17	0,64
Udviklingsbanker ialt	0,35	0,25	0,27	0,37	0,46
EU	0,96	2,65	1,88	0,85	0,88
FN-sekretariatet	0,80	0,67	0,38	0,43	0,88
IMO	0,92	0	20,11	1,82	1,89
ICAO	1,48	0,42	4,86	0,32	0,77
ILO	1,06	1,98	2,60	3,60	3,33
FAO	0,73	1,14	1,96	1,98	1,36
PAHO	1,22	1,83	0,61	3,45	1,45
UNESCO	-	1,60	1,28	0,39	1,66
UNEP	9,46	-	0,66	-	6,07
UNFPA	2,03	0,24	0,34	0,27	0,49
UNHCR	5,27	1,99	2,44	4,09	7,51
UNICEF	4,71	4,55	4,10	3,99	6,13
UNIDO	2,00	1,03	3,31	2,84	1,49
UNWRA	-	1,81	1,43	1,98	0,48
WFP 3)	2,50	13,55	13,24	12,30	5,90
WHO	-	1,96	3,10	2,25	1,38
HABITAT	-	0,10	1,27	2,14	3,56
ITU	-	0	0,08	0,27	3,27
IAEA	-	0,60	1,39	1,85	0,52
UNESCAP	-	-	0,42	0	0
UNECLAC	0,75	0	0	0	0
WMO	1,24	0,46	1,69	3,55	1,88
UNDP (OPS)	-	2,17	1,22	1,74	3,77
I alt	2,74	3,24	3,11	30,8	3,54
I ALT (vægtet gennemsnit)	0,46	0,45	0,45	0,52	0,66

5.6. Evaluering af udviklingsbistanden

Den danske udviklingsbistand evalueres systematisk. Der er siden 1982 gennemført 224 evalueringer, omfattende såvel enkeltstående projekter som tværgående sektorevalueringer (fx industriprojekter, energiprojekter), tematiske evalueringer (fx kapacitetsopbygning), evalueringer af særlige

bistandsformer (fx varebistand, kvindeprojekter) og senest også evalueringer af hele landeprogrammer (Zimbabwe).

En nylig sammenfatning af Danidas erfaringer med ti års evalueringer af dansk udviklingsbistand understreger, at der de senere år er sket betydelige forbedringer i Danidas projektadministration - især på områderne projektforberejdelse og planlægning.

Evalueringsfunktionen varetages af et særligt Evalueringskontor i Sydgruppen og skal bidrage til at kontrollere og dokumentere bistandens kvalitet - med det formål at opnå en fortsat højnelse af bistandens kvalitet. Evalueringerne foretages af *uafhængige* evalueringshold, som sammensættes af eksterne eksperter, hvis baggrund dækker de områder og problemstillinger, der indgår i evalueringen.

Der er ingen andre danske statsinstitutioner, der på samme måde bruger uafhængige evalueringer som systematisk redskab i udviklingen af deres aktiviteter.

Evalueringer er en af de centrale faktorer, der er med til at bestemme, hvordan udviklingsbistanden udvikler sig i en situation, hvor man på den ene side skal lære af langsigtede erfaringer, på den anden side være i stand til at tilpasse sig hastigt skiftende økonomiske og politiske vilkår i de danske modtagerlande. For alle evalueringer udarbejdes et sæt anbefalinger, som Danida er forpligtet til at forholde sig til. Der stilles således eksplicit krav om, at man fra administrationens side skal forholde sig til resultatet af evalueringerne. Dette understreges af, at evalueringsrapporterne også gøres til genstand for særskilt drøftelse på kontorchefs-møder i Sydgruppen med henblik på at få afdækket de principielle problemstillinger i forbindelse med de forskellige anbefalinger.

Der er i evalueringssammenhæng tre nøgleområder, der vil blive stadig mere centrale i de kommende år: Modtagerlandenes indflydelse på planlægning, overvågning og evaluering af bistanden - udvikling af evalueringsprincipper for den *ikke-projektorienterede* bistand (bl.a. programbistanden) - og udvikling af troværdige konkrete indikatorer for bæredygtighed i udviklingsbistanden.

5.7. Udviklingsbistanden i de kommende år

Retningslinierne for bistanden de kommende fem år er indeholdt i Danidas rullende 5-årsplan for 1993-97, der oversendtes til Folketinget i slutningen af 1992.

Udover at angive beløbsrammerne for såvel det bilaterale som det multilaterale samarbejde, afspejler planen den prioritering, der løbende foretages i tilrettelæggelsen af den danske udviklingsbistand for at sikre, at de ressourcer, der stilles til rådighed for det danske udviklingssamarbejde, anvendes så effektivt som muligt og i videst mulig udstrækning bidrager til at opfylde de gældende bistandspolitiske målsætninger.

Generelt gælder, at udviklingsbistanden på 1 pct. af BNI vil vokse i takt med den almindelige udvikling i BNI, dvs. med omkring 300 mill.kr. årligt - og mere i takt med den forventede yderligere stigning i vækst og beskæftigelse på grundlag af regeringens udspil "Ny kurs mod bedre tider".

5.7.1. Centrale udviklingstræk i den bilaterale bistand

Der skal peges på fem centrale udviklingstræk, som formentlig vil påvirke den bilaterale bistand de kommende år: En fortsat øget vægt på miljøhensyn i bistanden, en øget anvendelse af programbistand, en modernisering af ordningen for blandede kreditter, øget gældslettelse og en fortsat meget betydelig del af bistanden kanaliseret gennem private ulandsorganisationer.

* *Miljømæssige hensyn i bistanden*

I overensstemmelse med Folketingets dagsorden af 21. maj 1987, hvor Folketinget bl.a. opfordrede regeringen til at udarbejde en handlingsplan for styrkelse af miljøaspekterne i dansk udviklingsbistand, spiller miljøhensyn en afgørende rolle i dansk bistandspolitik.

Det er i Danidas overordnede miljøhandlingsplan fra 1988 understreget, at miljøet indgår som et tværgående hensyn i hele bistandsfladen. I tilslutning til miljøhandlingsplanen er der derfor udarbejdet miljøstrategier for bistandssektorer som energi, landbrug, fiskeri, sundhed, vandforsyning, samt industriel og bymæssig udvikling, ligesom der er udarbejdet en række landespecifikke miljø- og udviklingsstrategier.

Bistanden til de sektorer, for hvilke der er udarbejdet miljøhandlingsplaner, udgør ca. 2/3 af den bilaterale bistand. Planer og strategier vil naturligt

skulle **revurderes** i lyset af beslutningerne på FNs Konference om **Miljø og Udvikling**, der bl.a. har ført til, at man fra dansk side har iværksat miljøanalyser i flere danske samarbejdslande på klima- og biodiversitetsområdet.

En styrkelse af udviklingslandenes ressourcebaser, administrative systemer og tekniske formåen vil være en absolut nødvendighed for, at de danske samarbejdslande kan bidrage til forbedring og bæredygtig udnyttelse af naturressourcerne.

*** *Programbistand***

Siden midten af 1980'erne er udviklingsbistanden i stigende grad blevet knyttet til de økonomiske reformer (strukturtilpasningsprogrammer), som mange ulande - især i Afrika - har iværksat som svar på de grundlæggende økonomiske problemer, landene står overfor. Reformerne går generelt ud på at indføre markedsøkonomi, liberalisere udenrigshandlen, privatisere statsvirksomheder og gøre den offentlige sektor mere effektiv.

På denne baggrund er der de senere år i stadig højere grad taget en række nye bistandsformer i brug under navnet programbistand. Programbistand spænder fra helt bundne valutaoverførsler over varebistand til valutatilskud til import af leverancer, der skal anvendes i traditionelle projekter. Baggrunden for programbistandsindsatserne er ønsket om mere målrettet at støtte den bredere anlagte udviklingsstrategi - herunder både overordnede strukturændringer og -tilpasninger af hele økonomien og udviklingen i bestemte sektorer - som det enkelte land ønsker at gennemføre.

Danmark har givet tilsagn om at deltage i samfinansiering med Verdensbanken under det særlige Afrika-program, **SPA**, og den danske ulandsbistand vil alene af den grund i stigende omfang omfatte forskellige former for valutatilskud. Det må generelt forventes, at der de kommende år i den bilaterale bistand vil blive lagt øget vægt på både generelle og sektororienterede programbistandsindsatser.

*** *Blandede kreditter***

Blandede kreditter er eksportkreditgarantier for finansiering af danske leverancer af kapitaludstyr, varer og tjenesteydelser, hvis tilbagebetalingsvilkår - ved hjælp af bistandsmidler - er gjort mere fordelagtige for modtagerlandene. Den hidtidige danske ordning, som kun har været

udnyttet i forholdsvis begrænset omfang, har været baseret på en kombination af to uafhængige instrumenter - normalt 40 pct. gavebistand fra Danida og 60 pct. almindelige eksportkreditgarantier - hver med deres begrænsninger. Dette har medvirket til at gøre ordningen mindre attraktiv for både modtagerlandene og de involverede danske virksomheder.

Der er på dette grundlag forberedt en modernisering af ordningen, primært baseret på, at det af bistandsmidlerne finansierede gaveelement ydes i form af rentestøtte. Det vil fx gøre det muligt at tilbyde en 10-årig eksportkredit med normal markedsrente på omkring 10 pct., stort set rentefrit for modtagerlandet. Modtagerlandet vil således alene skulle betale afdragene.

Den samlede bistandsbevilling til den nye ordning for blandede kreditter er indikativt fastsat til 200-300 mill.kr. årligt.

*** *Gældslettelse***

Danmark eftergiver efter anmodning de gamle statslån til lande, der af FN er klassificeret som mindst udviklede (LDC). Siden 1979 har Danmark eftergivet statslån på 2,4 mia.kr. til 19 LDC-lande. Samtidig har Danmark eftergivet syv andre lavindkomstlande rater på lån, beløbende sig til i alt ca. 400 mill.kr. Danmark har ikke ydet statslån siden 1989.

I forbindelse med internationale gældslettelsesaftaler, på grundlag af de internationalt aftalte Toronto- og Trinidad-vilkår (sidstnævnte baseret på 50 pct. gældslettelse gennem hovedstolsreduktion, rentereduktion eller kapitalisering af markedsrenten), kan gældslettelsen finansieres af ulandsmidlerne. Der er foreløbig indgået fire sådanne arrangementer, hvortil kommer en særlig international aftale efter Golf-krigen om 50 pct. gældslettelse for Egypten.

Selv om de internationale gældsproblemer generelt er reducerede - ikke mindst i Latinamerika - udgør gælden fortsat et meget betydeligt udviklingsproblem for mange især afrikanske lande, og det må forventes, at en større del af de bilaterale midler de kommende år vil skulle anvendes til gældslettelse - som led i internationale aftaler herom.

*** *Bistanden gennem private organisationer***

En stigende del af den danske udviklingsbistand administreres af private danske hjælpeorganisationer. I 1992 beløb de samlede bidrag til de private

organisationer sig til i alt 1.066 mill.kr. svarende til ca. 12 pct. af u-landsrammen. I dette beløb indgår såvel projektbistand som nødhjælpsaktiviteter. Der er mulighed for organisationer for at få finansieret administrationsudgifter på op til 7 pct. af projektkostningerne. En række af de større organisationer yder i denne forbindelse et egetbidrag på 10 pct..

Den del af bistanden, der ydes gennem de private organisationer, er vokset meget kraftig de seneste år. Selvom denne vækst næppe fremover vil fortsætte på samme måde, vil der formentlig fortsat blive tale om en stigende NGO-andel af den samlede bilaterale bistand. NGO-bistanden bliver dermed en stadig mere synlig del af den samlede danske bistandsindsats.

5.7.2. Stigende kvalitative krav

De kvalitative krav til bistanden er stadig stigende, og udviklingsministeren har på denne baggrund lagt op til en selektiv styrkelse af bistandsadministrationen på en række områder.

Dels med hensyn til de tværgående hensyn, der skal integreres i bistanden:

- * fattigdomsorientering (krav om nye strategier og indsatser til direkte bekæmpelse af fattigdom i samarbejdslandene)
- * demokrati og menneskerettigheder (omfattende særlige og meget administrativt ressourcekrævende indsatser inden for områder som retsvæsen, ombudsmandsinstitutioner, valgbistand, valgovervågning, støtte til fri presse m.v.)
- * kvinder (gennemførelse af den nye handlingsplan for kvinder og udvikling)
- * miljø (opfølgning af Rio-konferencen, herunder også på områder som vedvarende energi og miljøplanlægning i programsamarbejdslandene)

Dels med hensyn til effektiviteten i bistandsprogrammernes gennemførelse og kontrollen med midlernes anvendelse:

- * øget kontrol med anvendelsen af udviklingsmidler (bl.a. konkret bistand på revisions- og kontrolområdet i modtagerlandes administration)

- * styrket evalueringsfunktion (forstærket evalueringsindsats og mere intensiv overvågning af de multilaterale organisationers effektivitet)
- * NGO-samarbejdet (opprioritering af dialogen og bistandssamarbejdet med NGO'erne)

5.7.3. Centrale udviklingstræk i den multilaterale bistand

Der kan peges på to væsentlige forhold, nemlig den fremtidige fordeling af den multilaterale bistand og den ændrede karakter af den humanitære bistand.

I *fordelingen af den multilaterale bistand* må EF-bistanden - som har været stigende gennem de sidste år, også fortsat forventes at ville udgøre en stigende andel. Samtidig tyder meget på, at den politisk-økonomiske situation i forskellige dele af verden fremover vil medføre et øget behov for *humanitær bistand* (herunder egentlig katastrofebistand og danske bidrag til det internationale flygtningearbejde) samt forøget *fødevarebistand*. Da bidragene til banksystemet (Verdensbanken, IMF og de regionale udviklingsbanker) til en vis grad udgør bundne ressourcer vil en sådan udvikling formentlig især påvirke den mere fleksible del af den multilaterale bistand - FN-bidragene og multi-bi-projekter.

I denne forbindelse vil der være behov for nøje at følge de enkelte FN-organisationers *kapacitet og effektivitet*, samt den overordnede koordination mellem forskellige organisationers indsats. Dette stiller større krav til de multilaterale bidragsydere - herunder Danmark - om en løbende, kritisk vurdering af forskellige organisationers arbejde, i stedet for en "automatisk" stigning i bidragene. Disse øgede krav til en vurdering af indsatsen medfører øgede ressourcekrav på *hovedkvarterniveau*, i de multilaterale missioner og på ambassaderne i programsamarbejdslandene.

For så vidt angår den *ændrede karakter af den humanitære bistand*, skal det øgede behov for humanitære indsatser ikke mindst ses i lyset af de større og især *mere komplekse* katastrofesituationer, der opstår som resultat af både natur- og menneskeskabte faktorer, og som samtidig ikke længere begrænser sig til den 3. verden (fx konflikten i Jugoslavien). En effektiv humanitær indsats kræver derfor både en indsats på det internationale politiske niveau og på det mere praktisk-operative niveau. Der vil formentlig de kommende år blive stillet krav både om øget involvering i bistanden fra Danidas side - fx som initiativtager til særlige 'konsortier' vedr. enkelte

katastrofer, eller som initiator af nye former for humanitær bistand (som fx FN-vagterne i Iraq).

Denne udvikling vil stille større krav om, at Danmark ud fra en samlet vurdering, bidrager med en koordineret indsats i komplekse konflikt- og katastrofesituationer.

Samtidig er der en stigende erkendelse af, at en effektiv afhjælpning af katastrofesituationer ikke kun kræver en akut hjælp, men også bidrag til en normalisering af forholdene efter ophøret af den egentlige nødsituation. Denne "*gråzone*" mellem katastrofebistand og egentlig udviklingsbistand kan tage form af igangsætnings- og genopbygningsbistand, rehabilitering af krigsofre og demilitarisering, hjælp til bygning af huse, leverance af basale landbrugsredskaber mm.

5.8. De generelle retningslinjer

Udformningen af den danske udviklingsbistand vil de kommende år blive præget af den fortsatte *landekoncentration*, hvor der som nævnt hidtil er udpeget 15 af de omkring 20 programsamarbejdslande, og af den meget ressourcekrævende opbygning af landeprogrammer i de nye samarbejdslande. Blandt de lande, der for nærværende indgår på bruttolisten som mulige kommende programsamarbejdslande er Vietnam, Yemen, Etiopien, Angola, Malawi, Mongoliet og Niger.

I opbygningen af de nye landeprogrammer - og i den løbende revision af de eksisterende landestrategier og -programmer - vil der blive lagt vægt på at udbygge *fattigdomsorienteringen* af bistandsaktiviteterne og i det hele taget sikre en stadig større gennemslagskraft i bistanden. Nye bistandsformer som programbistand, vil blive benyttet, hvilket indebærer nye udfordringer med hensyn til institutionsudvikling og den nødvendige kontrol med midlernes anvendelse.

Der vil samtidig løbende blive truffet beslutning om nedprioritering og udfasning af samarbejdet med lande, hvor et programsamarbejde af den ene eller anden grund ikke vil være aktuelt.

Et andet tema, der vil præge udviklingsbistanden er den øgede vægt på indsatser til understøttelse og fremme af *demokrati og respekt for menneskerettighederne*. Der er såvel i donorlandene som i modtagerlandene voksende forståelse for, at respekt for menneskerettighederne er en

integreret del af et lands udvikling og derfor også befordrende for en økonomisk bæredygtig udvikling.

Demokratisering omfattes af begrebet "god regeringsskik", der er en samlebetegnelse for en række karakteristika ved god regeringsførelse omfattende bl.a. respekt for menneskerettigheder, folkelig deltagelse i beslutningsprocesser og i udviklingsprogrammer og projekter, en effektiv økonomisk politik og en åben, effektiv ikke-korrupt offentlig administration af ressourcer, herunder også reduktion af militærudgifter. Konkret udmønter dette sig i igangsætning af bistandsaktiviteter, der direkte styrker et lands demokratisering, udviklingen af en retsstat og menneskerettigheder. Valgbistand, støtte til retsvæsen, støtte til ikke-statslige organisationer, der driver retshjælp og støtte til fri presse er eksempler på dette. Også over Demokratifonden kan der ydes en vis støtte til nogle af disse aktiviteter.

I forbindelse herved vil der blive lagt øget vægt på at understøtte den private sektors og det civile samfunds vækst og herunder ikke mindst de *ikke-statslige organisationer* (NGO'er) i ulandene. Det kan være fagforeninger, industrisammenslutninger, andelsforeninger, menneskerettighedsorganisationer mv., der i høj grad er bærere af demokratiske værdier i bred forstand. Også samarbejdet med de danske NGO'er, der som nævnt spiller en stadig vigtigere rolle i den danske bistand, vil blive opprioriteret med henblik på at videreudvikle de enkelte organisationers respektive fordele og fortsat øge kvaliteten også af NGO-bistanden.

Med revisionen af strategien vedrørende *kvinder og udvikling*, der blev formuleret i 1987, vil der samtidig - i lyset af den omfattende erfaringsopsamling der er foretaget i Danida - blive lagt op til, at der i udviklingsaktiviteterne i langt højere grad end tidligere skal lægges vægt på kvindernes egne ønsker og behov, og deres muligheder for selv at beslutte, hvordan de ønsker, at deres samfund udvikler sig.

På grundlag af Danidas overordnede miljøhandlingsplan fra 1989 indgår *miljøet* som et tværgående hensyn i hele bistandsfladen. I tilslutning til miljøhandlingsplanen er der udarbejdet strategier for bistandssektorer som energi, landbrug, fiskeri, sundhed, vandforsyning samt industriel og bymæssig udvikling. Filosofien i UNCED-konferencens slutdokument Agenda 21 om en integreret behandling af udvikling og miljø er derfor som udgangspunkt i god overensstemmelse med dansk bistandspolitik. Der er som umiddelbar opfølgning af UNCED iværksat et omfattende analyse-

arbejde i Danida med henblik på at vurdere behovet for revision af strategierne og behovet for udarbejdelse af nye eller supplerende strategier. Også dette arbejde vil stille nye krav til bistandsadministrationen.

Inden for de miljøfaglige områder, som dækkes af Miljøministeriet bør Miljøministeriet påtage sig en mere systematisk rådgivningsfunktion i relation til Danidas sektorfaglige tjenester.

På den *multilaterale* side gør samme prioriteter sig generelt gældende som på den *bilaterale* side. Herudover vil der de kommende år - også i opfølgning af den meget omfattende COWI-undersøgelse fra 1991 om de multilaterale organisationers effektivitet i felten - blive lagt øget vægt på at følge udviklingen i de enkelte organisationer. Der vil blive lagt vægt på indsatsernes overensstemmelse med danske prioriteringer, organisationernes effektivitet og konkrete resultater, med henblik på dels fra dansk side at medvirke til styrkelse af arbejdsdelingen mellem organisationerne (og undgå overlapninger) dels at etablere et samlet grundlag for prioriteringen af de danske bidrag, for hvilke der ikke gælder faste fordelingsnøgler.

Udviklingen af bistandssamarbejdet på ovennævnte områder vil stille krav om forøgede personaleressourcer i bistandsadministrationen. Såvel øgede lønsumsudgifter som de afledte driftsudgifter vil dog kunne finansieres ved overførsel fra bistandsrammen til udenrigsministeriets driftsramme i henhold til den i Finansloven omtalte mekanisme. Den administrative styrkelse vil således være udgiftsneutralt for statens samlede udgifter.

Kapitel 6. International miljø- og katastrofe indsats. Handlingsplan

6.1. Indledning

Som led i *finanslovaftalen for 1993* blev det ved finansloven for finansåret 1993 vedtaget at afsætte en særlig ny ramme for Danmarks internationale miljø- og katastrofebistand mv. med en målsætning om, at rammen gradvis skal nå op på 0,5 pct. af BNI i år 2002.

Med rammen er der skabt en helt ny finansieringsfacilitet til styrkelse af Danmarks internationale miljø- og katastrofeindsats, som vil kunne supplere og aflaste ulandsrammen og andre ordninger med formål omfattet af den nye ramme.

Udover de konkrete bevillinger i 1993 til formål, der er omfattet af rammen, og som allerede var indbudgetteret i 1993, blev der samtidig afsat en pulje på yderligere 100 mill.kr. Fordelingen heraf vil ske ved aktstykke.

I sit udspil af 19. maj 1993 '*Ny kurs mod bedre tider*' opstiller Regeringen som sin målsætning, at miljø- og katastroferammen inden år 2002 skal nå op på 0,5 pct. af BNI. Samtidig foreslås i 1994 afsat yderligere 800 mill.kr., heraf 500 mill.kr. til flygtningeindsatsen, ud over puljen på 100 mill.kr. som tilførtes rammen i 1993.

Det fremgår af anmærkningerne til finansloven for 1993 og af Folketingets Udenrigsudvalgs beretning over forslag til folketingsbeslutning (B 24) om global miljø- og katastrofebistand, at Regeringen skal fremlægge en handlingsplan vedrørende den nye ramme for Folketinget. Handlingsplanen er indeholdt i dette kapitel.

I *afsnit 6.2.* er nærmere redegjort for baggrunden for den nye ramme i finanslovaftalen for 1993.

I *afsnit 6.3.* redegøres for, hvilke aktiviteter, der kan omfattes af den nye ramme.

I *afsnit 6.4.* redegøres for omfang og udvikling af rammen i 1993-94.

I *afsnit 6.5.* redegøres for de fire nye indsatsområder med henblik på en styrkelse af miljøindsatserne.

I *afsnit 6.6.* er der redegjort for den styrkede konflikt- og katastrofeindsats under rammen.

I *afsnit 6.7.* er der endelig redegjort for den udgiftspolitiske prioritering og tilrettelæggelsen af administrationen af rammen.

6.2. Baggrunden for miljø- og katastrofer ammen

Beslutningen om at afsætte en særlig ramme for Danmarks internationale miljø- og katastrofebistand skal ses på baggrund af det *forslag til folketingsbeslutning (B 24) om global miljø- og katastrofebistand*, som blev fremsat den 18. november 1992 af Det Radikale Venstre.

Beslutningsforslaget var bl.a. motivet med, at "verden har ændret sig afgørende. Ulandsmidlerne, som oprindeligt var øremærket med henblik på at bistå verdens fattigste lande, er nu genstand for en intens konkurrence, når en lang række nødvendige internationale initiativer skal finansieres. Det gælder økonomisk støtte til genopbygning og konsolidering i Østeuropa og det tidligere Sovjetunionen. Afhjælpning af østlandenes truende miljøkatastrofer. Indsats over for globale miljøproblemer. Støtte til FNs fredsbevarende arbejder under eller efter væbnede konflikter. Bistand til flygtninge. **Overgangsbistand** til nye demokratier i den tredje verden. Katastrofebistand, hvor på kloden behovet måtte vise sig. Hver især nødvendige indsatser i den humanitære sikkerhedspolitik, som Danmark i egen interesse må bidrage til."

Endvidere blev peget på, at der "I lyset af de truende globale miljøproblemer og som opfølgning på FN-konferencen om Miljø og Udvikling i Rio er behov for en særlig indsats. Dette understreges også af, at Verdensbanken helt har helliget sin seneste udgave af World Development Report til arbejdet med denne opgave. Ulandenes behov for midler til løsning af deres del af miljøproblemerne opgøres til mindst 125 mia. dollars årlig, men Verdensbanken fremhæver, at dette ikke bør opfattes som traditionel bistand. Der er derimod tale om serviceydelser i forbindelse med ulandenes rolle som "beskytter af det globale miljø" og følgelig betaling som enhver anden leverance til I-landene."

Det hedder videre, at "det handler om en ny form for nødvendigt internationalt miljøsam arbejde, hvor virkeligheden fortæller os, at vi i Nord i første omgang må betale mest. Efterhånden er miljøproblemet alvor gået op for de fleste. Hos os hænger det sammen med overforbrug. I andre dele af verden med fattigdom og nogle steder med en alt for hastig befolknings-tilvækst. Skal vi sammen kunne løse disse problemer, inden det er for sent, kræver det et samarbejde med nye dimensioner, med en gensidig respekt og med nye former for erhvervs- og forskningspolitisk samarbejde. Det vil have karakter af en investering i fremtiden."

Som led i **finanslovaften for 1993** blev det vedtaget at etablere en særlig ramme for Danmarks internationale miljø- og katastrofebistand mv. med en målsætning om, at rammen gradvis skal nå op på 0,5 pct. af BNI i år 2002.

I finanslovaften hedder det:

"Internationale miljø- og katastrofebistand mv.

Den samlede danske indsats til bilateral og multilateral udviklingsbistand fastholdes på 1 pct. af BNI.

Herudover afsættes en særlig ramme for Danmarks internationale bistands- og hjælpeindsats i forhold til genopretningen af det globale miljø, samt over for befolkningsgrupper i katastrofeområder. Det er målsætningen, at rammen gradvis inden år 2000 skal nå op på 0,5 pct. af BNI.

Indsatsen over for de globale miljøproblemer og i internationale konflikt- og katastrofesituationer skal ses i sammenhæng med såvel den indsats på ulandsområdet som støtten til Øst- og Centraleuropa. Det skal derfor være muligt, at der til kvalificerede projekter med flere sammenhængende formål kan finde en kombineret finansiering **fra den** ramme, ulandsrammen og andre puljer sted.

Der afsættes i 1993 100 mill.kr. til global miljø- og katastrofebistand under rammen."

Om den nye ramme hedder det i *anmærkningerne til ændringsforslaget herom til finanslovsforslaget*:

"For at styrke indsatsen over for de globale miljøproblemer og samtidig sikre den nødvendige bistand i internationale katastrofesituationer afsættes en særlig ramme for Danmarks internationale bistands- og hjælpeindsats i forhold til genopretningen af det globale miljø samt over for befolkningsgrupper i katastrofeområder.

Det er målsætningen, at rammen gradvis inden år 2000 skal nå op på 0,5 pct. af BNI. Rammen afsættes med henblik på Danmarks bidrag til løsningen af de truende globale

miljøproblemer og som opfølgning på **FN-konferencen** om Miljø og Udvikling i Rio, der kræver en særlig indsats.

De globale miljøproblemer har ofte sammenhæng med katastrofesituationer. Det være sig hungersnød i forlængelse af langvarig tørke eller miljønedbrydning som følge af væbnede konflikter. Med de på puljen afsatte yderligere 100 mill.kr. er det hensigten at styrke bl.a. den bilaterale indsats på disse områder, som ydes på Danmarks vegne gennem Udenrigsministeriet, **Miljøministeriet** og andre relevante ministerier.

Indsatsen over for de globale miljøproblemer og i internationale konflikt- og katastrofesituationer skal ses i sammenhæng med såvel indsatsen på ulandsområdet som støtten til Øst- og Centraleuropa. Det skal derfor være muligt, at der til **kvalificerede** projekter med flere sammenhængende formål kan ske kombineret finansiering fra den nye ramme, ulandsrammen og andre puljer.

Det indebærer blandt andet, at et projekt i et eller flere udviklingslande og med et globalt og miljømæssigt formål eller et katastrofehjælpsformål vil kunne medfinansieres af den nye ramme. Den nye ramme vil endvidere kunne anvendes til indsatsen vedrørende genopretning af miljøet i Øst- og Centraleuropa, samt over for befolkningsgrupper i krigs- og kriseområder i landene i Øst- og Centraleuropa. Rammen omfatter også Danmarks bidrag til internationale organisationer med formål omfattet af rammen.

Der er allerede indbudgetteret konkrete bevillinger i 1993 til formål, der er omfattet af den nye ramme, og der afsættes med puljen yderligere 100 mill.kr. til global miljø- og katastrofebistand under den nye ramme. Puljen vil blive nærmere fordelt på Udenrigsministeriets, Miljøministeriets og andre relevante ministeriers områder, efter en handlingsplan, jf. nedenfor.

Der vil fremover på de årlige bevillingslove på anmærkningerne til denne konto blive foretaget en samlet opgørelse over fordelingen og omfanget af de midler, der er omfattet af rammen.

For at sikre den bedst mulige udnyttelse og mest effektive administration af alle midler i den nye ramme til global miljø- og katastrofebistand udarbejder regeringen en handlingsplan, som forelægges Folketinget af udenrigsministeren. Udenrigsministeriet og Finansministeriet vil på grundlag af handlingsplanen for den samlede nye ramme og efter samråd med berørte myndigheder fremlægge forslag til fordelingen af den nye pulje for de bevilgende myndigheder. Administrationen af de konkrete bevillinger under rammen forestås af de pågældende myndigheder.

En evt. ikke fordelt del af puljen vil kunne overføres til anvendelse i efterfølgende finansår."

