

20/2016

STATSREVISORERNE
RIGSREVISIONEN



Rigsrevisionens beretning om

Danmarks anvendelse og opgørelse af udviklings- bistanden

afgivet til Folketinget med Statsrevisorernes bemærkninger



1849
147.281
237
1976
114.6
22.480
908

20 /
2016

Beretning om Danmarks anvendelse og opgørelse af udviklingsbistanden

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2017

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Udenrigsministeren, finansministeren og udlændinge- og integrationsministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i oktober 2017.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorernes eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorernes Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2016, som afgives i februar 2018.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Telefon: 33 37 59 87
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Rosendahls Lager og Logistik
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls.dk
Hjemmeside: www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN 978-87-7434-525-1

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM DANMARKS ANVENDELSE OG OPGØRELSE AF UDVIKLINGSBISTANDEN

Statsrevisorerne har anmodet om denne undersøgelse af, om de ansvarlige ministerier sikrer, at de flygtningerelaterede udgifter, der medregnes som udviklingsbistand, afholdes i overensstemmelse med internationale retningslinjer, bl.a. OECD's DAC-direktiv. Statsrevisorerne har endvidere anmodet om en undersøgelse af, hvordan regler og praksis for finansiering af flygtningerelaterede udgifter påvirker udviklingsbistanden.

De internationale retningslinjer for opgørelse af udviklingsbistand er fastsat af OECD. OECD's komité for udviklingsbistand (DAC) har udformet et direktiv, hvori det er fastsat, at en del af medlemslandenes flygtningerelaterede udgifter kan medregnes som udviklingsbistand.

Statsrevisorerne konstaterer dog, at DAC-direktivet på nogle områder er så overordnet, at OECD's medlemslande selv må fortolke, hvilke flygtningerelaterede udgifter der kan medregnes som udviklingsbistand. Det er fx ikke muligt at vurdere, om postasyludgifter, udgifter til afviste asylansøgere og udgifter til Udlændingestyrelsens og Flygtningenævnets sagsbehandling bør medregnes.

Statsrevisorerne konstaterer på basis af den betydelige usikkerhed om OECD-kriterierne og om antallet af flygtninge, at de ansvarlige ministerier har en tilfredsstillende forvaltning af Danmarks udviklingsbistand i relation til flygtningerelaterede udgifter, der medregnes som udviklingsbistand.

Statsrevisorerne konstaterer, at Udenrigsministeriet trods usikkerhed om størrelsen af de flygtningerelaterede udgifter har sikret en tilfredsstillende forudsigelighed i udviklingsbistanden i forhold til udsving i 2015 og 2016. Statsrevisorerne konstaterer dog samtidig, at der i 2016 skulle have været givet tilsagn for yderligere ca. 1 mia. kr., hvis målsætningen om at give tilsagn for 0,71 % af BNI skulle have været opnået.

Den generelle usikkerhed om antallet af flygtninge kan dog medføre større usikkerhed om størrelsen af udviklingsbistanden og dermed medføre mindre forudsigelighed i udviklingsbistanden. Dermed er der risiko for, at Danmark fremadrettet ikke lever op til FN's målsætning om at give min. 0,7 % af BNI i udviklingsbistand.

STATSREVISORERNE,
den 14. juni 2017

Peder Larsen
Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Søren Gade
Henrik Sass Larsen
Villum Christensen

Statsrevisorerne finder det relevant, at Udenrigsministeriet har implementeret en ny model for beregning af udviklingsbistand og flygtningerelaterede udgifter, som vil styrke forudsigeligheden.

Statsrevisorerne konstaterer, at de flygtningerelaterede udgifter i 2016 udgjorde ca. 20 % af Danmarks udviklingsbistand. Statsrevisorerne finder, at det er vigtigt med åbenhed om anvendelsen af Danmarks samlede udviklingsbistand, herunder også de flygtningerelaterede udgifter.

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	3
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning	4
2. Danmarks opgørelse af flygtningerelaterede udgifter	7
2.1. Opgørelse af flygtningerelaterede udgifter	8
3. Danmarks udviklingsbistand	27
3.1. Udenrigsministeriets udviklingsbistand	28
Bilag 1. Statsrevisorernes anmodning	38
Bilag 2. Metodisk tilgang	39
Bilag 3. Ansvarlige ministre i undersøgelsesperioden	43
Bilag 4. Ordliste	44

Undersøgelsen er en statsrevisoranmodning, og Rigsrevisionen afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionen har revideret regnskaberne efter § 2, stk. 1, nr. 1, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 6. Udenrigsministeriet, § 10. Finansministeriet og § 14. Udlændinge- og Integrationsministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været 33 ministre, som har været ansvarlige for dele af undersøgelsens genstandsfelt, jf. bilag 3. De nuværende ansvarlige ministre er:

Finansministeriet:

Kristian Jensen: november 2016-

Udlændinge- og Integrationsministeriet:

Inger Støjberg: juni 2015 -

Udenrigsministeriet:

Anders Samuelsen (udenrigsminister): november 2016 -

Ulla Tørnæs (udviklingsminister): november 2016 -

Beretningen har i udkast været forelagt Udenrigsministeriet, Finansministeriet og Udlændinge- og Integrationsministeriet, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. FORMÅL OG KONKLUSION

1. Denne beretning handler om, hvordan Danmark medregner flygtningerrelaterede udgifter i udviklingsbistanden, og hvilken betydning dette har for udmøntningen af udviklingsbistanden. Statsrevisorerne anmodede i oktober 2016 Rigsrevisionen om at undersøge, om udviklingsbistanden opgøres i overensstemmelse med OECD's retningslinjer, og hvilke formål udviklingsbistanden er blevet anvendt til. Statsrevisorerne bad endvidere Rigsrevisionen undersøge, om myndighedernes metoder til opgørelse af de flygtningerrelaterede udgifter er stringente og transparente. I beretningen er der derfor fokus på størrelsen af de flygtningerrelaterede udgifter, herunder hvilke udgiftsposter der medregnes, og beregningsmodellerne, der ligger til grund for opgørelserne af de flygtningerrelaterede udgifter. Desuden undersøges det, hvordan størrelsen af de flygtningerrelaterede udgifter eventuelt påvirker udmøntningen af og forudsigeligheden i den øvrige udviklingsbistand.

2. Danmark har en målsætning om at efterleve FN's målsætning om, at donorlande skal give min. 0,7 % af bruttonationalindkomsten (BNI) i udviklingsbistand. OECD's komité for udviklingsbistand – Development Assistance Committee (DAC) – har udformet et direktiv, som fastsætter, hvad der kan medregnes som udviklingsbistand, herunder hvilke dele af medlemslandenes flygtningerrelaterede udgifter der kan indgå heri. DAC-direktivet er gældende for OECD's medlemslande, herunder Danmark, og Danmark DAC-rapporterer til OECD. Det fremgår af DAC-direktivet, at det er muligt for medlemslandene at medregne udgifter til flygtnings livsforhold (mad, husly og uddannelse) i de første 12 måneder af deres ophold som udviklingsbistand. Derudover kan udgifter til frivillig genbosættelse i et udviklingsland også medregnes som udviklingsbistand. DAC-direktivet udelukker eksplicit, at udgifter til fremme af flygtnings integration i værtslandets økonomi og udgifter til tvangsmæssig hjemsendelse medregnes som udviklingsbistand.

3. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om de ansvarlige myndigheder har en tilfredsstillende forvaltning af Danmarks udviklingsbistand i relation til flygtningerrelaterede udgifter, der kan medregnes som udviklingsbistand. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Sikrer de ansvarlige ministerier, at de flygtningerrelaterede udgifter, der medregnes som udviklingsbistand, er i overensstemmelse med DAC-direktivet?
- Har Udenrigsministeriet sikret tilfredsstillende forudsigelighed i udviklingsbistanden i forhold til udsving i de flygtningerrelaterede udgifter i 2015 og 2016?

DAC-DIREKTIV

DAC-direktivet er gældende for OECD's medlemslande, der ud fra direktivet opgør, hvor mange af landets udgifter der kan medregnes som udviklingsbistand.

DAC-RAPPORTERING

OECD's medlemslande indberetter deres udbetalte udviklingsbistand for et givent år til OECD.

FLYGTNINGERELATEREDE UDGIFTER

Flygtningerrelaterede udgifter i beretningen vedrører kun udgifter forbundet med asylansøgere og flygtnings første 12 måneder i Danmark, som DAC-rapporteres. Udgifter inden for de første 12 måneder, som ikke DAC-rapporteres, og alle udgifter til flygtninge ud over de første 12 måneder er ikke omfattet af beretningen, da Danmark ikke medregner disse udgifter som udviklingsbistand.

PRÆASYLFASE

Præasylfasen er perioden, fra en asylansøger har søgt om asyl, til der er truffet afgørelse i sagen.

POSTASYLFASE

I denne beretning vedrører post-asylfasen perioden, fra en asylansøger får opholdstilladelse, til 12 måneder fra ansøgnings-tidspunktet.

ASYLANSØGERE, FLYGTNINGE OG AFVISTE ASYLANSØGERE

Asylansøgere bruges i beretningen om personer, som har indgivet en ansøgning om asyl.

Flygtninge bruges i beretningen om personer, som på baggrund af deres asylansøgning har fået opholdstilladelse i Danmark.

Afviste asylansøgere bruges i beretningen om personer, der har fået endeligt afslag på deres asylansøgning.

STØRRELSEN AF UDVIKLINGSBISTANDEN

Der skelnes i beretningen mellem budgetteringen af udviklingsbistanden på finansloven for 2016, hvor udviklingsbistanden skal udgøre 0,7 % af BNI målt på tilsagn, og målsætningen, der fremgår af Akt 40 15/12 2016, om, at udviklingsbistanden skal udgøre 0,71 % af BNI målt på tilsagn. I beretningen indgår desuden FN's målsætning om, at udviklingsbistanden skal udgøre min. 0,7 % af BNI målt på udbetalinger.

KONKLUSION

Rigsrevisionen vurderer, at de ansvarlige ministerier inden for de givne rammer har en tilfredsstillende forvaltning af Danmarks udviklingsbistand i relation til flygtningerelaterede udgifter, der medregnes som udviklingsbistand.

De ansvarlige ministerier opgør flygtningerelaterede udgifter i overensstemmelse med Danmarks fortolkning af DAC-direktivet. Danmark har i lighed med de øvrige nordiske lande mfl. en praksis, hvor de første 12 måneders ophold tælles fra asylansøgnings- eller ankomst-tidspunktet, og hvor der medregnes udgifter i både præasylfasen og postasylfasen.

Hvad angår udgifter til afviste asylansøgere, som Danmark DAC-rapporterer, finder Rigsrevisionen dog ikke, at disse udgifter er omfattet af DAC-direktivet. Da DAC-direktivet udelukkende sætter overordnede rammer for, hvilke udgiftsområder der kan medregnes som udviklingsbistand, er det imidlertid ikke muligt for Rigsrevisionen at vurdere, om Danmarks fortolkning af de øvrige udgiftstyper, der medregnes som udviklingsbistand, er fuldt ud i overensstemmelse med DAC-direktivet. Det gælder fx udgifter til Udlændingestyrelsens og Flygtningenævnets sagsbehandling samt udgifter til integrationsprogrammet. OECD har i forbindelse med en henvendelse fra Udenrigsministeriet i 2016 afvist at kommentere på de enkelte medlemslandes praksis og henvist til, at der pågår et arbejde i OECD med at præcisere DAC-direktivet.

Beregningsmodellen for præasyludgifter er både stringent og transparent. Postasyludgifterne har imidlertid hverken været opgjort stringent eller transparent, og der har været forskellige beregningsmodeller i perioden 2005-2016. I forbindelse med overgangen til en ny beregningsmodel i 2016 vurderer Rigsrevisionen, at en del af postasyludgifterne er blevet medregnet i forbindelse med DAC-rapporteringen i både 2015 og 2016. Rigsrevisionen vurderer, at det drejer sig om min. 60 mio. kr.

Udenrigsministeriet har sikret tilfredsstillende forudsigelighed i udviklingsbistanden i forhold til udsving i de flygtningerelaterede udgifter i 2015 og 2016.

Danmark har i perioden 2005-2016 udbetalt mellem ca. 0,75 % og ca. 0,91 % af BNI i udviklingsbistand og har dermed i hele perioden levet op til FN's målsætning om at give min. 0,7 % af BNI målt på udbetalinger.

I 2016 udgjorde udviklingsbistanden ca. 0,66 % af BNI målt på tilsagn. Danmark har dermed ikke givet tilsagn om udviklingsbistand for 0,7 % af BNI, som finansloven for 2016 blev budgetteret med henblik på. Som følge af at de flygtningerelaterede udgifter blev lavere end budgetteret, blev der i december 2016 overført ca. 940 mio. kr. fra Udlændinge- og Integrationsministeriet til Udenrigsministeriet via et aktstykke. Der skulle dog være indgået tilsagn for ca. 1 mia. kr. yderligere, hvis målsætningen for tilsagn i aktstykket skulle være opnået. Det skyldtes, at de flygtningerelaterede udgifter blev endnu lavere end antaget, at BNI-prognosen for 2016 blev opjusteret, og at EU opgjorde en mindre del af EU-budgettet som udviklingsbistand end antaget.

Rigsrevisionen vurderer, at usikkerheden om omfanget af de flygtningerelaterede udgifter medfører større usikkerhed om størrelsen af Udenrigsministeriets udviklingsbistand og kan dermed medføre mindre forudsigelighed i udviklingsbistanden. Hertil kommer, at der er usikkerhed om den BNI-prognose fra juni året efter, som lægges til grund for Danmarks DAC-rapportering. Samlet set betyder det, at der er risiko for, at Danmark fremadrettet ikke lever op til FN's målsætning om at give min. 0,7 % af BNI i udviklingsbistand.

Rigsrevisionen kan konstatere, at der ikke er samme grad af åbenhed om de flygtningereleterede udgifter, som der er om Udenrigsministeriets udviklingsbistand. I lyset af at de flygtningerelaterede udgifter i 2016 udgjorde ca. 20 % af Danmarks samlede udviklingsbistand, finder Rigsrevisionen, at de ansvarlige ministerier bør sikre en større åbenhed om de flygtningerelaterede udgifter. Rigsrevisionen finder, at dette vil bidrage til at sikre en større åbenhed om anvendelsen af den samlede danske udviklingsbistand.

1.2. BAGGRUND

4. Udviklingsbistanden opgøres og rapporteres til OECD's udviklingskomité DAC i henhold til DAC-direktivet. En del af et medlemslands flygtningerelaterede udgifter kan ifølge DAC-direktivet medregnes som udviklingsbistand. DAC er beskrevet i boks 1.

