

Venstres dødsliste for dansk u-landsbistand

Policy Advice
Maj 2015

Hvis meningsmålingerne holder, vil der efter folketingsvalget være et politisk flertal - bestående af Venstre, Liberal Alliance og Dansk Folkeparti - for at reducere dansk u-landsbistand med 2,6 mia. kr., svarende til 0,7 procent af bruttonationalindkomsten (Venstres FL2015 udspil). I blå blok er det kun de Konservative, som ønsker at fastholde u-landsbistanden på 0,8 procent af BNI. De Konservatives krav til finansloven for 2015 var således besparelser på 834 mio. kr.

Venstre har ikke ønsket at konkretisere, hvilke projekter og programmer, der får sparekniven, men henviser til en hemmeligholdt dødsliste, som Udenrigsministeriet udarbejdede i efteråret 2014 i forbindelse med SR-regeringens forslag om besparelser for 2,5 mia. kroner på u-landsbistanden grundet øgede asyludgifter. SR-regeringen indgik imidlertid en aftale med SF og Enhedslisten og dødslisten blev aldrig realiseret.

Policy Advice vil i dette notat forsøge at give et bud på Venstres dødsliste for dansk udviklingsbistand - altså hvilke projekter og programmer der skal lukkes eller reduceres i forbindelse med udmøntningen af finansloven for 2016. Notatet bygger hovedsageligt på tilsagn fra finanslovsaftalen for 2015 og der må derfor tages forbehold for justeringer herunder underforbrug, inflation og valutakursændringer.

En reduktion på 2,6 mia. kr. svarer til en reduktion på omkring 16 procent af Danmarks samlede udviklingsbistand, som forventes at være på 16.432 mio. kr. i 2016. En reduktion i denne størrelsesorden vanskeliggøres ved, at hovedparten af den danske udviklingsbistand er fastlagt mange år ud i fremtiden i form af langsigtede aftaler og partnerskaber med regeringer, offentlige myndigheder og organisationer både i Danmark og internationalt.

Samtidig gives store dele af dansk udviklingsbistand som tilsagnsbevillinger, hvilket betyder at udbetalingerne budgetteres på tilsagnstidspunktet, selvom de dækker en længere årrække. Dette giver store årlige udsving i udbetalingerne til de enkelte landeprogrammer på finansloven og det er derfor tilfældigt, hvilke landeprogrammer der kan frigøre store økonomiske midler i et givent finanslovsår. Som det fremgår af denne analyse, er det særligt Burkina Faso, Ghana, Mozambique og Zimbabwe, hvor der kan findes markante reduktioner i 2016, hvorimod landeprogrammerne i Bolivia og Tanzania ikke kan frigøre besparelser af betydning.

Venstre vil sandsynligvis benytte sig af 'grønthøstermetoden', hvor forskellige områder udsættes for procentvist lige store besparelser. Denne metode blev brugt flittigt af VK-regeringen i 2002, hvor bl.a. bidragene til de folkelige organisationer blev reduceret med 10 procent. Vi har i denne analyse valgt at bruge samme fremgangsmåde indenfor den multilaterale bistand og en række af de tematiske områder. Men Venstre kan naturligvis

vælge at stoppe støtten helt til udvalgte organisationer og områder og de specifikke besparelser kan derfor falde anderledes ud. Det overordnede billede vil dog være det samme. Næsten alle hjørner af dansk udviklingsbistand vil blive berørt.

De svære bilaterale besparelser

Danmark fokuserer hovedsageligt den bilaterale udviklingsbistand på 20 prioritetslande samt regionale programmer med en klar hovedvægt på Afrika. En række af Danmarks bilaterale landeprogrammer må forventes at forblive uberørte af besparelserne grundet deres særlige politiske og sikkerhedsmæssige bevågenhed. Dette gælder f.eks. Afghanistan, Myanmar, Mali, Nepal, Pakistan, Palæstina og Somalia. Herudover vil prioritetslande med stærke danske erhvervsinteresser med al sandsynlighed undgå markante reduktioner, dette gælder f.eks. Bangladesh, Indonesien og Kenya.