I Beretning over Forslag til folketingsbeslutning om global miljø- og katastrofebistand (B 24), afgivet af Folketingets Udenrigsudvalg den 18. december 1992 og i alt væsentligt med samme indhold som de ovenfor citerede anmærkninger, anførte de 6 partier i Folketinget bag finanslovaftalen, at der i Handlingsplanen - udover for administrationen af den nye ramme - også skulle redegøres for den i finanslovaftalen nævnte målsætning.

I Regeringens udspil af 19. maj 1993 '*Ny kurs mod bedre tider*' foreslås afsat yderligere 800 mill.kr. i 1994, heraf 500 mill.kr. til flygtningeindsatsen, ud over de ovennævnte 100 mill.kr. som tilførtes rammen i 1993.

Samtidig har Regeringen opstillet som sin målsætning, at miljø- og katastroferammen inden år 2002 skal nå op på 0,5 pct. af BNI.

6.3. Målsætningen for den nye ramme

Målsætningen for den nye ramme for Danmarks internationale miljø- og katastrofeindsats er at styrke indsatsen over for de globale miljøproblemer og at sikre den nødvendige bistand i internationale katastrofesituationer.

Den nye ramme skal ses som en ny facilitet til finansiering af en vigtig del af Danmarks internationale indsats. Hermed tilvejebringes grundlaget for, at der i de kommende år kan afsættes midler til nye og styrkede miljø- og katastrofeaktiviteter, samtidig med at eksisterende ordninger med miljø- og katastrofeformål, bl.a. ulandsrammen, vil kunne aflastes.

Miljø- og katastroferammen opbygges gradvis fra 1993 og frem til år 2002, hvor den skal udgøre 0,5 pct. af BNI.

Det er målsætningen, at der foretages en ligelig fordeling af rammen på henholdsvis miljøindsatser og katastrofeindsatser.

Der sigtes endvidere mod, at de midler, der anvendes til miljøindsatsen, på længere sigt fordeles ligeligt mellem østlandene og udviklingslandene mv.

Fuldt udbygget vil rammen i år 2002 udgøre ca. 6 mia.kr. (1994-priser), hvis den nuværende BNI-fremskrivning lægges til grund.

Da formålet med rammen bl.a. har været ønsket om at aflaste og supplere ulandsrammen og ordninger med miljø- og katastrofeformål, vil det kunne besluttes konkret, at aktiviteter, som hidtil har været dækket af ulandsrammen eller andre rammer og ordninger, herefter helt eller delvis skal dækkes af miljø- og katastroferammen.

Det betyder, at udgifterne til *den danske humanitære bistand i udviklingslandene*, der i 1993 er budgetteret til 619 mill.kr., indtil videre fortsat skal dækkes af ulandsrammen. Det samme gælder bidrag til de hidtidige multilaterale miljøprogrammer. Nye danske indsatser i de globale miljøprogrammer vil kunne dækkes under miljø- og katastroferammen.

Samtidig lægges der op til en styrket dansk indsats på først og fremmest miljøområdet.

Den øgede internationale miljøindsats vil kunne rette sig mod:

- * Miljøindsatser i Central- og Østeuropa
- * Særlige miljøindsatser i ulande over den bilaterale projektbistandsgrænse.
- * Nye danske indsatser i de globale miljøprogrammer
- * Indsatser til beskyttelse af det arktiske miljø

Under *den internationale katastrofeindsats* vil i første omgang kunne dækkes:

Modtagelse i Danmark af flygtninge og fordrevne og eventuel behandling af konfliktofre, samt danske bidrag til flytningeindsatsen udenfor Danmark.

Herudover vil kunne dækkes indsatser af bl.a. redningsberedskab til nødhjælpstransporter og øvrige humanitære indsatser i tilfælde af katastrofer og konflikter i udlandet, der medfører alvorlig skade på eller udgør en overhængende fare for personer, ejendom eller miljøet.

Det er regeringens forudsætning, at danske bidrag til FNs - eller af FN autoriserede - fredsbevarende og -skabende operationer under eller efter væbnede konflikter i de kommende år afholdes inden for forsvarsbudgettet.

6.4. Opbygningen af den nye ramme

På grundlag af ovenstående er Danmarks samlede internationale miljø- og katastrofeindsats i *tabel 6.1.* opgjort til over 5 mia.kr. i både 1993 og 1994.

Tabel 6.1. indeholder også fordelingen af de nye midler, som er tilført rammen i 1993 og 1994, dvs. de 100 mill.kr., som blev tilført rammen på finansloven for 1993 og som er videreført i 1994, de 500 mill.kr. til flygtningeindsatsen og de 300 mill.kr. til yderligere miljøindsats i Central- og Østeuropa, som er afsat i Regeringens udspil "*Ny kurs mod bedre tider*".

Tabel 6.1. Danmarks internationale miljø- og katastrofebistand, fordelt på indsatsområder.

Mill.kr.	1993	1994
Internationale miljøindsatser:		
- Miljøstøtteordning for Østeuropa (eksisterende ordning)	161	100
- Pulje til yderligere miljøindsats i Østeuropa	20	200
- Pulje til særlige miljøindsatser i udviklingslande og arktisk miljø	20	200
- Multilaterale miljøaktiviteter	135	135
Katastrofeindsatser:		
- Flygtningeudgifter	3.577 ¹⁾	3.020
- Yderligere flygtningemidler		500
- Fredsskabende og -bevarende operationer	670	588
- Humanitær bistand i udviklingslandene	619	635
Reserve	20	-
Miljø- og katastrofeindsats i alt	5.223	5.378

¹⁾ I beløbet for 1993 er medregnet 40 mill. kr. fra miljø- og katastroferammen.

Nogle af de samlede midler til miljø- og katastrofeindsatsen er allerede dækket af eksisterende rammer og ordninger, fx afholdes udgifterne til de fredsbevarende operationer over forsvarsbudgettet og flygtningeudgifterne over Indenrigsministeriets budget, idet en del heraf dækkes af ulandsrammen.

Der er i *tabel 6.2.* vist, til hvilke formål den nye miljø- og katastroferamme foreslås anvendt i 1993 og 1994, samt budgetoverslag for 1995-97.

Der vil på de efterfølgende årlige finanslove blive taget stilling til rammens opbygning og midlernes fordeling. Det er beregningsteknisk forudsat, at rammen vokser med 400 mill.kr. årligt i perioden 1994-97, og at den - som det er målsætningen - når 0,5 pct. af BNI i år 2002.

Tabel 6.2. Miljø- og katastroferammen

Mill.kr.	1993	1994	1995	1996	1997
Miljøindsats	40	500	700	900	1.100
- Miljøstøtteordningen ¹⁾	-	100	100	100	100
- Nye midler til miljøstøtte i Østeuropa	20	200	300	400	500
- Nye midler til miljøstøtte i ulande	20	200	300	400	500
Katastrofeindsats	40	500	700	900	1.100
- Overførsel af præasyludgifter fra ulandsramme	-	-	100	200	300
- Indfasning af andre flygtningeudgifter (præasyl)	40	500	600	700	800
Reserve	20	-	-	-	-
I alt	100	1.000	1.400	1.800	2.200
Pct. af BNI	0,01	0,11	0,15	0,18	0,21

¹⁾ Inkl. 100 mill.kr. fra den eksisterende Miljøstøtteordning for Central- og Østeuropa, der overføres til rammen fra 1994.

6.5. Internationale miljøindsatser under rammen

6.5.1. Indledning

Der har - siden man sidst i 1970'erne for første gang blev opmærksom på nedbrydningen af ozonlaget - udviklet sig en international erkendelse af, at et miljøproblem kan have en så grænseoverskridende karakter, at det med rette kan karakteriseres som globalt.

Den globale miljøindsats er centralt placeret og prioriteret i den danske støtte til Central- og Østeuropa, ikke mindst gennem etableringen af den særlige miljøstøtteordning for Østeuropa. Herudover har miljøhensynet siden vedtagelsen af Folketingets dagsorden af 21. maj 1987 og Udenrigsudvalgets beretning af 23. maj 1989 fået en mere integreret placering i den danske udviklingsbistandspolitik. Der er de senere år udarbejdet en række strategier og programmer med henblik på at sikre en styrkelse af miljøindsatsen i ulandsbistanden.

At det også er nødvendigt at overføre flere finansielle ressourcer til udviklingslandene, hvis man skal have disse lande med i samarbejdet om at løse

de globale miljøproblemer, blev imidlertid først accepteret i begyndelsen af 1990'erne. I 1990 blev Ozon-fonden oprettet, og i 1991 etableredes Den Globale Miljøfacilitet (GEF) under Verdensbanken, UNDP og FNs miljøprogram, UNEP. GEF blev etableret som et tre-årigt pilotprojekt primært til finansiering af indsatser vedr. klimaændringer, havforurening, biologisk mangfoldighed og nedbrydning af ozonlaget.

Den danske målsætning er derfor, at miljøindsatsen under miljø- og katastroferammen skal omfatte både østlandene og udviklingslandene. Dette sikres ved, at midler, der afsættes til miljøformål, på længere sigt fordeles ligeligt mellem østlandene og udviklingslandene mv.

Det internationale samfunds fælles erkendelse på miljøområdet blev markeret særskilt med afholdelsen af FNs konference om miljø og udvikling (UNCED) i Rio de Janeiro i juni 1992.

Rio-deklarationen fastlægger de internationale principper for miljø og udvikling, der blandt andet omfatter:

- * at miljøbeskyttelse skal udgøre en integreret del af udviklingspolitikken,
- * at alle lande har et fælles, men forskelligartet ansvar for at løse de globale miljø- og udviklingsproblemer
- * at miljøproblemer ikke må søges eksporteret fra land til land.

Den indsats, som UNCED-beslutningerne lægger op til, vil skabe et meget betydeligt finansieringsbehov. Også Danmark må i denne sammenhæng bidrage yderligere - både til bekæmpelse af de globale miljøproblemer og til løsningen af såvel udviklingslandenes som de tidligere østbloklandes problemer.

For Østeuropa har der hidtil bestået en principiel opdeling mellem miljø og de øvrige støtteordninger. Den særlige lov om Miljøstøtte til Østeuropa blev vedtaget, fordi Folketinget særligt ønskede:

- * at bistå de øst- og centraleuropæiske lande med forbedringer af miljøet,
- * i Danmarks egen interesse - at bidrage til nedsættelse af den grænseoverskridende forurening,

- * at styrke Danmarks placering, som "hjælper" på det internationale miljøområde, og ikke mindst her at tilgodese dansk eksport og beskæftigelse.

De globale miljøproblemers karakter og omfang indebærer, at den integrerede miljøindsats i de danske programsamarbejdslande fremover må suppleres med en række nye, perspektivrige miljøindsatser under den nye ramme.

Der bliver i mange tredjeverdenslande lagt langt større vægt på at skabe økonomisk vækst. Landene har på grund af deres svage økonomiske situation vanskeligt ved at gennemføre en tilstrækkelig effektiv miljøpolitik. Navnlig når det gælder mellemindkomstlandene har disse således ikke alene behov for hjælp til at integrere miljøhensyn i deres generelle økonomiske udvikling, men også, og måske i endnu højere grad, behov for hjælp til en konkret miljøindsats.

En bæredygtig udvikling, der sikrer, at den nødvendige globale økonomiske vækst sker under ansvar over for miljøet, er blevet en stadig vigtigere målsætning i de udviklingsstrategier, der forfølges i de enkelte lande. Men der er fortsat lang vej igen før man - både i mange ulande og i de central- og østeuropæiske lande - får gjort op med mange års ødelæggende samspil af miljøødelæggelse, misforvaltning, fattigdom og stigende befolkningspres.

I de øst- og centraleuropæiske lande har man med reformprocessen siden 1989 erkendt, at der er behov for en særlig opprioritering af miljøindsatsen til at råde bod på den betydelige miljøødelæggelse, der systematisk har fundet sted under de tidligere regimer. I disse lande er der imidlertid ligeledes begrænsede midler til rådighed til en effektiv miljøindsats. Danmark har en særlig interesse i at forbedre miljøet i Østersøen og i øvrigt i områder tæt på Danmark, idet en miljøindsats her vil få afsmittende effekt på miljøtilstanden i Danmark.

Med en mere målrettet bilateral miljøindsats til den tredje verden og Øst- og Centraleuropa vil Danmark ikke alene kunne hjælpe landene og det globale og regionale miljø, men vil også kunne opnå en forbedring af miljøtilstanden i Danmark, samt opnå en betydelig synergieffekt ved at indsatsen hovedsageligt gennemføres via dansk miljøteknologi og know-how. Herved kan der ske en positiv afsmitning på eksport og beskæftigelse, både på rådgiversiden og i produktionen af miljøudstyr.

Udviklingslandenes og de central- og østeuropæiske landes behov for udvikling af deres teknologiske kapacitet understreges i stort set alle sektorprogrammer i Agenda 21. UNCED-processen har allerede på det multilaterale område affødt en øget tilgang af programmer og projekter med henblik på at formidle uddannelse og viden indenfor teknologiområdet, som man har engageret sig i og bidraget til fra dansk side, bl.a. på området renere teknologi.

Denne multilaterale indsats må suppleres med en målrettet national dansk satsning på udvikling af miljø- og energiteknologi, der er tilpasset behovene i både ulande og østeuropæiske lande.

6.5.2. Miljøindsatser i Øst- og Centraleuropa

Nedbrydningen af miljøet i Central- og Østeuropa har nået et foruroligende niveau. Den menneskelige sundhedstilstand og den økologiske stabilitet trues i store dele af området, ligesom der er store økonomiske omkostninger forbundet med denne nedbrydning. De miljømæssige konsekvenser af over 40 år med kommunistisk planøkonomi uden nævneværdige miljømæssige og økologiske hensyn rettes hverken op let eller hurtigt. Under hensyn til det voldsomme pres på landenes egne ressourcer til opfyldelse af de mest umiddelbare behov, er der et meget betydeligt behov for støtte til løsning af de eksisterende problemer og afværgelse af kommende miljøkatastrofer.

Der forestår store investeringer i energieffektivisering og miljøforbedringer på kulfyrede kraftværker og i sværindustrien. Også sikkerhedsproblemerne på de nukleare kraftværker, udledningen af spildevand og den heraf følgende forurening af meget store dele af overfladevandet, den uforvarselige omgang med giftigt affald, ophobningen af pesticider i landbrugsjorden og miljøkonsekvenserne af den omfattende testning af atomvåben og bakteriologiske våben især i SNG-landene trænger sig ubønhørligt på som problemer, der skal løses.

Både **problemernes** omfang - og deres grænseoverskridende karakter - understreger behovet for en markant *styrkelse* af den danske indsats. Den vil kunne gennemføres ved, at der sker en gradvis opprioritering af miljøhensynet i den danske støtte til Øst- og Centraleuropa som beskrevet i *kapitel 4 og 9*.

6.5.3. Særlige miljøindsatser i ulande, der ligger over den danske projektbistandsgrænse

I Danmarks internationale udviklingssamarbejde er miljøaspekter inddraget i indsatsen på de forskellige sektorområder. Enkelte deciderede miljøprojekter er blevet gennemført.

Danmarks statslige udviklingsbistand kan ydes til lande, hvis BNI pr. capita ligger under 2/3 af Verdensbankens grænse for ydelse af 17-årige lån (*projektbistandsgrænsen*). Projektbistandsgrænsen revideres årligt og er for nærværende på 1705 USD.

Til lande, der ligger ud over denne grænse, kan der efter de gældende regler ikke ydes dansk statslig program- eller projektbistand.

Der er imidlertid et stort og stadig voksende behov for en målrettet miljøindsats også i de udviklingslande, der ligger over projektbistandsgrænsen - og også i en række lande der ligger over 2500 USD-grænsen, fx Brasilien og Venezuela. Mange af disse lande har således kolossale miljøproblemer forårsaget af industriudvikling og hensynsløs udnyttelse af naturressourcer.

Der vil i hvert enkelt tilfælde skulle foretages en vurdering af landevalget med henblik på at sikre, at dette er i overensstemmelse med gældende udenrigspolitiske hensyn.

Mange mellemindkomstlande prioriterer miljøproblemerne lavt eller negligerer dem helt. De industrialiserede lande er bl.a. ved egne fejltagelser i besiddelse af et betydeligt erfaringsgrundlag og er herved i stand til at hjælpe udviklingslandene med at etablere en fornuftig miljøbeskyttelsespolitik og har desuden udviklet miljøteknologi til at implementere denne.

Det er derfor relevant, at Danmark iværksætter en egentlig og målrettet miljøhjælp til sådanne mellemindkomstlande ved at bidrage til etablering af fuld-skala demonstrationsanlæg og samtidig fremmer en miljøinfrastruktur i form af lovgivning og institutionsopbygning.

Disse lande vil generelt efter Rio-konferencen være langt mere motiverede for at styrke miljøindsatsen, og de har en vis økonomisk udvikling, der gør det muligt for dem at bidrage økonomisk til en del af miljøindsatsen.

Administrativt vil det være både fleksibelt og mindre ressourcekrævende at lægge stor vægt på selv bærende, perspektivrige aktiviteter funderet i det pågældende lands egne behov. Erfaringer fra den bilaterale miljøindsats i Østeuropa viser, at det er muligt meget hurtigt at identificere væsentlige indsatsområder og konkrete miljøprojekter.

Indsatsen kan rettes mod:

- * Nedbringelse af forurening af luft, vand og jord - i form af forebyggelse og rensning, fremme af miljøvenlige energiformer, energi-effektivisering og nedbringelse af affaldsmængder og affaldsbehandling. Opbygning af miljøadministrationer/forvaltningssystemer.
- * Regnskogs- og naturbevaringsprojekter, herunder ørkenbekæmpelsesprojekter. Bevaring og bæredygtig udnyttelse af den biologiske mangfoldighed (gener, arter og økosystemer).

Denne nye miljøindsats, som bør ses som et supplement til den store danske multilaterale miljøindsats, må have sit udgangspunkt i områder, hvor Danmark kan bidrage med miljøteknologi og know-how. Ved overførsel af dansk miljøteknologi og know-how til de pågældende modtagerlande i den tredje verden kan der skabes en ikke ubetydelig dobbeltgevinst, dels gennem miljøforbedring i modtagerlandet, dels ved at denne forbedring kan medvirke til at fremme dansk beskæftigelse og eksport.

Der må endvidere lægges vægt på at udnytte de hidtidige erfaringer fra igangværende aktiviteter i programsamarbejdslandene, overgangsbistanden og i de regionale programmer. I forhold til hvad der er gældende for programsamarbejdet, vil der derimod ikke forudsættes at skulle ligge landestrategier og en overordnet bistandspolitisk dialog til grund for indsatsen. Der vil således være tale om mere enkeltstående aktiviteter, som dog selvfølgelig vil skulle være funderet i det pågældende lands egne udviklingsstrategier og -planlægning.

For så vidt angår den administrative tilrettelæggelse af indsatserne henvises til afsnit 4.3.1.

6.5.4. Nye danske indsatser i de globale miljøprogrammer

At dømme efter de tilkendegivelser, der blev afgivet under UNCED-konferencen, vil hovedparten af de yderligere midler, der multilateralt stilles til rådighed for global miljø og udvikling, komme til at tilgå *Den Globale*

Miljøfacilitet (GEF) under Verdensbanken, UNDP og UNEP. GEF skal finansiere de meromkostninger, der er forbundet med hensyntagen til globale miljøhensyn i nationale udviklingsprojekter på områderne klima, ozon, havmiljø og biologisk mangfoldighed. Landene i Central- og Østeuropa og SNG modtager støtte fra GEF på lige fod med udviklingslandene.

Som en kilde til finansiering af nationale miljøforanstaltninger, der selvsagt også er vigtige for en løsning af de globale problemer, pegede UNCED på Verdensbankens "bløde lånevindue", Den internationale Udviklings-sammenslutning, IDA. Endnu et væsentligt element i opfølgningen af UNCED-vedtagelserne er opbygningen af den nationale kapacitet på miljøområdet i udviklingslandene, og det må her forventes, at der vil ske en styrkelse af UNDPs indsats. UNDP har foreslået oprettelse af en særlig trust-fund "Capacity 21" med henblik herpå.

Det forhold, at der er etableret finansielle mekanismer for at få inddraget udviklingslandene i det internationale globale samarbejde, har klart været befordrende for udviklingslandenes motivation, og det er derfor vigtigt fortsat at styrke det multilaterale samarbejde.

Fastlæggelsen af de danske bidrag til de enkelte globale programmer må ske på grundlag af en vurdering af de enkelte organisationer, sammenhængen i indsatsen og en hensyntagen til det grundlæggende danske ønske om en rimelig byrdefordeling mellem donorerne - både for pålignede og frivillige bidrag.

Der bør også i afvejningen indgå en hensyntagen til mulighederne for at få internationale institutioner til Danmark, herunder mulighederne for fra 1995 at udbygge og forstærke UNEPs samarbejdscenter ved Forskningscenter Risø.

For så vidt angår den administrative tilrettelæggelse af indsatserne henvises til kapitel 4.3.1.

6.5.5. Indsatser til beskyttelse af det arktiske miljø

Der er de seneste år udarbejdet en arktisk miljøbeskyttelsesstrategi, der tilstræber at sikre sundheden og velfærden i de arktiske økosystemer; at sørge for beskyttelse og fremme af miljøkvalitet og bæredygtig udnyttelse af ressourcer, herunder disses udnyttelse af de oprindelige folk; at sikre at de oprindelige folks behov, værdier og sædvaner bliver tilgodeset i

overensstemmelse med deres egne ønsker herom; at hjælpe deltagende lande med at opfylde deres nationale og internationale ansvar i Arktis på en bæredygtig og retfærdig måde.

Denne arktiske miljøstrategi forudses videreført med en international handlingsplan, omfattende en række konkrete forpligtende tiltag, herunder til forebyggelse af arktisk havforurening og beredskabsforanstaltninger til imødegåelse af akutte miljøtruende hændelser.

Der lægges vægt på, at man de kommende år fra dansk side vil kunne yde et stærkt stigende bidrag til gennemførelsen af de internationale foranstaltninger, der opnås enighed om, herunder støtte til Ruslands deltagelse i arbejdet. Dette skal bl.a. sikres gennem en delstrategi for Danmarks deltagelse i beskyttelsen af det arktiske miljø.

Udarbejdelsen af denne strategi bør ske med inddragelse af Grønlands Hjemmestyre.

6.6. Internationale katastrofeindsatser under rammen

6.6.1. Indledning

Den internationale sikkerhedspolitiske scene er ændret dramatisk med de østeuropæiske landes - og mange udviklingslandes - overgang til demokrati og til en økonomisk politik baseret på markedsøkonomiske principper.

Der er sket en fundamental ændring af den hidtidige øst-vest balance - og den øst-vest konfrontation, som siden 2. verdenskrig i så høj grad har være bestemmende for den politik, som man i FN har kunnet nå til enighed om i forbindelse med organisationens arbejde med international konfliktløsning. FN har i dag muligheder for at tage initiativer og agere som aldrig før i organisationens snart 50-årige historie.

Der er samtidig opstået en række nye sikkerhedspolitiske problemer, som tidligere har været givet lavere prioritet i lyset af det stærke fokus på magtbalancen mellem Øst og Vest.

Med det politiske tæbrud mellem Øst og Vest er der således også skabt øget risiko for borgerkrig i - eller konflikter mellem - lande, som tidligere indgik i mere eller mindre **veldefinerede** interesseområder for de to blokke. Denne latente risiko kan blive til virkelighed i situationer med forstærket

politisk og/eller økonomisk ustabilitet - eller hvor fx stærke nationale, etniske eller religiøse spændinger pludselig udløses.

Golf-konflikten i 1990/91 og den aktuelle konflikt i det tidligere Jugoslavi- en er eksempler på sådanne komplekse konfliktsituationer, som har påkaldt sig en helt ny form for international involvering. Også i Afrika ligger politisk og økonomisk ustabilitet imidlertid i betydelig grad bag kontinen- tets aktuelle humanitære krise. Med Sovjetunionens sammenbrud er tidligere undertrykte spændinger i og mellem republikker i Kaukasus- området og i Centralasien tillige kommet til udtryk.

Økologiske faktorer i form af ødelæggelse eller svækkelse af det naturgivne miljø i sammenhæng med den globale befolkningstilvækst, industrialiserin- gen og den teknologiske udvikling i udviklingslandene og i de central- og østeuropæiske lande spiller også en vigtig rolle i denne forbindelse. Fat- tigdom og befolkningspres forstærker i mange tilfælde virkningen af natur- skabte katastrofer, således som ikke mindst de nylige tørkekatastrofer i Af- rikas Horn og i Det sydlige Afrika bærer vidnesbyrd om.

Derfor er spørgsmålene om humanitær bistand, herunder en mere effektiv katastrofebistand og konfliktløsning, gennem de seneste år blevet stadig mere sammenvævet, ligesom disse problemstillinger har fået en stadig mere fremtrædende stilling i det internationale samarbejde, især i FN-sammen- hæng.

Centralt står her drøftelserne i FN af det internationale samfunds ret til at komme truede og nødlidende befolkningsgrupper til undsætning overalt i verden.

Spørgsmålet er selvsagt kontroversielt i det omfang denne ret må antages at indebære adgang til at yde bistand også i tilfælde, hvor der ikke foreligger en anmodning eller tilladelse fra det pågældende lands regering. Der synes dog - i sammenhæng med den stadig stærkere betoning af de individuelle menneskerettigheder - at være en fortsat udvikling i retning af en generel anerkendelse af behovet for, at det internationale samfund får adgang til at yde fornøden bistand i enhver situation.

Det humanitære arbejde i forhold til de senere års omfattende menneske- skabte katastrofesituationer har på denne måde fået en ny politisk dimen- sion.

FN - og FNs underorganisationer - står i dag i en situation, hvor forventningerne til organisationen er større end nogen sinde. Endvidere er mængden og karakteren af de opgaver, som FN skal påtage sig, vokset betydeligt.

Inden for den internationale katastrofeindsats er det især *flygtningeindsatsen*, som er central, men hertil kommer *andre katastrofeindsatser* i forbindelse med fx naturkatastrofer, reaktoruheld, giftudslip mv.

6.6.2. Flygtningeindsatsen

Den danske flygtningeindsats sker ud fra en humanistisk grundholdning om at hjælpe mennesker i nød. Danmark skal med respekt for de eksisterende forpligtelser i love og konventioner yde hjælp til flygtningene og mindske deres lidelser - og vil derfor være indstillet på at modtage en del af dem her i landet. Men det skal samtidig tilstræbes at hjælpe så mange som muligt tæt på deres oprindelsesland - enten gennem internationale flygtningeorganisationer eller gennem oprettelse af flygtningelejre.

Samtidig er det en klar målsætning at mindske flygtningeproblemet - primært for at undgå de tragedier, som mennesker på flugt oplever.

Ressourceforbruget er behovsbestemt. Jo flere asylansøgere, der kommer til landet, hvis sager ikke kan afvises som åbenbart grundløse, desto større udgifter bliver der tale om.

Den del af udgiften, som skyldes udgifter til asylansøgere og flygtninge med midlertidig opholdstilladelse fra udviklingslande, har dog i de senere år delvist været indeholdt i ulandsbistanden, således at større præasyludgifter delvist har være modsvaret af reduktioner i den traditionelle ulandsbistand.

Fra 1995 vil den del af præasyludgifterne, der afholdes over ulandsrammen, gradvist over en femårig periode blive overflyttet til miljø- og katastroferammen, i takt med at denne opbygges. På grund af flygtningeudgifternes store stigning vil en del af de øvrige præasyludgifter samtidig gradvist og inden 2002 blive medtaget under miljø- og katastroferammen. Dette vil ske i takt med opbygningen af miljø- og katastroferammen.

I årene 1993 medregnes 40 mill.kr. af præasyludgifterne under miljø- og katastroferammen og i 1994 indregnes 500 mill.kr.

6.6.3. Andre katastrofeindsatser

Andre katastrofeindsatser dækker blandt andet over redningsberedskabets indsatser til nødhjælpstransporter samt andre humanitære indsatser i tilfælde af katastrofer i udlandet, der medfører alvorlig skade på eller udgør en overhængende fare for personer, ejendom eller miljøet.

Der har ikke mindst de seneste år udviklet sig en række nye samarbejds-mekanismer og nye indsatsformer i forbindelse med tilrettelæggelsen og gennemførelsen af den danske katastrofebistand. Således har der i et vist omfang været tale om indsatser gennemført med støtte fra Civilforsvaret og Forsvaret, ligesom Udenrigsministeriet i begrænset omfang har ydet direkte bistand i samarbejde med danske virksomheder.

Repræsentanter for Beredskabsstyrelsen og Forsvaret har deltaget aktivt i drøftelserne med de private nødhjælpsorganisationer om tilrettelæggelse af den danske indsats i forbindelse med en række af de sidste års større nødhjælpsoperationer.

Disse erfaringer har understreget, at der i sådanne komplekse konflikt- og katastrofesituationer, som fordrer et aktivt samspil mellem en række forskellige danske myndigheder, private hjælpeorganisationer og internationale organisationer, er behov for en effektiv koordination af en bredspektret dansk indsats.

6.7. Den udgiftspolitiske samordning og administration af rammen

Den bevillingsmæssige tilrettelæggelse af midlerne under miljø- og katastroferammen vil blive foretaget af Finansministeriet efter den i *kapitel 3.4.* beskrevne fremgangsmåde. Der vil i den forbindelse kunne afsættes et beløb med henblik på bidrag til mere komplekse katastrofesituationer, der omfatter flere danske myndigheder (som fx den nuværende situation i det tidligere Jugoslavien).

Bevillingerne til vedtagne indsatser og handlingsprogrammer under rammen vil på grundlag af den udgiftspolitiske prioritering blive konkret indbudgetteret på de årlige finanslove. Derudover vil der under de generelle reserver på finansloven blive afsat en pulje til udmøntning i løbet af finansåret i overensstemmelse med den i *kapitel 3* beskrevne fremgangsmåde i forbindelse med den udgiftspolitiske prioritering.

Det er væsentligt, at den administrative tilrettelæggelse af de enkelte indsatser er så enkel som muligt, og at det juridiske og bevillingsmæssige ansvar for de enkelte områder og indsatser er gennemskueligt. Det er endvidere vigtigt, at der foretages en løbende evaluering af indsatserne.

På miljøområdet skal der på hver af de 4 nævnte indsatsområder udarbejdes en sammenhængende strategi, som miljøindsatsen på det pågældende område vil kunne gennemføres effektivt og målrettet efter.

Den administrative tilrettelæggelse i forbindelse med udarbejdelsen af disse strategier sker som beskrevet i *kapitel 4*.

Den internationale katastrofeindsats under rammen vil blive tilrettelagt efter de gældende procedurer og som hidtil blive administreret af de enkelte ministerier, herunder især Indenrigsministeriet.