BOKS 1

OECD'S UDVIKLINGSKOMITÉ - DEVELOPMENT ASSISTANCE COMMITTEE (DAC)

OECD's udviklingskomité (DAC) blev oprettet i 1961 og består i dag af EU og 29 donorlande fra OECD. Hovedopgaverne for udviklingskomitéen består i udarbejdelse af statistik og standarder, identificering af god praksis samt peer reviews, hvor et antal medlemslande går sammen for at evaluere et andet medlemslands udviklingsbistand. Medlemslandene har afgivet løfte om at bruge de anbefalinger, der udarbejdes af udviklingskomitéen, og at bruge komitéens retningslinjer og baggrundsdokumenter, når landene udarbejder deres udviklingspolitik. Komitéen har udarbejdet DAC-direktivet, som udgør retningslinjerne for medlemslandenes rapportering af udviklingsbistand til OECD.

1.3. REVISIONSKRITERIER, METODE OG AFGRÆNSNING

Revisionskriterier

5. Statsrevisorerne bad os undersøge 5 konkrete forhold, jf. bilag 1. Rigsrevisionen har i et notat til Statsrevisorerne fra januar 2017 beskrevet, hvordan vi ville tilrettelægge undersøgelsen og besvare anmodningen.

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om de ansvarlige myndigheder har en tilfredsstillende forvaltning af Danmarks udviklingsbistand i relation til flygtningerelaterede udgifter, der kan medregnes som udviklingsbistand.

I *kapitel 2* har vi undersøgt, om der er en klar rolle- og ansvarsfordeling mellem de ansvarlige ministerier. Vi har i den forbindelse lagt til grund, at ministerierne har fastlagt, hvem der har ansvaret for at fortolke, opgøre og rapportere flygtningerelaterede udgifter, der kan medregnes som udviklingsbistand. Vi har desuden undersøgt, om Danmarks opgørelse af flygtningerelaterede udgifter er i overensstemmelse med DAC-direktivet. Derudover har vi undersøgt udviklingen i de flygtningerelaterede udgifter, herunder i præasylfasen og postasylfasen, og om metoderne til opgørelse af flygtningerelaterede udgifter er stringente og transparente. Vi har lagt til grund, at metoderne er stringente, hvis de flygtningerelaterede udgifter opgøres ensartet mellem regnskabsår og finanslovskonti, og transparente, hvis metoderne kan isolere, hvilke flygtningerelaterede udgifter i præasylfasen og postasylfasen der DAC-rapporteres. Endelig har vi undersøgt, om der er åbenhed om de flygtningerelaterede udgifter, der medregnes som udviklingsbistand.

I *kapitel 3* har vi undersøgt, hvordan udviklingsbistanden har udviklet sig fordelt på forskellige formål, herunder flygtningerelaterede udgifter, i perioden 2005-2016. Derudover har vi undersøgt målopfyldelsen i forhold til størrelsen af udviklingsbistanden. Vi har desuden undersøgt, om Udenrigsministeriet i 2015 og 2016 har sikret bedst mulig forudsigelighed i udviklingsbistanden i forhold til udsving i de flygtningerelaterede udgifter. Vi har undersøgt 2015 og 2016, fordi de flygtningerelaterede udgifter i disse år er markant højere end i tidligere år, og fordi Udenrigsministeriet i begge år har justeret udviklingsbistanden i løbet af året. Vi har lagt til grund, at bedst mulig forudsigelighed indebærer, at Udenrigsministeriet har en praksis for, hvordan udsvingene håndteres, og at denne praksis bl.a. indeholder en vurdering af risikoen for budgetudsving og overvejelser om planlægning af årets tilsagn, som sikrer bedst mulig forudsigelighed for modtagerne.

Statsrevisorerne har bedt os redegøre for, om den nuværende beregningsmodel for finansiering af flygtningerelaterede udgifter skaber problemer for en effektiv udmøntning af dansk udviklingsbistand. For at undersøge, om den danske udviklingsbistand samlet set udmøntes effektivt, vil det kræve, at vi undersøger effektiviteten af hele den danske udviklingsbistand. Dette omfatter denne undersøgelse ikke. Vi har i stedet lagt til grund, at en effektiv udmøntning af udviklingsbistanden forudsætter forudsigelighed. Forudsigelighed er vigtigt, så modtagere og andre donorer kan planlægge langsigtet. Vi har undersøgt, hvordan usikkerheden om størrelsen af de flygtningerelaterede udgifter påvirker forudsigeligheden i Udenrigsministeriets udviklingsbistand inden for finansåret i henholdsvis 2015 og 2016.

Metode

6. Undersøgelsen er baseret på gennemgang af skriftligt materiale fra Udenrigsministeriet, Finansministeriet og Udlændinge- og Integrationsministeriet, bl.a. redegørelser, mødereferater, aktstykker og redegørelser til Folketingets Udenrigsudvalg, Finansudvalg og Integrationsudvalg, rapporter til OECD og materiale fra OECD. Derudover har vi holdt møder med Udenrigsministeriet, Finansministeriet og Udlændinge- og Integrationsministeriet.

7. I beretningen indgår en række analyser af udviklingen i udviklingsbistanden, herunder de flygtningerrelaterede udgifter. Analyserne er baseret på data fra finanslovene for 2008-2016, data fra Udenrigsministeriet og Udlændinge- og Integrationsministeriet samt opgørelser til Udenrigsudvalget og OECD.

8. I undersøgelsen har vi udvalgt en række projekter, som i 2015 og 2016 blev påvirket af usikkerheden om størrelsen af udviklingsbistanden, for at undersøge, hvordan det påvirkede forudsigeligheden i de pågældende aktiviteter.

9. Vi har desuden gennemgået Udlændinge- og Integrationsministeriets modeller til beregning af henholdsvis præasyludgifter og postasyludgifter for 2015 og 2016.

Afgrænsning

10. Vores undersøgelsesperiode er 2005-2016. I kapitel 2 om Danmarks opgørelse af flygtningerrelaterede udgifter har det dog ikke været muligt at få oplyst, hvilke finanslovskonti der er indgået i opgørelsen af de flygtningerrelaterede udgifter, som er DAC-rapporteret i perioden 2005-2007. Som følge heraf har det heller ikke været muligt at afdække størrelsen af præ- og postasyludgifterne i denne periode. I kapitel 3 omhandler analysen primært 2015 og 2016. Der er dog også en relativt stor stigning i de flygtningerrelaterede udgifter i 2014. Dette havde imidlertid ikke indflydelse på Udenrigsministeriets udviklingsbistand, da de samlede flygtningerrelaterede udgifter blev lavere end det, der blev afsat på finansloven for 2014, samtidig med at Danmarks samlede udviklingsbistand lå markant over FN's målsætning om at give min. 0,7 % af BNI i udviklingsbistand. Der var derfor ikke behov for at justere størrelsen af Udenrigsministeriets udviklingsbistand i løbet af året. Derfor omfatter analysen ikke 2014.

11. En tværministeriel arbejdsgruppe bestående af Finansministeriet, Udenrigsministeriet og Udlændinge- og Integrationsministeriet vurderede i 2016, at det var muligt at udvide Danmarks DAC-rapportering med en række nye udgiftsområder. Finansministeriet og Udenrigsministeriet var dog ikke enige om, hvilke nye udgiftsområder der kunne DAC-rapporteres. Udlændinge- og Integrationsministeriet tog dette til efterretning. Finansministeriet udarbejdede sideløbende med arbejdet i den tværministerielle arbejdsgruppe en rapport om en mulig udvidelse af Danmarks DAC-rapportering. Det fremgår af finansloven for 2017, at en række nye udgifter fremadrettet vil blive medtaget som udviklingsbistand. Det drejer sig om politiets udgifter til løn og drift i forbindelse med asylsagsbehandlingen, udgifter til sekretariatsbetjeningen af Flygtningeævnets behandling af klagesager, Dansk Flygtningehjælps udgifter til dokumentation, rådgivning og deltagelse i sagsbehandlingen af åbenbart grundløse sager mv., udgifter til reintegrationsbistand, udgifter til repatriering af udlændinge i udviklingslande, udgifter til hjælp til flygtninge i enkelttilfælde samt udgifter til kommunale og regionale serviceydelser. Udvidelsen medfører, at flere ressortministerier skal indrapportere flygtningerrelaterede udgifter. Udvidelsen af DAC-rapporteringen indgår ikke i vores undersøgelse, da det vedrører praksisændringer fra 2017 og frem og dermed ligger uden for undersøgelsesperioden.

12. Endelig har vi undersøgt Danmarks praksis for, hvilke finanslovskonti der er DAC-rapporteret i perioden 2008-2016, og Udlændinge- og Integrationsministeriets beregningsmodel for opgørelse af udgifter til flygtninges første 12 måneders ophold i Danmark. Vores undersøgelse omfatter dog ikke Udlændinge- og Integrationsministeriets bagvedliggende udgifter, der danner grundlag for ministeriets specifikke beregninger. Undersøgelsen omfatter således ikke udviklingen i de underliggende udgifter, fx om asylcentrene drives omkostningseffektivt, eller om der har været konsistens i, hvilke udgifter der er medtaget under de finanslovskonti, som indgår i DAC-rapporteringen.

13. OECD har nedsat en arbejdsgruppe, som har til formål at præcisere DAC-direktivet med henblik på bl.a. at gøre DAC-rapporteringen af flygtningerelaterede udgifter på tværs af OECD's medlemslande mere konsistent, sammenlignelig og transparent. Da dette arbejde stadig pågår, og da resultaterne først forventes at foreligge medio 2017, indgår det ikke i vores undersøgelse.

14. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 2.

15. Statsrevisorernes spørgsmål og angivelse af, i hvilke kapitler spørgsmålene bliver besvaret, fremgår af bilag 1. I bilag 2 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet. Bilag 3 indeholder en liste over alle de ansvarlige ministre i undersøgelsesperioden. Bilag 4 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Danmarks opgørelse af flygtningerelaterede udgifter

DELKONKLUSION

De ansvarlige ministerier opgør de flygtningerelaterede udgifter i overensstemmelse med Danmarks fortolkning af DAC-direktivet. Det er imidlertid ikke muligt for Rigsrevisionen at vurdere, om Danmarks fortolkning af de enkelte udgiftstyper, der kan medregnes som udviklingsbistand, er fuldt ud i overensstemmelse med DAC-direktivet. Det skyldes, at DAC-direktivet sætter overordnede rammer for udgiftsområder, der kan medregnes som udviklingsbistand. Det fremgår dog ikke tydeligt, hvilke udgiftstyper der er omfattet af DAC-direktivet, fx om udgifterne til Udlændingestyrelsens og Flygtningenævnets sagsbehandling af asylansøgninger er omfattet. Herudover er det uklart, om udgifterne til integrationsprogrammet, som indgår i DAC-rapporteringen, skal fortolkes som udgifter, der dækker integration i landets økonomi og dermed ikke kan medregnes som udviklingsbistand. OECD har i forbindelse med en henvendelse fra Udenrigsministeriet i 2016 afvist at kommentere på de enkelte medlemslandes praksis og henvist til, at der pågår et arbejde i OECD med at præcisere DAC-direktivet. Rigsrevisionen vurderer dog, at udgifter til endeligt afviste asylansøgere, som Danmark DAC-rapporterer, ikke er omfattet af DAC-direktivet.

Det styrende for Danmarks praksis for DAC-rapportering er, at Danmark i lighed med de øvrige nordiske lande mfl. medregner flygtningerelaterede udgifter i både præasylfasen og postasylfasen, så længe det er inden for de første 12 måneders ophold i Danmark.

Beregningsmodellen for præasyludgifter er både stringent og transparent. Postasyludgifterne har imidlertid hverken været opgjort stringent eller transparent, og der har været forskellige beregningsmodeller i perioden 2005-2016. I forbindelse med overgangen til en ny beregningsmodel i 2016 vurderer Rigsrevisionen, at en del af postasyludgifterne er blevet medregnet i forbindelse med DAC-rapporteringen i både 2015 og 2016. Rigsrevisionen vurderer, at det drejer sig om min. 60 mio. kr.

16. Dette kapitel handler om Danmarks opgørelse af de flygtningerelaterede udgifter, der er medregnet som udviklingsbistand i perioden 2005-2016.

2.1. OPGØRELSE AF FLYGTNINGERELATEREDE UDGIFTER

17. Vi har undersøgt, om Danmarks opgørelse af flygtningerelaterede udgifter er i overensstemmelse med DAC-direktivet. Vi har desuden undersøgt, om der er en klar rolle- og ansvarsfordeling mellem de relevante ministerier i forhold til fortolkningen af DAC-direktivet og i forhold til at opgøre de flygtningerelaterede udgifter og indrapportere til OECD. Vi har derudover undersøgt, hvilke flygtningerelaterede udgifter der er DAC-rapporteret i perioden 2008-2016 fordelt på præasylfasen og postasylfasen. I den forbindelse har vi undersøgt, om beregningsmodellen, som ligger til grund for opgørelsen af henholdsvis præasyludgifterne og postasyludgifterne, er stringent og transparent. Endelig har vi undersøgt, om der er åbenhed om de flygtningerelaterede udgifter.

OECD-landenes praksis

18. De internationale retningslinjer for opgørelse af udviklingsbistand er fastsat af OECD. OECD's komité for udviklingsbistand (DAC) har udformet et direktiv, hvori det er fastsat, hvad der kan medregnes som udviklingsbistand. DAC-direktivet er gældende for OECD's medlemslande, der ud fra direktivet opgør, hvor mange af landets udgifter der kan medregnes som udviklingsbistand. Medlemslandene rapporterer årligt deres opgjorte udviklingsbistand til OECD.

Ifølge DAC-direktivet er det muligt at medregne dele af de flygtningerelaterede udgifter som udviklingsbistand, jf. boks 2.

BOKS 2

UDDRAG FRA DAC-DIREKTIVET VEDRØRENDE FLYGTNINGERELATEREDE UDGIFTER, DER KAN MEDREGNES SOM UDVIKLINGSBISTAND

Engelsk

II.6 Refugees

73. A refugee is a person who is outside his/her home country because of a well-founded fear of persecution on account of his race, religion, nationality, social group or political opinion. Assistance to persons who have fled from their homes because of civil war or severe unrest may also be counted under this item.

74. Official sector expenditures for the sustenance of refugees in donor countries can be counted as Official Development Assistance (ODA) during the first twelve months of their stay¹⁾. This includes payments for refugees' transport to the host country and temporary sustenance (food, shelter and training); these expenditures should not be allocated geographically. However, this item also includes expenditures for voluntary resettlement of refugees in a developing country; these are allocated geographically according to the country of resettlement.

Expenditures on deportation or other forcible measures to repatriate refugees should not be counted as ODA. Amounts spent to promote the integration of refugees into the economy of the donor country, or resettle them elsewhere than in a developing country, are also excluded.

¹⁾ Contributions by one donor to another donor to cover such expenditures should be recorded as ODA by the contributing country. The receiving country should reduce the expenditure reported under this item by the same amount.

Dansk

II.6 Flygtninge

73. En flygtning er en person, som er uden for sit hjemland på grund af en velbegrunnet frygt for forfølgelse på grund af sin race, religion, nationalitet, sociale gruppe eller politiske overbevisning. Bistand til personer, der er flygtet fra deres hjem på grund af borgerkrig eller svære uroligheder anses også som flygtninge.