Lukningen af landeprogrammet og ambassaden i Bolivia må anses for rimelig sikker. Venstre var allerede i gang med at udfase støtten til Bolivia, da VK-regeringen mistede regeringsmagten i efteråret 2011. Bolivia fik i 2014 en tilsagnsbevilling på 399 mio. kr., og vil i perioden 2016-18 kun modtage 3 mio. kr. årligt.

En reduktion af bevillingerne i Tanzania må ligeledes anses for sandsynlig. Venstres udviklingsordfører Jakob Ellemann-Jensen (V) udtalte i april måned til Berlingske, at Tanzania var et eksempel på de lande, som Danmark har støttet med to cifrede milliardbeløb uden nævneværdige resultater. Tanzania fik i 2014-15 tilsagnsbevillinger for 1.010 mio. kr. og vil i årene 2016-18 kun modtage 5 mio. kr. årligt.

Bolivia og Tanzania vil derfor ikke kunne levere de ønskede nedskæringer. Det samme gælder lukninger eller reduktioner af den danske indsats i Etiopien (5 mio.), Indonesien (0 mio.), Kenya (5 mio.), Niger (0 mio.) og Pakistan (0 mio.), som ikke frigør nævneværdige tilsagnsbevillinger på finansloven for 2016.

Derimod er der lidt mere at hente i det regionale program for Latinamerika, som efter planen modtager en tilsagnsbevilling på 128 mio. kr. i 2016. En lukning af landeprogrammet i Bolivia og det regionale program for Latinamerika vil samlet frigøre 131 mio. kr. i 2016.

Afrika er i farezonen

Venstres dødsliste kommer derfor ikke uden om en række afrikanske lande med store tilsagnsbevillinger, herunder Burkina Faso, Ghana, Mozambique og Zimbabwe som tilsammen modtager tilsagnsbevillinger på hhv. 2.070 mio. kr. i 2016 og 1.960 mio. kr. i 2017. Ligeledes vil en lukning af landeprogrammet i Niger på sigt frigøre tilsagnsbevillinger på 360 mio. kr. i 2017.

Venstre kan derfor vælge at lukke landeprogrammet og ambassaden i Zimbabwe med begrundelse i den politiske udvikling, en hurtigere udfasning i Ghana som alligevel er planlagt til udfasning over de kommende år samt en halvering i støtten til Burkina Faso og Mozambique, som sandsynligvis tilhører gruppen af lande som ifølge Venstre har modtaget dansk bistand i snart 40 år uden nævneværdige resultater. Dette giver en samlet besparelse på 1.387 mio. kr. i 2016 og en yderligere besparelser på 1.382 mio. kr. i 2017. Sammenlagt

med lukningen af Bolivia og det regionale program for Latinamerika giver det en reduktion af Danmarks bilaterale bistand på 1.513 mio. kr. i 2016.

TABEL 1; Oversigt over væsentlige bilaterale tilsagn I perioden 2014-2017:

Lande	2014	2015	2016	2017
Bolivia	399	3	3	3
Burkina Faso	40	5	970	5
Ghana	705	225	305	205
Mozambique	385	95	395	1.150
Niger	2	0	0	360
Sydsudan	5	5	300	0
Tanzania	755	255	5	5
Uganda	505	5	105	5
Zimbabwe	175	100	400	600
Latinamerika	399	3	128	3
I alt	3.370	696	2.611	2.336

Oversigten over Danmarks bilaterale tilsagn i perioden 2014-2017 understreger med al tydelighed, at Venstre ikke kan undgå nedskæringer af landeprogrammer i Afrika, som samlet udgør på 2.502 mio. kr. i 2016. Venstre kan derfor heller ikke på kort sigt efterleve sin egen målsætning, om en gradvis øgning af bistanden til Afrika til trods for en lavere udviklingsbistand (Venstres udspil til FL2014). Tværtimod vil det sandsynligvis tage adskillige år at genoprette besparelserne og dermed udviklingsbistanden til Afrika til det nuværende niveau, som svarer til 16 procent af Danmarks samlede bistand.