Kapitel 7. Bidrag til og medvirken i den internationale fredsbevarende og -skabende indsats

7.1. Indledning

Danmark har traditionelt bidraget til FNs forskellige fredsbevarende operationer. FNs muligheder for at spille en fredsbevarende og -skabende rolle var i mange år begrænset som følge af de internationale politiske forhold, herunder især øst-vest konflikten.

Efter ændringerne i det tidligere Sovjetunionen og i de østeuropæiske lande fra slutningen af 1980'erne er der blevet større muligheder for, at FN kan gå ind i fredsbevarende og -skabende operationer, hvilket bl.a. FNs indsats i konflikten Irak/Kuwait i 1991-1992 tydeligt viste. Hertil kommer indsatsen i Jugoslavien.

De danske udgifter hertil er steget i de senere år og udgør i 1993 knap 0,7 mia.kr.

I afsnit 7.2 redegøres der for regelgrundlaget bag Danmarks bidrag til og medvirken i den internationale fredsbevarende og -skabende indsats. I afsnit 7.3 opridses udgifterne til de forskellige dele af den internationale indsats i årene 1988-94 samt finansieringen heraf.

I afsnit 7.4 uddybes gennemgangen af enkelte centrale elementer i forsvarets internationale indsats. Det drejer sig om operationerne i det tidligere Jugoslavien, uddannelse af FN-personel og den permanente, militære beredskabsstyrke.

I afsnit 7.5 redegøres for redningsberedskabets internationale indsats, og endelig i afsnit 7.6 anføres principperne for forsvarets internationale indsats i fremtiden, ligesom den fremtidige finansiering og administration af indsatsen diskuteres.

7.2. Regelgrundlag

FN-pagtens kapitel VI om fredelig bilæggelse af tvister giver Sikkerhedsrådet mulighed for at foreslå og beslutte at foretage skridt til bilæggelse af tvister. Der er således tale om *fredsbevarende* initiativer. Pagtens kapitel VII om forholdsregler over for trusler mod freden, fredsbrud og angrebshandlinger giver Sikkerhedsrådet mulighed for at foreslå og beslutte forholdsregler af *fredsskabende* karakter.

Forskellen på fredsbevarende og fredsskabende ligger i graden af magtanvendelse, hvor fredsbevarende ikke går ud over selvforsvar.

Danmark har hidtil deltaget i fredsbevarende operationer i FN-regi.

Grundlaget for udsendelsen af danske FN-styrker er folketingsbeslutningen af 30. april 1964. Folketinget har ved denne beslutning givet sit samtykke til opstilling af en permanent, dansk militær beredskabsstyrke og til, at denne styrke efter anmodning fra De Forenede Nationer, og på grundlag af en vurdering af den almindelige situation, af regeringen kan stilles til rådighed for denne organisation med henblik på at bistå ved gennemførelsen af de af FN vedtagne fredsbevarende forholdsregler.

Beslutning om udsendelse af danske FN-styrker har siden folketingsbeslutningen fra 1964 i hvert enkelt tilfælde været truffet af den siddende regering med opfølgning ved aktstykke om finansiering af udsendelsen af den konkrete styrke.

Grundlovens § 19, stk. 2 kræver Folketingets samtykke til, at regeringen anvender magtmidler mod en fremmed stat. Om Folketingets samtykke er nødvendigt må bero på en konkret vurdering af opgaverne i forbindelse med den enkelte fredsbevarende eller fredsskabende operation, herunder hvilken grad af magtanvendelse der er knyttet til operationen.

I forbindelse med Golfkrigen blev udsendelsen af korvetten Olfert Fischer forelagt Folketinget som et beslutningsforslag, og oprettelse af et **militær**-hospital samt udsendelse af et lægehold blev besluttet af Folketinget ved L 27 18/1 1991 om humanitær bistand til ofre for den væbnede konflikt i Mellemøsten.

Om Danmarks deltagelse i den fredsbevarende indsats i det tidligere Jugoslavien blev der for Kroatien-styrkens vedkommende truffet beslutning

d. 12. marts 1992 af den daværende regering med opfølgende Akt 147 20/3 1992.

Udsendelse af styrken til Bosnien-Hercegovina blev truffet ved B 95 18/9 1992 med opfølgende Akt 21 13/10 1992. Forstærkning af styrkerne i såvel Kroatien som Bosnien-Hercegovina blev truffet ved B 79 1/4 1993 med opfølgende Akt 214 5/4 1993.

7.3. Omfang og fordeling

Danmarks støtte til FNs fredsbevarende operationer sker på to måder.

Som medlemsland betaler Danmark pålignede og eventuelle frivillige bidrag til en række fredsbevarende operationer.

Af større økonomisk betydning har det imidlertid været, at Danmark i en række tilfælde også har støttet fredsbevarende operationer gennem udsendelse af dansk militært personel (troppebidrag) til operationerne.

Danmark har således bl.a. i årenes løb sendt troppebidrag til Congo, Gaza, Cypern og Namibia. Samtidig er der sendt danske observatører til en række af FNs observatørmissioner.

7.3.1. Danmarks bidrag til fredsbevarende operationer

Danmarks bidrag til FNs fredsbevarende operationer afholdes dels af Danmarks ordinære bidrag til FN, dels gennem særskilte bidrag til de enkelte operationer. Det ordinære bidrag til FN omfatter udgifter fordelt med den af FN vedtagne bistandsnøgle for medlemslandenes bidrag til de fredsbevarende operationer. Disse bidrag afholdes af Udenrigsministeriet. For 1992-1994 vil Danmark blive pålignet 0,65 pct. af de samlede udgifter til operationerne. Herudover kan hvert enkelt medlemsland yde frivillige bidrag, normalt i form af troppebidrag.

De faktiske udgifter til militær deltagelse i aktionerne refunderes for 1/5-1/3's vedkommende af FN, mens de øvrige udgifter forbundet med en sådan deltagelse afholdes af Danmark selv.

Netop fordi Danmark har ønsket at støtte den fredsbevarende indsats, har Danmark altid betalt de pålignede bidrag, som fremgår af tabel 7.1.

Tabel 7.1. Danmarks pålignede bidrag til fredsbevarende operationer

Mill.kr.	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
I alt	11	15	11	16	24	24	24

7.3.2. Udgifter til udsendelse af militært personel

I tabel 7.2. nedenfor er vist en oversigt over forsvarrets udgifter til danske FN-enheder mv. siden 1988. I udgifterne er medregnet sparet hjemmeløn.

Tabellen viser udgifterne ved de enkelte operationer helt frem til forventede udgifter i året 1994 under forudsætning af, at alle operationerne fortsætter i det omfang, som man kender i dag. Det fremgår af oversigten, at de samlede udgifter har været stigende fra ca. 90 mill.kr. i 1988 til ca. 440 mill.kr. i 1992. For 1993 og 1994 forventes der bruttoudgifter på henholdsvis 670 og 588 mill.kr.

Tabel 7.2. Forsvarets bruttoudgifter til dets internationale indsats

Mill.kr.	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Kroatien	-	-	-	-	276,0	464,5	432,0
Bosnien-Hercegovina	-	-	-	-	30,6	120,7	81,0
Makedonien	-	-	-	-	-	6,5	6,5
Cypern	81,3	85,7	87,8	83,5	77,0	3,0	3,0
Irak-Kuwait	-	-	-	13,0	14,7	19,8	20,0
Namibia	-	34,6	7,8	-	-	-	-
Olfert Fischer	-	-	50,0	56,0	2,3	-	-
FN-vagter i Irak	-	-	-	12,0	12,6	17,8	18,0
Militærhospital	-	-	-	49,5	-	-	-
FN-observatører	9,5	11,6	11,0	7,0	7,2	7,5	7,5
EF-observatører, Jugoslavien	-	-	-	4,0	17,6	15,0	18,0
CSCE-observatører	-	-	-	-	0,1	1,5	2,0
Ledelse af EFs overvågningsstyrke	-	-	-	-	0,7	13,5	-
Humanitær bistand	-	-	-	4,2	1,7	-	-
I alt	91	132	157	229	441	670	588

7.3.3. Finansiering af den internationale indsats

Som hovedregel finansieres indsatsen med udgangspunkt i gældende forsvarsforlig uden for forsvarsbudgettet og forelægges i hvert enkelt tilfælde for bevillingsmyndighederne. En undtagelse er nye observationer eller deltagelse med mindre enheder med et begrænset antal personer (som fx indsatsen i Makedonien), der afholdes inden for forsvarsbudgettet.

Forsvaret finansierer dog i praksis en del af de nævnte udgifter inden for sine ordinære bevillinger. Samlet er denne post steget fra ca. 7 mill.kr. i 1988 til ca. 127 mill.kr. i 1992. Refusionerne fra FN, der langt fra alle udbetales, jf. nedenfor, udgør ca. 79 mill.kr. i 1988 stigende til ca. 145 mill.kr. i 1992.

Når de danske udsendelser af mandskab har betydet meget økonomisk, skyldes det dels, at der har været tale om større samlede udgifter, dels at den refusion, som FN yder, normalt ikke forudsættes at dække de fulde udgifter. Når en fredsbevarende indsats finansieres ved pålignede bidrag, yder FN en standardrefusion til de troppebidragydende lande, der pr. mand pr. måned for tiden gennemsnitligt andrager USD 1.087 eller USD 1.131 afhængig af kontingentets sammensætning. Endvidere har der tidligere været ydet refusion for materiel med en afskrivning over fire år med 30 pct. de to første år og 20 pct. hvert af de følgende to år i forhold til vurderingsprisen ved anskaffelse. Nedsikringer i materielrefusionen er for tiden under overvejelse i FN.

I længere perioder har FN ikke modtaget de forudsatte bidrag fra visse medlemslande til dækning af udgifterne, og det har derfor ikke været muligt for FN at udbetale den forudsatte refusion.

Bortset fra den seneste udsendelse af troppebidrag til det tidligere Jugoslavien har Danmark således igennem årene, på grund af FN's manglende betaling ved de tidligere operationer, oparbejdet et tilgodehavende hos FN af størrelsesordenen 800 mill.kr. Heraf udgør tilgodehavendet vedr. Cypern-styrken alene omkring 750 mill.kr. Cypern-styrken er trukket hjem pr. 1. januar 1993, blandt andet begrundet i den nye indsats i det tidligere Jugoslavien.

Grunden til, at der er oparbejdet et så stort efterslæb i Cypern-refusionerne, er især, at denne styrke finansieres ved frivillige bidrag, og der har gennem alle årene været en begrænset lyst hos mange medlemslande til at

yde bidrag til netop denne mission. Der blev i sin tid truffet aftale mellem FN og de enkelte ydere af troppebidrag om, hvilke udgifter der var refusionsberettigede, og for Danmarks vedkommende indebar aftalen stort set fuld refusion af samtlige udgifter bortset fra løn til tjenestemandsansatte officerer og velfærdsudgifter.

Forfaldne refusionskrav over for FN vedrørende Cypernstyrken har gennem årene været optaget på TB som en indtægt, og også på statsregnskabet optages hele det forfaldne beløb. I status indgår det samlede tilgodehavende beløb som en aktivpost, indtil det engang måtte blive betalt.

Tabel 7.3. Finansiering af forsvarets internationale indsats

Mill.kr.	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Udgifter i alt, jf. tabel 7.2. (ikke afrundet)	90,8	131,9	156,6	229,2	440,5	669,8	588,0
Finansiering:							
Refusion, FN	78,8	88,2	80,6	83,5	145,3	141,0	97,5
Refusion, Udenrigsministeriet	-	-	-	16,3	14,4	17,8	18,0
Finansieret v. kompensation iht. forsvarsaftalerne	5,0	36,7	37,5	97,7	153,5	395,3	375,0
Finansieret af Forsvarsministeriet (inkl. sparet hjemmeløn)	7,0	7,0	38,5	31,7	127,3	115,7	91,5
Hjemmeløn	-	-	-	-	101,7	62,2	60,0
Indbetalt refusion fra FN	20,8	30,6	25,6	21,8	30,9	- ¹	- ¹

¹⁾ Det er ikke muligt på nuværende tidspunkt at anslå refusionen fra FN i 1993 og 1994.

De nettoudgifter (bruttoudgifter - FN-refusion), der er tilført forsvarets bevillinger udefra, kan herefter opgøres til ca. 5 mill.kr. i 1988 stigende til ca. 154 mill.kr. i 1992. De reelle udgifter er dog større, fordi en stor del af FN's refusioner ikke er kommet til udbetaling. For 1993 og 1994 er der udsigt til nettoudgifter på 395 og 375 mill.kr. årligt ud over forsvarets ordinære bevillinger og FN's refusioner.

På FL 1993 er der afsat 290 mill.kr. - plus 49 mill.kr. under forsvarskommandoen - i 1993 og 100 mill.kr. i 1994 til delvis at opfange disse merudgifter. I Aftale om forsvarets ordning 1993-1994 af 13. november 1992 er

de nævnte 100 mill.kr. i 1994 afsat gennem besparelser inden for det ordinære forsvarsbudget med henblik på udsendelse af personel til operationer i FN-, CSCE- og NATO-regi.

I regeringens udspil af 19. maj er der afsat yderligere 275 mill.kr. i 1994 til indsatsen i Jugoslavien, der således budgetteres til at udgøre 375 mill.kr. i 1994.

7.4. Uddybende om de enkelte elementer i forsvarets internationale indsats

I dette afsnit vil der blive nærmere redegjort for enkelte, større dele af forsvarets internationale indsats. Det drejer sig om indsatsen i det tidligere Jugoslavien, uddannelser i NordSamFN-regi og opstillingen af den permanente, militære beredskabsstyrke.

7.4.1. Operationer i det tidligere Jugoslavien

Danmarks engagement i FNs operationer i det tidligere Jugoslavien har både med hensyn til personel og materiel et væsentligt større omfang end i noget tidligere tilfælde.

Operationerne i det tidligere Jugoslavien startede for Danmarks vedkommende i det tidlige forår 1992 med udsendelse af et militært kontingent, en infanteribataljon, på ca. 860 mand til Kroatien. Udover infanteribataljonen udsendtes 3 militære observatører, 6 militærpolitifolk og 11 stabsofficerer.

Sent på efteråret 1992 udsendtes på FNs anmodning yderligere et militært kontingent på 170 mand med henblik på en udvidelse af FNs tilstedeværelse til beskyttelse og sikring af den humanitære indsats i Bosnien-Hercegovina.

I foråret 1993 er der udsendt ca. 130 mand til forstærkning af såvel kontingentet i Kroatien som kontingentet i Bosnien-Hercegovina. Herudover er der sket en forøgelse af sanitets- og transportkapaciteten og tilførsel af tungere forsvarsmateriel.

I januar/februar 1993 er der til den fredsbevarende operation i Makedonien udsendt 4 stabsofficerer og 2 stabshjælpere, idet Danmark blev anmodet om at besætte chefposten for styrken, der er på ca. 700 mand og i øvrigt er sammensat af personel fra Norge, Sverige og Finland. Udgifterne til

Makedonien-kontingentet afholdes inden for forsvarrets ordinære driftsbevilling.

7.4.2. Uddannelser i NordSamFN-regi

De fire nordiske lande har gennem mange år afviklet FN-uddannelser efter et mønster, hvor Sverige udfører kurser for stabsofficerer, Norge kurser vedr. bevægelseskontrol og logistik, Finland kurser for militærobservatører og Danmark kurser for militærpoliti. Herudover overvejes det at oprette et nordisk grundkursus for FN-personel. Et sådan kursus tænkes primært at skulle uddanne instruktører i at gennemføre en grunduddannelse af enheder, der skal udsendes til FN-tjeneste.

Deltagerne er hidtil primært kommet fra de nordiske lande. Der har dog i de seneste år været optaget elever fra tredjelande som eksempelvis Tyskland, Tanzania og Japan.

Kurserne er meget eftertragtede, dels fordi der er oparbejdet en stor nordisk erfaring inden for det fredsbevarende område, dels fordi tilsvarende kurser endnu kun er oprettet i få andre lande. I nordisk regi er det derfor besluttet at udarbejde planer for en udvidelse af antallet af kursuspladser og af deltagerkredsen.

Danmark har tilbudt et antal pladser til deltagere fra de central- og østeuropæiske lande.

7.4.3. Den permanente militære beredskabsstyrke

Den permanente militære beredskabsstyrke er FN-styrken ved Jægerspris med et budget i 1992 på i alt 42 mill.kr., hvoraf 12 mill.kr. er tilført budgetrammen ekstraordinært som kompensation for yderligere uddannelsesudgifter. De årlige udgifter på 30 mill.kr. afholdes af det ordinære forsvarsbudget.

FN-afdelingen i Jægerspris varetager rekruttering, uddannelse og uklædning af personel, som udsendes af Danmark på fredsbevarende missioner.

7.5. Redningsberedskabets internationale indsats

Der blev med beredskabsloven (L 1054, 23/12 1992) skabt grundlag for, at redningsberedskabet - det integrerede, hidtidige brandvæsen og civilforsvar - kan yde bistand i udlandet.

Indenrigsministeren kan i medfør af beredskabslovens § 3 bestemme, at redningsberedskabet skal indsættes i udlandet i tilfælde af katastrofer, der medfører alvorlig skade på eller udgør en alvorlig fare for personer, ejendom eller miljøet. Hertil knytter sig bestemmelsen i beredskabslovens § 49, hvorefter indenrigsministeren kan bestemme, at personel, der har pligt til at medvirke i det indenlandske redningsberedskab, skal indsættes i udlandet.

Med denne hjemmel har indenrigsministeren mulighed for at bestemme, at redningsberedskabet i fredstid skal indsættes efter anmodning fra en anden stat, en international organisation eller som led i en samlet international styrke, fx i EF- eller FN-regi. En indsættelse kan endvidere ske til opfyldelse af de aftaler, der er indgået i 1985 med Forbundsrepublikken Tyskland om ydelse af gensidig bistand ved katastrofer eller alvorlige ulykker i fredstid; og i 1989 med de øvrige nordiske lande om samarbejde hen over grænserne for at forhindre eller begrænse skader på personer, ejendom eller miljøet i tilfælde af ulykker.

Bestemmelsen er blandt andet udformet under hensyn til, at EFs ministerråd har vedtaget resolutioner om forbedring af medlemsstaternes gensidige bistand i tilfælde af naturkatastrofer og teknologiske katastrofer.

Udgangspunktet for en indsættelse i udlandet af redningsberedskabets personel er, at indsættelsen sker på frivillig basis. I visse situationer vil det dog kunne komme på tale at indsætte personellet i medfør af § 49, fx hvis der opstår behov for at kunne indsætte ledende personel eller personel med viden inden for specialområder.

Indsættelse af værnepligtige i udlandet vil kun ske i begrænset omfang og alene på frivillig basis.

I betænkningen til lovforslaget opfordrede kommunaludvalget indenrigsministeren til i fase 2 af arbejdet med det fremtidige katastrofeberedskab at arbejde videre med principperne mv. for indsættelse af redningsberedskabet på internationalt plan.

Det overvejes som led i dette arbejde at etablere en hjælpestyrke til katastrofeindsats uden for landets grænser. Denne styrke vil formentlig blive opbygget på grundlag af det statslige redningsberedskabs personel og materiel.

Udgifter i forbindelse med hjælpestyrkens opbygning påregnes afholdt inden for Indenrigsministeriets finanslovramme, mens udgifterne i forbindelse med konkrete indsatssituationer forudsættes afholdt uden for rammen.

7.5.1. Civilforsvarets internationale indsats 1986-1992

I nærværende afsnit er opregnet de internationale indsatsforanstaltninger, Civilforsvaret ifølge bevillingslovene og det af Beredskabsstyrelsen oplyste har medvirket i siden 1986. De til Udenrigsministeriet omposterede beløb vedrører udgifter, som Beredskabsstyrelsen lægger ud mod fuld dækning fra Udenrigsministeriet, der står for den nævnte indsats. Udgifterne til indsatsen fremgår af tabel 7.4.

Tabel 7.4. Civilforsvarets internationale indsats 1986-1992

Kr., løbende priser	CF's egen andel	Beløb omposteret til UM
1986-1992:		
Delegater, dvs. aftaler om afgivelse af mandskab til Dansk Røde Kors (CF betaler afgivelsen de tre første måneder)	250.000 pr. år	
1991:		
Udsendelse af EF-observatører til Jugoslavien	250.000	
Hjælp til Caritas, kørsel af mælkepulver til Sibirien	50.000	
1992:		
Afskrivning af udlånte gasmasker mv. til den tyrkiske regering, Akt 52 25/11 1992	27.500.000	
Assistance ved jordskælv i Tyrkiet. Løn til værnepligtige og befalingsmænd	170.000	1.400.000
Assistance ved fordeling af modernermælkerstatning i Skt. Petersborg	96.800	1.700.000
Medicinhjælp til de baltiske lande, fordeling til Sygehusene	6.000	450.000
Løbende:		
Hjælpetransporter i Jugoslavien, siden 4/12 1992, månedlig udgift		1-1.500.000
Hertil kommer etableringsudgifter og retableringsudgifter ved hjemkomst, i alt		cirka 2.000.000
Civilforsvarets andel i hele perioden	29.822.800	-

De i perioden 1986-1992 indgåede aftaler med Dansk Røde Kors vedrører organisationens selektive indsats i en række lande. I øjeblikket drejer det sig eksempelvis om Somalia. Der afgives i et kalenderår ca. fire befalingsmænd svarende til ca. et årsværk. Såfremt de pågældende afgives i mere end tre måneder, betaler Røde Kors resten af perioden. Som det fremgår af tabel 7.4., er dette den eneste af de nævnte foranstaltninger, der er videreført konstant i hele perioden.

Hjælpetransporter i Jugoslavien vedrører den øjeblikkelige situation med henblik på transport af varer til krigshærgede og isolerede områder. Disse transporter finansieres endeligt af Udenrigsministeriet, Beredskabsstyrelsen lægger blot ud. Der er tale om *tidligere* værnepligtige og befalingsmænd

fra Civilforsvaret, som der for en periode er indgået kontrakt med. Kontraktperioden er forskellig for person til person.

7.6. Forsvarets internationale indsats i fremtiden

Den ændrede politiske situation efter Berlinmurens fald og Sovjetunionens opløsning har ført til opløsning af gamle fjendebilleder og vil på lidt længere sigt give mulighed for en ændret prioritering af forsvarets ressourcer. De politiske og militære ændringer i Østeuropa og det tidligere Sovjetunionen har, som anført i kapitlets indledning, samtidig givet FN større muligheder for at gå ind i fredsbevarende og fredsskabende operationer.

Behovet for disse operationer er ikke mindsket. For første gang siden Anden Verdenskrig er der igen krig i Europa, og det er regeringens holdning, at Danmark ikke skal se passivt til i tiden fremover, og at vi må yde vort bidrag til fredsprocessen.

Med det nuværende forsvarsforlig er den nødvendige og hensigtsmæssige omstrukturering, som den ændrede sikkerhedspolitiske situation tilsiger, påbegyndt. Regeringen vil fremlægge udspil om forsvarets fortsatte omstilling i 1994 med henblik på indgåelse af nyt forsvarsforlig, som skal træde i kraft 1. januar 1995.

Det ligger dog helt klart, at Danmarks medlemskab af FN, CSCE og NATO fortsat vil være hjørnestenene i dansk sikkerhedspolitik. Det er derfor afgørende, at forsvaret tilpasses de særlige krav, som stilles til deltagelse i operationer i disse organisationers regi.

Samtidig er det imidlertid afgørende, at omprioriteringer af forsvarsbudgettet - under hensyntagen til de ressourcer, der må afsættes til nye opgaver - skal anvendes til medfinansiering af Danmarks internationale engagement.

7.6.1. Oprettelse af en fast international enhed

Det er regeringens målsætning, at Danmark blandt andet fastholder sit engagement i FNs fredsbevarende operationer gennem etablering af en fast international enhed i det danske forsvar.

I forsvarsaftalen for 1993-1994 er allerede indføjet en aftale om, at der inden for forsvarsrammen skal oprettes en egentlig international enhed til rådighed for operationer i FN-, CSCE- og NATO-regi. Denne enhed, der efter aftalen skal være af brigadestørrelse (ca. 4.500 mand), skal med kort

varsel, med hele eller dele af sin styrke, kunne deltage i fredsbevarende, fredsskabende, humanitære og andre lignende operationer under FN eller CSCE.

Når enheden er færdigopstillet fra udgangen af 1995, vil den også som brigade kunne stilles til rådighed for NATO uden for landets grænser i påkommende tilfælde. En styringsgruppe under Forsvarsministeriet arbejder på at udforme et detaljeret forslag til den internationale enheds sammensætning, udrustning, opstilling og uddannelse mv. Styringsgruppens rapport ventes færdig den 1. juli 1993.

Mens den internationale enhed opstilles under det ordinære forsvarsbudget, er det foreløbig blevet forudsat, at styrkens deltagelse i operationer uden for landets grænser optages som udgifter uden for det ordinære forsvarsbudget. Som allerede nævnt er der for 1994 afsat 100 mill.kr. på en særlig konto, § 12.21.78., til styrkens deltagelse i operationer i FN-, CSCE- og NATO-regi. Dette beløb er tilvejebragt ved aftalte besparelser på det øvrige forsvarsbudget.

I regeringens udspil af 19. maj er der afsat yderligere 275 mill.kr. til den fredsbevarende og -skabende indsats i det tidligere Jugoslavien i 1994.

7.6.2. Finansiering af den militære indsats i fremtiden

Der er pr. 1. maj 1993 udsendt ca. 1.400 personer i forbindelse med det danske forsvars deltagelse i internationale fredsbevarende og -skabende operationer. Ud fra en vurdering af de økonomiske og personelmæssige ressourcer skønnes det, at omfanget af forsvarets internationale engagementer i de kommende år vil ligge på nogenlunde dette niveau - måske med en svagt stigende tendens. På grundlag af de hidtidige erfaringer må det antages, at udsendelse af ca. 1.500 personer - enkeltvis (som observatører mv.) og i større eller mindre enheder - vil medføre ekstraudgifter, udover hvad der afholdes af det ordinære forsvarsbudget til de faste omkostninger vedrørende den internationale enhed mv, på ca. 400 mill.kr. årligt efter fradrag af FN-refusioner.

Det vurderes i den forbindelse, at det også i de kommende år vil være vanskeligt for FN at opkræve tilstrækkelige bidrag fra medlemslandene til rettidig betaling af refusioner til de troppebidragydende lande.

I kortere perioder - formentlig op til ½ år - kan der blive tale om udsendelse af hele den internationale enhed på ca. 5.000 mand. Udsendelse af hele styrken vurderes at ville koste 1-1,5 mia.kr. årligt.

Variationerne i udgiftsoverslagene hænger blandt andet sammen med, hvilken type operationer styrken skal udrustes til samt operationsvilkårene.

Med henblik på at sikre et stabilt finansielt grundlag for forsvarets internationale indsats er det formentlig hensigtsmæssigt, at den hidtil anvendte konto på Forsvarsministeriets budget til FN, CSCE- og NATO-operationer også i de kommende år anvendes som bevillingsmæssig reserve på et passende niveau til formålet.

Sikring af et finansielt grundlag for forsvarets indsættelser i fredsbevarende og -skabende operationer i årene fremover vil blive aftalt i forbindelse med det næste forsvarsforlig. Det er regeringens forudsætning, at udgifterne til den fremtidige fredsbevarende og fredsskabende indsats, dvs. ved forsvarsforlig efter 1994 afholdes indenfor forsvarsbudgettet.

Endvidere vil udsendelse af fredsbevarende styrker, som i øjeblikket afholdes inden for ulandsrammen, gradvist kunne overføres til forsvarsbudgettet.

7.6.3. Administration af den fredsbevarende og -skabende indsats i fremtiden

I forsvarsaftalen for 1993-1994 er det forudsat, at der skal ske en organisatorisk oprustning med hensyn til danske myndigheders muligheder for at yde hjælp og støtte til internationale humanitære opgaver og miljøbeskyttelse mv.

Dette gælder også støtte til humanitære hjælpeorganisationers arbejde i udlandet.

Kapitel 8. Flygtningeindsatsen

8.1. Indledning

Som følge af krigen i det tidligere Jugoslavien oplever Europa i disse år nærmest en eksplosion i flygtningetallet. Der skønnes at være to millioner flygtninge i det tidligere Jugoslavien, og en stor del af dem søger ud af landet.

Dette har også betydet en voldsom tilstrømning af flygtninge til Danmark i det seneste år. Den stærkt forøgede tilstrømning har medført store merudgifter på asylområdet til etablering af asylcentre, underhold af flygtninge mv. Den samlede statslige udgift på flygtningeområdet forventes i år at blive på i alt knap 6,2 mia.kr., hvoraf 3,1 mia.kr. er præasyludgifter.

Udgiften til flygtninge er en del af Danmarks internationale katastrofeindsats. Denne indsats sker gennem modtagelse af flygtninge her i landet, gennem bidrag til internationale flygtningeorganisationer og ved oprettelse af flygtningelejre i nærområderne. Det er også baggrunden for, at udgiften til den del af asylansøgerne, som kommer fra udviklingslande, i de senere år er blevet medregnet i den 1,0 pct. af BNI, som Danmark giver i ulandsbistand.

I afsnit 8.2 redegøres for Danmarks internationale forpligtelser på flygtningeområdet, idet både det internationale og det danske regelgrundlag kort præsenteres. Herefter beskrives administrationen af flygtningeindsatsen kort i afsnit 8.3.

I afsnit 8.4. anføres oversigter over tilrejste og afviste asylansøgere med henblik på at belyse udgiftsudviklingen, der gennemgås i afsnit 8.5.

I afsnit 8.6. uddybes redegørelsen om indsatsen uden for landets grænser, og endelig ses der i afsnit 8.7. på flygtningeindsatsen i fremtiden, med særlig vægt på forslagene i Indenrigsministeriets handlingsplan for Danmarks udlændinge og mulighederne for finansiering af præasyludgifterne.

8.1.1. Afgrænsning af Danmarks internationale indsats på flygtningeområdet

Danmarks internationale indsats på flygtningeområdet er afgrænset til at omfatte *præasylfasen*, *indsatsen udenfor landets grænser* og *integrationsfasen*.

Indsatsen herefter, hvor kommunerne overtager ansvaret for flygtningenes integration - *kommunefasen* - er således ikke inddraget under den internationale indsats.

Afgrænsningen er primært begrundet i, at de udvalgte dele af flygtningeindsatsen er de mest internationalt orienterede, hvorimod indsatsen i kommunefasen, hvor flygtningene lever i det danske samfund på linje med danskere, ikke har det samme internationale islæt.

Endvidere er der tale om en rimeligt veldefineret og derfor operationel afgrænsning. Kommunefasen er noget vanskeligere at operere med, eftersom opgørelsen af offentlige udgifter i forbindelse med resten af flygtningenes livsforløb i Danmark ikke kan opgøres særskilt.