74. Officielle sektorudgifter til flygtnings livsfornødenheder i donorlandene kan tælles med som ODA i de første tolv måneder af deres ophold¹⁾. Dette omfatter betalinger for flygtnings transport til værtslandet og midlertidig "næring" (mad, husly og uddannelse); ved indrapportering bør disse udgifter ikke være geografisk fordelt. Posten inkluderer også udgifter til frivillig genbosættelse af flygtninge i et udviklingsland; ved indrapportering bør disse udgifter inddeles geografisk til det land, hvor der genbosættes.

Udgifterne til udvisning eller andre tvungne foranstaltninger for at hjemsende flygtninge kan ikke medregnes som ODA. Beløb brugt til at fremme integrationen af flygtninge i økonomien i donorlandet, eller genbosætte dem andre steder end i et udviklingsland, er også udelukket.

¹⁾ Bidrag fra en donor til en anden donor til at dække sådanne udgifter skal registreres som ODA ved det bidragende land. Det modtagende land bør reducere de udgifter der indberettes med det samme beløb.

Note: Den danske tekst er frit oversat af Finansministeriet.

Kilde: Finansministeriets rapport "Analyse af DAC-rapporterbare udgifter på udlændingeområdet" fra 2016.

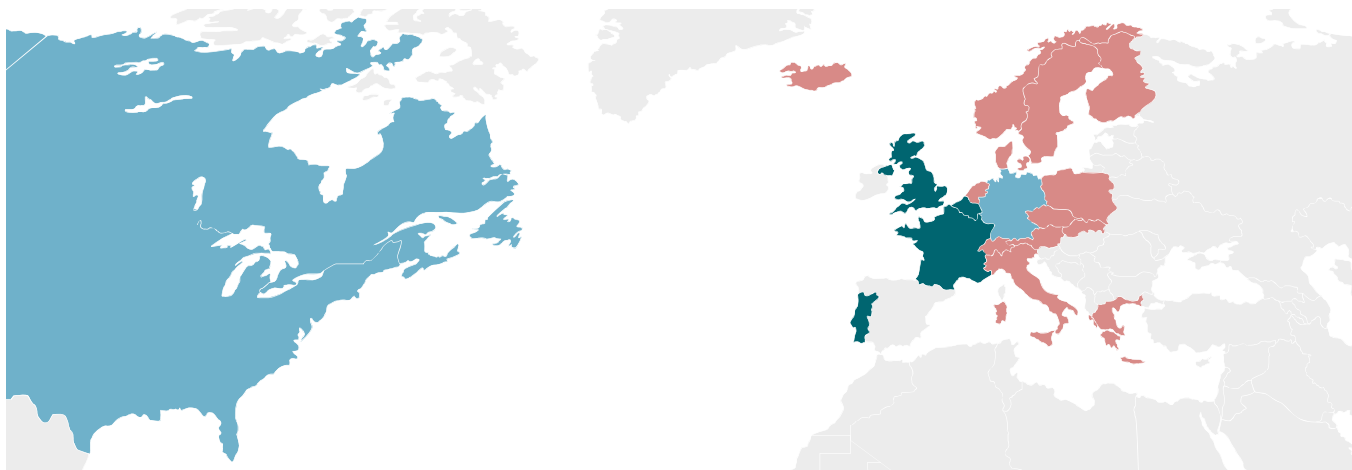
Det fremgår af DAC-direktivet, at det er muligt for OECD's medlemslande at medtage udgifter til flygtnings livsfornødenheder i de første 12 måneder af deres ophold. Ifølge DAC-direktivet omfatter livsfornødenheder flygtnings transport til værtslandet og midlertidig næring, som omfatter mad, husly og uddannelse. Derudover kan udgifter til frivillig genbosættelse af flygtninge i et udviklingsland også medregnes som udviklingsbistand. DAC-direktivet udelukker, at udgifter til fremme af flygtnings integration i værtslandets økonomi og udgifter til tvangsmæssig hjemsendelse medregnes som udviklingsbistand.

DAC-direktivet sætter således overordnede rammer for udgiftsområder, der kan medregnes som udviklingsbistand, men det fremgår ikke tydeligt, hvilke udgiftstyper der er omfattet. Fx giver DAC-direktivet mulighed for at medregne udgifter til uddannelse, mens udgifter til integration i værtslandets økonomi ikke kan medregnes som udviklingsbistand. Dermed er det vanskeligt at vurdere, om Danmarks praksis er i overensstemmelse med DAC-direktivet i forhold til, hvilke udgiftstyper der medregnes som udviklingsbistand.

19. OECD har i en undersøgelse fra 2016 konstateret, at medlemslandene har forskellig praksis for, hvordan flygtningerelaterede udgifter opgøres, og hvilke udgifter der DAC-rapporteres. Én blandt flere væsentlige forskelle på medlemslandenes rapporteringsmetoder er, hvornår landene tæller de første 12 måneders ophold fra. Figur 1 viser udvalgte OECD-landes rapporteringsmetoder.

FIGUR 1

UDVALGTE OECD-LANDES RAPPORTERINGSMETODER

**PRÆASYL OG POSTASYL**

Udgifter: 12 måneder fra asylansøgning inkl. eventuel resttid i postasylfasen



Danmark, Norge, Sverige, Finland, Island, Holland, Polen, Østrig, Tjekkiet, Schweiz, Slovakiet, Grækenland og Italien

PRÆASYL

Udgifter: 12 måneder fra asylansøgning



Storbritannien, Frankrig, Belgien og Portugal

POSTASYL

Udgifter: 12 måneder fra opholdstilladelse



Tyskland, Canada og USA

Note: Udenrigsministeriet har oplyst, at Tyskland i 2016 har ændret praksis, så Tyskland ligesom Danmark mfl. tæller de 12 måneder fra asylansøgningstidspunktet. Ministeriet har derudover oplyst, at Sverige regner de første 12 måneders ophold fra ankomsttidspunktet og ikke fra asylansøgningstidspunktet, som er Danmarks praksis.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra "ODA Reporting of In-Donor Country Refugee Costs: Members' methodologies for calculating costs", OECD DAC Sekretariat, april 2016.

Det fremgår af figur 1, at de udvalgte OECD-lande DAC-rapporterer flygtningerelaterede udgifter inden for 12 måneder. Danmark har i lighed med de øvrige nordiske lande mfl. en praksis, hvor de første 12 måneders ophold tælles fra asylansøgningstidspunktet, og hvor der medregnes udgifter i både præasylfasen og postasylfasen. Storbritannien, Frankrig mfl. har en praksis, hvor de første 12 måneders ophold tælles fra asylansøgningstidspunktet, men hvor kun udgifter i præasylfasen medregnes. Canada og USA har en praksis, hvor de første 12 måneders ophold tælles fra det tidspunkt, hvor opholdstilladelsen tildeles, og hvor kun udgifter i postasylfasen medregnes.

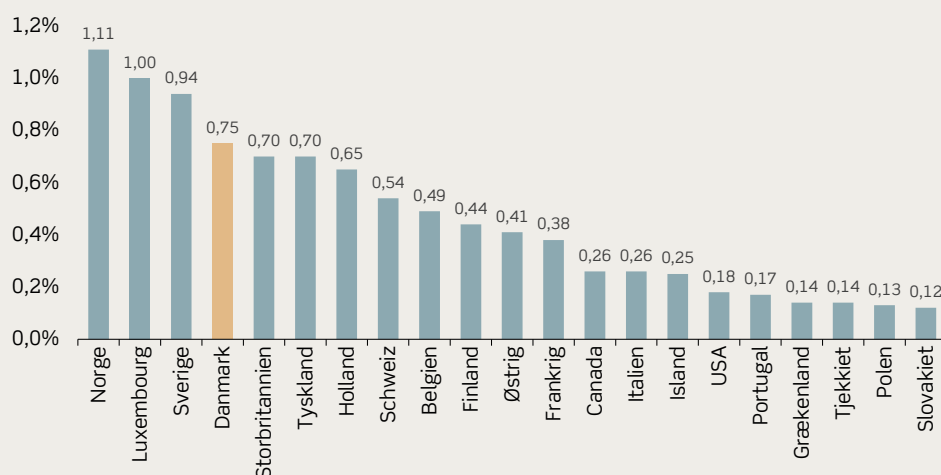
20. OECD er i gang med at undersøge mulighederne for at præcisere DAC-direktivet med det formål at gøre DAC-rapporteringen af flygtningerelaterede udgifter på tværs af medlemslandene mere konsistent, sammenlignelig og transparent. OECD forventer at afslutte dette arbejde medio 2017.

21. Vi har undersøgt, hvor stor en andel af BNI de udvalgte medlemslande i OECD har brugt på udviklingsbistand i 2016, og hvor stor en andel de flygtningerelaterede udgifter har udgjort af landenes samlede udviklingsbistand i 2016, jf. figur 2.

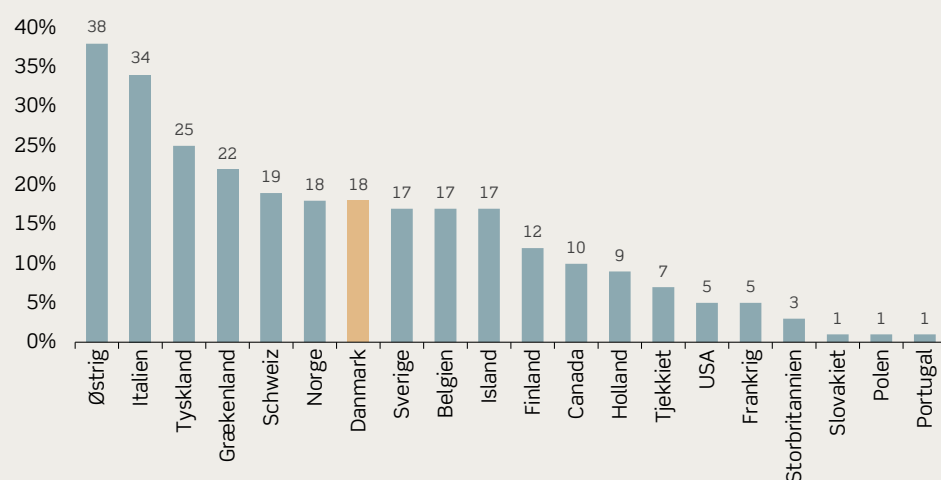
FIGUR 2

SAMLET UDVIKLINGSBISTAND I PROCENT AF BNI OG FLYGTNINGERELATEREDE UDGIFTERS ANDEL AF UDVIKLINGSBISTANDEN I 2016

Samlet udviklingsbistand i procent af BNI (udbetalinger)



Flygtningerelaterede udgifters andel af udviklingsbistanden



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra OECD.

Det fremgår af figur 2, at Danmark ligger blandt de 6 lande, der i 2016 levede op til FN's målsætning om at give min. 0,7 % af BNI i udviklingsbistand. De øvrige lande, der i 2016 efterlevede FN's målsætning, er Norge, Luxembourg, Sverige, Storbritannien og Tyskland. De resterende lande har givet mellem 0,12 % og 0,65 % af BNI i udviklingsbistand.

Det fremgår desuden af figuren, at de flygtningerelaterede udgifter i Danmark udgjorde ca. 18 % af udviklingsbistanden i 2016. Andelen af de flygtningerelaterede udgifter ligger på ca. samme niveau som de øvrige nordiske lande og er lavere end i fx Østrig, Italien og Tyskland. Andelen af de flygtningerelaterede udgifter påvirkes bl.a. af antallet af flygtninge, enhedsomkostningerne pr. flygtning og størrelsen af den resterende del af udviklingsbistanden. De flygtningerelaterede udgifters andel af udviklingsbistanden kan således dække over forskellige forhold i de enkelte lande.

22. OECD har i forlængelse af medlemslandenes DAC-rapportering for 2016 beregnet, at den samlede udviklingsbistand for medlemslandene er steget fra 2015 til 2016. En del af stigningen skyldtes en stigning i de flygtningerelaterede udgifter, men korrigeret for de flygtningerelaterede udgifter er udviklingsbistanden steget med ca. 54 mia. kr. på verdensplan. De flygtningerelaterede udgifter udgjorde i 2016 i gennemsnit ca. 10 % af den samlede udviklingsbistand fra medlemslandene.

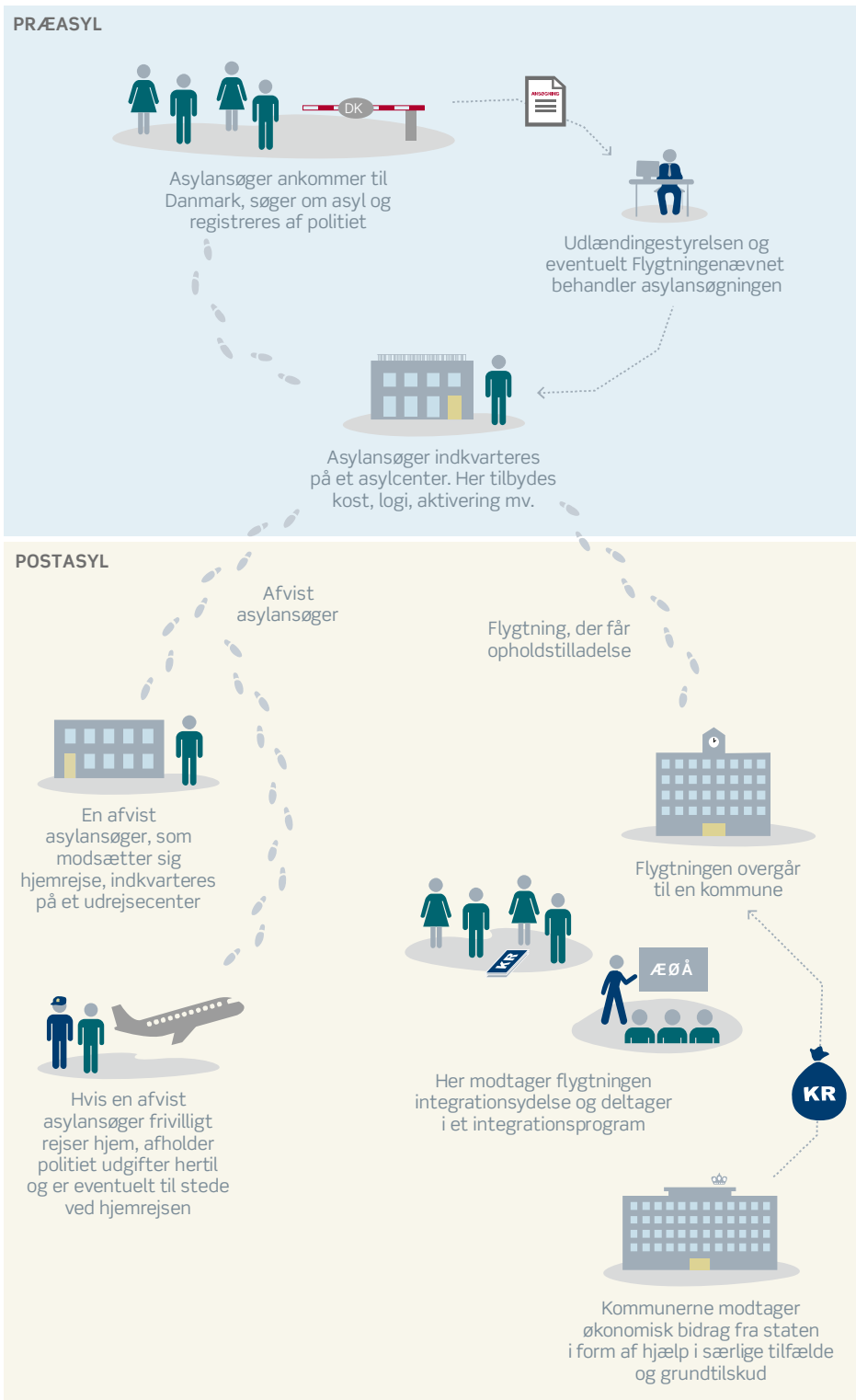
Fortolkning af DAC-direktivet

23. De ansvarlige ministerier har oplyst, at det er styrende for Danmarks praksis, at udgifter inden for de første 12 måneders ophold DAC-rapporteres. Finansministeriet har anført, at DAC-direktivets bestemmelser vedrørende DAC-rapportering af udgifter til modtagelse af flygtninge er af overordnet karakter, hvilket overlader et stort fortolkningsrum til OECD's medlemslande selv. Figur 3 viser de udgiftstyper, som Danmark medregner som udviklingsbistand inden for de første 12 måneders ophold.