Venstres bilaterale regnestykke (2016);

En lukning af landeprogrammerne i Zimbabwe og Bolivia, en hurtigere udfasning i Ghana, en halvering i støtten til Burkina Faso og Mozambique samt lukning af det regionale program for Latinamerika giver en samlet reduktion på 1.513 mio. kr. i 2016 og Venstre mangler derfor forsat at finde 1.087 mio. kr. for at nå sit reduktionsmål.

Multilateral bistand reduceres

Da Venstre ikke udelukkende vil kunne finde de nødvendige besparelser indenfor budgettet af bilateral bistand, vil en række internationale og regionale organisationer, banker og udviklingsfonde sandsynligvis også blive berørt. Danmark er dog bundet af internationale forpligtelser og traktater, som ikke kan reduceres, herunder FNs fredsbevarende operationer og Danmarks bidrag til den Europæiske Union (EU).

Vi har illustrativt valgt at koncentrere besparelserne omkring en række FN organisationer, som også blev berørt af VK-regeringens besparelser i 2002. Dette indebærer at der - ligesom i 2002 - ikke vil være besparelser på Verdensbanken og de regionale udviklingsbanker, som til sammen forventes at modtage mere end 1 mia. kr. i 2016.

TABEL 2; sammenligning af VK-regeringens multilaterale besparelser i 2002 og Venstres besparelser i 2016.

	VK besparelser 2002	Tilsagn 2016	25 procent reduktion 2016
ILO	12 mio.	50 mio.	12,5 mio.

IPPF	28 mio.	85 mio.	21,2 mio.
UNDP	50 mio.	390 mio.	97,5 mio.
UNICEF	10 mio.	10 mio.	2,5 mio.
UNFPA	30 mio.	252 mio.	63,0 mio.
UNIDO	5 mio.	5,9 mio.	1,5 mio.
UNESCO	20 mio.	0 mio.	0 mio.
UNRWA	10 mio.	90 mio.	22,5 mio.
UNHCR	15 mio.	160 mio.	40 mio.
WHO	10 mio.	60 mio.	15 mio.
WFP	40 mio.	210 mio.	52,5 mio.
I alt	218 mio.	1.312,9 mio.	328,2 mio.

Venstre ønsker en løbende evaluering af den multilaterale bistand og en større fleksibilitet til at flytte bistanden derhen, hvor den er mest effektiv og bedst understøtter de danske prioriteter og værdier. Det er derfor sandsynligt, at Venstre vil fjerne støtten til specifikke organisationer og dermed mindske den procentvise reduktion af de øvrige organisationer. Den konkrete udmøntning af de multilaterale besparelser vil derfor afhænge af prioritetsområderne i Venstres kommende regeringsgrundlag.

Venstres multilaterale regnestykke (2016);

En reduktion på 25 procent af de valgte 11 multilaterale organisationer giver en samlet besparelser på 328,2 mio. kr. og Venstre mangler derfor forsat at finde 758,8 mio. kr. for at nå sit reduktionsmål.

Tematiske besparelser

Til trods for markante besparelser på både den bilaterale og multilaterale udviklingsbistand mangler Venstre forsat 758,8 mio. kr. for at kunne efterleve deres målsætning. Venstre er derfor også nødt til at reducere støtten til en række tematiske områder, som også blev hårdt ramt af VK-regeringens nedskæringer i 2002, f.eks. miljøbistanden, som blev næsten halveret (reduceret med 578 mio. kr.). Vi har dog valgt at undtage den humanitære bistand for besparelser i lyset af den helt ekstraordinære humanitære situation med markant flere flygtninge, internt fordrevne og naturkatastrofer.