Det er i første omgang alene lagt til grund, at præasyludgifterne gradvis og inden år 2002 indføres under miljø- og katastroferammen.

Der vil senere - i lyset af situationen på præasylområdet - også kunne være behov for at inddrage indsatsen i integrationsfasen under miljø- og katastroferammen.

8.2. Danmarks internationale forpligtelser

8.2.1. Det internationale regelgrundlag

Danmark har i lighed med lidt over 100 andre lande tiltrådt FNs Flygtningekonvention af 18. juli 1951, som er grundlaget for flygtningearbejdet på internationalt plan. Endvidere har Danmark tiltrådt den til konventionen knyttede protokol af 31. januar 1967.

I medfør af konventionen gives der opholdstilladelse til udlændinge, der som følge af en velbegrundet frygt for forfølgelse på grund af race, religion, nationalitet, tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller politiske anskuelser befinder sig uden for det land, i hvilket vedkommende har statsborgerret, og derfor ikke er i stand til at vende tilbage til.

Konventionen indeholder ikke særlige regler, der tillægger en flygtning adgang til familiesammenføring.

Konventionen indeholder også en række bestemmelser om anerkendte flygtninges personlige og sociale forhold: Som udgangspunkt gælder der en forpligtelse til at indrømme flygtninge samme rettigheder, som der indrømmes udlændinge i almindelighed. Med hensyn til en række områder, herunder offentlig hjælp og understøttelse, elementær undervisning, social tryghed (lovbestemmelser vedrørende bl.a. sygdom, invaliditet, alderdom, død og arbejdsløshed), skal en anerkendt flygtning have ret til samme behandling som det pågældende lands egne statsborgere.

Danmark har endvidere tiltrådt Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Konventionen er opbygget på en sådan måde, at det som oftest ikke er selve reglerne på et bestemt retsområde men reglernes anvendelse, der i det konkrete tilfælde kan være i strid med rettighederne i henhold til konventionen. Af relevante bestemmelser kan nævnes konventionens artikel 8 om respekt for familielivet eller artikel 14, hvorefter rettigheder i henhold til konventionen skal beskyttes uden forskel på baggrund af fx race, national eller social oprindelse.

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention indeholder ingen særlige bestemmelser om behandlingen af asylansøgere eller anerkendte flygtninge.

Endelig har Danmark tiltrådt en række andre internationale konventioner om respekt for familielivet.

8.2.2. Det danske regelgrundlag

Det væsentligste danske regelgrundlag er udlændingeloven. Den nuværende udlændingelov blev indført i 1983 og er siden blevet ændret i 1985, 1986, 1991 og 1992.

Udlændingelovens regler om meddelelse af opholdstilladelse hviler dels på hensynet til, at Danmark bør benytte det flygtningebegreb, som er fastlagt i FNs Flygtningekonvention af 1951, dels på hensynet til, at Danmark bør videreføre det indvandrerstop, der har været gældende siden 1973.

Udlændingeloven af 1983 havde endvidere som hovedformål at give udlændinge en øget retsbeskyttelse, navnlig udlændinge med fast tilknytning til landet. Dette skete bl.a. gennem en meget mere detaljeret regulering af dette lovgivningsområde end hidtil samt gennem oprettelse af et civil

organ, Direktoratet for Udlændinge, til at varetage de administrative opgaver efter loven. Flygtningenævnet oprettedes samtidig til at behandle klager over Direktoratet for Udlændinges afgørelser indenfor asylområdet.

Ved den seneste udlændingelovsændring i 1992 blev der foretaget en begrænsning af adgangen til familiesammenføring, en mere effektiv håndhævelse af forsørgelseskravet samt en ændring af de tidsmæssige betingelser for inddragelse af opholdstilladelse. Lovændringen afspejler endvidere et ønske om en effektivisering af sagsbehandlingen i forbindelse med asylansøgninger.

Den 24. november 1992 vedtog Folketinget L 933 28/11 1992 om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien. Baggrunden for loven om midlertidig opholdstilladelse var, at konflikten i det tidligere Jugoslavien skabte et behov for midlertidig beskyttelse til visse personer fra dette konfliktramte område. Udlændingelovens regler om opholdstilladelse i Danmark udgjorde ikke et tilstrækkeligt grundlag til at kunne imødekomme dette særlige behov for midlertidig beskyttelse.

8.3. Administration af flygtningeindsatsen

Flygtningeindsatsen i Danmark består af tre faser: præasylfasen, integrationsfasen og kommunefasen. Administrationen og finansieringen af flygtningeindsatsen i de tre faser har traditionelt været spredt mellem et antal ministerier samt flere offentlige og private institutioner, men i forbindelse med regeringsskiftet er en meget stor del af indsatsen blevet samlet under Indenrigsministeriet.

I *præasylfasen* behandles asylansøgernes sager. I denne periode finder der generelt ingen integrationsforanstaltninger sted. Dansk Røde Kors driver efter aftale med Indenrigsministeriet og Direktoratet for Udlændinge de asylcentre, hvor de spontane asylansøgere indkvarteres efter deres ankomst til Danmark.

Det er herudover muligt at indgive en asylansøgning til en dansk repræsentation i udlandet.

Flygtninge med midlertidig opholdstilladelse indgår ikke direkte i nogen af faserne. De indkvarteres i asylcentre eller flygtningelandsbyer på linje med asylansøgere, men gennemgår særskilte aktiveringsprogrammer, der forestås af Dansk Flygtningehjælp.

Flygtninge, der opnår anerkendelse og opholdstilladelse, samt uledsagede flygtningebørn overgives til Dansk Flygtningehjælps forsorg. Flygtningehjælpen varetager således *integrationsfasen* på vegne af Indenrigsministeriet. Integrationsfasen varer gennemsnitligt 18 måneder.

Personer, der opnår opholdstilladelse som led i en familiesammenføring, overdrages til Dansk Flygtningehjælps forsorg i en periode, der svarer til resttiden hos Dansk Flygtningehjælp for de personer, som de pågældende familiesammenføres med.

Endvidere foregår der en række undervisnings- og arbejdsmarkedsmæssige initiativer med henblik på at integrere flygtningene i det danske samfund. Efter integrationsforløbet på gennemsnitligt 18 måneder under Dansk Flygtningehjælp overgår forsorgen for flygtninge til kommunerne.

I det tidligere Jugoslavien har man iværksat en direkte indsats i form af etablering og drift af to **indkvarteringsprojekter** for flygtninge og internt fordrevne i Kroatien og Bosnien-Hercegovina. Implementering af projekterne sker gennem to konsortier af danske hjælpeorganisationer under ledelse af Dansk Flygtningehjælp og Dansk Røde Kors. I de to konsortier indgår herudover ASF-Dansk Folkehjælp, Caritas, Red Barnet, Mellemfolkeligt Samvirke og Folkekirkens Nødhjælp. Flygtningeindsatsen uden for landets grænser administreres af Udenrigsministeriet.

Endvidere administrerer Udenrigsministeriet Danmarks bidrag til internationale flygtningeorganisationer, det vil hovedsageligt sige UNHCR og UNRWA.

8.4. Antal asylansøgere og flygtninge, der omfattes af Danmarks indsats på flygtningeområdet

8.4.1. Asylansøgere i præasylfasen

Præasylfasen strækker sig fra det tidspunkt, hvor en indrejsende asylansøger registreres som asylansøger og tillades ophold her i landet under asylsagens behandling, og til det tidspunkt, hvor asylansøgerens sag er færdigbehandlet. Hvis asylansøgeren opnår asyl, vil ansøgeren overgå til integrationsfasen. Hvis asylansøgeren får afslag på asylansøgningen, vedvarer præasylfasen, indtil asylansøgeren udsendes/udrejser af landet, eller opnår opholdstilladelse på andet grundlag.

Tabel 8.1. viser det årlige antal indrejste ansylansøgere i perioden 1988-92 fordelt på nationalitet.

Det fremgår af tabel 8.1., at de årlige indrejsetal holdt sig på et nogenlunde konstant niveau i perioden 1988-1991. I 1992 opstod der en betydelig stigning i antallet af asylansøgere, en stigning, som hovedsagelig skyldtes en voldsom forøgelse af antallet af asylansøgere fra det tidligere Jugoslavien.

Ændringerne i den nationalitetsmæssige fordeling af asylansøgere kan bl.a. henføres til regionale konflikter så som Golf-krigen og konflikten i det tidligere Jugoslavien. I 1991 skete der således en stigning i andelen af asylansøgere fra Irak og det tidligere Jugoslavien. Omvendt er de statsløse palæstinenseres andel faldet i 1991 og 1992. Det hænger sammen med, at det er blevet kendt, at danske asylinstanser nu også for statsløse palæstinensere foretager en konkret, individuel vurdering af den enkelte asylansøgers sag.

Tabel 8.1. Indrejste asylansøgere 1988-92 fordelt på nationalitet.

	1988	1989	1990	1991	1992
Bulgarien	13	124	138	40	18
Irak	435	482	503	967	932
Iran	827	534	724	418	199
Jugoslavien	13	101	76	705	8.929
Libanon	228	258	275	110	87
Pakistan	35	19	42	68	41
Polen	594	358	126	91	56
Rumænien	267	69	511	108	93
Somalia	79	242	512	280	896
Sri Lanka	605	361	167	280	361
Statsløse palæstinensere	1.079	1.413	1.451	532	581
Syrien	53	48	36	47	34
USSR/SNG	8	18	120	272	537
Baltikum	..	..	..	..	139
I alt	4.668	4.588	5.292	4.609	13.884

Antallet af asylansøgninger indgivet på danske repræsentationer i udlandet er anført i tabel 8.2.

Tabel 8.2. Antallet af ambassadeansøgninger

	1988	1989	1990	1991	1992
Antal	6.641	694	13.702	8.303	6.185

I 1990 voksede antallet af ambassadeansøgninger markant. Stigningen skyldtes, at der til den danske ambassade i Pakistan blev indgivet et meget stort antal ansøgninger fra afghanske statsborgere, der som flygtninge befandt sig i Pakistan. Hovedparten af disse ansøgninger blev afvist.

Udenrigstjenestens væsentligste funktion i behandlingen af asylsager består i - udover modtagelse af asylansøgninger - tilvejebringelse af generelt baggrundsmateriale om asylansøgernes oprindelseslande, konkrete oplysninger vedrørende enkeltssager, herunder ægthedsvurdering af dokumenter fremlagt af asylansøgere, samt bistand til politiet ved tilbagesendelse af afviste asylansøgere.

8.4.2. Antal afvisninger, afslag og udsendelser af asylansøgere

Afviste asylansøgere er personer, der allerede ved indreisen har ansøgt om asyl, men som er blevet afvist til et sikkert land. De sikre lande består af en række vesteuropæiske lande samt Nordamerika. I løbet af 1990 og 1991 har også Ungarn, Polen og Tjekkioslovakiet fået status som sikre lande.

Tabel 8.3. viser antallet af tilladte indrejser og afviste asylansøgere ved de danske grænser i perioden 1988-92.

Tabel 8.3. Antal indrejser og afviste asylansøgere ved grænserne.

	1988	1989	1990	1991	1992
1. Kastrup Lufthavn					
Antal beslutninger	2.110	2.155	2.270	1.523	1.514
Tilladt indrejse	1.821	2.018	2.128	1.432	1.347
Afvist til sikkert land	289	137	142	91	167
2. Andre grænseovergange					
Antal beslutninger	1.545	1.601	2.217	1.737	2.597
Tilladt indrejse	566	462	962	792	1.292
Afvist til sikkert land	979	1.139	1.256	945	1.305

Ud over at blive afvist til et sikkert land ved indrejsen til Danmark kan en spontan asylansøger blive sendt tilbage til sit hjemland efter at have modtaget afslag på en asylansøgning.

Tabel 8.4. viser en opgørelse over de administrativt endelige afslag på asyl i perioden 1988-92, som er truffet af Flygtningenævnet og af Direktoratet for Udlændinge efter proceduren for åbenlyst grundløse asylansøgninger (ÅG).

Tabel 8.4. Afslag på asyl efter åbenbart grundløs (AG)-procedure og i Flygtningenævnet

	1988	1989	1990	1991	1992
Antal afgørelser i ÅG-procedure	395	266	292	302	-
Antal personer i ÅG-procedure	-	-	476	429	484
Antal afgørelser i Flygtningenævn	-	-	460	1.095	-

8.4.3. Antal flygtninge i integrationsfasen

Integrationsfasen strækker sig fra det tidspunkt, hvor en asylansøger, efter at behandlingen af asylsagen er afsluttet, overgives til Dansk Flygtningehjælp, og varer i gennemsnitligt 18 måneder ud over dette tidspunkt.

Det samlede antal flygtninge under Dansk Flygtningehjælps forsyrg i perioden 1988-1992 fremgår af tabel 8.5.

Tabel 8.5. Det samlede antal flygtninge under Dansk Flygtningehjælps forsyrg.

Mill.kr.	1988	1989	1990	1991	1992
Overgivelse af flygtninge (inkl. familiesammenførte)	3.888	4.433	3.876	3.938	2.942
Anden tilgang af flygtninge	169	135	183	132	115
Afgang af flygtninge	7.682	3.587	4.597	4.803	3.961
Antal ultimo året	5.455	6.436	5.898	5.165	5.204
Forsorgsmåneder i alt	80.691	70.357	74.669	60.448	66.500

8.5. Den danske flygtningeindsats: finansiering og udgiftsniveau

En opgørelse af den offentlige sektors udgifter til flygtninge er forbundet med betydelige vanskeligheder, idet mange udgifter ikke registreres særskilt for flygtninge. Imidlertid er mange af problemerne forbundet med kommunefasen, og det er således muligt at give et rimeligt dækkende billede af udgiftsniveauet i præasyl- og integrationsfaserne.

På en række områder er det således muligt at opgøre de offentlige udgifter til særskilte flygtningemål, mens det på andre er muligt at give et rimeligt skøn over, hvor stor en del af udgiften, der kan henføres til flygtninge. Disse udgifter beskrives i dette afsnit.

8.5.1. Udgifter i præasylfasen

I præasylfasen er den største udgiftspost indkvartering og underhold af asylansøgere. I tabel 8.6. er anført de samlede udgifter til asylansøgere, der ikke har andet opholdsgrundlag i Danmark end deres asylansøgning. Direktoratet for Udlændinge afholder foreløbigt udgifterne til disse asylansøgers underhold.

Tabel 8.6. Udgifter i præasylfasen

Mill.kr.	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Samlede udgifter til underhold	145	167	304	365	610	3.000	3.000
Direktoratet for Udlændinge, Flygtninge- nævnet mv. Udgifter, der medgår til flygtninge	25	30	34	41	50	77	100
I alt	170	197	338	406	660	3.077	3.100

Udgifterne fordeler sig på mad og forplejning på Røde Kors centre, udgifter til lommepenge, udgifter til centerpersonale og udgifter til centeretablering, dvs. husleje, ombygning mv. Hertil kommer udgifter til asylansøgers læge- og sygehusudgifter, udsendelse af asylansøgere efter afslag på asyl, tolkning i forbindelse med sagsbehandling etc.

Det fremgår af tabel 8.6., at udgiften til underhold af asylansøgere i 1993 forventes at stige til 3 mia.kr. Denne meget betydelige stigning er fremkaldt af en kraftig vækst i antallet af spontane asylansøgere fra det tidligere Jugoslavien, der forventes at blive meddelt midlertidig opholdstilladelse.

Til grund for budgetteringen er lagt en antagelse om en fortsat tilstrømning i 1993 på knap 2.000 flygtninge om måneden svarende til tilstrømningen i de første måneder af 1993. Heraf antages ca. 1.500 at være jugoslaver, hvilket også nogenlunde svarer til andelen i de første måneder af 1993.

Det antages endvidere, at krigshandlingerne indstilles i løbet af efteråret 1993, således at tilstrømningen af flygtninge fra det tidligere Jugoslavien ophører fra begyndelsen af 1994. I løbet af 1994 antages, flygtningene fra det tidligere Jugoslavien at begynde at vende hjem. Tilstrømningen i 1994 antages således at blive reduceret til 500 om måneden, heraf stort set ingen fra det tidligere Jugoslavien.

Hvis krigshandlingerne fortsætter på trods af de igangværende fredsbe-
stræbelser, og flygtningetilstrømningen fortsætter med uformindsket styrke,
kan præasyludgifterne blive godt 2 mia.kr. højere.

8.5.2. Finansiering af præasylindsatsen

Præasyludgifterne afholdes i al væsentlighed af Direktoratet for Udlændinges hovedkonto under Indenrigsministeriet. Her er der for 1993 optaget en bevilling på 87,5 mill.kr. til drift, hvoraf 40 pct. antages at vedrøre asylansøgere, og 2 mia.kr. til underhold mv. af asylansøgere.

Det er hensigten, at alle præasyludgifterne skal indføres gradvis og inden år 2002 under den nye miljø- og katastroferamme. Dette gælder også for den del af præasylindsatsen, der medregnes i ulandsbistanden, jf. afsnit 8.5.3.

På finanslovens § 35 er der i 1993 optaget en flygtningerreserve på 541,6 mill.kr. Flygtningerereserven kan kun udmøntes efter forelæggelse for Finansudvalget. Eftersom skønnet over præasyludgifter for 1993 i den seneste budgetoversigt er blevet opjusteret til 3,1 mia.kr., vil det blive nødvendigt at trække på hele flygtningerereserven, og der vil skulle ske en yderligere finansiering i størrelsesordenen 500 mill.kr.

For 1994 er der i regeringens udspil af 19. maj afsat yderligere 500 mill.kr. på flygtningerereserven, således at den i alt vil udgøre 1.077 mill.kr. Herved vil de samlede bevillinger til præasylformål blive på 3,1 mia.kr.

8.5.3. Præasyludgifter, som medregnes i ulandsrammen

Visse præasyludgifter, som er forbundet med asylansøgere fra lande, der er omfattet af OECDs liste over udviklingslande, kan iht. direktiv (88)10 § 72 fra OECDs udviklingsorganisation DAC rapporteres som udviklingsbistand, hvis Danmark er det første land, der søges asyl i. Til ulandsbistanden kan medregnes udgifter forbundet med at hente flygtningene til landet og med deres *midlertidige* ophold (mad, husly, undervisning). Er flygtningenes ophold længere end et år, vil opholdet ikke længere betragtes som værende af midlertidig karakter.

Endvidere kan udgifter til genbosættelse af flygtninge i et udviklingsland medregnes, mens udgifter afholdt med henblik på at fremme integrationen af flygtninge i Danmark eller til genbosættelse i et ikke-udviklingsland *ikke* kan medregnes.

I 1992 indgik 93,5 pct. af de præasyle underholdsudgifter og 33 pct. af Direktoratet for Udlændinges samlede administrationsudgifter i ulandsrammen.

I beregningen af den del af indsatsen, som kan indgå under ulandsrammen - den såkaldte DAC-andel - er medtaget asylansøgere fra det tidligere Jugoslavien, der ifølge OECDs liste rubriceres som udviklingsland. Derimod er ikke medregnet de særligt inviterede flygtninge fra det tidligere Jugoslavien, som Danmark indtil nu har besluttet at modtage 800 af.

Bevillingen er optaget under Indenrigsministeriets paragraf på finansloven, men indregnes i ulandsrammen.

I tabel 8.7. er for årene 1990-93 anført de præasyludgifter, der medregnes i ulandsrammen.

Tabel 8.7. Præasyludgifter, der indgår i ulandsrammen¹ (DAC-andelen)

Mill.kr.	1990 ²	1991	1992	1993	1994
Andel	670	338	633	500	500

¹) Udgifterne til indsatsen for flygtninge i nærområderne, jf. afsnit 8.5.5., indgår ikke i denne beregning, da udgifterne bliver finansieret over den humanitære bevilling under ulandsrammerne.

²) Inkluderer regulering på 400 mill.kr. vedr. præasyludgifter i 1987-1989. Beløbet vedr. 1990 er således 270 mill.kr.

Hvis beregningsmetoden for 1992 blev videreført i 1993 uden modifikationer, således at 93,5 pct. af de **præasyle** underholdsudgifter og 33 pct. af Direktoratet for Udlændinges samlede administrationsudgifter i ulandsrammen skulle indgå, ville præasyludgifternes andel af ulandsrammen stige til 2,6-2,8 mia.kr. i 1993 - svarende til op mod 30 pct. af ulandsrammen. I 1994 anslås den således beregnede DAC-andel til over 1,5 mia.kr.

Som det fremgår af kapitel 3, udgør præasyludgifterne i. vore nabolande langt fra så store andele af landenes ulandsbistand. Da DAC-reglerne på området samtidig er under revision, forekommer det ikke realistisk at henregne så store dele af præasyludgifterne til ulandsrammen.

På FL 1993 er der budgetteret med et træk på 320 mill.kr. Som følge af de stærkt stigende udgifter til indsatsen i præasylfasen skønnes det, jf. tabel 8.7, nødvendigt at forøge trækket på ulandsrammen til 500 mill.kr. Eftersom præasyludgifterne er næsten femdoblet i fra 1992 til 1993, betyder det, at kun en sjettedel af præasyludgifterne henregnes til ulandsrammen i 1993 mod over 90 pct. i 1992.

Fra 1995 overføres præasyludgifterne under ulandsrammen gradvis til miljø- og katastroferammen, jf. afsnit 8.5.4.

8.5.4. Præasyludgifter, der indgår i miljø- og katastroferammen

I årene 1990-1992 er langt hovedparten af præasyludgifterne blevet medregnet til ulandsrammen. Eftersom præasyludgifterne, jf. afsnit 8.5.3. og kapitel 3, som følge af den store tilgang af flygtninge i 1993 kun i mindre omfang kan medregnes i ulandsrammen, vil der fra 1993 skulle indgå en del af præasyludgifterne i miljø- og katastroferammen.

Udgifter til den del af præasylindsatsen, der således medregnes i miljø- og katastroferammen fra 1993, fremgår af tabel 8.8.

Tabel 8.8. Præasyludgifter, der indgår i miljø- og katastroferammen

Mill.kr.	1993	1994
Præasyludgifter i miljø- og katastroferammen	40	500

Fra 1995 til 1999 overføres de præasyle udgifter, som dækkes af **ulandsrammen**, gradvis til miljø- og katastroferammen i takt med, at denne ramme udbygges.

På samme måde indfases flygtningeudgifter (præasyludgifter) herudover fra 1993 gradvis og inden år 2002 i miljø- og katastroferammen.

8.5.5. Integrationsfasen: Udgifter og finansiering

Udgifterne i integrationsfasen involverer helt overvejende udgifter til Dansk Flygtningehjælps integrationsprogram. I tabel 8.9. er der alene medregnet udgifterne til Dansk Flygtningehjælp og Dansk Flygtningehjælps forsorgsydelser mv.

Tabel 8.9. Totaludgifter i integrationsfasen

Mill.kr.	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Dansk Flygtningehjælp	599	504	529	449	509	460	420

8.5.6. Udgifter i forbindelse med flygtningeindsatsen uden for landets grænser

Gennem de internationale hjælpeorganisationer og danske frivillige hjælpeorganisationer ydes en omfattende humanitær bistand til flygtninge overalt i verden. Udgifterne afholdes af Udenrigsministeriet, især over den såkaldte humanitære bevilling. Det kan anslås, at omkring to tredjedele af de humanitære bevillinger helt eller delvis kommer den internationale flygtningeindsats til gode.

Udenrigsministeriet afholder endvidere udgifterne til etablering og drift af to flygtningelejre i det tidligere Jugoslavien.

Sundhedsministeriet bistår med dækning af udgifter til en sundhedsmæssig indsats i det tidligere Jugoslavien.

Udenrigsministeriets og Sundhedsministeriets udgifter i forbindelse med flygtningeindsatsen uden for landets grænser er angivet i tabel 8.10.

Tabel 8.10. Udgifter ifm. flygtningeindsatsen uden for landets grænser

Mill.kr.	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Udenrigsministeriet, Internationale flygtningeorganisationer	78	84	90	90	100	112	120
Udenrigsministeriet, øremærkede bidrag til den internationale flygtningeindsats	203	219	194	361	471	465	- ²
<i>Heraf Jugoslavien</i>	-	-	-	9	73	202 ¹	- ²
Sundhedsministeriet	-	-	-	-	5	20	-
I alt	281	303	284	451	576	597	..

¹⁾ Udenrigsministeriet skønner ikke, at det er muligt at vurdere, hvor stor en del af beløbet til etablering og drift af flygtningelejre, der er brugt i 1992, hvorfor hele beløbet er udgiftsført i 1993.

²⁾ Udgiften lader sig ikke skønne for nærværende. Der er tale om træk på katastrofebevillingen, som helt afhænger af de konkrete behov i 1994

8.5.7. Totaludgiften til flygtninge i præasyl- og integrationsfasen samt til flygtningeindsatsen uden for landets grænser

De samlede statslige udgifter til flygtningeindsatsen, således som den er afgrænset ovenfor fremgår af tabel 8.11. Flygtningeudgifterne befinder sig på nogenlunde det samme niveau i årene 1988-1991, men fra 1992 sker der en meget kraftig stigning i udgifterne som følge af konflikten i det tidligere Jugoslavien.

Set under et er der tale om, at udgiften er 4-doblet siden 1988 og skønnes at udgøre knap 4,1 mia.kr. i 1993.

Fra 1993 til 1994 budgetteres med, at udgiftsniveauet stabiliseres, men det skal pointeres, at dette skøn er baseret på, at de igangværende fredsbestræbelser fører til, at krigshandlingerne stopper i løbet af 1993, jf. afsnit 8.5.1.

Tabel 8.11. Totaludgiften ifm. den internationale flygtningeindsats

Mill.kr.	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Præasylfasen	170	197	338	406	660	3.077	3.100
- Heraf indregnet i ulandsrammen ¹	-	-	670 ¹	338	633	500	500
- Heraf indregnet i miljø- og katastro- ferammen	-	-	-	-	-	50	500
Integrationsfasen	599	504	529	449	509	460	420
Indsatsen uden for DK	281	303	284	451	576	597	.. ⁴
- Heraf indregnet i ulandsrammen ²	281	303	284	451	571	577	.. ⁴
I alt	1.050	1.004	1.151	1.306	1.745	4.134	..⁴

¹⁾ Indgår i de bilaterale gavebistand.

²⁾ Indgår i den multilaterale bistand.

³⁾ Inkluderer regulering på 400 mill.kr. vedr. præasyludgifter i 1987-1989.

⁴⁾ Det er ikke muligt at skønne udgiften for 1994 med større sikkerhed.

For årene efter 1994 foreligger der ikke skøn, idet disse i høj grad vil afhænge af udviklingen i konflikten i det tidligere Jugoslavien. Siden 1988 er udgifterne i forbindelse med flygtningeindsatsen i kommunefasen vokset fra 1,3 mia.kr. i 1988 til ca. 2 mia.kr. i 1993. Den totale udgift til flygtningeindsatsen i 1993 er derfor på knap 6,2 mia.kr.

8.6. Uddybende om indsatsen uden for landets grænser

8.6.1. Indsatsen gn. de internationale flygtningeorganisationer

Danmarks bidrag til det internationale flygtningearbejde er steget kraftigt de seneste år. Det internationale flygtningearbejde varetages af en lang række internationale multilaterale og private hjælpeorganisationer. De vigtigste af disse er UNHCR og UNRWA.

8.6.1.1. UNHCR

De internationale begivenheder i de seneste år har stillet helt ekstraordinære krav til UNHCR. Organisationen har taget udfordringen op med dygtighed og smidighed. Organisationens centrale arbejdsopgaver blev i begyndelsen af 1991 omdefineret til:

- * En styrkelse af UNHCRs nødhjælpsberedskab og -indsats. Væsentlig er UNHCRs naturligt centrale placering blandt de humanitære

organisationer, når det drejer sig om indsatser til fordel for flygtninge og internt fordrevne.

- * En øget vægt på frivillig repatriering til oprindelseslandet som den foretrukne varige løsning for mange af tidens flygtningeproblemer.
- * En øget præventiv indsats i forhold til flygtningeproblemernes grundlæggende årsager, herunder politiske konflikter og menneskerettighedskrænkelser.

Danmark hører traditionelt til de større bidragydere til UNHCR og har sammen med de øvrige nordiske lande gennem årene tegnet sig for op mod 1/3 af organisationens indtægter. De danske bidrag udgjorde i 1992 220 mill.kr. heraf 84 mill.kr. i generelt bidrag. De tilsvarende tal for 1988-1994 er som følger, idet det ikke har været muligt at anslå de ekstraordinære bidrag i årene efter 1993.

Tabel 8.12. Danmarks bidrag til UNHCR

Mill.kr.	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Ordinære bidrag	65,0	70,0	75,0	75,0	84,0	95,0	100,0
Ekstraordinære bidrag	77,5	109,9	80,8	143,3	116,0	-	-
Samlede bidrag	142,5	179,9	155,8	218,3	220,0	-	-

8.6.1.2. UNRWA

UNRWA yder især nødhjælp og bistand på undervisnings- og sundhedsområdet til palæstinensiske flygtninge i de af Israel besatte områder samt i Jordan, Syrien og Libanon. UNRWA har i de seneste år stået over for særlige udfordringer som følge af Intifadaen på Vestbredden og i Gaza, konflikten i Libanon og Golf-krisens omfattende konsekvenser for palæstinensere i store dele af Mellemøsten. Organisationen har på grund af de øgede arbejdsopgaver oplevet et stærkt pres på de finansielle ressourcer.

Danmark er traditionelt blandt UNRWAs 10 største donorer. Bidraget var i 1992 på 39 mill.kr. fordelt på 16 mill.kr. til det ordinære budget, 3 mill.kr. til nødhjælpsaktiviteter i Gaza samt til skoler i Jordan og Libanon og endelig ca. 20 mill.kr. til de to læreruddannelsescentre i Ramallah på Vestbredden. Danmark har finansieret Ramallah-centrene for mænd og kvinder siden henholdsvis 1965 og 1968. Danmarks bidrag 1988-1994 fordeles sig som følger, idet det her - lighed med tabel 8.12. - ikke har været muligt fuldt ud at anslå udgifterne efter 1993.

Tabel 8.13. Danmarks bidrag til UNRWA

Mill.kr.	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Ordinære bidrag	13,0	14,0	15,0	15,0	16,0	17,0	18,0
Ekstraordinære bidrag	2,0	3,0	3,0	3,0	3,0		
Undervisning	27,4	5,6	12,7	22,4	20,0		
I alt	42,4	22,4	30,7	40,4	39,0		

8.6.2. Danmarks indsats i det tidligere Jugoslavien

Gennem de internationale og de private danske hjælpeorganisationer (UNHCR, WFP, Den Internationale Røde Kors komité, Dansk Røde Kors, Dansk Flygtningehjælp m.fl.) ydes der bistand til hjælpeorganisationernes humanitære arbejde til fordel for ofrene for konflikten i det tidligere Jugoslavien. Af den samlede indsats til humanitær bistand i det tidligere Jugoslavien er dele af bistanden bl.a. anvendt til etablering og drift af to lejre i henholdsvis Kutina i Kroatien og Jablanica i Bosnien-Hercegovina. Det er henholdsvis Dansk Røde Kors og Dansk Flygtningehjælp, der som konsortieledere forestår projekterne.