Figuren viser en asylansøgers vej gennem systemet med udgangspunkt i, hvilke flygtningerelaterede udgifter inden for de første 12 måneders ophold i Danmark der medregnes som udviklingsbistand og indgår DAC-rapporteringen.

FIGUR 3

FLYGTNINGERELATEREDE UDGIFTER INDEN FOR DE FØRSTE 12 MÅNEDERS OPHOLD I DANMARK, DER INDGÅR I DAC-RAPPORTERINGEN



Kilde: Rigsrevisionen.

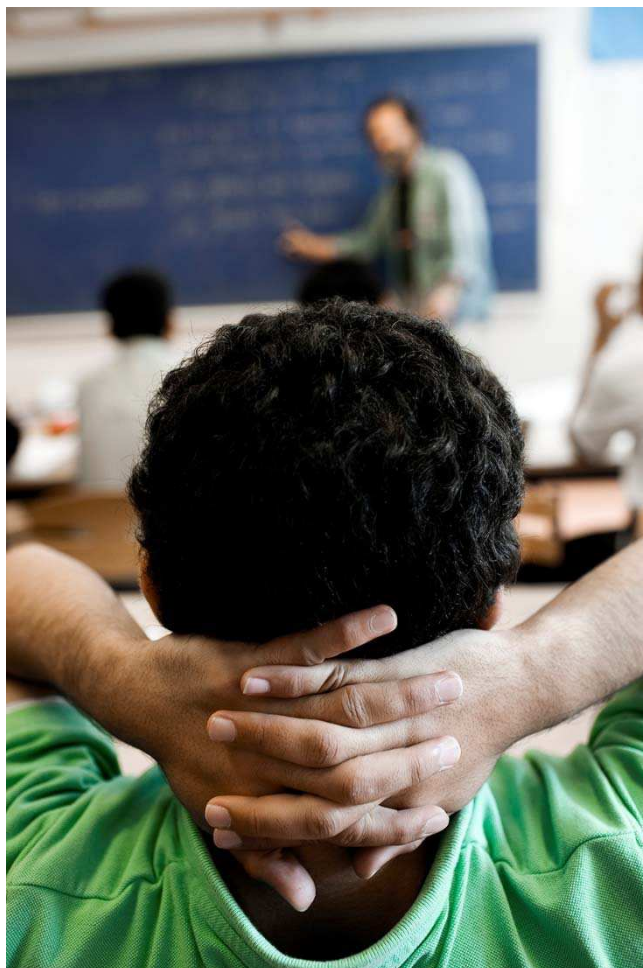
Det fremgår af figur 3, at når en asylansøger ankommer til Danmark, registrerer politiet asylansøgningen, hvorefter Udlændingestyrelsen modtager og behandler ansøgningen. Asylansøgeren indkvarteres på et asylcenter, mens asylansøgningen behandles. Udgifterne til kost, logi, aktivering mv. samt drift af asylcentre, herunder udgifter til vand, elektricitet og personale, indgår i DAC-rapporteringen. Udlændingestyrelsens udgifter til sagsbehandlingen indgår også i DAC-rapporteringen. Hvis Udlændingestyrelsen giver asylansøgeren afslag, behandles klagesagen af Flygtningenævnet. Udgifterne til Flygtningenævnets sagsbehandling indgår ligeledes i DAC-rapporteringen. Hvis Flygtningenævnet stadfæster Udlændingestyrelsens afgørelse om afslag på asyl, og asylansøgeren ikke medvirker til udsendelsen, indkvarteres den afviste asylansøger på et udrejsecenter indtil hjemrejse. Udgifterne til udrejsecentre indgår i DAC-rapporteringen. Politiets udgifter i forbindelse med registrering af asylansøgere og udsendelse af afviste asylansøgere, som rejser frivilligt, indgår i DAC-rapporteringen. Hvis asylansøgeren får opholdstilladelse og dermed flygtningestatus, overgår flygtningen til en kommune. I kommunen deltager flygtningen i et integrationsprogram og modtager integrationsydelse fra kommunen. Udgifterne til integrationsprogrammet og integrationsydelsen samt det økonomiske bidrag, som kommunen modtager fra staten i form af hjælp i særlige tilfælde og grundtilskud, indgår i DAC-rapporteringen. Derudover indgår udgifter til Den Internationale Organisation for Migration (IOM) i DAC-rapporteringen.

Danmarks fortolkning af DAC-direktivet er i perioden 2005-2016 blevet behandlet af 2 tværministerielle arbejdsgrupper i henholdsvis 2012 og 2016. I 2012 bestod arbejdsgruppen af Finansministeriet, Udenrigsministeriet og Justitsministeriet. I 2016 bestod arbejdsgruppen af Finansministeriet, Udenrigsministeriet og Udlændinge- og Integrationsministeriet. Derudover har Finansministeriet i 2014 og i 2016 behandlet Danmarks praksis for DAC-rapportering.

I 2012 fandt den tværministerielle arbejdsgruppe, at grundlaget for den danske DAC-rapportering, herunder udgiftsposter og opgørelsesmetode, havde været stabilt gennem de sidste 15 år frem til 2012. Arbejdsgruppen fandt, at Danmarks praksis generelt var i overensstemmelse med DAC-direktivet. Dog fandt arbejdsgruppen, at udgifter til tvangsmæssig hjemsendelse af afviste asylansøgere, som hidtil havde været medregnet, fremover ikke måtte medregnes som udviklingsbistand, da det er i strid med DAC-direktivet.

24. I 2014 vurderede Finansministeriet i samråd med Udenrigsministeriet og Justitsministeriet, at det var relevant, at Danmarks DAC-rapportering af postasyludgifter fra 2015 omfattede udgifter til alle flygtninge og ikke kun kvoteflygtninge og uledsagede mindreårige asylansøgere, som havde været praksis hidtil. Baggrunden for dette var ifølge Finansministeriet, at regeringen i 2012 havde besluttet, at Danmarks DAC-rapportering af postasyludgifter omfattede udgifter til alle flygtninge i henhold til DAC-direktivet, som ikke skelner mellem kvoteflygtninge/uledsagede mindreårige asylansøgere og øvrige flygtninge. Finansministeriet vurderede, at det var relevant at udvide DAC-rapporteringen til at omfatte alle flygtninge for at efterleve regeringens beslutning fra 2012 om at DAC-rapportere postasyludgifter for alle flygtninge, fordi Udlændingestyrelsens sagsbehandlingstid var faldet, hvilket medførte, at flere flygtninge fik opholdstilladelse og overgik til kommunerne inden for de første 12 måneders ophold. En del af faldet i Udlændingestyrelsens sagsbehandlingstid skyldtes ifølge Finansministeriet, at mange af de tilkomne flygtninge fra 2014 har været syriske flygtninge, der som udgangspunkt tildeles opholdstilladelse og derfor har kortere sagsbehandlingstid.

25. I 2016 fandt den tværministerielle arbejdsgruppe ligeledes, at Danmarks praksis var i overensstemmelse med DAC-direktivet, og pegede på en række forslag til ændringer til Danmarks praksis fremadrettet fra 2017, jf. pkt. 11.



Undervisning på Asylcenter Gribskov.

Kilde: Scanpix

Ansvar for opgørelse af flygtningerelaterede udgifter

26. Det er de enkelte ressortministerier, der er ansvarlige for rapportering og kvalitets sikring af de konkrete udgifter, som vedrører deres ressort, og for den beregningsmodel, der lægges til grund for DAC-rapporteringen af de flygtningerelaterede udgifter. Af boks 3 fremgår det, hvordan ansvaret for opgørelse af flygtningerelaterede udgifter, der kan DAC-rapporteres, har været fordelt i perioden 2005-2016.

BOKS 3

ANSVAR FOR OPGØRELSE AF FLYGTNINGERELATEREDE UDGIFTER I PERIODEN 2005-2016

Ansvar for opgørelse af *præasyludgifter* har i perioden 2005-2016 været forankret hos:

- Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (2005-2011)
- Justitsministeriet (2012-2015)
- Udlændinge- og Integrationsministeriet (2016 -).

Ansvar for opgørelse af *postasyludgifter* har i perioden 2005-2016 været forankret hos:

- Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (2005-2011)
- Beskæftigelsesministeriet og Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold (2012-2015)
- Udlændinge- og Integrationsministeriet (2016 -).

Det fremgår af boks 3, at ansvaret for opgørelse af de flygtningerelaterede udgifter i perioden 2005-2016 har skiftet mellem flere forskellige ministerier.

27. Udenrigsministeriet har i perioden 2005-2016 haft ansvaret for at rapportere Danmarks samlede udviklingsbistand til OECD. Udenrigsministeriet foretager dog ikke en kvalitets-sikring af opgørelsen af de flygtningerelaterede udgifter, der DAC-rapporteres. De ansvarlige ministerier sender således oplysninger om, hvor stor en andel af de flygtningerelaterede udgifter under deres ressort der kan DAC-rapporteres, og oplysninger om det samlede DAC-rapporterbare beløb. Udenrigsministeriet er derefter ansvarlig for at samle Danmarks DAC-rapportering og videreformidle denne til OECD.

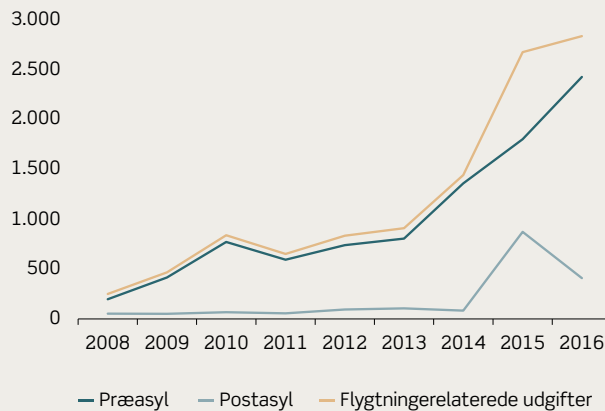
DAC-rapporterede flygtningerelaterede udgifter

28. Danmark DAC-rapporterer som nævnt udgifter i både præasylfasen og postasylfasen inden for de første 12 måneders ophold. Figur 4 viser udviklingen i de flygtningerelaterede udgifter, herunder præasyl og postasyl, og udviklingen i antal asylansøgere og opholdstildelelser på asylområdet i perioden 2008-2016.

FIGUR 4

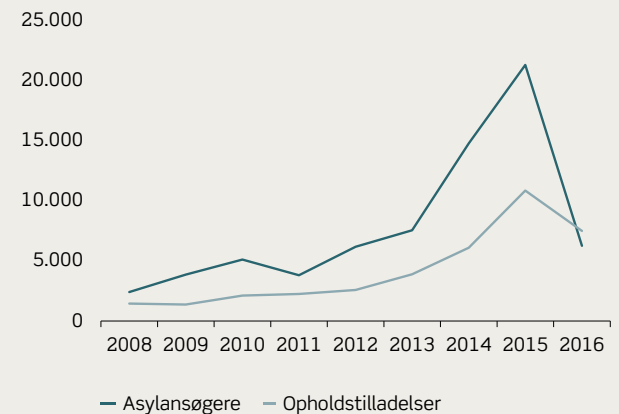
UDVIKLINGEN I FLYGTNINGERELATEREDE UDGIFTER OG UDVIKLINGEN I ANTAL ASYLANSØGERE OG ANTAL OPHOLDSTILLADELSER PÅ ASYLOMRÅDET I PERIODEN 2008-2016

Flygtningerelaterede udgifter i mio. kr.



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Udenrigsministeriet.

Antal asylansøgere og antal opholdstilladelser



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Udlændinge- og Integrationsministeriet.

Det fremgår af figur 4, at de flygtningerelaterede udgifter er steget markant, særligt i perioden 2014-2016. Præasyludgifterne har udgjort den største andel af de flygtningerelaterede udgifter og er især steget fra 2014 til 2016. Postasyludgifterne har frem til 2014 udgjort en lille andel af de flygtningerelaterede udgifter. Postasyludgifterne steg dog markant i 2015, men faldt igen i 2016.

Det fremgår desuden af figuren, at antallet af asylansøgere er steget fra ca. 3.800 i 2011 til ca. 21.300 i 2015. I 2016 faldt antallet af asylansøgere til ca. 6.300. Antallet af opholdstilladelser på asylområdet er ligeledes steget fra ca. 2.250 i 2011 til ca. 11.000 i 2015. I 2016 faldt antallet af opholdstilladelser til ca. 7.500.

29. Stigningen i præasyludgifterne skyldtes ifølge Udlændinge- og Integrationsministeriet primært stigningen i antallet af asylansøgere. Udlændinge- og Integrationsministeriet har oplyst, at det har betydning for størrelsen af både præasyludgifterne og postasyludgifterne i det enkelte år, hvornår på året asylansøgere ankommer til Danmark. Fx ankom hovedparten af asylansøgerne i 2015 i 4. kvartal, hvorfor en del af præasyludgifterne for asylansøgere, der ankom i 2015, blev afholdt i 2016 og indgik i DAC-rapporteringen for 2016.

I perioden 2008-2014 har postasyludgifterne været relativt lave og har udgjort mellem ca. 50 mio. kr. og ca. 100 mio. kr. Det skyldtes, at Danmark til og med 2014 primært DAC-rapporterede postasyludgifter for kvoteflygtninge og uledsagede mindreårige asylansøgere.