TABEL 3; Centrale tematiske udgiftsområder på FL 2016

Kategori	Tilsagn FL 2016	Reduktion 24 procent
Administration (FL 06.11.01.20)	797 mio.	191,3 mio.
Miljø- og klimabistand	331 mio.	79,4 mio.
NGO-bistanden	1.103 mio.	264,7 mio.
Udviklingsforskning og oplysning	507 mio.	121,7 mio.
Naboskabsprogrammet	200 mio.	48,0 mio.
Freds- og Stabiliseringsfonden	205 mio.	49,2 mio.
Samlet	3.143 mio.	754,3 mio.

Det vil endnu engang kræve betydelige reduktioner efter grønthøstermetoden på omkring 24 procent af miljø- og klimabistanden, NGO-bistanden, støtten til udviklingsforskning og oplysning, naboskabsprogrammet samt Freds- og Stabiliseringsfonden for at finde de nødvendige besparelser på omkring 750 mio. kr.

Dermed vil besparelserne ramme alle væsentlige hjørner af dansk udviklingsbistand og der vil kun være enkelte undtagelser på Venstres dødsliste. Udenrigsministeriets administration af udviklingsbistanden går heller ikke fri, selvom den i forvejen har været hårdt ramt af administrative besparelser. SRSF-regeringen reducerede lønmidlerne i Udenrigsministeriet med omkring 10 procent i perioden 2011-2013, mens VK-regeringen reducerede Udenrigsministeriet administrationsomkostninger med 25 procent i perioden 2001-2004.

Venstres tematiske regnestykke (2016);

En besparelser på 24 procent af miljø- og klimabistanden, NGO-bistanden, støtten til udviklingsforskning og oplysning, naboskabsprogrammet samt Freds- og Stabiliseringsfonden giver en samlet besparelse på 754,3 mio. kr.

Store menneskelige konsekvenser

Policy Advice har i dette notat forsøgt at give et bud på Venstres dødsliste for dansk udviklingsbistand i forbindelse med udmøntningen af finansloven for 2016. Analysen er bestemt ikke ment som et inspirationskatalog for en kommende Venstre regering - men snarere en advarsel om, hvor markante og voldsomme nedskæringer, vi må forvente, hvis Venstre får politisk flertal til at reducere u-landsbistanden med 2,6 mia. kr.

Venstres samlede regnestykke (2016);

Bilateral bistand	1.513 mio. kr.
Multilateral bistand	328,2 mio. kr.
Tematiske områder	754,3 mio. kr.
Samlet besparelse	2.595,5 mio. kr.

Men Venstres dødsliste risikerer at blive endnu mere omfattende. Udgifterne til modtagelse af flygtninge og asylansøgere i Danmark forventes nemlig at stige markant i de kommende år. I 2015 er der afsat 2.496 mio. kr. til modtagelse af flygtninge og asylansøgere i Danmark. Dette er en voldsom stigning i forhold til de foregående år, hvor udgifterne gennemsnitligt kun var på 657,7 mio. kr. i perioden 2008-2013. Regeringen har ingen officielle fremskrivninger for asyludgifterne i 2016. Men i værste fald vil Venstre skulle finde yderligere markante besparelser og dermed lukke flere landeprogrammer samt gennemføre større reduktioner af både den multilaterale og tematiske udviklingsbistand.

Venstres spareøvelse vil være den største enkeltstående besparelse af dansk udviklingsbistand nogensinde og vil uundgåeligt have store menneskelige konsekvenser for verdens fattigste. Det er sandsynligvis derfor, at Venstre ikke ønsker at sætte navne på de specifikke lande og organisationer som vil blive berørt af besparelserne. Venstres endelige dødsliste vil først blive offentliggjort efter valget.