Projektet i Kutina består af ca. 107 præfabrikerede huse. Der bor nu mellem 1300 og 1400 personer i lejren, hvoraf ca. 70 pct. er flygtninge fra Bosnien-Hercegovina og de resterende internt fordrevne kroater. Herudover har Dansk Røde Kors iværksat et supplerende byggeri i den nærliggende by Novska. Når Kutina/Novska-projektet er færdigudbygget, vil det kunne huse ca. 3200 personer. I byen Jablanica i Bosnien-Hercegovina forventer Dansk Flygtningehjælp gennem flere delprojekter med opførelse af præfabrikerede huse mv. at kunne huse 2000 personer. Der forventes indflytning snarest.

Herudover er Dansk Flygtningehjælp som konsortieleder gået ind i et arbejde med at støtte ca. 3000 flygtninge, som er privat indkvarterede i Jablanica. Dette projekt forventes udvidet som følge af den seneste tids store tilstrømning af flygtninge til byen. Arbejdet vil bl.a. bestå i social- og sundhedsprojekter.

Ud over disse projekter er der kanaliseret midler gennem de internationale humanitære organisationer, især UNHCR, og danske frivillige hjælpeorganisationer til nødhjælpsprojekter i de tidligere jugoslaviske republikker samt Ungarn.

Dansk Flygtningehjælp har endvidere siden juni 1992 bistået UNHCR med forsyningsmæssige opgaver i området. Flygtningehjælpen har således ansvaret for en transportflåde på for tiden 90 lastbiler. Ud over lastbiltransport omfatter opgaverne drift af centrale FN-varelagre, hvorfra nødhjælpsforsyninger fordeles til lokale centre. EF-kommissionen har stået for størstedelen af finansieringen af denne indsats.

8.6.3. Udgifter til indsatsen i det tidligere Jugoslavien

Udgifterne til de internationale og private hjælpeorganisationers humanitære arbejde til fordel for ofrene for konflikten i det tidligere Jugoslavien afholdes af den på finansloven for 1993 opførte bevilling under Udenrigsministeriet til ekstraordinære bidrag til internationalt humanitært hjælpearbejde § 06.36.21.

De samlede udgifter til ovennævnte ekstraordinære bidrag forventes i 1992 og 1993 tilsammen at udgøre 280,7 mill.kr.

Sundhedsministeriet bistår med dækning af udgifter til en sundhedsmæssig indsats i det tidligere Jugoslavien. Ved aktstykke nr.3 af 21. oktober 1992 fik Sundhedsministeriet Finansudvalgets tilslutning til at anvende 10 mill.kr. til dækning af ministeriets udgifter til planlægning og forberedelse af det danske sundhedsvæsens bistand samt helt akut fremskaffelse af medicin, hjælpemidler og hospitalsudstyr til det tidligere Jugoslavien. Af beløbet er ca. 5,0 mill.kr. brugt i 1992 i forbindelse med udsending af læger til WHO's kontor i Zagreb samt til indkøb og forsendelse af lægemidler og udstyr, mens resten forventes brugt i 1993.

Ved aktstykke nr.127 af 10. februar 1993 fik Sundhedsministeriet Finansudvalgets tilslutning til yderligere at anvende 17,8 mill.kr. til dækning af udgifter i forbindelse med sygehusbehandling af inviterede personer med særlige behandlingsbehov fra det tidligere Jugoslavien samt til dækning af udgifter til en fortsat indsats i det tidligere Jugoslavien. Af de 17,8 mill.kr. forventes 15,0 mill.kr. brugt til videreførsel af indsatsen i det tidligere Jugoslavien. Det er de udstationerede lægers opgave at forestå fordeling af forsyningerne på baggrund af en stadig behovsvurdering og faglig dialog med det lokale sundhedsvæsen.

I årene 1992 og 1993 ydes der humanitær bistand til flygtninge fra det tidligere Jugoslavien i nærområdet. Hjælpearbejdet - etablering og drift af flygtningelejre - organiseres og ledes af Dansk Røde Kors og Dansk Flygtningehjælp.

Grundlaget for beslutningen om etablering og drift af to flygtningeprojekter i det tidligere Jugoslavien findes i akt 340 af 10. august 1992, akt 362 af 29. september 1992 samt brev af 29. december 1992 fra den daværende udenrigsminister til Folketingets Finansudvalg. Der forudsås i forbindelse hermed samlede omkostninger til oprettelse og drift af de to lejre indtil udgangen af 1992 på ialt 97,5 mill.kr.

Dele af bevillingen er videreført til 1993, og Udenrigsministeriet skønner ikke, at det er muligt at vurdere, hvor stor en del af bevillingen, der er brugt i 1992. Udenrigsministeriet anslår, at de samlede udgifter til etablering og drift af lejrene i 1992 og 1993 tilsammen vil udgøre 109,1 mill.kr., idet Udenrigsministeriet i Akt 240 af 28/4 1993 yderligere anmodede Finansudvalget om tilslutning til, at der ydes et ekstratilskud på 100 mill.kr. som ekstraordinært statsbidrag til de internationale og de private danske hjælpeorganisationers humanitære arbejde til fordel for ofrene for konflikten i det tidligere Jugoslavien. Af dette beløb er de 11,6 mill.kr. øremærkede til etablering og drift af de to flygtningelejre i Kutina og Jablanica. Dansk Røde Kors - som leder og driver denne lejr - har oplyst, at man på indeværende tidspunkt skønsmæssigt kan opgøre udgifterne til etablering af projektet i Kutina (inklusive Novska delen) til ialt 51,4 mill.kr. Driftsomkostningerne for 1993 kan skønsmæssigt beregnes til ca. 15 mill.kr., under forudsætning af en indsats omfattende ca. 3100 personer i hele året.

Etableringsomkostningerne ved projektet i Jablanica, der drives af Dansk Flygtningehjælp, skønnes til ca. 18 mill.kr. Driftsomkostningerne ved lejren skønnes til ca. 15 mill.kr. Hertil kommer, at Dansk Flygtningehjælp forventer yderligere udgifter til undervisning, fritidsaktiviteter og sundhed til de i alt 5000 flygtninge og internt fordrevne i byen.

Udgifterne vil blive finansieret af Udenrigsministeriets konto 06.36.21. Internationalt humanitært hjælpearbejde.

8.7. Flygtningeindsatsen i fremtiden

Det er regeringens holdning, at Danmark ud fra et grundlæggende humanistisk syn og med respekt for eksisterende forpligtelser i love og konventioner skal yde hjælp til mennesker på flugt. Regeringen er derfor indstillet på at tage imod en del af flygtningene her i Danmark.

At Danmark lever op til sine forpligtelser ses blandt andet af, at flygtningeudgifterne er blevet mere end tredoblet i perioden 1991 til 1993. Hvis

konflikten i det tidligere Jugoslavien på trods af de igangværende fredsbe-
stræbelser fortsætter med en uændret flygtningestrøm til følge, vil
udgifterne til underhold mv. af flygtninge med midlertidig opholdstilladelse
fortsætte med at stige. Hvis det således antages, at det nuværende
indrejseniveau på ca. 2000 flygtninge om måneden, hvoraf ca. 75 pct.
kommer fra det tidligere Jugoslavien, fortsætter i hele 1994, vil udgifterne
i præasylfasen således alt andet lige blive over 2 mia.kr. højere, end det
er anført i tabellerne ovenfor.

Det kan således ikke udelukkes, at Danmarks flygtningeindsats i de
nærmeste år vil medføre et betydeligt forøget pres på de offentlige
finanser. Regeringen arbejder derfor - specielt i EF - for, at de lande, som
kun modtager et ringe antal flygtninge, skal leve op til deres forpligtelse.

Regeringen ønsker at sikre en bedre international kordination af flygtninge-
arbejdet og overvejer muligheden for oprettelse af en europæisk flygt-
ningekommission.

En meget væsentlig del af flygtningepolitikken er at undgå, at ulykkelige
mennesker bliver drevet fra hus og hjem som følge af krigshandlinger, sult
og miljøkatastrofer - altså at reducere flygtningeproblemet så meget som
muligt. Derfor kan hele den øvrige del af Danmarks internationale indsats
ses som en del af flygtningeindsatsen - og som Danmarks bidrag til at
undgå fremtidige flygtningestrømme med ufattelige menneskelige tragedier
til følge.

8.7.1. Indenrigsministeriets handlingsplan

I Indenrigsministerens redegørelse "Danmarks Udlændinge" fra april 1993,
der indeholder en handlingsplan for en samlet politik på udlændingeom-
rådet, er der anført tre forskellige måder, hvorpå regeringen vil forsøge at
mindske presset på de offentlige finanser. Det drejer sig om:

- * Øget hjælp til flygtninge i nærområdet, hvorved der kan hjælpes
flere for samme beløb.
Øget benyttelse af flygtningenes egne ressourcer, særligt i asyl-
centre.
- * En særlig indsats for at forkorte sagsbehandlingstiden i forbindelse
med asylsager.

Derudover vil regeringen søge at fremme repatrieringsindsatsen, og der
sigtes derfor mod en betydelig forøgelse af antallet af repatrieringer.

Initiativet vil ikke alene give flygtningene en reel, økonomisk mulighed for at vende tilbage til deres oprindelsesland, men et øget antal repatrieringer vil også være forbundet med en ganske betydelig besparelse for de offentlige kasser i Danmark.

8.7.2. Finansiering af flygtningeudgifterne, herunder især udgifterne til præasylindsatsen

Som ovenfor anført medfører den meget betydelige forøgelse af flygtningeudgifterne et betydeligt pres på statsfinanserne. Da det samtidig har forekommet rimeligt, at udgifterne til indsatsen over for flygtninge fra udviklingslande i et vist omfang blev indregnet i ulandsbistanden, har udgangspunktet været, at øget tilstrømning af asylansøgere fra udviklingslande medførte, at en større del af ulandsbistanden blev anvendt til præasyludgifterne. Dette var også i overensstemmelse med DAC-reglerne.

Imidlertid er det regeringens holdning, at ulandsrammen skal bruges til de al lerfattigste lande. Derfor vil DAC-andelen gradvist blive aftrappet fra 1995 med 100 mill. kr. om året.

I miljø- og katastroferammen medregnes i 1994 *præasyludgifter* på 500 mill.kr. I takt med, at miljø- og katastroferammen udbygges, og præasyludgifternes andel af ulandsrammen mindskes, vil præasyludgifter gradvis og inden år 2002 blive optaget under miljø- og katastroferammen, jf. også kapitel 2.

Det er udvalgets vurdering, at det senere kan overvejes at inddrage udgifterne i forbindelse med integrationsfasen i forbindelse med fastsættelse af miljø- og katastroferammen.

Endelig er der på FL 1993 afsat en flygtningerreserve på 550 mill.kr. I regeringens udspil af 19. maj foreslås flygtningerereserven forhøjet med yderligere 0,5 mia.kr. i 1994, således at den - efter korrektion for inflation - bliver på 1,08 mia.kr. Det må antages, at det vil være nødvendigt at trække på flygtningereserverne i deres fulde udstrækning, så længe flygtningetilstrømningen fortsætter med uformindsket styrke.

Kapitel 9. Støtte til Central- og Østeuropa mv.

9.1. Indledning

Siden reformprocessen i de central- og østeuropæiske lande blev indledt i slutningen af 1980-erne og i særdeleshed siden Berlinmurens fald i 1989 har verdenssamfundet støttet reformbestræbelserne i øst.

I kølvandet på omvæltningerne i øst og de nye sikkerhedspolitiske strukturer i Europa opstod der et naturligt behov for at reformulere politikken i forhold til Central- og Østeuropa. Fra Vesten har en betydelig økonomisk støtte på såvel nationalt som internationalt niveau været hovedhjørnestenen i den nye politik.

De første danske initiativer til støtte for reformprocessen blev taget i 1989 og omfattede humanitær bistand, joint ventures samt teknisk- og uddannelseorienteret bistand til Polen og Ungarn. Herefter er der oprettet en bredere vifte af støtteinitiativer og udviklingsprojekter til de øvrige lande, hvor Østersøområdet, herunder Polen, de baltiske lande, Skt. Petersborg distriktet samt Kaliningrad-regionen har været særligt højt prioriteret. Den danske øststøtte (inkl. bidrag til multilateral indsats) udgør ca. 2 mia.kr. i 1993.

I lyset af udviklingen i Østeuropa og de hidtidige erfaringer forekommer der at være behov for at revurdere den hidtidige øststøtteindsats. Dette må også ses i lyset af, at der skal gives høj prioritet til miljøindsatsen i Øst- og Centraleuropa, jf. kapitel 6.

I afsnit 9.2. redegøres der for de målsætninger, der ligger til grund for den danske øststøtte. I afsnit 9.3. foretages en opgørelse af den danske øststøtte, og Danmarks bidrag til Central- og Østeuropa sammenlignes med de øvrige G24-lande. I afsnit 9.4. og 9.5. redegøres for de danske støtteordninger. I afsnit 9.6. vurderes indsatsen og i afsnit 9.7. vurderes det hvorledes øststøtten kan tilrettelægges mest hensigtsmæssigt fremover. Til kapitlet er knyttet et appendix, hvor der er redegjort for den multilaterale øststøtte.

9.2. Målsætninger med øststøtten

Regeringen har i regeringsgrundlaget "*En ny start*" prioriteret øststøtten højt og fremhævet, at samarbejdet mellem landene omkring Østersøen skal intensiveres, specielt med henblik på at fremme initiativer inden for bl.a. miljø- og transportsektoren. Endvidere har der i Folketinget været bred tilslutning til de to handlingsplaner fra 1989-91 og 1992-94.

Den overordnede målsætning er at bistå de reformvenlige kræfter i Central- og Østeuropa med at etablere markedsøkonomi og gennem bl.a. privatisering og deregulering at øge den økonomiske vækst og erhvervsmæssige udvikling. Samtidig prioriteres udviklingen af det økonomiske samarbejde mellem Danmark og østlandene højt, til gavn for erhvervsudvikling og beskæftigelse såvel i østlandene som herhjemme.

I den hidtidige danske østlandspolitik er der ud fra modtager landenes behov, især lagt vægt på følgende forhold:

- * Østlandenes adgang til Vestens markeder, herunder EF må lettes. Støtte bør primært udformes som teknisk bistand og egentlig makroøkonomisk bistand bør som hovedregel ydes gennem IMF og Verdensbanken.
- * Støtten skal prioritere en bæredygtig udvikling højt. Særligt i relation til miljøstøtteordningen, er der formuleret en målsætning om at begrænse forureningen i Central- og Østeuropa og bidrage til at etablere en miljømæssig forsvarlig udvikling.
- * Støtten skal endvidere sigte mod, at projekterne tilrettelægges således, at de har størst mulig spredningseffekt og inddrager **medfinansiering** i modtagerlandet.
- * Dansk erhvervsliv skal i videst muligt omfang inddrages i udformning af støtten, således at danske virksomheder kan videregive erfaringer, ekspertise mv. samt få etableret et langsigtet samarbejde.
- * Den tekniske bistand skal koncentreres inden for fx infrastruktur, landbrug, uddannelse, miljø, energi, arbejdsmiljø samt arbejdsmarkeds- og sundhedsområdet. Endvidere vil Danmark kunne bidrage med systemeksport i forbindelse med den tiltrængte administrative moderering.

- * For så vidt angår landevalg er det fastslået, at Danmark prioriterer støtte til Østersølandene højest. I Akt 102 af 7. januar 1992 præciseres det, at den danske støtte især skal rettes mod de baltiske lande, Kaliningrad-regionen, Skt. Petersborg-området samt Polen.

9.3. Omfanget af den danske øststøtte

9.3.1. Den danske øststøtte

Danmarks støtte til Central- og Østeuropa kanaliseres dels gennem bilaterale ordninger, der koordineres og administreres nationalt, dels gennem multilaterale ordninger, der administreres af Nordisk Ministerråd, EF, IMF, EBRD m.fl.

Der er i *tabel 9.1.* givet en oversigt over den danske øststøtteindsats i 1992-93, baseret på FL93.

Tabel 9.1. Den danske øststøtte 1992-93.

Mill.kr.	1992	1993
Nationale ordninger		
Erhvervs- og miljørettede ordninger		
Investeringsgarantiordningen ¹	-	-
IØ-fonden	150,0	150,0
Danmarks Erhvervsfond, (eksportkredit og blandede kreditter) ²	87,00	385,0
Miljøstøtteordningen	83,0	133,0
Teknisk støtte samt trænings- og uddannelsesordninger		
Østlandepuljen ³	148,0	160,0
Demokratifonden ⁴	66,7	75,0
Baltisk Uddannelsesø	2,0	20,0
Udstationeringsordning	1,5	15,0
Praktikantordningen	11,7	21,0
Kulturinstitutter mv.	2,0	4,0
Øvrige nationale ordninger og indbetalinger		
Repræsentation i SNG	15,0	15,0
Flydende brændstof til Baltikum	20,0	-
Humanitær hastebistand mv.	90,0	77,8
Genhusning	-	1,5
Bornholms Erhvervsfond, Østeur. aktivitet	-	20,0
Gavefisk til baltiske lande	8,0	50,0
Projekter under planlægning	-	46,0
Reserve	-	37,6
Internationale ordninger (excl. EF)		
Nordisk Miljøfinansieringsselskab	11,4	11,4
Nordisk Investeringsbank	2,7	2,7
Baltisk investeringsprogram	18,9	19,1
Nordisk projektseksportfond	2,7	2,7
Bidrag til EBRD via Nordisk Ministerråd	8,0	8,0
EBRD (Østbanken) ⁵	40,4	57,0
I alt nationale ordninger og bidrag	769	1.312
Dansk andel i EFs øststøtte	700	750
Øststøtte i alt	1.469	2.062
Anm. Forbrug i i 1992. 1993 er incl. genbevillinger		
1) Årlige investeringsgarantier og kautioner på 1 Mia.kr. I 1992 var der ydet garantier for 137 mill.kr.		
2) Der skønnes et mindreforbrug på 100 mill.kr. i 1993, der overføres til 1994.		
3) Det fra puljen udmøntede beløb i 1992.		
4) Midler herfra kan desuden anvendes i udviklingslandene.		
5) Incl. trustfond under EBRD på 11,9 mill.kr.		

Som det fremgår er støtten til østlandene vokset betydeligt. Målet i handlingsplanen, om at den samlede øststøtte i 1992 skal udgøre 2,1 mia.kr., er dog ikke fuldt opfyldt. Dette skyldes bl.a. at øststøtteområdet var et nyt politikområde, som - så at sige - har skulle opbygges "fra bunden".

I 1993 forventes den danske øststøtte at udgøre 2,1 mia.kr., hvoraf 1,3 mia.kr. udgøres af bilateral støtte og ca. 0,8 mia.kr. af multilateral støtte. I 1993-beløbet er indeholdt videreførsel af uforbrugte midler fra 1992.

De formålsbestemte nationale støtteordninger fordeler sig inden for følgende kategorier:

Erhvervs- og miljørettede ordninger

- * Investeringsfonden for Østeuropa, investeringsgarantiordning og investeringsbeskyttelsesordningen
- * Danmarks Erhvervsfond, eksportkreditfaciliteten
- * Blandede kreditter
- * Miljøstøtteordningen

Teknisk bistand samt uddannelses- og træningsordninger

- * Østlandepuljen
- * Demokratifonden
- * Baltisk uddannelsesø
- * Praktikantordningen
- * Udstationeringsordning for seniormedarbejdere og eksperter
- * Eurofakultet i Riga
- * Kulturinstitutter

Ordningerne er som hovedregel ikke landespecifikke, dvs. der afsættes ikke rammer for støtten til enkeltlande, men sigter på de Central- og Østeuropæiske lande, med særlig prioritet for landene omkring Østersøen.

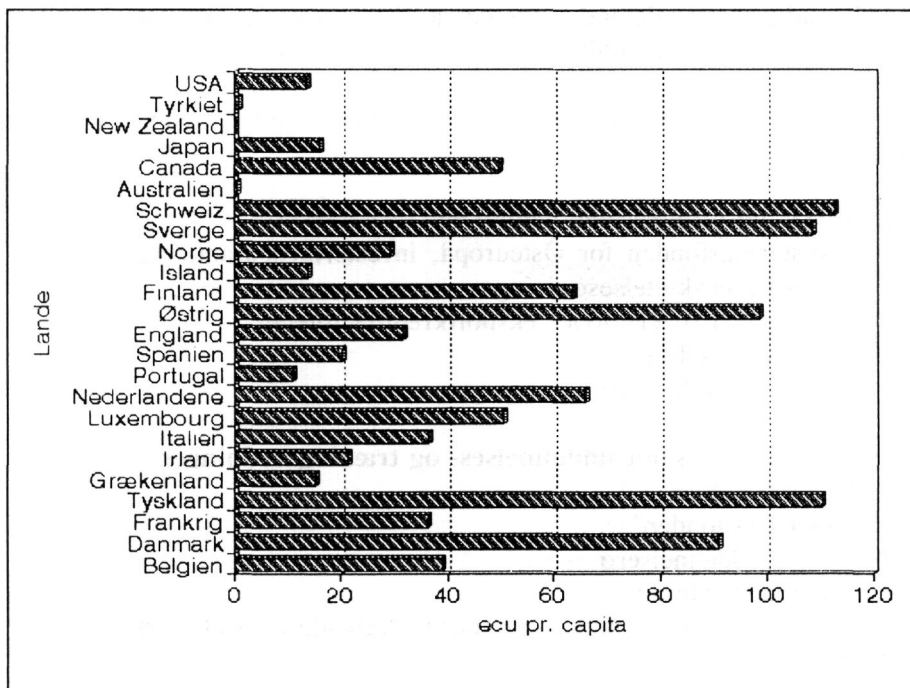
9.3.2. Dansk øststøtte i international sammenligning

På basis af OECDs opgørelser over de såkaldte G-24-landes bidrag, er Danmark blandt de lande, der set i forhold til indbyggertallet yder mest i støtte til østlandene. I figur 9.1. er angivet G-24-landenes bidrag pr. capita i perioden 1990-92.

Opgørelsen omfatter direkte støtte i form af bistands- og udviklingsprogrammer til social og økonomisk restrukturering, bl.a. uddannelses-, sundheds-, energi-, miljø- og transportprogrammer.

Den direkte støtte omfatter også støtte til produktive sektorer og multi-sektor hjælp.

Figur 9.1. G-24 landenes nationale bidrag til central- og Osteuropa pr. capita., 1990 - 1992 (ecu.) (incl. bidrag gennem EF)



Derudover indgår makroøkonomisk bistand i form af beløb til budgetbalanceproblemer, gældslettelser osv. Endelig indgår nødhjælp og katastrofeshjælp, fx i form af mad og medicinaludstyr. Bidragene er for EF-landene inkl. landets andel af EFs indsats. Andelen er opgjort efter hvor meget hvert EF-land bidrager til EFs budget.

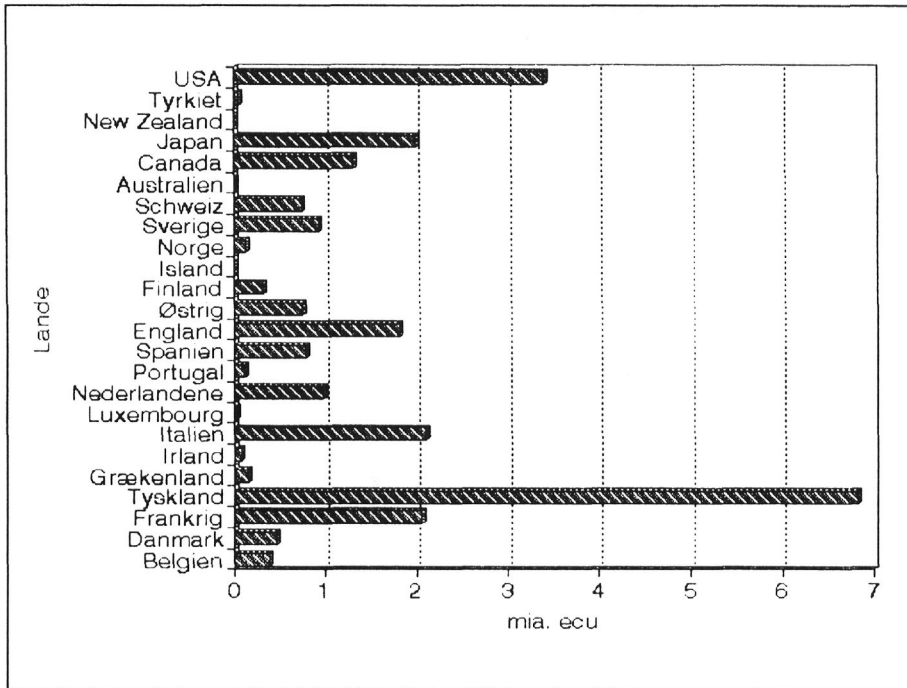
Offentligt støttede kredit og garantifaciliteter ved eksport og private investeringer er ikke medtaget i nærværende opgørelse, hvorfor den kun omfatter G-24-landenes direkte bidrag til østlandene. Endvidere udgør de forskellige opgørelsesmetoder i landene en væsentlig usikkerhedsfaktor for tallene.

Det samlede bidrag, excl. eksportkreditordninger, fra G-24 landene i perioden 1. kvartal 1990 til 4. kvartal 1992 udgjorde knap 37 mia. ecu.

I absolutte beløb, er det naturligvis de store lande, især Tyskland og USA, der bidrager mest. *Figur 9.2.* viser de enkelte G-24 landes bidrag til

Østeuropa i 1990-92. Tyskland er den største bidragsyder, med et bidrag på knap 7 mia. ecu, efterfulgt af USA, med et bidrag på ca. 3,4 mia. ecu.

Figur 9.2. G-24 landenes nationale bidrag til østeuropa fordelt på bidragslande, 1990 -1992 (mia. ecu) (incl. bidrag gennem EF)



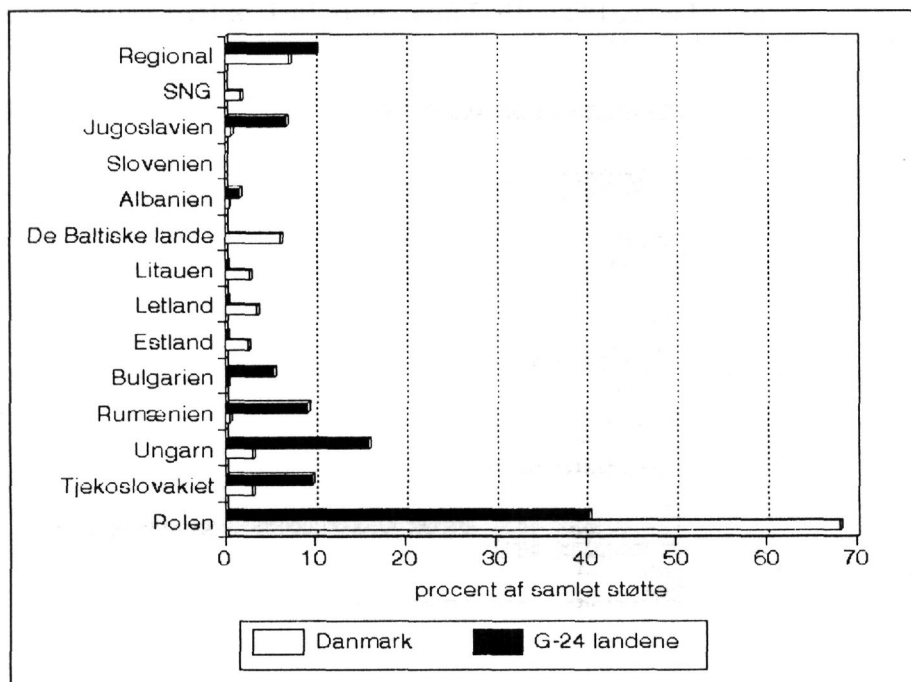
Vendes blikket mod modtagerlandene, fremgår det af *figur 9.3.* at støtten er uensartet fordelt. Dette kan ikke tages som udtryk for en prioritering fra vestens side, men skyldes især 3 forhold:

For det første omfatter G24 opgørelsen en akkumuleret periode på tre år fra 1990 til 1992, hvorfor eksempelvis Danmarks prioritering af Østersøområdet først fremover vil fremgå af de statistiske opgørelser.

For det andet afspejler opgørelsen, at reformprocesserne i landene blev indledt på forskellige tidspunkter.

For det tredje har en væsentlig del af den samlede øststøtte hidtil været udmøntet som akut hastebistand til katastrofer og særligt trængende lande, hvor der ikke har været foretaget en sektorspecifik prioritering.

Figur 9.3. Danmarks og G24-landenes relative bidrag fordelt på de enkelte modtagerlande i central og østeuropa, fra 1. kvartal 1990 - til og med 2. kvartal 1992 (i procent), (ekskl. Bidrag gennem EF)



Danmark støtter generelt de samme lande som de øvrige G-24 lande. Dog fremgår det, at Danmark vægter Estland, Letland og Litauen mere end G-24 landene gør samlet. Derimod ligger Danmarks støtte til især Bulgarien, Rumænien og Ungarn under G-24 niveauet.

Den meget høje bidragsandel fra Danmark til Polen i perioden, skyldes først og fremmest en gældsregering på 600 mill.kr. i 1990-91.

9.3.3. Generel administrativ tilrettelæggelse

Den danske støtte til Central- og Østeuropa formidles ikke gennem en enkelt administrativ enhed, som det er eksemplet med ulandsbistanden, men forvaltes i de ministerier eller institutioner, hvor den pågældende ordning er placeret.

Den samlede koordinering sker i et tæt samarbejde mellem Udenrigsministeriet og Finansministeriet. Foruden koordineringen varetager disse ministerier den overordnede prioritering af øststøttemidlerne, vurdering af nye initiativer og opfølgning på allerede etablerede ordninger.

Det interministerielle østlande-udvalg er primært et debatforum, hvor ministeriernes forskellige initiativer drøftes. Herudover har det været tanken, at der skulle informeres om den generelle udvikling i Østeuropa ligesom ministerierne skulle udveksle informationer, erfaringer samt diskutere forslag til nye initiativer mv. Mødefrekvensen har dog været lav og møderne har ikke bidraget væsentligt til den samlede koordinering af østlandeindsatsen.

Generelt er den administrative tilrettelæggelse decentralt organiseret, hvor de respektive ordninger forvaltes i de ministerier og institutioner, hvor ordningerne er placeret.