I 2015 steg postasyludgifterne markant til ca. 870 mio. kr. En del af stigningen skyldtes, at Danmarks praksis for DAC-rapportering af postasyludgifter blev udvidet til at omfatte alle flygtninge og ikke kun kvoteflygtninge og uledsagede mindreårige asylansøgere. Stigningen kan også henføres til, at både antallet af asylansøgninger og antallet af opholdstilladelser steg i 2015.

I 2016 faldt postasyludgifterne til ca. 400 mio. kr. Faldet skyldtes ifølge Udlændinge- og Integrationsministeriet, at antallet af asylansøgere og antallet af opholdstilladelser faldt fra 2015 til 2016.

30. En anden faktor, som påvirker størrelsen af de flygtningerelaterede udgifter, er sammensætningen af asylansøgere. Fx har andelen af uledsagede mindreårige asylansøgere stor indflydelse på de flygtningerelaterede udgifter. Andelen af uledsagede mindreårige asylansøgere udgjorde i 2016 ca. 20 % af alle asylansøgere. Uledsagede mindreårige asylansøgere er beskrevet i boks 4.

BOKS 4

ULEDSAGEDE MINDREÅRIGE ASYLANSØGERE

Udlændinge under 18 år, som rejser ind i Danmark og søger om asyl uden deres forældre eller andre myndige personer, der vurderes at være trådt i forældrenes sted, kaldes uledsagede mindreårige asylansøgere. Uledsagede mindreårige asylansøgere skal som udgangspunkt opfylde de samme betingelser som andre asylansøgere for at få deres ansøgning behandlet i Danmark.

Uledsagede mindreårige asylansøgere betragtes dog som en særlig sårbar gruppe, og der er derfor særlige retningslinjer for behandlingen af deres ansøgninger. Ansøgningerne skal behandles hurtigt, og de uledsagede mindreårige asylansøgere bliver indkvarteret på særlige asylcentre med specialuddannet personale.



Asylansøgere på en dansk motorvej ultimo 2015.

Kilde: Scanpix

31. Tabel 1 viser udviklingen i de DAC-rapportererede flygtningerelaterede udgifter for præ-asyl og postasyl i perioden 2008-2016.

TABEL 1

DAC-RAPPORTEREDE FLYGTNINGERELATEREDE UDGIFTER FOR PRÆASYL OG POSTASYL I PERIODEN 2008-2016

(Mio. kr.)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Præasyl:									
Drift af indkvarteringssystemet	52	114	210	146	217	214	397	549	706
Kontante enkeltydelser	17	38	71	62	79	93	161	222	258
Indkvartering af asylansøgere	89	202	378	313	361	371	576	802	1.155
Flygtningenævnet	11	11	22	22	17	38	49	38	42
Politiet	9	15	22	16	18	23	18	23	21
Udlændingestyrelsen	20	35	68	35	45	65	155	165	240
Præasyludgifter i alt	198	415	770	593	738	804	1.356	1.799	2.422
Postasyl:									
Integrationsprogrammet mv. ¹⁾	49	49	62	54	88	89	69	806	344
Den Internationale Organisation for Migration (IOM) ²⁾	4	3	6	3	6	7	6	22	5
Adgang til arbejdsmarkedet og udflytning fra asylcentre	-	-	-	-	-	9	9	44	60
Postasyludgifter i alt	53	52	68	57	94	105	84	871	408
Flygtningerelaterede udgifter i alt	251	467	838	650	832	909	1.440	2.670	2.830

¹⁾ Integrationsprogrammet mv. omfatter udgifter til integrationsprogrammet, integrationsydelse, hjælp i særlige tilfælde og grundtilskud. Udgifterne har i perioden 2008-2016 været fordelt på forskellige finanslovskonti, jf. bilag 2.

²⁾ Udgifterne til IOM har primært vedrørt transport af kvoteflygtninge til Danmark og transport af familiemedlemmer i forbindelse med familiesammenføring. Betaling for transport af familiesammenføring til flygtninge er afskaffet for nye asylansøgnings, men der resterer behandling af ansøgnings, som allerede er indgivet, hvorfor der fortsat er DAC-rapporterbare udgifter under denne konto.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Udenrigsministeriet.

Det fremgår af tabel 1, at de største udgiftsposter i præasylfasen er udgifter til drift af indkvarteringssystemet, kontante enkeltydelser, indkvartering af asylansøgere og Udlændingestyrelsen. De største udgiftsposter i postasylfasen er udgifter til integrationsprogrammet mv.

Det fremgår desuden af tabellen, at udgifter til Udlændingestyrelsens og Flygtningenævnets sagsbehandling af asylansøgnings har indgået i DAC-rapporteringen i perioden 2008-2016. DAC-direktivet fastsætter, at officielle sektorudgifter til flygtninges livsforhold, herunder mad, husly og uddannelse, kan medregnes som udviklingsbistand. Rigsrevisionen finder på den baggrund, at det er uklart, om udgifter til sagsbehandling af asylansøgnings kan medregnes som udviklingsbistand. Rigsrevisionen kan dog konstatere, at visse andre OECD-lande fortolker DAC-direktivet på samme måde og medregner udgifter til sagsbehandling.

INTEGRATIONS-PROGRAMMET MV.

Integrationsprogrammet mv. omfatter udgifter til integrationsprogrammet, integrationsydelse, hjælp i særlige tilfælde og grundtilskud. Udgifterne har i perioden 2008-2016 været fordelt på forskellige finanslovskonti, jf. bilag 2.

Udgiftsposten "Adgang til arbejdsmarkedet og udflytning fra asylcentre" har siden 2013 indgået i DAC-rapporteringen. Udgiftsposten omfatter bl.a. drift af udrejsecentre. Udlændinge- og Integrationsministeriet har oplyst, at afviste asylansøgere som udgangspunkt indkvarteres på udrejsecentre, hvis de ikke medvirker til udsendelsen. Afviste asylansøgere, der ikke modsætter sig hjemsendelse, forbliver som udgangspunkt indkvarteret på asylcentrene. Udlændinge- og Integrationsministeriet har begrundet DAC-rapporteringen af udgifter til afviste asylansøgere med, at udgifter inden for de første 12 måneders ophold DAC-rapporteres. Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at det for afviste asylansøgere gælder, at de ansvarlige myndigheder har vurderet, at der ikke er grundlag for at tildele flygtningestatus. Rigsrevisionen finder derfor ikke, at udgifter til afviste asylansøgere bør DAC-rapporteres.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har hertil anført, at ministeriet stiller sig uforstående over for Rigsrevisionens vurdering, da arbejdsgrupper under skiftende regeringer de sidste 10 år har vurderet, at der har været grundlag for at DAC-rapportere udgifter til afviste asylansøgere. Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at det fremgår af DAC-direktivet, at direktivet omfatter udgifter til flygtninge. Rigsrevisionen finder på den baggrund, at da de ansvarlige myndigheder har vurderet, at der ikke er grundlag for at tildele de afviste asylansøgere flygtningestatus, er udgifter til disse personer ikke omfattet af DAC-direktivet. Finansministeriet har henvist til det arbejde, der p.t. pågår med at præcisere DAC-direktivet i OECD-regi. Finansministeriet har i den forbindelse anført, at medlemslandene p.t. forhandler om, hvorvidt udgifter til afviste asylansøgere skal kunne DAC-rapporteres, og det er uvist, om disse udgifter vil kunne DAC-rapporteres fremadrettet.

Beregningsmodel for præasyludgifter

32. Udlændinge- og Integrationsministeriet har oplyst, at principperne bag opgørelse af udgifterne i præasylfasen har været tilnærmelsesvis konstante i hele perioden. Dog ændrede Danmark praksis i 2013 på baggrund af resultaterne af den tværministerielle arbejdsgruppe, så udgifter til tvangsmæssige udsendelser ikke længere indgår i DAC-rapporteringerne. Beregningsmodellen for præasyludgifter i 2016 er beskrevet i boks 5.

BOKS 5

BEREGNINGSMODEL FOR PRÆASYLUDGIFTER I 2016

Udlændingestyrelsen beregner den DAC-rapporterbare andel af udgifterne på asylindkvarteringsområdet ud fra en konkret opgørelse af den andel af asylansøgere i indkvarteringsssystemet, der har en opholdstid på mindre end 12 måneder. Opgørelsen foretages månedligt, og DAC-andelen for hele året beregnes som et vægtet gennemsnit af de månedlige opgørelser.

Udlændingestyrelsen opgør udgifter til sagsbehandling af asylansøgninger og anvendt tolkebistand i forbindelse hermed.

Udlændinge- og Integrationsministeriet opgør udgifter til Flygtningenævnets klagesagsbehandling af asylansøgere og anvendt tolkebistand i forbindelse hermed.

Politiet opgør udgifter til registrering i forbindelse med asylansøgernes ankomst til Danmark og driftsudgifter i forbindelse med frivillig udsendelse af afviste asylansøgere, herunder udgifter til flybilletter. Udlændingestyrelsen foretager beregningen af den DAC-rapporterbare andel af politiets udgifter på baggrund af oplysninger fra politiet.



Asylansøgere ved Asylcenter Sandholm.

Kilde: Scanpix

Beregningsmodel for postasyludgifter

33. Efter ændringen i 2014, hvorefter de DAC-rapporterede udgifter i postasylfasen omfattede alle flygtninge, blev det fra 2015 nødvendigt at beregne, hvor stor en andel af de første 12 måneders ophold i Danmark der vedrører postasylfasen.

34. De ansvarlige ministerier har i 2015 og 2016 anvendt forskellige modeller til at beregne, hvor stor en del af postasyludgifterne til integrationsprogrammet mv. der kan medregnes som udviklingsbistand. Udlændinge- og Integrationsministeriet har oplyst, at ministeriet – i forbindelse med ministeriets oprettelse – overtog en beregningsmodel fra Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold og Beskæftigelsesministeriet, som ministerierne i 2015 anvendte til at opgøre, hvor stor en del af udgifterne til integrationsprogrammet mv. der kunne medregnes som udviklingsbistand. Beregningsmodellen for postasyludgifterne i 2015 er beskrevet i boks 6.

BOKS 6

BEREGNINGSMODEL FOR POSTASYLUDGIFTER I 2015

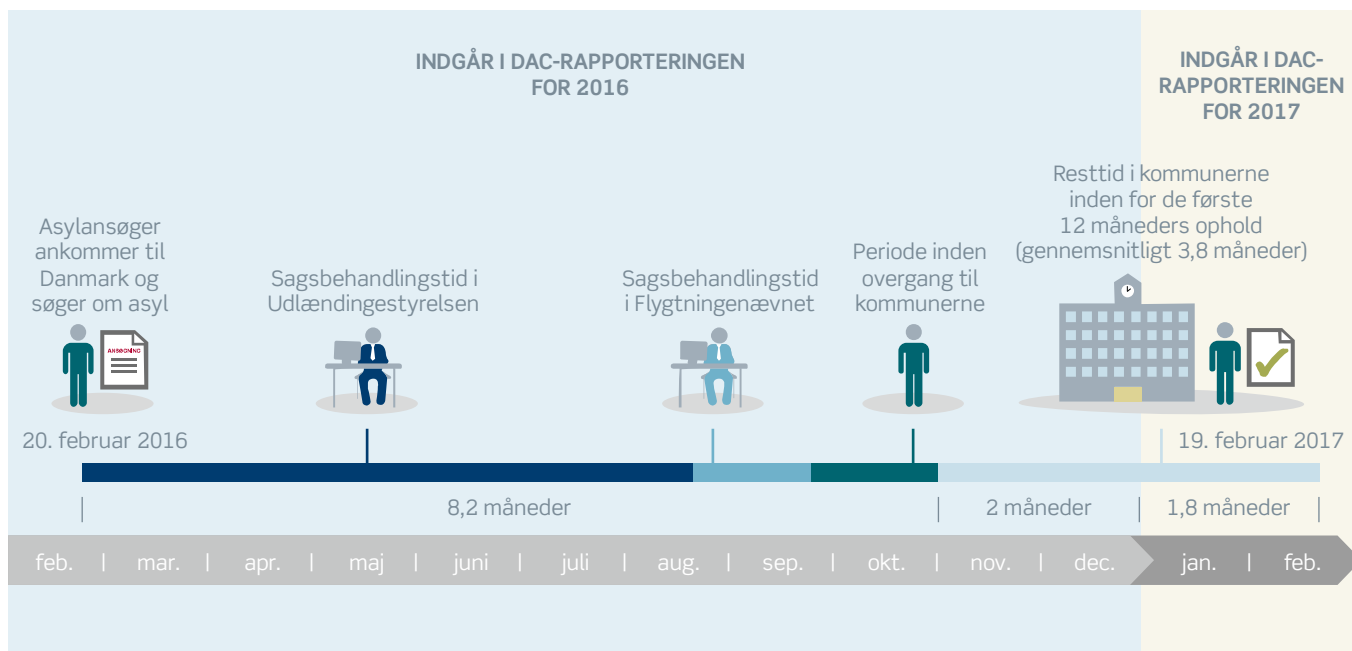
Beregningsmodellen tog udgangspunkt i en beregning af den resterende periode af de første 12 måneders ophold i Danmark, der var tilbage, efter asylansøgeren fik meddelt opholdstilladelse og blev visiteret til en kommune. Udgangspunktet for beregningsmodellen var at henføre de DAC-rapporterbare udgifter til flygtninge, der overgik til kommunerne, til et enkelt år. Beregningsmodellen isolerede helårsudgiften ved at antage, at alle flygtninge ankom den 1. januar. Derefter blev der korrigeret for den gennemsnitlige opholdstid i Danmark i præasylfasen inden overgangen til kommunerne.

Beregningsmodellen for 2015 foruddiskonterede postasyludgifterne til integrationsprogrammet mv. til det år, hvor flygtningene overgik til kommunerne, dvs. at udgifter til flygtninge, der havde fået opholdstilladelse i fx november 2015, udelukkende blev henført til DAC-rapporteringen for 2015, på trods af at en del af udgifterne i de første 12 måneders ophold i Danmark først blev afholdt i 2016.

35. Udlændinge- og Integrationsministeriet har oplyst, at ministeriet i 2016 udarbejdede en ny beregningsmodel. Den nye beregningsmodel indebærer, at det for alle nytilkomne flygtninge opgøres, hvor mange måneder af flygtningenes første opholdsår i Danmark der dels vedrører det indeværende år, dels det følgende regnskabsår. Udlændingestyrelsen har i 2016 beregnet, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid inkl. overgangsperiode i præasylfasen var 8,2 måneder, og dermed resterer der 3,8 måneder af flygtningenes første opholdsår efter overgangen til kommunerne. For flygtninge, der fx overgår til kommunerne i november 2016, vil udgiften vedrørende de 2 første måneder dermed indgå i DAC-rapporteringen for 2016, og de resterende udgifter vedrørende de sidste 1,8 måneder vil indgå i DAC-rapporteringen for 2017. DAC-rapporteringen periodiseres dermed under hensyntagen til, hvornår udgifterne rent faktisk afholdes. Figur 5 viser modellen for beregning af resttiden i kommunerne inden for de første 12 måneders ophold i Danmark i 2016.

FIGUR 5

UDLÆNDINGE- OG INTEGRATIONSMINISTERIETS BEREGNING AF RESTTIDEN I KOMMUNERNE INDEN FOR DE FØRSTE 12 MÅNEDERS OPHOLD I DANMARK I 2016



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Udlændinge- og Integrationsministeriet.

36. Rigsrevisionen vurderer, at Udlændinge- og Integrationsministeriets beregningsmodel gør det muligt at isolere udgifter i postasylfasen til integrationsprogrammet mv. til flygtninge med under 12 måneders ophold i Danmark. Rigsrevisionen vurderer derudover, at Udlændinge- og Integrationsministeriets beregningsmodel giver en mere retvisende opgørelse af udgifterne i postasylfasen end den tidligere beregningsmodel. Rigsrevisionen bemærker dog, at der ved skiftet mellem beregningsmodellerne er risiko for, at nogle postasyludgifter er rapporteret 2 gange i de tilfælde, hvor de postasyludgifter, der skulle afholdes i 2016, er blevet foruddiskonteret og dermed indgik i DAC-rapporteringen for 2015. Rigsrevisionen vurderer, at det drejer sig om min. 60 mio. kr.

37. Danmark har i perioden 2008-2016 bl.a. DAC-rapporteret udgifter til aktive tilbud under integrationsprogrammet. Udgifterne hertil var dog markant højere i 2015 og 2016 end tidligere år. Tabel 2 viser udgifterne til aktive tilbud under integrationsprogrammet i 2015 og 2016.

TABEL 2

UDGIFTER UNDER INTEGRATIONSPROGRAMMET I 2015 OG 2016

(Kr.)	2015	2016
Ordinær danskuddannelse	151.800.000	75.710.000
Aktive tilbud i alt, heraf:	68.200.000	37.290.000
• Opkvalificering og vejledning	46.200.000	28.250.000
• Virksomhedspraktik	2.200.000	1.130.000
• Løntilskud	6.600.000	¹⁾
• Mentorordning	13.200.000	7.910.000
• Tilskud til opkvalificering	-	-
Udgifter under integrationsprogrammet i alt	220.000.000	113.000.000

¹⁾ Udlændinge- og Integrationsministeriet har oplyst, at løntilskud fra 2016 ikke indgår som en driftsudgift, men som en indkomstoverførsel, der afholdes sammen med udgifterne til integrationsydelse.

Kilde: Rigsrevisionens beregninger på baggrund af oplysninger fra Udlændinge- og Integrationsministeriet.

Det fremgår af tabel 2, at udgifterne under integrationsprogrammet var på ca. 220 mio. kr. i 2015 og ca. 113 mio. kr. i 2016, hvoraf størstedelen vedrører danskundervisning. De resterende udgifter vedrører aktive tilbud, hvoraf de 2 største udgiftsposter er opkvalificering og vejledning samt mentorordning. Udenrigsministeriet har i 2016 rettet henvendelse til OECD for at få OECD's vurdering af, om udgifter under integrationsprogrammet kan rapporteres som udviklingsbistand i henhold til DAC-retningslinjerne. OECD har i den forbindelse afvist at kommentere på de enkelte landes praksis og henvist til, at der pågår et arbejde i OECD med at præcisere DAC-direktivet.

38. Vi har bedt de ansvarlige ministerier om at begrunde, hvorfor udgifter til aktive tilbud under integrationsprogrammet ikke betragtes som udgifter til integration i landets økonomi. Finansministeriet har hertil anført, at regeringen i 2012 besluttede at videreføre den danske praksis på tværs af skiftende regeringer om at DAC-rapportere udgifter til integrationsprogrammet, herunder aktive tilbud. Det er ikke muligt for Rigsrevisionen på den baggrund at afklare, om de enkelte udgiftsområder er omfattet af DAC-direktivet eller vedrører integration i Danmarks økonomi. Rigsrevisionen finder, at de ansvarlige ministerier bør genvurdere, om de enkelte udgiftsområder inden for integrationsprogrammet er omfattet af DAC-direktivet, når det præciserede DAC-direktiv foreligger.

Åbenhed om de flygtningerelaterede udgifter

39. På Udenrigsministeriets hjemmeside Openaid.dk er der oplysninger om ministeriets udviklingsbistand, fx hvilke programlande, programmer og projekter der støttes gennem den multilaterale, bilaterale og humanitære bistand, for at sikre åbenhed om udviklingsbistanden. I forbindelse med Danmarks DAC-rapportering rapporterer Udenrigsministeriet ligeledes uddybende oplysninger om anvendelsen af ministeriets udviklingsbistand.

40. På Openaid.dk er der desuden oplysninger om de flygtningerelaterede udgifter, der medregnes som udviklingsbistand. Der fremgår dog kun et samlet beløb for de flygtningerelaterede udgifter. De flygtningerelaterede udgifter udgjorde 2,83 mia. kr. af den samlede udviklingsbistand i 2016, men der er ikke oplysninger om fx fordelingen mellem præasyludgifter og postasyludgifter, eller hvilke typer flygtningerelaterede udgifter der medregnes som udviklingsbistand, jf. boks 7.

BOKS 7

OPENAID.DK

Udenrigsministeriet lancerede hjemmesiden Openaid.dk i 2014, som indeholder detaljerede oplysninger om de aktiviteter, der indgår i ministeriets udviklingsbistand. Hjemmesiden blev lanceret for at leve op til nye krav til udviklingsbistandens effektivitet, herunder øget transparens. Udenrigsministeriet opdaterer hjemmesiden med oplysninger om igangværende aktiviteter. Nedenfor er der 2 eksempler på oplysninger vedrørende henholdsvis bistandsprojekter i Etiopien og de flygtningerelaterede udgifter i 2016.

Samlet bistand til Etiopien: 116 mio. kr.

Bistandsmidlerne til Etiopien kan opdeles på henholdsvis projekter, samarbejdsorganisationer og sektorer. Fx fremgår det, at Danmark har støttet projektet *Building sound industrial relations for sustainable development and competitiveness* med 2 mio. kr.

Samlede flygtningerelaterede udgifter: 2,83 mia. kr.

Der fremgår ikke yderligere oplysninger om de flygtningerelaterede udgifter.

41. I lyset af at de flygtningerelaterede udgifter udgør ca. 20 % af Danmarks samlede udviklingsbistand i 2016, finder Rigsrevisionen, at de ansvarlige ministerier bør sikre en større åbenhed om de flygtningerelaterede udgifter. Rigsrevisionen finder, at dette vil bidrage til at sikre en større åbenhed om anvendelsen af den samlede danske udviklingsbistand.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har hertil anført, at der er den samme grad af åbenhed om udgifterne på flygtningeområdet, som der er på de øvrige statslige udgiftsområder, hvor udgifterne fremgår af statsregnskabet, årsrapporter mv. Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at der ikke af årsrapporterne og årsregnskaberne på Udlændinge- og Integrationsministeriets område fremgår oplysninger om de flygtningerelaterede udgifter, der medregnes som udviklingsbistand. Rigsrevisionen finder, at de flygtningerelaterede udgifter, der medregnes som udviklingsbistand, bør følge samme principper for åbenhed som Udenrigsministeriets udviklingsbistand, særligt set i lyset af at de flygtningerelaterede udgifter de senere år har udgjort en relativt stor andel af den samlede udviklingsbistand.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at DAC-direktivet sætter overordnede rammer for, hvilke udgiftsområder der kan medregnes som udviklingsbistand, men det fremgår ikke tydeligt, hvilke udgiftstyper der er omfattet. Rigsrevisionen kan derfor ikke vurdere, om Danmarks praksis er fuldt ud i overensstemmelse med DAC-direktivet i forhold til, hvilke udgiftstyper der medregnes som udviklingsbistand, herunder udgifter til Udlændingestyrelsens og Flygtningeævnets sagsbehandling samt udgifter til integrationsprogrammet.

Fortolkningen af DAC-direktivet sker i en dialog mellem de relevante ministerier. Det styrende for Danmarks praksis for DAC-rapportering har i perioden 2005-2016 været, at flygtningerelaterede udgifter inden for de første 12 måneders ophold i Danmark medregnes som udviklingsbistand. Det betyder, at Danmark medregner udgifter i både præasylfasen og postasylfasen. De ansvarlige ministerier vurderede selv i 2012, at den praksis, Danmark indtil da havde haft med at DAC-rapportere udgifter til tvangsmæssig hjemsendelse, var i strid med DAC-direktivet.

Det er de enkelte ministerier, der er ansvarlige for de beregningsmodeller, som lægges til grund for at opgøre de faktiske udgifter. De ansvarlige ministerier opgør flygtningerelaterede udgifter i overensstemmelse med Danmarks fortolkning af DAC-direktivet. Udenrigsministeriet er ansvarlig for at indsamle og rapportere de samlede udgifter til udviklingsbistanden til OECD.

Udlændinge- og Integrationsministeriet DAC-rapporterer udgifter til afviste asylansøgere inden for de første 12 måneders ophold. For afviste asylansøgere gælder det imidlertid, at de ansvarlige myndigheder har vurderet, at der ikke er grundlag for at tildele flygtningestatus, og Rigsrevisionen finder på den baggrund ikke, at disse udgifter er omfattet af DAC-direktivet.

I DAC-rapporteringen har der i perioden 2008-2016 indgået udgifter til Udlændingestyrelsens og Flygtningeævnets sagsbehandling af asylansøgninger. DAC-direktivet fastsætter, at officielle sektorudgifter til flygtninges livsfornødenheder, herunder mad, husly og uddannelse, kan medregnes som udviklingsbistand. Rigsrevisionen finder på den baggrund, at det er uklart, om udgifter til sagsbehandling af asylansøgninger kan medregnes som udviklingsbistand. Rigsrevisionen kan dog konstatere, at visse andre OECD-lande fortolker DAC-direktivet på samme måde og medregner udgifter til sagsbehandling.

Udenrigsministeriet har i 2016 rettet henvendelse til OECD for at få OECD's vurdering af, om udgifter under integrationsprogrammet kan medregnes som udviklingsbistand i henhold til DAC-retningslinjerne. OECD har i den forbindelse afvist at kommentere på de enkelte medlemslandes praksis og henvist til, at der pågår et arbejde i OECD med at præcisere DAC-direktivet. Det er uklart for Rigsrevisionen, hvad begrundelsen er for at medregne udgifterne til integrationsprogrammet som udviklingsbistand. Rigsrevisionen finder, at de ansvarlige ministerier bør genvurdere, om de enkelte udgiftsområder inden for integrationsprogrammet er omfattet af DAC-direktivet, når det præciserede DAC-direktiv foreligger.

Der er forskel mellem medlemslandene i forhold til, hvornår de første 12 måneders ophold tælles fra. Danmarks opgørelsesmåde ligger i tråd med en række andre OECD-lande. OECD er som nævnt i gang med at undersøge mulighederne for at præcisere DAC-direktivet med det formål at gøre DAC-rapportering af flygtningerelaterede udgifter på tværs af medlemslandene mere konsistent, sammenlignelig og transparent. OECD forventer at afslutte dette arbejde medio 2017.

Beregningsmodellen for præasyludgifter er både stringent og transparent. Postasyludgifterne har imidlertid hverken været opgjort stringent eller transparent, og der har været forskellige beregningsmodeller i perioden 2005-2016. I forbindelse med overgangen til en ny beregningsmodel i 2016 vurderer Rigsrevisionen, at en del af postasyludgifterne er blevet medregnet i forbindelse med DAC-rapporteringen i både 2015 og 2016. Rigsrevisionen vurderer, at det drejer sig om min. 60 mio. kr.

Der er en større åbenhed om Udenrigsministeriets udviklingsbistand, end der er om de flygtningerelaterede udgifter. I lyset af at de flygtningerelaterede udgifter udgør ca. 20 % af Danmarks samlede udviklingsbistand i 2016, finder Rigsrevisionen, at de ansvarlige ministerier bør sikre en større åbenhed om de flygtningerelaterede udgifter. Rigsrevisionen finder, at dette vil bidrage til at sikre større åbenhed om anvendelsen af den samlede danske udviklingsbistand.

3. Danmarks udviklingsbistand

DELKONKLUSION

Udenrigsministeriet har sikret tilfredsstillende forudsigelighed i udviklingsbistanden i forhold til udsving i de flygtningerelaterede udgifter i 2015 og 2016.

Udenrigsministeriets udviklingsbistand er blevet reduceret i forbindelse med finanslovene for 2015 og 2016 som følge af en forventet stigning i de flygtningerelaterede udgifter. Derudover er den samlede udviklingsbistand medio 2015 blevet reduceret på baggrund af regeringens beslutning om at nedsætte bistandsrammen.

De afsatte midler på finansloven til flygtningerelaterede udgifter er baseret på prognoser for antal asylansøgere og er dermed forbundet med stor usikkerhed. De flygtningerelaterede udgifter blev i både 2015 og 2016 lavere end budgetteret på finansloven.

Udenrigsministeriet har inden for de enkelte finansår i 2015 og 2016 skullet håndtere usikkerheden om størrelsen af de flygtningerelaterede udgifter. Dette er bl.a. håndteret ved at indbudgettere en negativ budgetregulering i finanslovene for 2015 og 2016. Derudover besluttede Udenrigsministeriet ultimo 2015 at udskyde indgåelsen af en række tilsagn til sidst på året i 2016 med henblik på at muliggøre en strategisk prioritering blandt tilsagnene, i det omfang det blev nødvendigt at aflyse planlagte tilsagn i 2016. Udenrigsministeriet har derudover i 4. kvartal 2016 udskudt indgåelsen af udvalgte tilsagn til multilaterale organisationer og landeprogrammer, indtil aktstykket om overførsel fra Udlændinge- og Integrationsministeriet blev godkendt.

42. Dette kapitel handler om Danmarks udviklingsbistand, og hvordan Udenrigsministeriet har arbejdet med at sikre forudsigelighed i udviklingsbistanden på trods af usikkerhed om størrelsen af de flygtningerelaterede udgifter.

NEGATIV BUDGET-REGULERING

En negativ budgetregulering er en besparelse, som ikke er konkretiseret på finansloven, og som ministeriet kan fastlægge udmøntningen af i løbet af året.

3.1. UDENRIGSMINISTERIETS UDVIKLINGSBISTAND

43. Vi har undersøgt, hvordan udviklingsbistanden har udviklet sig fordelt på forskellige formål, herunder flygtningerelaterede udgifter, i perioden 2005-2016. Derudover har vi undersøgt målopfyldelsen i forhold til størrelsen af udviklingsbistanden. Vi har desuden undersøgt, om Udenrigsministeriet i 2015 og 2016 har sikret bedst mulig forudsigelig i udviklingsbistanden i forhold til udsving i de flygtningerelaterede udgifter. Vi har lagt til grund, at bedst mulig forudsigelig indebærer, at Udenrigsministeriet har en praksis for, hvordan udsvingene håndteres, og at denne praksis bl.a. indeholder en vurdering af risikoen for budgetudsving og overvejelser om planlægning af årets tilsagn, som sikrer bedst mulig forudsigelig for modtagerne.