9.3.4. Øststøttens erhvervs- og beskæftigelseseffekt

En af de centrale målsætninger med øststøtten er jf. handlingsplanen, at dansk erhvervsliv i videst muligt omfang skal inddrages i udformningen af støtten. Endvidere skal støtten tilrettelægges således, at den fremmer beskæftigelsen i Danmark mest muligt.

Det er ikke på nuværende tidspunkt muligt at opgøre en *returprocent* efter samme retningslinjer som under ulandsbistanden.

Der kan imidlertid peges på to indikatorer, som giver indtryk af øststøttens erhvervseffekt:

- * Omfanget af øststøtten, der anvendes til indkøb i eller leverancer fra Danmark.
- * Udviklingen i samhandlen mellem østlandene og Danmark.

Der er foretaget en foreløbig opgørelse over omfanget af øststøtten, der anvendes til indkøb, leverancer mv. fra Danmark, jf. *tabel 9.2.* nedenfor. Der gøres opmærksom på, at pct.-angivelsen er skønnet. Samtidig er der anvendt en bred definitionen af *indkøb, leverancer mv.* idet også ikke dansk producerede varer, der er indkøbt i Danmark, er medtaget. Endvidere er der ikke sondret mellem køb hos private virksomheder og køb hos offentlige institutioner.

Tabel 9.2. Andel af den ydede støtte, som anvendes på indkøb, leverancer mv. fra Danmark (Skøn)

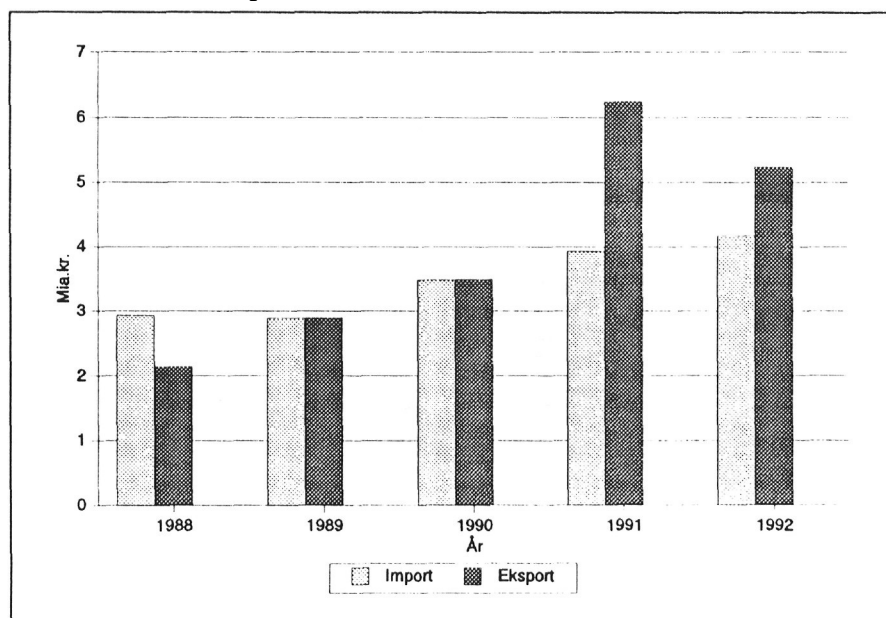
<u>Pct.</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>1993</u>
Erhvervs- og miljørettede ordninger			
Investeringsfonden for Østeuropa	60-80	60-80	60-80
Danmarks Erhvervsfond, eksportkreditfaciliteten*)	70-100	70-100	70-100
Miljøstøtteordningen	95	95	95
Praktikantordningen	99	99	99
Teknisk bistand samt uddannelses- og træningsordninger			
Østlandepuljen	90	90	90
Demokratifonden	75	75	75
Baltisk uddannelsesø	-	90	90
Udstationeringsordning for seniormedarbejdere og eksperter		95	95

*) Skøn, idet der ikke findes egnede data for disse ordninger.

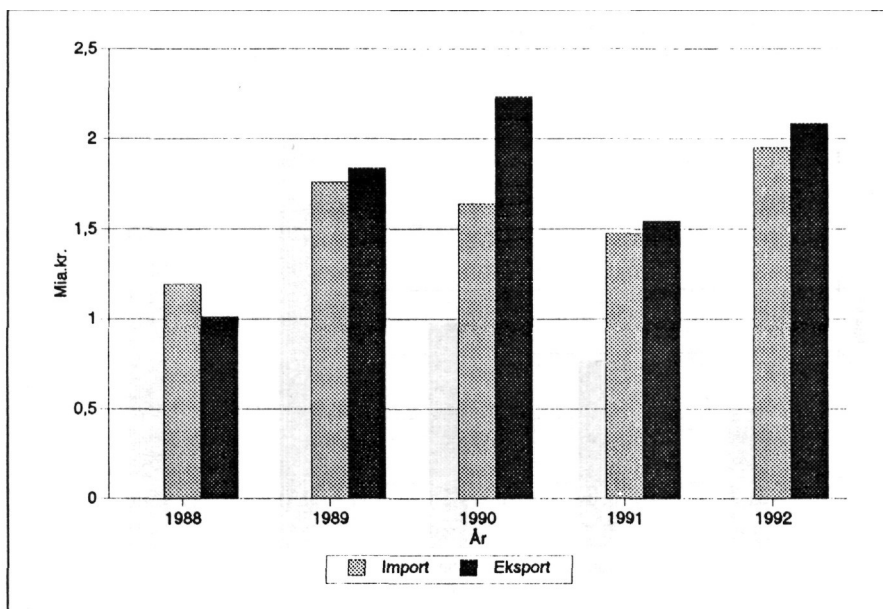
Som det fremgår, er det en stor del af udgifterne, der anvendes på indkøb og leverancer fra Danmark. I kraft af, at den danske østbistand i høj grad vedrører tekniske bistand, know-how og systemeksport opnås den ønskede dobbelteffekt; at støtten på én gang sikrer en forbedring af samfundsudviklingen i østlandene og stimulerer den danske samfundsøkonomi.

Den *anden indikator* vedrører udviklingen i samhandlen mellem østlandene og Danmark, og er opgjort i figur 9.4. og 9.5. Samhandlen giver et billede af det handelsmæssige og økonomiske samkvem mellem landene. Opførelsen viser at samhandlen med Østeuropa og det tidligere Sovjetunionen har været stigende siden begyndelsen af 1990'erne.

Figur 9.4. Danmarks eksport og import til de tidligere central- og østeuropæiske lande



Figur 9.5. Danmarks eksport og import til republikkerne i det tidligere Sovjetunionen



9.4. Erhvervs- og miljørelaterede ordninger

9.4.1. Investeringsfonden for Østlandene (IØ-Fonden)

Loven om støtte til danske investeringer i østlandene trådte i kraft den 19. december 1989. Med denne lov oprettedes Investeringsfonden for Østlandene (IØ-Fonden).

Investeringsfonden for Østlandene virker i et nært administrativt samarbejde med IFU (Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene), der blev etableret i 1967. IØ-Fonden er en selvejende fond, som skal fremme den erhvervsmæssige udvikling ved at investere i de pågældende lande sammen med danske virksomheder.

IØ-Fonden kan bistå danske virksomheder, der påtænker investeringer i Central- og Østeuropa med bistand på bl.a. følgende områder:

- Forundersøgelseslån eller refusionstilsagn
- Aktiedeltagelse i joint ventures
- Lån til joint ventures
- Garantier for lån.

IØ-Fonden har fået bevilget 455 mill.kr. siden starten i 1990.

Pr. 31. marts 1993 har IØ-Fonden indgået aftaler og afgivet bindende tilsagn på i alt 347 mill.kr.

Fonden har herunder i 1993 indgået aftaler om at deltage i 48 joint venture-projekter sammen med danske virksomheder, hvilket indebærer investeringer for fonden på 70 mill.kr. Projekterne fordeler sig med 25 i Polen, 6 i det tidligere Tjekkoslaviet, 3 i Rusland, 5 i Letland og 3 i Ungarn samt enkelte projekter i Bulgarien, Rumænien, Litauen og Hviderusland. Det drejer sig hovedsageligt om produktionsvirksomheder, men også nogle virksomheder inden for service, transport og rådgivning. Endvidere er der indgået aftaler om ydelse af forundersøgelseslån/refusion for 33 mill.kr. samt bevilget i alt 217 tilskud til indledende rejser.

Der er afgivet bindende tilsagn for 177 mill.kr. til projektinvesteringer og forundersøgelseslån samt meddelt positive udtalelser for projektinvesteringer på 181 mill.kr.

9.4.2. Investeringsgarantiordningen og investeringsbeskyttelses-aftaler

I henhold til § 3 i loven om støtte til danske investeringer i østlandene, kan der af *Investeringsgarantiordningen* inden for en beløbsramme på 1 mia.kr. gives garanti til virksomheder hjemmehørende i Danmark mod tab i forbindelse med direkte nyinvesteringer i østlandene. Garantiordningen svarer i store træk til den garantiordning, som gælder for danske investeringer i udviklingslandene.

Garantien dækker alene mod tab, der skyldes politiske forhold, som nationalisering og dermed ligestillede offentlige foranstaltninger, hindringer for overførsel af betalinger, krigshandlinger eller lignende, i det land i hvilket investeringen er foretaget. Garantien omfatter således ikke kommercielle risici.

Der er nedsat et investeringsgarantiudvalg for østlandene, som tager stilling til garantiansøgningerne på grundlag af en indstilling fra Udenrigsministeriet.

Pr. 1. maj 1993 var der udstedt i alt otte investeringsgarantier på tilsammen godt 138 mill.kr., svarende til 14 pct. af den gældende garan-

tiramme på 1 mia.kr. Desuden er der afgivet syv tilsagn om investeringsgaranti på tilsammen 78 mill.kr.

Fem investeringsgarantier er givet til projekter i Polen bl.a. inden for produktion af landbrugsudstyr, udstyr til bygge- og anlægsvirksomhed, hospitals- og telekommunikationssektoren samt udstyr til automobilbranchen. I Tjekkiet er der udstedt en investeringsgaranti til et projekt indenfor affaldsbehandling og i Ungarn til et projekt vedrørende emballageproduktion. Desuden er der givet en investeringsgaranti til et projekt i Rusland, der omhandler træforarbejdning. Vedrørende de syv tilsagn om investeringsgaranti er det også Polen der dominerer, idet fire af de syv tilsagn er til projekter i Polen. De resterende tre tilsagn fordeler sig på Tjekkiet, Ungarn og Kroatien.

Mens investeringsgarantiordningen er en forsikringsordning mellem den danske stat og danske virksomheder, indgår Danmark også bilaterale *investeringsbeskyttelsesaftaler* med lande. Disse går ud på at fremme investeringer mellem de to lande samt at sikre investeret kapital og beskytte retten til at hjemtage kapital. Der er indgået investeringsbeskyttelsesaftaler med Ungarn i 1988, med Polen i 1990, med Tjekkoslovakiet, Estland, Letland og Litauen i 1991, med Ukraine i 1992 og med Bulgarien og Rumænien i 1993. Der forhandles fortsat med Rusland om en investeringsbeskyttelsesaftale.

9.4.3. Eksportkreditfaciliteten for Central- og Østeuropa mv.

Der er ved ændring af loven om Danmarks Erhvervsfond med ikrafttrædelse den 12. april 1991 etableret en ny eksportkreditfacilitet til Central- og Østeuropa. Loven fastsætter, at der i perioden frem til den 31. december 1995 kan ydes garantier og kautioner inden for en beløbsramme på 7,5 mia.kr. ved eksportforretninger til udviklingen af en markedsøkonomi i lande, der er under omstilling fra en centraldirigeret økonomi. Rusland, Ukraine, Belarus (Hviderusland) samt Moldava er også omfattet af ordningen.

Loven tager sigte på at muliggøre fortsat eksport på især mellem- og langfristede kreditvilkår af betydning for udviklingen af en markedsøkonomi i Central- og Østeuropa i en situation, hvor sædvanlig risikovurdering er vanskelig gjort af den igangværende omstilling.

Eksportkreditfaciliteten for Central- og Østeuropa administreres af Eksportkreditudvalget.

Der er for 1991, 1992 og 1993 afsat henholdsvis 75, 250 og 170 mill.kr. (incl. overførsler fra Øststøttereserven på 140 mill.kr. i 1992 og 50 mill.kr. i 1993) til hensættelser i forbindelse med garantigivningen til Central- og Østeuropa. Hertil kommer udgifter i forbindelse med garantier til Østeuropa under den almindelige eksportkreditordning.

I forbindelse med indgåelse af aftale om finansloven for 1993, blev der fremsat lovforslag om ændring af eksportkreditloven for at give adgang til at kombinere eksportkreditgarantier med gavebistand ifm. danske virksomheders leverancer til infrastrukturprojekter i de baltiske lande. Loven blev vedtaget den 17. december 1992, men er endnu ikke sat i kraft, da dette afventer EF-Kommissionens godkendelse.

Gaveelementet er i 1993 fastsat til 100 mill.kr. overført fra Øststøttereserven. Administrationen af gaveordningen skal foretages sammen med den særlige facilitet (sektion 3) i eksportkreditordningen. Gavebistanden vil blive ydet som et tilskud til hel eller delvis betaling af renter på lån/-kreditter med en indledende afdragsfri periode. Tilskuddet muliggør, at der ydes stort set rentefri kredit - set med modtagerlandets øjne.

Danmark har endvidere den 19. april 1991 medunderskrevet en multilateral aftale i Paris-klubben om 50 pct. reduktion af Polens gæld. Danmarks tilgodehavende i Polen hidrører fra Eksportkreditrådets udbetalte erstatninger på eksportkreditter til danske eksportører. Danmarks tilgodehavende udgjorde pr. 31. marts 1991 ca. 1,2 mia.kr.

Danmark har som opfølgning på den multilaterale aftale indgået en bilateral aftale med Polen, således at Danmark frafalder krav på betaling af en del af fremtidigt påløbende renter på Danmarks tilgodehavende i Polen inden for en ramme på 600 mill.kr. Dette indebærer et statsligt tab, som over årene medregnes under øststøtten.

9.4.4. Miljøstøtteordningen

Baggrunden for miljøstøtteordningen er den alvorlige forureningssituation i Østeuropa, hvor den manglende hensyntagen til miljøet har medført, at den økologiske balance er svækket og mange steder står over for direkte sammenbrud. Samtidig er en betydelig del af luft- og vandforureningen grænseoverskridende og derfor også belastende for den generelle miljøtilstand i Danmark.

Regelgrundlaget er Lov om tilskud til miljøaktiviteter i Østlandene af 10. april 1991 samt den tilhørende bekendtgørelse af samme dato.

Formålet med tilskudsordningen er:

- at begrænse forureningen i Øst- og Centraleuropa og den grænseoverskridende forurening herfra,
- at medvirke til, at udviklingsprocessen i Øst- og Centraleuropa foregår på miljømæssigt forsvarlig vis,
- at støtte naturbeskyttelsen i Øst- og Centraleuropa og
- at stille teknologi og rådgivning inden for miljø- og energiområdet til rådighed.

Det er en forudsætning, at støtten generelt medvirker til fremme af demokratiseringen og reformprocesserne i østlandene.

I vurderingen af indsatsområdet og de enkelte projekter lægges der vægt på miljøaspekterne, dvs. mest mulig reduktion af forureningen. Det er således miljøvurderingsprincipperne, der bærer ordningen eller populært sagt princippet om "mest miljø for pengene".

Den internationale plan for forbedring af vandmiljøet i Østersøen samt den internationale miljøprioriteringsplan for Central- og Østeuropa, som begge er investeringsplaner i bedre miljø, vil udgøre en væsentlig del af grundlaget for miljøstøtteordningens støtteindsats. Da der er tale om overførsel af teknologi og know-how på miljøområdet, og da tilskudsmidlerne af forskellige administrative årsager ikke overføres direkte til landene selv, benyttes danske samarbejdspartnere som formidlere. Der er her tale om danske industri- og rådgivningsvirksomheder samt forsknings-, udviklings- og teknologiske institutioner.

For at bidrage til at forbedre sikkerheden på de østeuropæiske A-kraftværker har den danske regering - ud over den bilaterale danske bistand - givet tilsagn om at yde et beløb på 16 mill.kr. til den internationale nukleare sikkerhedsfond (Nuclear Safety Fund) som oprettes i EBRDs regi. Disse midler vil skulle afholdes over miljøstøttemidlerne.

Ved Miljøstøttelovens vedtagelse i april 1991 blev der afsat op til 100 mill.kr. pr. år i 5 år til miljøprojekter i Østeuropa. Ifølge en betænkning fra Folketingets Sikkerhedspolitiske Udvalg over den samlede øststøtte af 17. december 1991 er den årlige bevilling på mindst 100 mill.kr.

Tabel 9.3. Miljøstøtteordningen. Bevillinger 1990-93

Mill.kr.	1991	1992	1993
Bevilling ¹	100	160	130 ²
Tilsagn, fordelt	85	172	63
Forbrug	13	83	35
Antal støttede projekter:	65	93	35
Administrationsudgifter³	0,2	0,7	1,0

(1) Disponible bevillinger i de enkelte år.

(2) Der er i alt 133 mill.kr. til disposition i 1993, idet der er genbevilliget 3 mill.kr. fra 1992. Øvrige beløb for 1993 er opgjort pr. 31. maj 1993.

(3) Administrationsudgifterne omfatter trykning af publikationer, udgifter til rejser og møder samt til vederlag til formanden for ordningens rådgivende komité, jf. lovens bemærkninger om administrative konsekvenser. Herudover administreres ordningen af Miljøstyrelsen, og ressourcerne hertil er tilvejebragt ved intern omprioritering i styrelsen.

Der blev i 1991 og 92 givet tilsagn om støtte til miljøprojekter for hhv. 85 mill.kr. og 172 mill.kr.

Miljøstyrelsen administrerer ordningen bistået af en af ministeren udpeget rådgivende komité. Miljøstyrelsen foretager både den teknisk-faglige vurdering/styring og den økonomisk/finansielle projektstyring.

Den rådgivende komité består af repræsentanter fra erhvervslivet, arbejdsmarkedets parter, miljøviden, Udenrigsministeriet, Energistyrelsen og Danmarks Naturfredningsforening. Komitéen bistår arbejdet på områder af generel betydning, rådgiver om indsatsen, og skal deltage i en vurdering af den gennemførte indsats.

Under ordningen kan danske virksomheder eller institutioner i samarbejde med en østeuropæisk partner ansøge om tilskud. Modtager Miljøstyrelsen projektforslag fra modtagerlandet, fx ønsker om samarbejde med danske virksomheder eller direkte ansøgninger fra Østeuropa, kanaliseres disse videre til danske virksomheder igennem de respektive organisationer.

Miljøstyrelsen foretager i samråd med den rådgivende komité, løbende en prioritering af indsatsen, både geografisk og fagligt, til supplement af de prioriteringsprincipper, der fremgår af en udsendt tilskudsvejledning. Styrelsen gør en betydelig indsats for at koble danske bilaterale tilskudsmidler til østeuropæiske midler og til finansiering fra de internationale finansieringsinstitutter.

Miljøministeriet har indgået miljøsamarbejdsaftaler med de enkelte modtagerlande, og udvælgelsen af projekter sker, med udgangspunkt heri, i et tæt samarbejde med landene.

Den miljøfaglige vurdering og prioritering er det bærende element i ordningen. I sine vurderinger af projekters miljømæssige betydning, dvs. størst mulig miljøeffekt af en given indsats, anvender styrelsen primært ekspertise i støtteordningens sekretariat og i de forskellige fagkontorer i styrelsen. I tilfælde af, at styrelsen ikke besidder den nødvendige ekspertise, hentes denne udefra.

Tilrettelæggelsen af støtteordningen giver imidlertid tillige en betydelig effekt på eksporten og hermed også på beskæftigelsen. Danske virksomheder og institutioner kan opnå tilskud til demonstrationsanlæg, der vurderes at have betydning som referenceanlæg ved kommende investeringer på miljøområdet.

Det opretholdes som et hovedprincip, at dansk arbejdskraft ikke benyttes, hvis en opgave kan udføres af østeuropæisk arbejdskraft. Herved kan begge landes midler strækkes betydeligt, ligesom der herved sker en videnskabsmæssig oprustning i modtagerlandet. Det er vurderingen, at dette princip på langt sigt skaber den bedste beskæftigelsesmæssige effekt i Danmark, idet den danske del af opgaverne hermed koncentrerer omkring områder, hvor den danske ekspertise er størst.

Ansøgningerne om tilskud fra miljøstøtteordningen kommer overvejende fra danske firmaer (både rådgivende virksomheder og produktionsvirksomheder) og videninstitutioner. Hvis disse firmaer modtager tilskud, indgår de en kontrakt om at udføre en given konkret miljøopgave. Midlerne tilgår således danske firmaer, der dog for en mindre del af midlerne køber underleverancer i de østlande, hvor arbejdet udføres.

På rådgivningssiden vil langt den overvejende del af omkostningerne gå til løn. Beskæftigelseseffekten vil fortrinsvis ske som øget beskæftigelse til højtuddannede danske teknikere og administratorer, idet ufaglært arbejde typisk vil blive stillet til rådighed af de enkelte lande selv. En meget foreløbig vurdering indikerer, at 60-70 pct. af tilskuddene er gået til lønomkostninger.

På udstyrsiden forholder det sig anderledes, idet der gives tilskud direkte til miljøudstyr. Da dette fortrinsvis produceres i Danmark, er der tale om

en betydelig beskæftigelseseffekt af midlerne i Danmark. Til udstyr eller direkte miljøinvesteringer er der ved et overslag givet ca. en tredjedel af de indtil nu bevilgede midler. Ansøgninger om direkte investeringer eller udstyr udgør en stadig stigende andel både i antal og tilskudssum, og da demonstrationsanlæg prioriteres højt, vil miljøstøtteordningen fremover give en stigende andel af tilskuddene til sådanne projekter.

Udover den direkte effekt er der tale om en indirekte effekt, idet virksomheder får en del af opgaven betalt af kunden i Østeuropa via medfinansiering. Denne medfinansiering viser også en stadig stigende tendens både i ansøgninger og i de ydede tilskud. Det bemærkes, at tilskudsprocenten til udstyr som hovedregel er betydeligt lavere end til lønomkostninger. Oftest ydes 50 pct. i tilskud til udstyret, medens modtageren selv betaler resten.

Af den samlede bistand fra Miljøstøtteordningen skønnes ca. 95 pct. at være gået til dansk miljøviden og teknologi.

Miljøstøtteordningen koordineres via Udenrigsministeriets og Energistyrelsens deltagelse i Miljøstøtteordningens rådgivende komité. På de områder, hvor der er risiko for overlapning, er der indgået aftale med Udenrigsministeriet om at forhandle projekter til fordeling mellem miljøstøtteordningen og østlandepuljen. På energiområdet skal Udenrigsministeriet/Energistyrelsen tage sig af energieffektivitet, og miljøstøtteordningen tager sig af ansøgninger vedrørende luftforureningen fra energianlæg og vedvarende energi (bistået af Energistyrelsen).

Det vurderes som meget væsentligt, at der fremover sikres en bedre koordinering mellem miljø- og energiprojekter på den ene side og de internationale bankers kreditgivning på den anden, med det formål at skabe grundlag for etablering af sammenhængende, målrettede projektforsøg.

9.5. Teknisk bistand og uddannelse- samt træningsordninger

9.5.1. Østlandepuljen

Østlandepuljen fungerer som en tilskudsordning, hvor danske virksomheder og institutioner i samarbejde med en østeuropæisk partner kan ansøge om projektstøtte.

Det er hensigten, at midler fra Østlandepuljen anvendes til teknisk-administrativ bistand, dels inden for nogle få, relativt større indsatsom-

råder, dels via en række mindre projekter, således at der er mulighed for at yde dansk bistand inden for et bredt felt.

Den Centrale Koordinationsenhed i Udenrigsministeriet har modtaget et stort antal projektforslag - ca. 1050 - siden oprettelsen af Østlandepuljen. - Geografisk koncentrerer indsatsen først og fremmest om Østersø-regionen: Estland, Letland, Litauen, Skt. Petersborg-området, Kaliningrad-regionen samt Polen. Derudover er der givet støtte til projekter i (den Tjekkiske Republik, Ungarn, SNG-landene og Rumænien. Støtten ydes typisk til gennemførelse af projekter inden for sektorerne landbrug, energi, transport, bolig, uddannelse, arbejdsmarkedsforhold, kommunikation og offentlig forvaltning. Endvidere er der med Akt 143 af 16.2.93 åbnet mulighed for, at der af Østlandepuljens midler kan ydes støtte til enkelte sundhedsprojekter inden for områderne medicin- og lægemiddelsystemer og administration af sådanne samt bekæmpelse af narkotikahandel og narkotikasmugling.

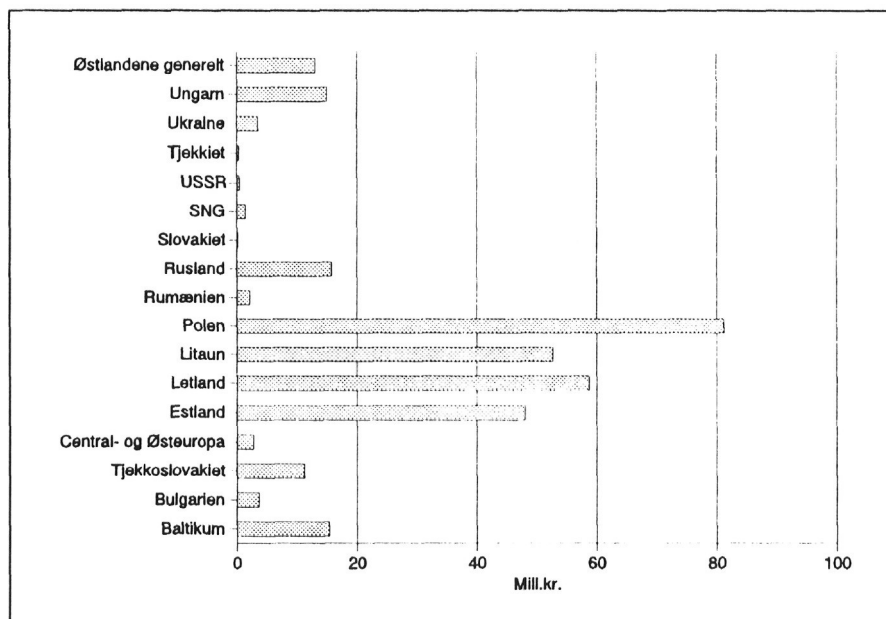
Akt 143 af 16.2.93 medførte tillige en udvidet adgang til, at Østlandepuljens midler anvendes til udstyr, som er anbefalet i rådgivningsrapporter, der er finansieret af Østlandepuljen. Endvidere giver Akt 143 mulighed for, at dansk privat-ansat personale kan stilles til rådighed for internationale organisationers regionskontorer i de baltiske lande eller - for EFs vedkommende - PHARE-enheden i Bruxelles, således at udgifterne til udstationering dækkes af midler fra Østlandepuljen.

I finansårene 1990-93 er der ved aktstykker bevilget 500 mill.kr. til Østlandepuljen.

Tabel 9.4. Østlandepuljen. Bevillinger 1990-93.

Mill.kr.	1990	1991	1992	1993
Reserve for Østlandepuljen ¹	45	40	255	160
Godkendte projekter	42	40	148	146

- (1) Der er fra finansåret 1993 givet genbevillingsadgang for den del af reserven, som ikke er fordelt ved årets udgang. For de foregående år, har der efter almindelige bevillingsregler for reserver, ikke været en sådan genbevillingsadgang. Dette har i 1992 betydet, at bevillingen bortfaldt ved årets udløb.

Figur 9.6. Østlandepuljens udbetalinger i 1990-93 fordelt på lande

Ordningen er administrativt tilrettelagt således, at Den Centrale Koordinationsenhed i Udenrigsministeriet modtager ansøgningerne. De sendes herefter til høring i ressortministerierne, og på baggrund af ressortministeriernes indstilling udarbejder Udenrigsministeriet og Finansministeriet et oplæg til Det Rådgivende Udvalg for Østlandepuljen (RUØ). Udvalget er sammensat af repræsentanter fra erhvervslivet og fagbevægelsen samt observatører fra Udenrigsministeriet og Finansministeriet. Det Rådgivende Udvalg for Østlandepuljen rådgiver udviklingsministeren mhp. den nødvendige prioritering mellem projektansøgningerne.

Det Rådgivende Udvalg for Østlandepuljen foretager endvidere løbende, bistået af Den Centrale Koordineringsenhed i Udenrigsministeriet, en prioritering af indsatsen såvel geografisk som fagligt. Der lægges stor vægt på at opnå fælles finansiering af indsatsen i Østlandene, således at der udover bistanden fra Østlandepuljen opnås finansiering fra de internationale finansieringsinstitutter samt fra modtagerlandets side. Det er en af forudsætningerne for at opnå støtte til et projekt, at lokale og/eller centrale myndigheder i det pågældende østland støtter og prioriterer projektet.

Den løbende projektovervågning og kontrollen med de godkendte projekter foretages af det pågældende ressortministerium. Ved udviklingsministerens godkendelse af et projekt overføres den respektive bevilling fra Østlandepuljen (på § 35) til det pågældende ressortministerium. Herefter er det ressortministeriet, der er ansvarligt for den overordnede bevillingsadministration, herunder ansøgning om genbevilling af midler til projekter, der er planlagt til at løbe over flere år.

For at sikre en hensigtsmæssig administration mellem Østlandepuljen og miljøstøtteordningen, er der etableret et nært samarbejde mellem Energiministeriet, Miljøministeriet og Udenrigsministeriet.

9.5.2. Demokratifonden

Demokratifonden er oprettet ved et aktstykke, der blev tiltrådt af Folketingets Finansudvalg den 22. august 1990. Demokratifonden retter sig såvel mod ulandene som mod østlandene.

Fonden skal yde støtte til særlige, kvalitativt afgrænsede aktiviteter, der direkte er rettet mod at fremme og konsolidere demokratiseringsprocesser i udviklingslande og Central- og Østeuropa. I første række tænkes der på fremme af menneskelige kontakter, kulturudveksling, samarbejde mellem organisationer, indsatser for menneskerettighederne, støtte til gennemførelse af frie valg, opbygning af retssystemer mv. Regeringen lægger vægt på, at der gives støtte til personer og grupper fra de pågældende lande til at besøge Danmark, for at de ved selvsyn kan konstatere, hvorledes det danske samfund fungerer.