Udviklingsbistanden fordelt på formål

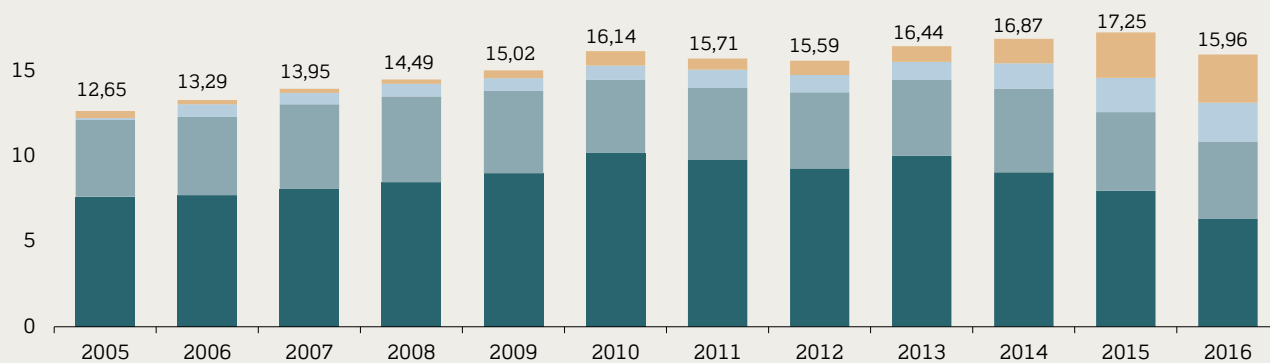
44. I perioden 2005-2016 har der frem til 2015 været en stigende tendens i den samlede udviklingsbistand målt på udbetalinger, mens der er et fald i 2016, jf. figur 6.

FIGUR 6

DANMARKS UDVIKLINGSBISTAND, HERUNDER FLYGTNINGERELATEREDE UDGIFTER, I PERIODEN 2005-2016

Mia. kr.

20



■ Bilateral udviklingsbistand ■ Multilateral udviklingsbistand ■ Humanitær bistand ■ Flygtningerelaterede udgifter

Note: Udgifter til Forsvarets og politiets internationale operationer er forholdsvis lave og er derfor ikke udskilt separat, men indgår i kategorien "Bilateral udviklingsbistand". Udgiften udgjorde ca. 13-14 mio. kr. i 2015 og 2016.

Udenrigsministeriet har oplyst, at data ikke er direkte sammenlignelige, da tallene for 2016 er foreløbige, og at definitionen af multilateral udviklingsbistand har ændret sig i perioden, hvorfor figuren ikke kan anvendes til at sammenligne den relative andel af den multilaterale udviklingsbistand på tværs af perioden.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Udenrigsministeriet.

Det fremgår af figur 6, at den samlede udviklingsbistand har været på mellem 12,65 mia. kr. og 17,25 mia. kr. i perioden 2005-2016, og at udviklingsbistanden var højest i 2015, hvorefter den faldt i 2016. Den bilaterale udviklingsbistand udgør den største del af udviklingsbistanden, dog med en faldende andel. De flygtningerelaterede udgifter er steget fra 0,42 mia. kr. i 2005 til 2,83 mia. kr. i 2016, svarende til henholdsvis 3 % og 18 % af den samlede udviklingsbistand. De flygtningerelaterede udgifter har været højest i perioden 2014-2016.



Kvinder med børn i Mozambique, der henter vand ved landsbyens vandpumpe. Vandpumpen er finansieret af Danida.

Kilde: Scanpix

Styring og målopfyldelse i udviklingsbistanden

45. Danmark har i perioden 2005-2016 haft et mål om at leve op til FN's målsætning om at give min. 0,7 % af BNI i udviklingsbistand. Opfyldelsen af FN's målsætning beregnes årligt i forbindelse med Danmarks DAC-rapportering og beregnes som udbetalingernes andel af BNI-prognosen fra Danmarks Statistik i juni det efterfølgende år. Danmark har i perioden 2005-2016 udbetalt mellem ca. 0,75 % og ca. 0,91 % af BNI i udviklingsbistand og har dermed i hele perioden ligget over målsætningen om at give min. 0,7 % af BNI.

46. I 2016 blev størrelsen af udviklingsbistanden på finansloven budgetteret med henblik på, at den samlede udviklingsbistand skulle udgøre 0,7 % af BNI målt på tilsagn. Det fremgår af finansloven, at budgetteringen på finansloven vedrører tilsagn, men at den endelige DAC-rapportering vedrører udbetalinger, og at der kan være afvigelser mellem den budgetterede udviklingsbistand på finansloven og den endelige rapportering.

47. I løbet af 2016 nedjusterede Udlændinge- og Integrationsministeriet forventningen til størrelsen af de forventede flygtningerelaterede udgifter, der kunne medregnes som udviklingsbistand. Det forventede mindreforbrug blev i december 2016 overført fra Udlændinge- og Integrationsministeriet til Udenrigsministeriet via et aktstykke. Størrelsen af overførslen blev ifølge aktstykket fastsat i forhold til de forventede flygtningerelaterede udgifter for 2016 – baseret på en ny prognose for antal asylansøgere fra august 2016 og BNI-prognosen fra Økonomisk Redegørelse fra august 2016 – med henblik på, at der samlet skulle gives tilsagn for 0,71 % af BNI. Beløbet, der skulle overføres, blev fastsat til ca. 940 mio. kr. og blev overført til Udenrigsministeriet via aktstykket, der blev vedtaget af Folketingets Finansudvalg den 15. december 2016. Udenrigsministeriet skulle derefter indgå tilsagn for det tilbageførte beløb inden årets udgang.

48. I 2016 udgjorde udviklingsbistanden 0,66 % af BNI målt på tilsagn. Danmark har dermed ikke givet tilsagn om udviklingsbistand for 0,7 % af BNI, som finansloven for 2016 blev budgetteret med henblik på. Det skyldtes bl.a., at antallet af asylansøgere blev ca. 4.000 lavere end antaget i Udlændinge- og Integrationsministeriets reviderede prognose, der lå til grund for aktstykket. Derudover opjusterede Danmarks Statistik i marts 2017 BNI-prognosen for 2016, der således blev højere end antaget i forbindelse med aktstykket. Udenrigsministeriet har desuden oplyst, at EU opgjorde en mindre del af EU-budgettet som udviklingsbistand i forhold til budgetteringen på finansloven for 2016. Finansministeriet og Udenrigsministeriet har oplyst, at der bl.a. som følge heraf skulle have været overført og indgået tilsagn for ca. 1 mia. kr. yderligere ud over de ca. 940 mio. kr. i aktstykket, for at den samlede udviklingsbistand målt på tilsagn ville have udgjort 0,71 % af BNI baseret på BNI-prognosen fra marts 2017.

Udenrigsministeriets arbejde med at sikre forudsigelighed i udviklingsbistanden

49. Størrelsen af Udenrigsministeriets udviklingsbistand fastsættes årligt på finansloven, bl.a. i forhold til eventuelle mål for størrelsen af den samlede udviklingsbistand, størrelsen af de forventede flygtningerrelaterede udgifter og BNI-prognosen. Finansloven tager således højde for, når der fra ét år til det næste forventes ændringer i de flygtningerrelaterede udgifter. Stigningerne i de forventede flygtningerrelaterede udgifter er i 2015 og 2016 bl.a. blevet håndteret i forbindelse med finanslovene for 2015 og 2016, hvor Udenrigsministeriets udviklingsbistand er blevet nedjusteret som tilpasning til den forventede størrelse af de flygtningerrelaterede udgifter. På finanslovene for 2015 og 2016 er der for at sikre øget fleksibilitet i Udenrigsministeriets bevilling indbudgetteret negative budgetreguleringer, som er potentielle besparelser til senere udmøntning i det finanslovsår, besparelsen vedrører. De negative budgetreguleringer giver mulighed for at følge årets udgiftsudvikling på ministerområdet i et længere tidsrum, inden der foretages en prioritering af og eventuel udmøntning af besparelsen.

Derudover har der i 2015 og 2016 været ændringer i Udenrigsministeriets udviklingsbistand i løbet af året som følge af bl.a. ændringer i mål for størrelsen af den samlede udviklingsbistand, størrelsen af de forventede flygtningerrelaterede udgifter og BNI-prognosen.

50. Figur 7 viser årshjulet for 2015.

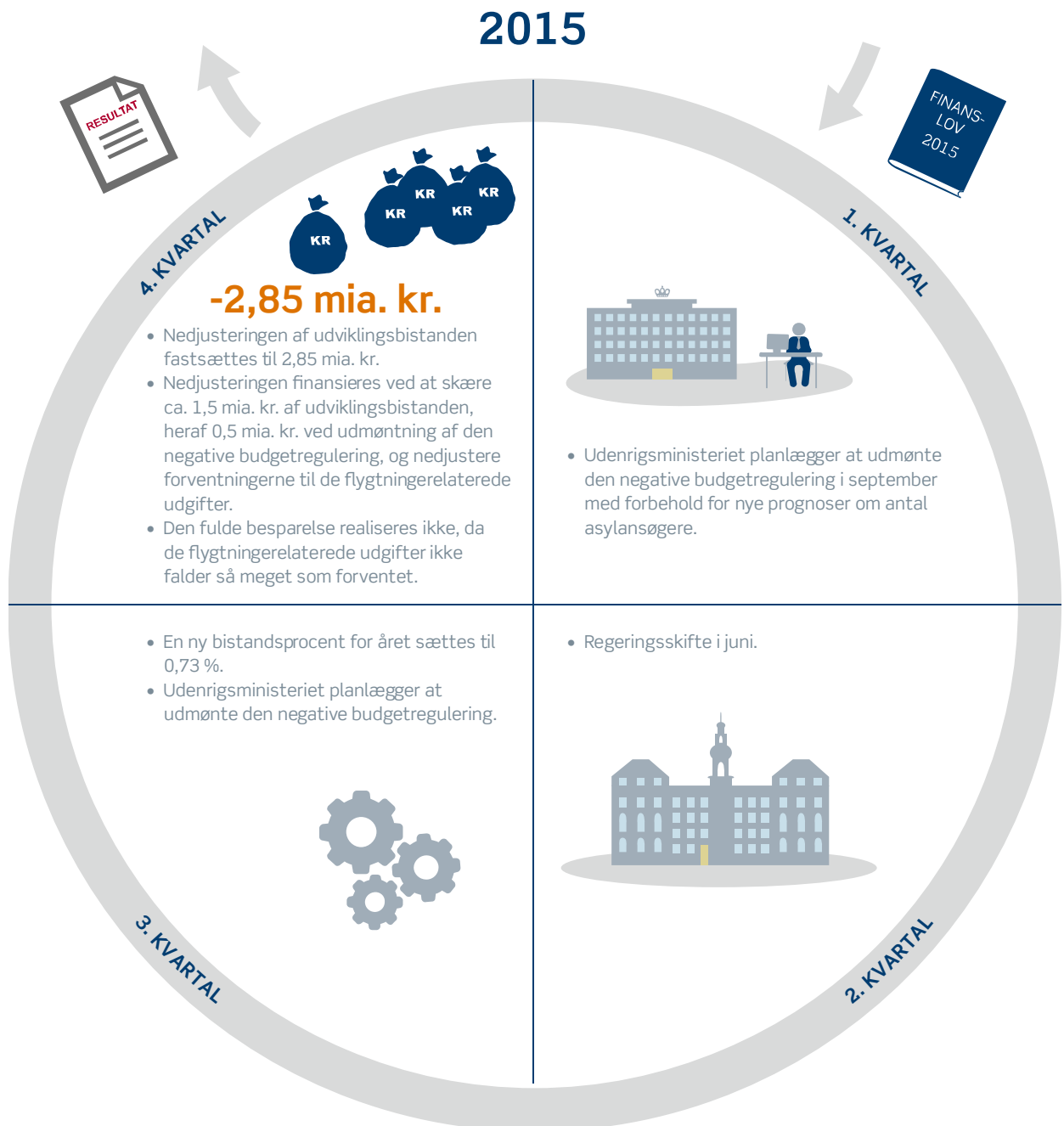
FIGUR 7

ÅRSHJUL FOR 2015**RESULTAT 2015**

- Udviklingsbistand målt på tilsagn: 15,4 mia. kr.
- Bistandsprocent målt på tilsagn: 0,76 %.
- Negativ budgetregulering: udmøntet som en del af nedjusteringen af bistandsrammen.
- Flygtningerelaterede udgifter: 2,7 mia. kr. (baseret på 21.316 asylansøgere)

FINANSLOV 2015

- Udviklingsbistand målt på tilsagn: 17,7 mia. kr.
- Bistandsprocent målt på tilsagn: 0,87 %.
- Negativ budgetregulering: 0,5 mia. kr.
- Flygtningerelaterede udgifter: 3,5 mia. kr. (baseret på en prognose på 20.000 asylansøgere)



Det fremgår af figur 7, at der på finansloven for 2015 blev afsat 17,7 mia. kr. til tilsagn om udviklingsbistand. Heraf var der afsat 3,5 mia. kr. til flygtningerelaterede udgifter baseret på en prognose om, at der ville komme 20.000 asylansøgere i løbet af året. Den samlede udviklingsbistand forventedes hermed at udgøre 0,87 % af BNI. Endvidere fremgår det af finansloven, at der var budgetteret med en negativ budgetregulering på 0,5 mia. kr. på Udenrigsministeriets bevilling, der skulle udmøntes i efteråret 2015, hvis prognosen for antal asylansøgere ikke blev nedjusteret i løbet af året.

Det fremgår endvidere af figuren, at Udenrigsministeriet i 1. kvartal 2015 planlagde at udmønte den negative budgetregulering i september 2015, hvis dette viste sig nødvendigt. I 2. kvartal var der regeringsskifte, og den nytiltrådte regering besluttede i 3. kvartal at reducere bistandsrammen til 0,73 % af BNI, svarende til en reduktion på 2,85 mia. kr. Regeringen besluttede, at udviklingsbistanden skulle skæres med ca. 1,5 mia. kr., heraf 0,5 mia. kr. ved udmøntning af den negative budgetregulering, samtidig med at de forventede flygtningerelaterede udgifter blev nedjusteret. Den fulde besparelse på 2,85 mia. kr. blev dog ikke realiseret, da de flygtningerelaterede udgifter ikke faldt så meget som forventet.