Demokratifonden har indtil maj 1993 modtaget ca. 2.500 ansøgninger. Der er fordelt i alt 203,7 mill.kr., heraf 44,7 mill.kr. til de baltiske lande og 115,6 mill.kr. til Central og Østeuropa samt det tidligere Sovjetunionen. Demokratifondens virke varetages af en bestyrelse, der udpeges af udenrigsministeren.

9.5.3. Baltisk uddannelsesø

Som et led i aftale om aktivering af 8. maj 1992 mellem det Konservative Folkeparti, Venstre, Det Radikale Venstre, Centrum-Demokraterne, Kristeligt Folkeparti, Socialdemokratiet og Socialistisk Folkeparti indgik etablering af en forsøgsordning vedrørende Bornholm som baltisk uddannelsesø i perioden frem til 1. januar 1994.

Folketingets Finansudvalg godkendte herefter den 12. august 1992, at der frem til udgangen af 1993 kan ydes tilskud for i alt 40 mill.kr. til gennemførelse af forsøgsordningen. Udgifterne afholdes af midler bevilget til støtte til Østlandene.

I 1992 blev der disponeret ca. 15 mill.kr. af puljen. I løbet af første halvår af 1993 skønnes der disponeret over 10-12 mill.kr. Regeringen har besluttet at afsætte yderligere 10 mill.kr. til ordningen i 1994.

Under forsøgsordningen Projekt Baltisk Uddannelsesø kan der inden for uddannelsesområder, hvor de nødvendige kvalifikationer forefindes på Bornholm, ydes tilskud til uddannelsesprojekter for de central- og østeuropæiske lande i Østersø-området, idet der gives prioritet til de baltiske lande, Skt. Petersborg og Kaliningrad-området samt de Østersø-nære provinser i Polen. Der kan i tilknytning til sådanne uddannelsesprojekter i begrænset omfang ydes tilskud til særlig ekspert- eller konsulentbistand, der ikke forefindes på Bornholm.

Tabel 9.5. Baltisk uddannelsesø.

Mill.kr.	1992	1993
Bevilling	10,0	20,0
Bevilliget til udbetaling	2,0	17,3

Anm.: Mindreforbrug på 8 mill.kr. i 1992 er genbevilliget til 1993, hvorfor der 28 mill.kr. til disposition i 1993.

Forsøgsordningen administreres efter de af indenrigsministeren godkendte regler, hvorefter Indenrigsministeriet modtager ansøgningerne og forestår koordination med Demokratifonden og Østlandepuljen samt med Finansministeriet. Ansøgningerne realitetsbehandles efter oversendelse fra Indenrigsministeriet i Det Rådgivende Udvalg for Projekt Baltisk Uddannelsesø, som sekretariatsbetjenes af Bornholms Amtskommune. Udvalget fremkommer for hver ansøgning med en indstilling til indenrigsministeren, der har den endelige beslutningskompetence.

9.5.4. Praktikantophold i Danmark for mellemledere og teknikere fra østlandene (Østeuropainitiativet)

Industriministeriet har iværksat et initiativ - "østeuropainitiativet" - til finansiering af central- og østeuropæiske samt baltiske virksomhedsfolks praktikantophold i danske virksomheder. Der gennemføres kurser af ca. 2 måneders varighed to-tre gange om året, hver med 20-25 central- og østeuropæiske ledere, hvor der bliver givet en teoretisk og praktisk

indføring i markedsøkonomi og moderne ledelsesprincipper. Den enkelte deltagers udgifter til rejser, kurser og leveomkostninger dækkes. Der er 21 mill.kr. til disposition i 1993 (overførsel fra 1992).

Praktikantordningen administreres af Industri- og Handelsstyrelsen i samråd med en særlig nedsat styregruppe med deltagelse af Udenrigsministeriet og en række hovederhvervsorganisationer samt erhvervsrepræsentanter.

Fra efteråret 1990 og indtil udgangen af 1992 har styrelsen uddannet fem hold med i alt 119 central- og østeuropæiske ledere, hvorved ca. 90 danske virksomheder har haft mulighed for at skabe nye eksportkontakter. I 1993 forventes uddannet yderligere tre hold af 25 ledere.

9.5.5. Udstationeringsordning

Ved akt 154 af 8. april 1992 blev der oprettet en 3-årig forsøgsordning med 15 mill.kr. årligt til en pulje til udstationering af seniormedarbejdere og eksperter fra den offentlige sektor til lande i Central- og Østeuropa, herunder landene omkring Østersøen. Af puljen ydes der refusion af lønudgifter og merudgifter for de udstationerede. Retningslinjer for puljens administration mv. er fastsat i Finansministeriets cirkulære af 22. juni 1992.

Formålet med ordningen er at yde teknisk og administrativ bistand i forbindelse med opbygningen og udformningen af en offentlig sektor og en markedsorienteret privat sektor i Central- og Østeuropa, herunder ikke mindst i landene omkring Østersøen.

Ordningen omfatter primært medarbejdere i staten, men omfatter også i visse tilfælde medarbejdere i kommuner, amtskommuner, selvstændige offentlige institutioner og selvejende institutioner, der modtager offentligt tilskud.

Ordningen administreres af Finansministeriet. De indkomne ansøgninger sendes til høring i de respektive fagministerier samt Udenrigsministeriet, og på baggrund heraf træffer Finansministeriet afgørelse.

Siden ordningen blev etableret, er der blevet udstationeret 17 personer. Af den årlige bevilling på 15 mill.kr. er der i 1992 anvendt 1,5 mill.kr. og pr. 1. kvartal 1993 i alt anvendt 2,7 mill.kr.

Det har hidtil primært været Estland, Letland og Litauen, som har været udstationeringslandet. Men antallet af ansøgere til Polen, Tjekkiet og Rusland er voksende.

9.5.6. Eurofakultetet i Riga og Det Danske Kulturinstitut

På baggrund af Østersøkonferencen i København i marts 1992, stillede daværende udenrigsminister Genscher forslag om at oprette et samfundsvidenskabeligt fakultet i Riga. Instituttet skal undervise i jura, offentlig forvaltning og økonomi. Det er formålet, gennem formidling af viden og kundskaber inden for det samfundsvidenskabelige fagområde, at bidrage til den administrative og organisatoriske omstilling i Østersølandene.

Som dansk samarbejdsinstitution er Aarhus Universitet blevet udpeget. Projektet skal finansieres af EFs Tempusprogram og af de vestlige medlemmer af Østersøområdet. I 1993 andrager den danske del 2 mill.kr., hvilket svarer til 1/7 af de samlede omkostninger i dette år.

Ved aktstykke 341 af 7. september 1992 opnåede Kulturministeriet tilslutning til at afholde en udgift på 2 mill.kr. til Det Dansk Kulturinstitut med henblik på at øge instituttets aktiviteter i Central- og Østeuropa. Det Danske Kulturinstitut har bl.a. af denne bevilling afholdt udgifter til åbning og drift af et nyt institut i Kecskemét, Ungarn.

Ved aktstykke 143 af 16. februar 1993 blev der givet tilslutning til videreførelse af bevillingen i 1993. Visse af instituttets aktiviteter i disse lande finansieres desuden over den almindelige bevilling. Der planlægges etableret et permanent kontor i Skt. Peterborg samt i Gdansk. Instituttet har væsentligst haft andre konkrete aktiviteter og projekter i Albanien, Ungarn, Rusland, Polen og Slovakiet.

9.6. Humanitær bistand, gavebistand mv.

* *Humanitær bistand til de central- og østeuropæiske lande samt det tidligere Sovjetunionen (Ekskl. det tidligere Jugoslavien)*

Omvæltningerne samt naturkatastrofer i det tidligere Sovjetunionen og i de Central- og Østeuropæiske lande har medført, at der i perioden 1988-92 i alt er ydet 39,5 mill.kr. i humanitær bistand. Følgende lande modtog bistand: *Albanien* (5,6 mill.kr.), *Armenien* (8,2 mill.kr.), *de baltiske lande* (7,5 mill.kr.), *Bulgarien* (1,0 mill.kr.), *Georgien* (1,0 mill.kr.), *Rumænien* (11,9 mill.kr.), *Rusland* (4,3 mill.kr.). Bidragene er afholdt

over bevillingen til internationalt humanitært hjælpearbejde ("Katastrofebevillingen").

* *Humanitær bistand til det tidligere Jugoslavien*

Danmarks samlede humanitære bistand til fordel for ofre for borgerkrigen i det tidligere Jugoslavien androg i perioden 1991-92 i alt 179,5 mill.kr. Bidragene er afholdt over bevillingen til internationalt humanitært hjælpearbejde ("Katastrofebevillingen").

* *Det danske sundhedsvæsens bistand til det tidligere Jugoslavien*

Over Sundhedsministeriets bevillinger blev der i 1992 ydet 10 mill.kr. til dækning af Sundhedsministeriets udgifter i forbindelse med Sundhedsministeriets planlægning og forberedelse af det danske sundhedsvæsens bistand samt i mindre omfang helt akut fremskaffelse af medicin, hjælpemidler og hospitalsudstyr til det tidligere Jugoslavien.

* *Hastebistand til Baltikum*

Over øststøttemidlerne blev der i humanitær hastebistand i 1992 ydet 40 mill.kr. til særlig udsatte og svage befolkningsgrupper i de tre baltiske lande, Estland, Letland og Litauen.

* *Hastebistand til det tidligere Sovjetunionen*

Over øststøttemidlerne blev der i humanitær hastebistand i 1992 ydet 40 mill.kr. til særlig udsatte og svage befolkningsgrupper i Skt. Petersborg og undertiden andetsteds i det tidligere Sovjetunionen.

* *Flydende brændstof til Baltikum*

Der bevilgedes i vinteren 1992 20 mill.kr. til indkøb af brændstof som gavebistand til Letland. Beløbet blev anvendt til indkøb af husholdningsgas og traktorolie.

* *Nødhjælp til Baltikum*

I henhold til aktstykke 143 tiltrådt den 10. marts 1993 er der afsat 60 mill.kr. til nødhjælpsbistand til de baltiske lande. Bistanden er forudsat anvendt til energi og medicin.

Fra de baltiske lande modtog Danmark i efteråret 1992 anmodninger om økonomisk bistand til indkøb af brændselsolie til vinteren 1992/93. På grund af den milde vinter blev det dog ikke aktuelt at levere olie til de tre lande. Energibistanden planlægges i stedet konkretiseret som tre dan-

ske demonstrationsprojekter i form af varmekærker konverteret til træflis-fyring. Udgifterne hertil skønnes at andrage 30-36 mill.kr.

Hvad angår medicinbistanden, vil de konkrete ønsker, der er fremsat af de baltiske lande om bistand til medicin og børnevaccinationsprogrammer danne udgangspunkt for anvendelsen af nødhjælpen inden for en ramme af 24-30 mill.kr. Det endelige beløb vil afhænge dels af de enkelte landes behov for bistand på dette område, dels af de faktiske udgifter til de tre energiprojekter.

Den nøjagtige fordeling af midlerne vil blive forelagt i aktstykker til Folketingets Finansudvalg.

* *Gavefisk*

I 1992 og 1993 har der været iværksat en *gavefiskordning*, der har betydet, at Rusland, Estland, Letland og Litauen modtager dansk fangede og forarbejdede fisk. Fiskene fanges af bornholmske fiskere og forarbejdes af den bornholmske fiskeindustri.

I 1992 blev kun 8 mill.kr. af de 20 mill.kr. der var afsat til ordningen brugt. Som led i fiskeripakken er der i 1993 - udover de anførte 12 mill.kr. - afsat yderligere 38 mill.kr. til ordningen. Ordningen har desuden et vist træningselement, idet danske virksomheder stiller rådgivning og konsulentbistand til rådighed for modtagerlandene ifm. varebehandling, transport mv.

* *Genhusning af tidligere sovjetiske soldater i Rusland*

Danmark søgte i løbet af 1992 (i tilknytning til Washington-konferencen og Lissabon-konferencen om støtte til ex-Sovjetunionen) at skabe tilslutning til en international fond til støtte for genhusning af ex-sovjetiske tropper fra de baltiske lande.

I opfølgning heraf er der oprettet et sekretariat i Boligministeriet til nærmere at definere projektideen og udvælge et projekt. Der er nedsat en styregruppe for sekretariatet bestående af Boligministeriet (formand), Bolig- og Byggestyrelsen, Udenrigsministeriet og Finansministeriet. Det er målet, at et genhusningsprojekt ikke blot skal fremskaffe nogle boliger, men også skal tilføre russisk byggeindustri nye ideer og metoder, og at det skal kombineres med efteruddannelse af det russiske personel. Projektet er nærmere defineret som bygning af en kompakt-landsby i omegnen af St. Petersborg i tilknytning til et landbrugsprojekt.

Der er foreløbig bevilget 1,5 mill.kr. til forberedelsen af projektet. Der er gennemført en prækvalifikationskonkurrence, hvorved 6 virksomheder er udpeget som deltagere i den endelige konkurrence om projektet. Konstruktionen af de første huse planlægges påbegyndt i 1993.

I Forsvarsministeriets regi er et lignende projekt under overvejelse. Dette projekt vil formentlig omfatte standard-boligcentre med plads til ca. 700 personer på hvert boligcenter, der - efter behov - senere for beskedne omkostninger vil kunne indrettes til egentlige familieboliger, idet bl.a. indvendige vægge mv. er flytbare.

For såvidt angår de beskæftigelsesmæssige konsekvenser, vil der ved udførelsen af 3 boligcentre til hver 700 personer kunne forventes en beskæftigelseseffekt svarende til ca. 4100 manduger. Disse vil fordele sig med ca. 3600 manduger i selve produktionsfasen og ca. 500 manduger til opstillingen.

Forsvarsministeriet har overfor relevante NATO-myndigheder fremsat forslag om, at NATO nærmere undersøger mulighederne for, at NATO på Infrastrukturprogrammet tager initiativ til at støtte og dermed fællesfinansiere projekter som eksempelvis genhusning af tidligere sovjetiske enheder.

9.7. Vurdering af Øststøtten

Den danske øststøtteindsats er et nyt indsatsområde, som på ganske kort tid har skulle opbygges. Der er tale om, at støtten er nået op på et ganske anseeligt niveau. Det er derfor naturligt at vurdere, hvorvidt øststøtten virker efter hensigten og er tilrettelagt hensigtsmæssigt.

Der foretages idag ingen systematisk evaluering af ordningerne og det er derfor vanskeligt præcist at vurdere ordningerne med hensyn til effekten i modtagerlandene. Derimod kan der - fra en danske synsvinkel - godt gives en generel vurdering af ordningerne med hensyn til den administrative og organisatoriske tilrettelæggelse, herunder hvorledes den hidtidige aktivitet matcher såvel de overordnede målsætninger for øststøtten som målene for de enkelte ordninger.

9.7.1. Erhvervs og miljørettede ordninger

Set under et, skønnes de *erhvervs- og miljørettede ordninger* at fungere tilfredsstillende. Deres administrative placering i ressortministerier, der i forvejen forvalter beslægtede ordninger, forekommer hensigtsmæssig, idet

der herved kan trækkes på allerede etableret ekspertise og erfaringer. De således *sektororienterede* stordriftfordele synes at opveje stordriftfordele ved en samling af disse ordninger i en forvaltningsenhed.

Samfundsøkonomisk er det de erhvervs- og miljørettede ordninger der med hensyn til inddragelse af dansk erhvervsliv og beskæftigelseseffekt i Danmark samt stimulering af investeringsniveauet i østlandene må skønnes at have størst effekt. *Trænings- og uddannelsesordninger* har et bredere sigte, hvorfor den samfundsøkonomiske effekt er vanskelig at vurdere.

De forskellige *eksportkreditordninger* (investeringsgarantiordning og investeringsbeskyttelsesordningen, Danmarks Erhvervsfond, eksportkreditfaciliteten og de blandede kreditter) har - specielt hvad angår eksportkreditordningen under Danmarks Erhvervsfond - ikke haft den ventede effekt. Med henblik på at få øget aktivitet, er der gennemført en række lempelser i administrationen af ordningen. En betydelig del af de bevilligede midler står således fortsat til disposition. Gennem den i foråret 1993 gennemførte lempelse af ordningerne forventes et øget aktivitetsniveau i løbet af 1993.

IØ-Fonden synes - efter en lidt langsom start, som er naturlig, på baggrund af de mangelfulde juridiske strukturer i mange østlande, at have opnået en væsentlig betydning for dansk erhvervsliv og for visse modtagerlande. Det er en typisk udvikling, at Polen, som oprindeligt var et hovedmodtagerland for støtte fra østlandepuljen i takt med en gunstigere økonomiske udvikling i stigende omfang modtager danske investeringer med kapital fra IØ-Fonden og i faldende omfang østlandepuljens tekniske bistandsprojekter. Der er omfattende efterspørgsel efter IØ-Fondens midler i dansk erhvervsliv og et behov for i nogle år endnu at kunne tilføre nye midler, før Fonden kan trække midler ud af de tidlige investeringer og overføre dem til nyinvesteringer.

Investeringsgarantiordningen må vurderes som en nyttig underbygning af IØ-Fondens aktiviteter, og investeringsgaranti mod politiske risici er i mange tilfælde en nødvendighed for at opnå finansiering.

For så vidt angår *miljøstøtteordningen* må den ligeså vurderes at fungere tilfredsstillende. Ved at indgå bilaterale miljøaftaler med modtagerlandene er det lykkedes at opbygge et godt bilateralt miljø samarbejde med de enkelte lande. Samtidig hjælpes de ofte nyetablerede og svage miljøministerier i landene til at opnå en position svarende til miljøministeriernes

funktioner i de vestlige lande. Modtagerlandene fremhæver idag ofte organiseringen af dette bilaterale miljøsamarbejde med Danmark som positivt.

Hidtil er arbejdet med miljøstøtteordningen tilrettelagt og gennemført uden basis i overordnede indsatsplaner. Baggrunden herfor er dels det politiske ønske i Danmark om en hurtigt indsat, dels at modtagerlandene endnu ikke har prioriteret deres miljøindsats.

På kort tid er det således lykket at opbygge en ordning, der fungerer rimeligt effektivt. I fremtiden skal miljøstøtteordningen, der forventes at få tilført yderligere midler, imidlertid i højere grad tilrettelægges på baggrund af indsatsplaner.

9.7.2. Teknisk bistand samt trænings- og uddannelsesordninger

Ordningerne dækker et bredere indsatsområde end de erhvervs- og miljørettede ordninger, hvorfor det er vanskeligt at vurdere den samfundsøkonomiske effekt - såvel i Danmark som i modtagerlandene. Det er imidlertid givet, at ordningerne har en betydelig beskæftigelseseffekt i Danmark, ligesom leverancerne af *know-how*, *administrativ erfaring* og *uddannelse* stimulerer reformprocesserne og underbygger den langsigtede samfundsudvikling.

Ses der på den største af ordningerne, *Østlandepuljen*, har projekterne givet dansk samfundsliv og især danske rådgivningsfirmaer en bred berøringsflade til modtagerlandene og har i en række tilfælde ført til, at dansk erhvervsliv er blevet udpeget til at udføre projekter for internationale organisationer og institutioner (fx Verdensbanken). Det tidlige og omfattende danske engagement i teknisk bistand til Central- og Østeuropa har formentlig også haft betydning for den meget gode placering danske rådgivningsfirmaer har i EFs bistand til Central- og Østeuropa (EFs PHARE og TACIS-programmer).

Det har været fremhævet, at Østlandepuljens sigte har været for bredt og at resultatet ikke har været så markant og virkningsfuldt, som hvis man havde koncentreret sig om ganske få områder. Endvidere er ordningen blevet kritiseret for at være *administrativ tung* - og med lange sagsbehandlingstider.

Herudover er Østlandepuljen blevet kritiseret for i for høj grad at give støtte til offentlige institutioner fremfor dansk erhvervsliv. De projekter,

der har fået støtte fra Østlandepuljen, og som er forslag fra offentlige institutioner, er skønsmæssigt ca. halvdelen af samtlige projekter. Det er dog naturligt, at projekter, som har til hensigt at bidrage til opbygning af en offentlig administration, som er en nødvendig ramme for opbygning af en markedsøkonomi, kommer fra den offentlige sektor. Mange projekter, især i de baltiske lande, har været af denne karakter.

Under opbygningen af øststøtteindsatsen har det været af værdi at opnå en bred berøringsflade over for modtagerlandene. I den kommende fase forekommer der imidlertid behov for at foretage en koncentration af indsatsen mod nogle udvalgte indsatsområder på basis af de indvundne erfaringer og rådgivningsprojekter, som allerede er sat igang. Dette kan bl.a. ske i form af særligt programsamarbejde på egnede områder.

Praktikantordningen (Østeuropa-initiativet) har haft succes med at få skabt kontakt mellem virksomheder i Danmark og Østlandene. Af de 6 programmer, der er blevet afviklet (hvor 139 østeuropæiske ledere og 97 danske virksomheder har deltaget), har 56 pct. af de danske virksomheder etableret et formaliseret samarbejde med central- og østeuropæiske virksomheder. 32 pct. har fortsat kontrakt og kun 11 pct. af de danske virksomheder har ingen kontrakt med central- og østeuropæiske virksomheder. Der foreligger ingen opgørelse over, hvilket omfang ordningen har stimuleret samhandlen, herunder Danmarks eksport.

Ordningen må vurderes at bidrage til at skabe en bred kontaktflade mellem danske virksomheder og virksomheder i Central- og Østeuropa.

Demokratifonden har adstedkommet etablering af en række forbindelser mellem Central- og Østeuropa, som muligvis ellers ikke ville være blevet etableret. Demokratifonden har karakter af en ordning, som sigter mod den *brede og folkelige* adgang til at støtte udviklingen i Central- og Østeuropa.

Udstationeringsordningen for seniormedarbejdere og eksperter har fungeret tilfredsstillende, omend den endnu ikke har nået den forventede udnyttelsesgrad. Med henblik på at udbrede kendskabet til ordningen, er der p.t. ved at blive udarbejdet informationsmateriale.

Ordningen er midlertidig og løber indtil videre til og med 1994. Det vil på baggrund af indhøstede erfaringer blive vurderet, hvorvidt ordningen skal fortsætte. Det er ligeledes under overvejelse, om ordningen skal

udbygges, således at den også vil omfatte privatansatte. Tilkendegivelser fra modtagerlandene og erfaringerne med ordningen taler herfor.

Projekt *Baltisk Uddannelsesø* er indtil videre forløbet tilfredsstillende. Der er indkommet og godkendt projektforslag, som indeholder væsentlige bidrag til udbygningen af de erhvervsmæssige og kulturelle relationer til Østersø-landene.

Da forsøgssordningen er i fuld gang, og da de projekter under PBU, der er blevet godkendt til støtte for langt størstedelens vedkommende endnu ikke er afsluttede, er det endnu for tidligt at fremsætte en endelig vurdering af ordningen.

Det må dog understreges som et væsentligt fremtidigt kriterium for støttetildeling, at den med projekterne forbundne beskæftigelseseffekt skal dokumenteres, og at der skønnes over såvel de kortsigtede som de mere langsigtede virkninger.

Samlet kan det om *uddannelse- og træningsordningerne* konkluderes, at der mangler en systematisk evaluering af ordningerne - såvel enkeltvis som overordnet. Etablering af en evaluering samt øget vurdering af nytten af indsats skal prioriteres højt og indgå ved fremtidig ressourcetildeling.

Der er samtidig behov for, at visse beslægtede ordninger samles. Dette af hensyn til effektiviteten i sagsbehandlingen, udnyttelse af erfaringerne samt ikke mindst af hensyn til, at støttemulighederne gøres mere overskuelige for ansøgerne.

9.8. Den fremtidige tilrettelæggelse af øststøtteindsatsen

Den danske øststøtte har bl.a. været kritiseret for at være præget af for stor spredning i stedet for en målrettet indsats. Samtidig har der været rejst kritik af, at ønsket om hurtigst muligt at få den nationale øststøtte op på et højt niveau målt i kroner, har overskygget spørgsmålet om støttens kvalitet og effekt.

Den nuværende spredning afspejler handlingsplanen fra 1990, hvor der blev prioriteret *en bred indsats* på mange sektorer, ligesom der skulle være en variation i karakteren af støtten (undervisning, eksportgaranti mv).

Spørgsmålet er imidlertid, i hvilken udstrækning den store spredning fortsat er velbegrundet. Her melder sig to principielle spørgsmål

- 1) Hvad ønsker østlandene og hvilken støtte er der behov for?
- 2) Hvilken karakter skal den danske støtte have og hvilke sektorer skal prioriteres?

Udgangspunktet må være, at Danmark yder bistand på områder, hvor Danmark i særlig grad har viden og kompetence - og inden for områder, hvor østlandene i særlig grad (både efter dansk og lokal målestok) har behov for støtte. Princippet om den *decentralt organiserede øststøtte*, med tæt inddragelse af offentlige institutioner og virksomheder i projektgennemførelsen bør endvidere fastholdes.

For så vidt angår modtagerlandene må det fortsat lægges til grund, at den danske øststøtte primært ydes til prioriterede lande, dvs. landene omkring Østersøen, inkl. Kaliningrad og Skt. Petersborg-regionerne i Rusland.

De hidtidige erfaringer peger samtidig på, at der med fordel vil kunne lægges op til en øget anvendelse af programsamarbejde med modtagerlandene inden for egnede sektorområder. Herigennem vil der være mulighed for dels at foretage en mere sammenhængende indsats og dels styrke et mere langsigtet og bæredygtigt økonomisk samarbejde på egnede områder.

Programsamarbejde kan vedrøre fx udvikling af energisystemer, landbrugsproduktion mv.

Udvælgelsen af disse indsatsområder kan ske løbende i samarbejde med modtagerlandene, de danske ministerier, kommuner og offentlige institutioner og dansk erhvervsliv.

En øget anvendelse af programsamarbejde bør gennemføres såvel for miljøindsatsen som den primært erhvervsrelaterede indsats. Der kan i den forbindelse lægges op til en tredeling af den bilaterale direkte støtte, jf. nedenfor. Dette vil dels kunne afspejle den øgede vægt på miljøområdet.

Hertil kommer, at der også kan være grund til at lægge større vægt på den erhvervsrelaterede del af øststøtten såvel i forhold til erhvervene i østlandene som i forhold til danske virksomheders deltagelse i samarbejdsprojekter. Dette taler også for, at denne del af øststøtten ses i sammenhæng med erhvervsfremmeindsatsen.

Endelig kan ordningerne vedrørende teknisk bistand forenkles.

Der kan på denne baggrund foreslås følgende nye hovedstruktur:

1. Miljøstøtte- og miljørelaterede sektorprogrammer

*** Miljøstøtte**

Den særlige miljøstøtteordning, der administreres af Miljøministeriet, opretholdes.

*** Pulje til miljørelaterede sektorprogrammer**

Miljørelaterede indsatser i Central- og Østeuropa baseres på sammenhængende sektorprogrammer og -projekter, hvori miljøhensyn er højt prioriteret og integreret.

Sektorprogrammerne udarbejdes af de pågældende fagministerier selv, mens Miljøministeriet bør have hovedansvaret for den miljøfaglige koordinering i forbindelse med udarbejdelsen af disse programmer. I den forbindelse kan også inddrages den Rådgivende Miljøkomité.

Puljen afsættes på de generelle reserver på finansloven og udmøntes på konkrete ministerområder, efterhånden som sektorprogrammerne er udarbejdet, ligesom der heraf vil kunne afsættes midler til eventuelle revisioner af sektorprogrammer.

Et eksempel på et miljørelateret sektorprogram kunne være et program for at gøre energiforsyningen i Litauen og dets nabolande mindre afhængig af atomkraftværket Ignalina, der er af samme konstruktion som Tjernobyl og derfor regnes for et af de værker, som snarest muligt bør nedlægges.

Bevillingerne til de miljørelaterede sektorprogrammer vil kunne dækkes indenfor miljø- og katastroferamme.

2. Erhvervsrettede ordninger og erhvervsrelaterede sektorprogrammer

*** Erhvervsrettede ordninger**

De erhvervsrettede ordninger (IØ-Fond, Danmarks Erhvervsfonds eksportkreditgarantier til Østeuropa) videreføres.

*** Pulje til erhvervsrelaterede sektorprogrammer**

Erhvervsrelaterede indsatser i Central- og Østeuropa bør i højere grad ses i sammenhæng med den danske erhvervsfremmeindsats og kunne baseres på programsamarbejde på områder af betydning for såvel modtagerlandene som dansk erhvervsliv.

Det bør gælde, at ansvaret for udførelsen af og bevillingerne til programmerne placeres i de pågældende fagministerier.

Endvidere kan Erhvervsudviklingsrådet inddrages.

Denne pulje afsættes på de generelle reserver på finansloven og udmøntes på de konkrete ministerområder, efterhånden som sektorprogrammerne er udarbejdet, ligesom der heraf vil kunne afsættes midler til eventuelle revisioner af sektorprogrammer.

Der er af Regeringens Erhvervsudvalg nedsat et tværministerielt arbejdsgruppe om dansk erhvervslivs rolle i den danske indsats for støtte til den økonomiske og sociale udvikling i Østeuropa. I forbindelse hermed kan også indgå forslag til tilrettelæggelse af sådanne programmer.

3. Teknisk administrativ og humanitær bistand mv. i Central- og Østeuropa

En ny ordning i Udenrigsministeriet vil kunne etableres ved at sammenlægge en række mindre ordninger, ligesom puljen til udstationering af offentligt ansatte seniormedarbejdere og eksperter overføres fra Finansministeriet og slås sammen med den tilbageblevne del af Østlandepuljen. Østlandepuljen nedlægges således som selvstændig ordning og til gengæld oprettes en ordning, der kan give støtte til udveksling og udstationering af private danske eksperter.

Demokratifonden kunne i højere grad administreres i Udenrigsministeriet sammen med Udenrigsministeriets andre øststøtteordninger.

4. Multilateral Øststøtte

Danmark vil fortsat bidrage til opbygningen af Østeuropa gennem samarbejde med internationale organisationer. Herved videreføres de danske bidrag til EFs støtteprogrammer, nordiske projekter og andre internationale ordninger.

Ligeledes vil der fortsat være behov for en vis reserve til yderligere dækning af uforudsete øststøtteinitiativer.

En afviklingen af Østlandepuljen må ske gradvist både af hensyn til modtagerlandenes forventninger og af hensyn til virksomheder og institutioner, som har indgivet ansøgninger. Disse forventninger vil næppe kunne indfries af restbeløbet i puljen, som udgør ca. 13 mill.kr. i 1993. Der er i øjeblikket en ansøgningsmasse på ca. 100 ansøgninger til Østlandepuljen, som ikke er behandlede. Hertil kommer en række ansøgninger, der er under forberedelse i ressortministerierne.

Det bør derfor overvejes at etablere en overgangsløsning i forbindelse med afviklingen af Østlandepuljen, således at der stilles ressourcer til rådighed i resten af 1993. En mulighed er, at Østlandepuljen fortsætter sin virksomhed frem det rådgivende udvalgs mandat udløber 1. marts 1994.

I lyset af afviklingen af østlandepuljen og som led i en forenkling af den administrative struktur vil det interministerielle østlandeudvalg endvidere kunne nedlægges.

Den nye tilrettelæggelse af indsatsen skaber samtidig behov for at udvide det nuværende koordineringsorgan for østlandene. Ud over Udenrigsministeriet (formand) og Finansministeriet deltager Ministeriet for Erhvervs-politisk Samordning, Økonomiministeriet, Miljøministeriet, Energiministeriet og Industriministeriet. Andre ministerier, herunder Forsvarsministeriet og Boligministeriet inddrages efter behov.

Udvalget får til opgave at foretage tværgående vurderinger af indsatsen og udviklingen i Østeuropa og tillige følge relationerne til de internationale institutioner. Udvalget vil endvidere blandt andet kunne inddrage resultatet af udredningsarbejdet vedrørende såkaldte bløde miljølån fra de multilaterale udviklingsbanker mv.

Herudover vil udvalget kunne trække på arbejdet fra den ovenfor anførte tværministerielle arbejdsgruppe, som er i gang med at undersøge mulighederne for at øge inddragelsen af dansk erhvervsliv i øststøtten, herunder rammer og kriterier for erhvervslivets deltagelse. Erhvervslivets organisationer inddrages aktivt i arbejdsgruppens arbejde.

Appendix til kapitel 9. Multilateral Øststøtte

A.I. EF-initiativer

A.I.I. PHARE

Den danske andel af EFs gavebistand og lån udgør ca. 2 pct. af nedenævnte beløb, som tilvejebringes via EFs budget og de danske bevillinger hertil:

EF vedtog oprindelig en samlet støtteplan for Polen og Ungarn på 300 **mill.** ECU, (ca. 2,4 mia.kr.) for 1990. I konsekvens af udvidelsen af PHARE-initiativet til også at omfatte Tjekkoslaviet, Bulgarien, Jugoslavien og Rumænien er støtten for 1990 øget til 500 **mill.** ECU og for 1991 til ca. 803 **mill.** ECU (PHARE betyder på fransk "fyrtårn" og er samtidig en forkortelse for "Poland, Hungary Assistance for Restructuring of the Economies"). I 1992 og 1993 er der hvert år afsat ca. 1.000 **mill.** ECU til PHARE-bistand.

Støtten retter sig primært mod rådgivningsydelser indenfor fx uddannelse, sundhed, arbejdsmarked, miljø, landbrug, energi og privatisering. Midlerne administreres af Kommissionen gennem en særlig enhed (PHARE Operational Service). Der er nedsat en forvaltningskomité med repræsentanter for medlemslandene til at rådgive Kommissionen. Procedurene for støttetildeling følger i vidt omfang dem, der gælder for EFs bistand til udviklingslandene. Især bør fremhæves, at kun projekter, som modtagerlandet anmoder om, vil blive taget i betragtning, og at projekter over en vis størrelse vil blive udbudt i licitation.

I december 1992 blev der vedtaget nye retningslinjer for PHARE-bistanden, der muliggør flerårige bevillinger, øget bistand til udstyrsleverancer, strengere krav om markedsøkonomisk og demokratisk udvikling samt øget vægt på en hurtigere og mere effektiv anvendelse af PHARE-midlerne.

Danske virksomheder og offentlige institutioner har aktivt deltaget i en lang række PHARE-projekter indenfor en bred kreds af sektorer. Den bilaterale danske øststøtte har været et nyttigt bidrag til at få adgang til leverancer til de internationalt finansierede projekter. Der er nu øget mulighed for at anvende EF-midler til at styrke EF-medlemslandenes indsats bl.a. i form af medfinansiering af projekter. Den danske returprocent fra PHARE-midlerne er på ca. 6 pct., hvilket skal sammenholdes med den ovennævnte indbetalingsprocent på ca. 2. Dette gode resultat kan kun forventes opretholdt i kraft af national bistand inden for en bred vifte af sektorer, der matcher de sektorer, der finansieres internationalt.

A.1.2. Den Europæiske Investeringsbank

Det blev i november 1989 besluttet, at Fællesskabet, gennem Den Europæiske Investeringsbank, kan påtage sig at garantere lån for i alt op til 1 mia. ECU for projekter i Polen og Ungarn på Investeringsbankens sædvanlige betingelser. I maj 1991 vedtog budgetmyndigheden at udvide denne garanti til at omfatte de lån på i alt højst 700 mill. ECU, der ydes til det tidligere Tjekkoslaviet, Bulgarien og Rumænien.

Det er hensigten at iværksætte projekter inden for de vigtigste erhvervssektorer, herunder især energi, telekommunikation, transport og miljø.

A.1.3. TACIS - programmet for teknisk bistand til SNG og Georgien

EF har siden 1991 over sit budget ydet en betydelig økonomisk bistand til den tidligere Sovjetunion. I 1991 var bevillingen på godt 400 mill.ECU (mill, ecu), i 1992 på 450 mill.ECU og i 1993 vil der blive ydet 520 mill.ECU.

Den væsentligste andel af 1992-bistanden blev på forhånd fordelt til de enkelte lande i SNG. Rusland modtager langt den største andel af denne bistand, idet bevillinger i 1992 var på ca. 111 mill.ECU. Hertil kommer hovedparten af de bevillinger på godt 118 mill.ECU, der ikke på forhånd er opdelt på lande.

EFs bistand til Rusland har som hovedformål at finansiere rådgivningsydelser, der kan bidrage til at sikre økonomisk vækst ved udviklingen af en markedsøkonomi samt bidrage til en demokratisk udvikling.

Fordelingen af bistanden fastlægges hvert år ved en aftale om et landeprogram, der indgås mellem de russiske myndigheder og EF repræsenteret ved Kommissionen. Mere detaljerede programmer indgås for regionerne Moskva, Skt. Petersborg og Tuymen.

For 1993 er der endnu ikke aftalt noget landeprogram, men det forventes, at områderne energi, transport, fødevarer, uddannelse, omstrukturering af virksomheder og offentlig administration fortsat vil have høj prioritet fra russisk side.

Danske virksomheder og institutioner har været meget aktive ved gennemførelsen af projekter finansieret af EF-midlerne i SNG, og foreløbige opgørelser viser en betydelig dansk andel af leverancerne til disse EF-projekter.

A.1.4. TEMPUS, Europæisk Erhvervsuddannelsesinstitut

Kommissionen fremlagde i februar 1990 to forslag om uddannelsesbistand til de central- og østeuropæiske lande; Dels et forslag om etablering af et program for tværeuropæisk mobilitet inden for de videregående uddannelser (TEMPUS), og dels et forslag om oprettelse af et europæisk erhvervsuddannelsesinstitut. Begge forslag blev vedtaget d. 7-8. maj 1990 og er efterfølgende udvidet til at omfatte alle central- og østeuropæiske lande. Erhvervsuddannelsesinstituttet er dog endnu ikke operativt, fordi man blandt EF-landene endnu ikke er blevet enige om instituttets hjemsted. Begge initiativer er åbne for medvirken fra andre G-24-lande, fra private organisationer og virksomheder samt fra andre internationale organisationer.

A.2. Makroøkonomisk støtte

A.2.1. Det tidligere Sovjetunionen

I december 1990 traf Rådet beslutning om en lånegaranti på 500 mill.ECU over tre år for import af landbrugsvarer og fødevarer fra Fællesskabet og landene i Central- og Østeuropa til Sovjetunionen. Som følge af Sovjetunionens opløsning besluttede Rådet i begyndelsen af 1992, at lånegarantien udelukkende skulle komme Rusland til gode. Rusland har endnu ikke

trukket hele kreditbeløbet. For beløbet har Rusland hidtil anskaffet korn, ris, vegetabilsk olie, mælkepulver, oksekød, klæde, protein- og soyakoncentrat.

I december 1991 blev der truffet beslutning om at yde et mellemfristet lån på 1250 mill.ECU med en treårig løbetid til landene i den tidligere Sovjetunionen til indkøb af landbrugsvarer, levnedsmidler og medicinsk udstyr fra EF-landene og landene i Central- og Østeuropa (de såkaldte trekantsoperationer). Lånekreditte er fordelt således på de enkelte republikker:

Tabel 1. Lånekreditter til republikker i Central- og Østeuropa

Armenien	38 MECU (+ 30 MECU)
Aserbajdjan	.68 MECU
Georgien	.70 MECU
Hviderusland	102 MECU
Moldova	27 MECU
Kasakhstan	.55 MECU (- 30 MECU)
Kirgisistan	.32 MECU
Rusland	.499 MECU
Tadjikistan	.55 MECU
Turkmenistan	.45 MECU
Ukraine	.130 MECU
Usbekistan	.129 MECU

Med Kasakhstans accept er der i øvrigt siden sket en omfordeling af beløbene med 30 mill.ECU fra Kasakhstan til Armenien, som følge af den alvorlige fødevarer-situation i Armenien. Kasakhstan havde sidste år en udmærket høst, hvorfor landet ikke havde behov for at udnytte hele den tildelte kredit.

Der er indgået lånekontrakter med alle landene, men lånebeløbene er endnu ikke for alle landes vedkommende fuldt forbrugt. Det er de enkelte modtagerlande, der afgør, hvilke produkter der indkøbes under lånekreditte.

A.2.2. Central- og Østeuropa

EF har i 1990, 1991 og 1992 givet makroøkonomisk støtte til Østeuropa (ekskl. SNG) med henblik på at afhjælpe disse landes betalingsbalanceproblemer. EFs betalingsbalancestøtte er ydet som supplement til lån fra Den Internationale Valutafond (IMF). Formålet er, at sikre makroøkonomisk stabilitet og fremme mulighederne for strukturelle reformer i de berørte økonomier.

Omfanget af støtten og modtagerlandene fremgår af nedenstående tabel.

Tabel 2. Betalingsbalancelån til Østeuropa 1991 og 1992

Land	1990 Mio ECU	1991 Mio ECU	1992 Mio ECU
Albanien	-	-	70
Estland	-	-	40
Letland	-	-	80
Litauen	-	-	100
Bulgarien	-	290	110
Rumænien	-	375	-
Tjekkoslaviet	-	375	-
Ungarn	870	180	-
Ialt	870	1220	480

SNG og Georgien

Rådet besluttede i december 1990, at EF skulle yde en gavebistand på 250 mill.ECU i form af fødevarenødhjælp til landene i det tidligere Sovjetunionen. Fødevarerne er bl.a. blevet leveret fra EFs overskudslagre. Uddelingen af denne hjælp afsluttedes i løbet af 1992, idet der indtraf nogen forsinkelse i uddelingen som følge af de indre politiske forhold i den tidligere Sovjetunion.

Rusland

På Det europæiske Råd i Maastricht den 9. og 10. december 1991 udtrykte ministrene bekymring over den daværende kritiske fødevaresituation i Moskva og Skt. Petersborg og tilsluttede sig, at der skulle ydes humanitær fødevarerhjælp til befolkningen i de to byer. Kommissionen gennemførte herefter et hjælpeprogram, der bestod i salg på det almindelige marked af fødevarer (fra EFs overskudslagre) til et beløb på 200 mill.ECU, hvorefter provenuet blev anvendt til at hjælpe de mest trængende befolkningsgrupper. Provenuet blev indbetalt til fonde i de omfattede byer (kredsen blev udvidet til at omfatte flere byer end de to nævnte), der forestod fordelingen til de trængende, fx i form af gratis måltider. Kommissionen valgte denne løsning, bl.a. fordi de ikke-statslige organisationer manglede formidlingskapacitet, men også fordi man ønskede at støtte Jeltsin-regeringens økonomiske reformprogram og samtidig gerne ville undgå at destabilisere lokal

produktion, ligesom salget kunne lægge en dæmper på de drastiske prisstigninger, der fandt sted.

A.3. Nordiske støtteordninger

Inden for det nordiske samarbejde yder Danmark bidrag til en række initiativer over for Central- og Østeuropa.

Nogle aktiviteter indgår i Nordisk Ministerråds virksomhed og er finansieret over Nordisk Ministerråds budget. Andre aktiviteter er finansieret ved indbetalinger fra de nordiske lande.

Tabel 3. Danmarks bidrag

Mill.kr.	1990	1991	1992
Nordisk Ministerråds budget	2,5	3,2	8,0
NEFCO	11,0	11,0	11,4
BIP			24,8
Den Nordisk Investeringsbank - Projektinvesteringsslåneordning	-	-	-
I alt	13,5	14,2	44,2

A.3.1. Aktiviteter finansieret over Nordisk Ministerråd

Arbejdsprogram for Baltikum m.v.

Arbejdsprogrammet omfatter stipendieordninger, nordiske informationskontorer i de baltiske landes hovedstæder, samt en række konkrete samarbejdsprojekter. Der er tale om projektstøtte baseret på årlige bevillinger. Beløbet er skønsmæssigt anslået.

Nordisk Projekteksportfond (NoPEF)

Nordisk Projekteksportfonds (NoPEF) opgave er at bidrage til en styrkelse af nordisk erhvervslivs internationale konkurrenceevne ved eksport til bl.a. landene i CØ-Europa.

Dette sker hovedsageligt ved ydelse af tilskud til feasibility- og lønsomhedsstudier i forbindelse med konkrete projekter. Projekterne skal være af "nordisk interesse", hvilket indebærer, at mindst to nordiske lande skal være kommercielt interesserede i projektet. Fonden har i 1993 ca. 5,6 mill.DKK. til disposition til finansiel støtte til konkrete projekter, generelle

studier og projektidentifikation. Der kan bevilges bidrag, som dækker højest 50 pct. af omkostningerne. De bevilgede bidrag skal normalt tilbagebetales såfremt projekterne realiseres.

Nordisk Industrifond (Nordisk fond for teknologi og industriel udvikling)
 Nordisk Industrifond kan finansiere nordiske samarbejdsprojekter med op til 50 pct. af de totale omkostninger. Produkt- eller procesudvikling i virksomheder finansieres med lån. Til øvrige projekter gives tilskud.

Fonden kan give tilskud til nordiske samarbejdsaktiviteter, som har til formål at udvikle produkter eller processer for østeuropæiske markeder.

Fondens programmer koordineres med nationale programmer på områderne fødevareteknologi, lette konstruktioner, samt træ- og papirmasse.

A.3.2. **Det nordiske miljøfinansieringsselskab**

Det Nordiske Miljøfinansieringsselskab, NEFCO (Nordic Environment Finance Corporation) sigter særligt på at fremme investeringer af nordisk miljøinteresse i Central- og Østeuropa. NEFCO blev oprettet i 1990, foreløbig for perioden 1990-1995. Danmarks samlede bidrag for perioden 1990-1995 svarer til ca. 66,1 mill.kr.

NEFCO kan gennem aktietegning, lån eller garantier deltage i finansiering af investeringer af nordisk miljøinteresse i Polen, det tidligere Sovjetunionen, det tidligere Tjekkoslaviet og Ungarn.

Typiske projekter kan være:

- virksomheder, der producerer udstyr til fx røggasrensning og vandrensning eller måleinstrumenter,
- virksomheder, der satser på modernisering og vedligeholdelse af kraftværker eller forarbejdningsindustri,
- konsulentvirksomheder, der satser på planlægning af miljø-relaterede investeringer.

Projekter med stor miljøvirkning for Norden prioriteres højt.

Det forudsættes, at projekterne er teknisk gennemførlige og økonomisk lønsomme. Bidrag til forundersøgelser med hensyn til miljøprojekter i Østeuropa kan bevilges fx fra Den Nordiske Projektfond, NoPEF.

NEFCOs grundkapital udgør ca. 40 mill. ECU. Selskabet er oprettet for en forsøgsperiode på seks år. Den Nordiske Investeringsbank (NIB) i Helsingfors varetager sekretariatsopgaverne for NEFCO.

A.3.3. Baltisk Investerings Program (BIP)

Det Baltiske Investerings Program som løber i perioden 1992-1995 er opstillet i fællesnordisk regi på grundlag af en aftale mellem de nordiske og baltiske lande. Danmarks samlede bidrag for perioden 1992-1994 er på 74,2 mill.kr. i tilskud og kapitalindskud samt 49,1 mill.kr. i garantier. Det Baltiske Investerings Program består af følgende aktiviteter:

Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling (EBRD); Baltisk Investeringsfond

De nordiske lande har oprettet en fond på 30 mill.ECU, som administreres af Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling. Formålet med fonden er, at give lån og garantier samt at stille risikovillig kapital til rådighed for små og mellemstore virksomheder i de baltiske lande. EBRD vil co-finansiere aktiviteterne 100 pct. med egne midler. Der er ikke specielle krav om, at nordiske virksomheder skal være involveret i projekterne.

Lån og garantier samt risikokapital ydes efter sædvanlige bankmæssige vurderinger, og lån ydes uden rentesubventioner. Løbetiden vil afhænge af det konkrete projekt.

EBRD har også for en periode frem til 1995 fået stillet 5 mill.ECU til rådighed for teknisk assistance i forbindelse med bl.a. investeringsprojekter, privatiseringer og til etablering af virksomhedsrådgivning (Business Advisory Service) i de tre baltiske lande.

Den Nordiske Investeringsbank (NIB) har mod 100 pct. garanti fra de nordiske lande mulighed for, indenfor en ramme på 30 mill.ECU, at give lån og garantier til finansiering af investeringer i små og mellemstore virksomheder i de baltiske lande, uanset at disse lande ikke er kreditværdige.

Lån og garantier til de enkelte projekter skal gennemgå sædvanlig bankmæssig kreditvurdering. Lån ydes uden rentesubventioner, normalt med en løbetid på mellem 2 og 7 år.

Projekter, der finansieres under denne ordning, skal være af nordisk interesse.

Den Nordiske Investeringsbank har for en periode frem til 1995 også fået stillet 5 mill.ECU til rådighed. Midlerne skal anvendes til teknisk bistand til tre nationale investeringsbanker i de baltiske lande.

Nordisk Projekteksportfond (NoPEF); Fond til fremme af samarbejde mellem nordiske og baltiske virksomheder

Nordisk Projekteksportfond har for en periode frem til medio 1995 fået stillet i alt 5 mill.ECU til rådighed for at fremme samarbejdet mellem nordiske og baltiske virksomheder, specielt med henblik på støtte i pre-investeringsfasen og vedrørende identifikation af projekter.

Støtte til præ-investeringsfasen gives til udvikling af forretningsplaner og samarbejdsaftaler, der involverer overførsel af teknologi, aftaler om licenser og ledelses- og marketing know-how. Endvidere kan støtte ydes til privatiseringer og omstruktureringer af baltiske virksomheder samt til lønsomhedsstudier vedrørende joint ventures og investeringsprojekter.

Støtte gives i form af rentefri lån på op til 60 pct. af omkostningerne. Såfremt det pågældende projekt gennemføres vil lånet blive konverteret til gave, og der kan søges om finansiering af yderligere 40 pct. af omkostningerne. Under visse omstændigheder kan lån til ikke-gennemførte projekter også konverteres til gave.

Vedrørende projektidentifikation vil NoPEF selv igangsætte initiativer til identifikation af mulige projekter ved hjælp af konsulenter, repræsentanter for erhvervslivet i de nordiske lande og i samarbejde med baltiske myndigheder og virksomheder.

A.3.4. Den Nordiske Investeringsbank (NIB) ; Projektinvesteringslåneordning (PIL)

Nordisk Investeringsbanks Projektinvesteringslåneordning (PIL-ordningen) yder lån til kreditværdige stater, myndigheder og virksomheder, bl.a. i Central- og Østeuropa, til finansiering af investeringsprojekter af nordisk interesse.

Lån kan ydes til finansiering af bl.a. **infrastrukturinvesteringer**, anlægskapital, renter i byggeperioden og uddannelsesomkostninger.

De nordiske projektinvesteringslån ydes i lighed med Verdensbankens og de regionale udviklingsbankers tilsvarende lån på bankmæssige vilkår og uden rentesubventioner.

Rammen for ydelse af projektinvesteringslån udgør pr. 1. januar 1993 1 mia. SDR eller ca. 8,3 mia. DKK.

A.4. Øvrige multilaterale foranstaltninger

A.4.1. Bankstabiliseringsfond

Forhandlingerne om aftalen vedrørende oprettelsen af EBRD afsluttedes i april 1990, og i april 1991 blev banken etableret af alle OECD-landene, de central- og østeuropæiske lande, Sovjetunionen samt Cypern, Israel, Liechtenstein, Malta, Marokko, Mexico, Sydkorea og Egypten samt Det Europæiske Fællesskab og Den Europæiske Investeringsbank. Siden undertegnelsen af EBRD-aftalen er Albanien, Estland, Litauen og Letland blevet medlemmer, og det tjekkoslovakiske medlemskab overtages snarligt af henholdsvis Den tjekkiske Republik og Den slovakiske Republik.

Senere er de tidligere sovjetrepublikker blev optaget som individuelle medlemmer af Banken ligesom Kroatien og Slovenien. Makedonien er på vej.

EBRDs formål er at bidrage til fremskridt og genopbygning i de central- og østeuropæiske lande ved at støtte disse landes overgang til åbne markedsorienterede økonomier og ved at fremme privat initiativ og foretagsomhed. Bankens virkemidler hertil er lån, garantier for lån og tegning af aktiekapital i private virksomheder i de pågældende lande. Banken vil også kunne yde lån direkte til offentlige myndigheder herunder statsejede virksomheder.

Banken har endvidere mulighed for at yde faglig bistand og rådgivning til forberedelse, finansiering og gennemførelse af konkrete projekter.

EBRDs finansielle grundlag er en aktiekapital på 10 mia. ECU, som tegnes af medlemslandene samt EF og EIB. Danmarks andel i EBRD er 1,2 pct., ca. 950 mill.kr. De årlige indbetalinger i årene 1991-95 vil være ca. 57 mill.

Finansieringen af Bankens operationelle aktiviteter sker (ud over ved de kontant indbetalte beløb) - som i andre udviklingsbanker - ved, at EBRD med sikkerhed i medlemslandenes garantitilsagn optager lån på de internationale kapitalmarkeder. Ved videreudlån opkræves renter og gebyrer, der ligger lidt over Bankens egne oplåningsomkostninger, således at den opnår indtægter, der skal anvendes til finansiering af Bankens administration og til opbygning af reserver.

Medlemslandenes daglige indflydelse på EBRDs virksomhed ligger i hænderne på bestyrelsen (Board of Directors). Bestyrelsen består af 23 medlemmer, hvoraf EF-landene besætter 9 poster, og EF som sådan og EIB besætter hver 1 post.

Miljøhensynet har i EBRDaftalen fået en markant placering, idet det fastslås, at Banken i alle sine aktiviteter skal fremme en miljømæssig sund og bæredygtig udvikling. Det påhviler også Banken at udarbejde en årlig rapport om, hvorledes den har opfyldt sine forpligtelser på miljøområdet.

Danmark besluttede i juli 1992 at deltage i en såkaldt cooperation-fond, som kan finansiere dansk teknisk bistand i forbindelse med bankens projekter og stillede 12 mill.kr. til rådighed fra østlandepuljen til anvendelse til indkøb af først og fremmest dansk rådgivning.

Banken havde ved udgangen af marts måned i år udbetalt ca. 200 mill. ECU af de samlede bevillinger. Banken forventer, at der i løbet af 1993 vil blive udbetalt i alt ca. 800 mill. ECU, hvilket er en betydelig stigning i forhold til udbetalingerne i 1992.

Det bør i den forbindelse tilføjes, at banken den 22. april 1993 havde godkendt 90 projekter til en samlet værdi af 2.2 mia. ECU, og at banken - da dens midler fungerer som delfinansiering - derudover har formået at mobilisere ca. 8 mia. ECU til projekter i de tidligere øst-blok lande. Banken har endvidere - som et led i forundersøgelserne af disse og kommende projekter - bevilget 101 mill. ECU ud af de ca. 107 mill. ECU den p.t. har til rådighed til teknisk assistance.

Årsagerne til, at der hidtil kun er allokeret ca. 200 mill. ECU er flere, men af hovedgrunde kan nævnes at udbetalinger til infrastrukturprojekter i den statslige sektor tager lang tid, da udbetalingen følger implementeringen af projekterne. Denne implementering forløber over flere år.

Internationale licitationer tager lang tid at gennemføre og er specielt vanskelige på grund af de detaljerede krav, der stilles af banken til ansøgernes dokumenter. Den manglende erfaring med licitationer i ansøgerlandene spiller også en stor rolle.

For de store, tidligere statslige virksomheder gælder, at privatiseringen foregår i et langsommere tempo end oprindeligt forudset, ligesom en række juridiske aspekter endnu ikke er klarlagt, specielt ejendomsretten til jord. De juridiske uklarheder har også stor indflydelse på private investorers investeringstilsagn til små og mellemstore virksomheder, og generelt har den internationale lavkonjunktur betydet, at tilsagn om private investeringer er blevet sværere at opnå, og at en del kontrakter, hvori EBRD er involveret, er under genforhandling.

A.4.2. Verdensbanken

Verdensbanken, The International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), har blandt sine omkring 150 medlemslande efterhånden også alle de central- og østeuropæiske lande inkl. Rusland og de tidligere sovjetrepublikker.

Verdensbankens projektf finansiering i østlandene, som i IBRDs 1992 finansår udgjorde 14 pct. af bankens långivning, foregår på kommercielle vilkår, hvilket dog indebærer noget lavere renter end hvad der ville være tilfældet på det private kapitalmarked. Omkring 75 pct. af Verdensbankens samlede udlån er traditionelle projektlån dvs. lån, som går til gennemførelse af konkrete investeringsprojekter.

Hovedparten af udbetalingerne på Verdensbankens projektlån går til udstyrsleverancer (ca. 70 pct.), og entreprenørarbejder (ca. 24 pct.), medens rådgivningsydelserne tegner sig for omkring 6 pct.

Verdensbankens aktiviteter indebærer ikke for øjeblikket danske særbidrag.

A.4.3. Trustfonde

I forbindelse med Danmarks øststøtte er, i en række internationale organisationer enten oprettet eller under oprettelse, trustfonde med særligt henblik på at begunstige dansk støtte til de central- og østeuropæiske lande til forberedelse af større, konkrete projekter. Disse trustfonde omfatter følgende:

European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)

Der er indgået en aftale med EBRD om en fond på 11,9 mill. DKK (1,5 mill.ECU) til oprettelse af en trustfond (Danish Technical Assistance Cooperation Fund, DTACF) under Øst-banken (EBRD), foreløbig for en toårig periode.

Midlerne skal anvendes til finansiering af tjenesteydelser som faglig bistand og rådgivning i forbindelse med forberedelse, vurdering og overvågning af EBRD-finansierede projekter. De overvejes i udstrakt grad bundet til indkøb af ydelser hos konsulenter eller virksomheder registreret i Danmark. En mindre del af midlerne vil kunne anvendes til køb af serviceydelser leveret af lokale konsulenter.

I anvendelsen af midlerne skal EBRD geografisk prioritere landene omkring Østersøen og prioritere sektorerne landbrug, fødevaredistribution og -behandling, miljø, energi, uddannelse, transport, infrastruktur og telekommunikation.

Verdensbanken

Til oprettelse af en trustfond under Verdensbanken planlægges, ligeledes for en toårig periode, at anvende 5 mill.DKK til fordel for de central- og østeuropæiske lande.

De midler, der fra dansk side stilles til rådighed for trustfonden, skal anvendes til finansiering af rådgivning fra danske firmaer i forbindelse med projekter, der er finansieret af Verdensbanken. Hovedparten af midlerne skal anvendes til danske virksomheders deltagelse i undersøgelsesopgaver, men kan også anvendes til større opgaver, herunder feasibility studier.

Oprettelsen af denne trustfond har bl.a. til formål at styrke danske virksomheders adgang til leverancer til Verdensbankens projekter og at understøtte overordnede prioritetsområder i Danmarks bistand til Central- og Østeuropa.

United Nations Development Programme (UNDP)

Endelig er det under overvejelse, at Danmark anvender 5 mill.DKK til et bidrag til en trustfond under UNDP til fordel for de baltiske lande.

Et sådant bidrag fra Danmark til trustfonden forventes at øge dansk erhvervslivs muligheder for at blive inddraget i opgaver i de baltiske lande

i UNDP-regi og samtidig fremme adgangen for danske rådgivningsydelser til projekter finansieret af øvrige, bilaterale og multilaterale midler.

IFC Fund

Der er ligeledes oprettet en trustfund til fordel for IFC, International Finance Corporation, er ligeledes under oprettelse.

A.5. Koordinering af den internationale indsats

Der finder i et vist omfang international koordinering sted af øststøtten.

Da den vestlige bistand til reformerne startede i 1989 med bistanden til Polen og Ungarn anmodede G-7 landene EF-kommissionen om at forestå en international koordinering mellem de 24 OECD-landes indsats. Denne koordinering, som nu omfatter alle *lande i central- og østeuropa*, men ikke landene på den tidligere Sovjetunions territorium, finder sted i den såkaldte G-24 gruppe, som mødes under EF-Kommissionens forsæde i Bruxelles.- Der er altså ikke tale om et OECD-forum, selv om det er OECD-landene, som deltager udover diverse internationale organisationer og finansielle institutioner.

Møderne foregår undtagelsesvis på ministerniveau. Herudover har man hidtil haft emneopdelte arbejdsgrupper (for fx makroøkonomisk støtte, miljø, undervisning, fødevarestøtte og landbrug, sociale forhold m.v.). Disse arbejdsgrupper er stort set nu afskaffede og erstattet med et mere intensivt samarbejde i modtagerlandenes hovedstæder. Der opretholdes dog fortsat en arbejdsgruppe for makroøkonomisk samarbejde. EF-kommissionen har nedsat et sekretariat for koordinationen, som bl.a. udarbejder "scoreboards" over statiske oplysninger om bistanden i samarbejde med OECD. Der er endvidere udstationeret medarbejdere aflønnet af EF til de enkelte modtagerlande.

G-24-samarbejdets hovedfunktion har været, at virke som katalysator for fortsat øststøtte og at henlede opmærksomheden på landegrupper med særlige problemer som fx de baltiske lande og Albanien. Herudover anvendes bl.a. G-24 samarbejdet som et instrument for at sikre, at lande uden for EF påtager sig deres andel af byrden.

For *SNG-landene* m.v. foregår en international koordinering nu gennem såkaldte konsultative landegrupper for hvert enkelt SNG-land under Verdensbankens ledelse. Denne koordinering har afløst de tre konferencer

om bistand til det tidligere Sovjetunionen, som fandt sted i 1992 i henholdsvis Washington, Lissabon og Tokyo.

På nordisk plan er etableret en koordination af østbistanden gennem regelmæssige møder på embedsmandsplan.