I 2015 udgjorde den samlede udviklingsbistand målt på tilsagn 15,4 mia. kr., svarende til 0,76 % af BNI. De flygtningerelaterede udgifter udgjorde 2,7 mia. kr. og var dermed lavere end forventet på finansloven for 2015, men dog højere end forventet ved nedjusteringen efter regeringsskiftet.

51. Figur 8 viser årshjulet for 2016.

FIGUR 8

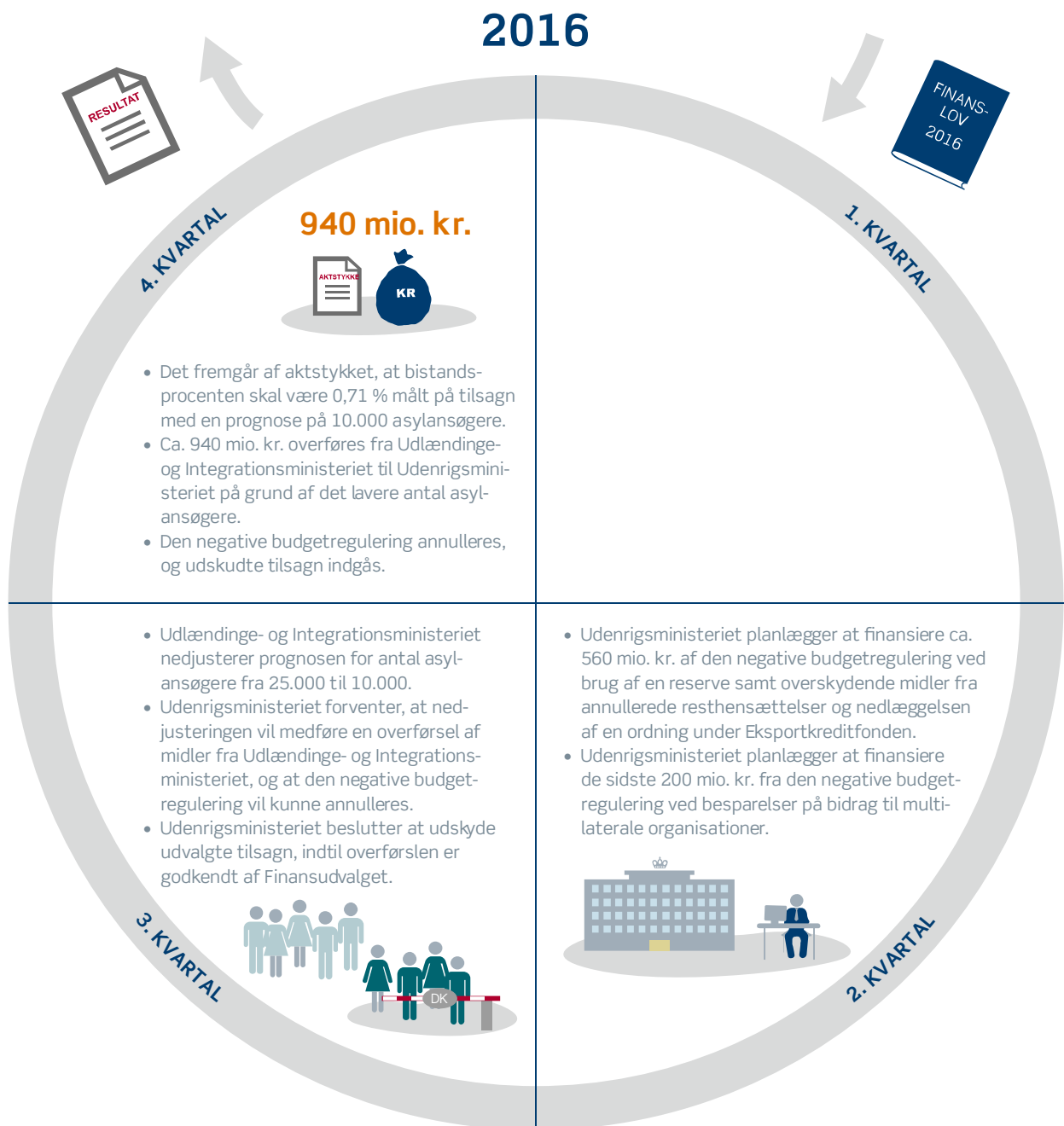
ÅRSHJUL FOR 2016

RESULTAT 2016

- Udviklingsbistand målt på tilsagn: 14,1 mia. kr.
- Bistandsprocent målt på tilsagn: 0,66 %.
- Negativ budgetregulering: udmøntes ikke.
- Flygtningerelaterede udgifter: 2,8 mia. kr. (baseret på 6.266 asylansøgere)

FINANSLOV 2016

- Udviklingsbistand målt på tilsagn: 14,8 mia. kr.
- Bistandsprocent målt på tilsagn: 0,7 %.
- Negativ budgetregulering: 0,76 mia. kr.
- Flygtningerelaterede udgifter: 4,4 mia. kr. (baseret på en prognose på 25.000 asylansøgere)



Det fremgår af figur 8, at den samlede udviklingsbistand målt på tilsagn ifølge finansloven for 2016 skulle udgøre 14,8 mia. kr., svarende til en bistandsprocent på 0,7 % af BNI. På finansloven blev det forudsat, at de flygtningerelaterede udgifter ville udgøre 4,4 mia. kr. baseret på en prognose om, at der ville komme 25.000 asylansøgere i 2016. I den forbindelse blev der budgetteret med en negativ budgetregulering på 0,76 mia. kr. på Udenrigsministeriets bevilling, der skulle udmøntes, hvis prognosen ikke blev nedjusteret i løbet af året.

I løbet af 2. kvartal 2016 udarbejdede Udenrigsministeriet forslag til finansiering af den negative budgetregulering, som bestod af finansiering fra en reserve, annullerede resthensættelser, nedlæggelse af en større hensættelsesordning under Eksportkreditfonden og besparelser på kernebidrag til multilaterale organisationer. Udenrigsministeriets forslag til finansiering af den negative budgetregulering omfattede således ikke besparelser på landeprogrammer. I 3. kvartal nedjusterede Udlændinge- og Integrationsministeriet prognosen for antal asylansøgere fra 25.000 til 10.000 og dermed forventningerne til størrelsen af de flygtningerelaterede udgifter. Udenrigsministeriet forventede, at nedjusteringen af prognosen ville medføre en overførsel af midler fra Udlændinge- og Integrationsministeriet. I 3. kvartal begyndte Udenrigsministeriet på den baggrund at planlægge anvendelsen af en forventet overførsel af midler fra Udlændinge- og Integrationsministeriet. Overførslen blev vedtaget ved et aktstykke i 4. kvartal 2016 og var på ca. 940 mio. kr. Aktstykket gav Udenrigsministeriet hjemmel til at anvende godt halvdelen af de tilbageførte midler til at nedskrive den negative budgetregulering og den anden halvdel til humanitær bistand. Udenrigsministeriet havde derudover uforbrugte midler for ca. 400 mio. kr., som ministeriet ligeledes i december 2016 bl.a. via et aktstykke fik hjemmel til at anvende til at forhøje Danmarks bidrag til en række multilaterale organisationer og programmer.

I 2016 udgjorde den samlede udviklingsbistand målt på tilsagn 14,1 mia. kr., svarende til ca. 0,66 % af BNI baseret på BNI-prognosen fra marts 2017. De flygtningerelaterede udgifter udgjorde 2,8 mia. kr. og var dermed både lavere end forventet på finansloven for 2016 og i forbindelse med aktstykket, der lå til grund for overførslen fra Udlændinge- og Integrationsministeriet i slutningen af året.

52. Rigsrevisionen kan konstatere, at der i 2015 og 2016 ikke har været en tydelig sammenhæng mellem de budgetterede flygtningerelaterede udgifter på baggrund af prognoserne for antal asylansøgere og de faktiske flygtningerelaterede udgifter og det faktiske antal asylansøgere. Fx blev de flygtningerelaterede udgifter i 2015 lavere end budgetteret på finansloven, på trods af at der kom ca. 1.300 flere asylansøgere end forudsat. I 2016 blev de faktiske flygtningerelaterede udgifter ca. 0,1 mia. kr. højere end i 2015, på trods af at det faktiske antal asylansøgere i 2016 faldt med ca. 70 % i forhold til 2015.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har oplyst, at udgifterne forbundet med den enkelte asylansøger inden for de første 12 måneders ophold i Danmark kan falde over flere finansår. De realiserede asylansøgetal og de DAC-rapporterbare udgifter kan på grund af den eventuelle tidsforskydning ikke uden videre sammenlignes. Fx ankom en stor del af asylansøgerne i 2015 i sidste del af året, og en del af udgifterne for disse asylansøgere vedrører derfor DAC-opgørelsen i 2016. Udlændinge- og Integrationsministeriet har på den baggrund anført, at man ikke kan sammenligne niveauet for DAC-rapporteringer med det skønnede antal asylansøgere og konkludere, at en justering af skønnet for antallet af asylansøgere i de enkelte år vil slå igennem med en tilsvarende relativ justering af niveauet for DAC-rapporteringen i året.

Derudover har Udlændinge- og Integrationsministeriet anført, at der er en række forhold, der kan påvirke størrelsesordenen af de DAC-rapporterbare udgifter relateret til flygtningemodtagelse i de enkelte år. Det drejer sig bl.a. om antallet af indkvarterede i asylcenter-systemet, aldersfordelingen og anerkendelsesprocenten blandt asylansøgere samt antallet af flygtninge, der visiteres til en kommune og overgår til integrationsydelse, aktive tilbud mv.

Udenrigsministeriets tilsagnsstyring i 2016

53. Udenrigsministeriet besluttede ultimo 2015 – efter indarbejdelsen af den negative budgetregulering på finansloven – at placere flere tilsagn til udvalgte modtagere sidst på året i 2016 med henblik på at muliggøre en strategisk prioritering blandt indsatserne, i det omfang den negative budgetregulering skulle udmøntes ved aflysning af planlagte tilsagn. Udskydelsen af tilsagn blev begrundet med at sikre øget fleksibilitet i forhold til at justere aktiviteter i lyset af eventuelle opjusteringer af flygtningerelaterede udgifter i løbet af året.

54. I løbet af 2016 besluttede Udenrigsministeriet derudover at udskyde indgåelsen af flere tilsagn inden for 4. kvartal, indtil aktstykket om overførsel af midler fra Udlændinge- og Integrationsministeriet blev vedtaget. Udenrigsministeriet udskød indgåelsen af tilsagn til bl.a. Sydsudan og Burkina Faso samt til en række multilaterale organisationer. Udenrigsministeriet har oplyst, at beslutningen skete ud fra en samlet vurdering af alle tilbageværende tilsagn for året, dvs. under hensyntagen til, hvor tilbageholdelsen ville være mest hensigtsmæssig. Endelig ønskede Udenrigsministeriet at opretholde en balance mellem tilbageholdelse af bilaterale og multilaterale tilsagn. Af boks 8 fremgår et par eksempler på indsatser, der fik udskudt tilsagn inden for 4. kvartal 2016.

BOKS 8

EKSEMPLER PÅ INDSATSER, DER FIK UDSKUDT TILSAGN INDEN FOR 4. KVARTAL 2016 - MED BEGRUNDELSER FOR UDSKYDELSEN

Sydsudan

Baggrunden for udskydelsen af tilsagnet var, at Sydsudan allerede havde modtaget midler over den humanitære ramme, og at regeringen med finansloven for 2017 havde besluttet at udfase Sydsudan som prioritetsland.

Burkina Faso

Baggrunden for udskydelsen af en del af tilsagnet var, at noget af tilsagnet allerede var indgået tidligere på året. Udenrigsministeriet udskød den resterende del af tilsagnet (75 mio. kr.) til den del af landeprogrammet, som skulle gå til generel budgetstøtte til Burkina Faso.

Multilaterale organisationer

Baggrunden var, at organisationerne havde fået en del af det danske 2016-bidrag i starten af året, og at Udenrigsministeriet derfor vurderede, at organisationerne var i stand til at håndtere udskydelsen af den resterende del af deres tilsagn.

55. Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet skal håndtere flere forskellige typer usikkerheder i bistandssamarbejdet, og udskydelsen af tilsagn inden for 4. kvartal 2016 er håndteret i lighed med andre usikkerhedsfaktorer.

Udenrigsministeriet har oplyst, at usikkerheden om størrelsen af de forventede flygtningrelaterede udgifter udfordrer styringen af Danmarks samlede udviklingsbistand i forhold til at realisere regeringens målsætning om, at udviklingsbistanden skal udgøre 0,7 % af BNI. Udenrigsministeriet har derudover oplyst, at det har været nødvendigt for ministeriet at afsætte resurser til at vedligeholde relationer til samarbejdspartnere, som har været påvirket af ændrede tidsplaner for indgåelsen af tilsagn.



En af de konkrete indsatser, som Danmark støtter gennem landeprogrammet for Sydsudan, er UNICEF's indsats for tidligere børnesoldater. Projektet modtog støtte fra Danmark, da finansieringen af landeprogrammet blev sikret med overførslen til Udenrigsministeriet i december 2016.

Kilde: UNICEF

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at den samlede udviklingsbistand målt på udbetalinger har været på mellem 12,65 mia. kr. og 17,25 mia. kr. i perioden 2005-2016 og var højest i 2015, hvorefter den faldt i 2016. De flygtningrelaterede udgifter er steget fra 0,42 mia. kr. i 2005 til 2,83 mia. kr. i 2016, svarende til henholdsvis 3 % og 18 % af den samlede udviklingsbistand. De flygtningrelaterede udgifter har især ligget højt i perioden 2014-2016.

Danmark har i perioden 2005-2016 udbetalt mellem ca. 0,75 % og ca. 0,91 % af BNI i udviklingsbistand og har dermed i hele perioden ligget over FN's målsætning om at give min. 0,7 % af BNI målt på udbetalinger.

I 2016 udgjorde udviklingsbistanden 0,66 % af BNI målt på tilsagn. Danmark har dermed ikke givet tilsagn om udviklingsbistand for 0,7 % af BNI, som finansloven for 2016 blev budgetteret med henblik på. Som følge af at de flygtningerelaterede udgifter blev lavere end budgetteret, blev der i december 2016 overført ca. 940 mio. kr. fra Udlændinge- og Integrationsministeriet til Udenrigsministeriet via et aktstykke. Der skulle dog have været overført og indgået tilsagn for ca. 1 mia. kr. yderligere, hvis målsætningen for tilsagn i aktstykket skulle være opnået. Det skyldtes, at de flygtningerelaterede udgifter blev endnu lavere end antaget, at BNI-prognosen for 2016 blev opjusteret, og at EU opgjorde en mindre del af EU-budgettet som udviklingsbistand end antaget.

Finansloven tager højde for, når der fra ét år til det næste forventes ændringer i de flygtningerelaterede udgifter, og Udenrigsministeriets udviklingsbistand er på baggrund heraf blevet nedjusteret på finanslovene for 2015 og 2016 i forhold til finanslovsforslagene. De afsatte midler til flygtningerelaterede udgifter er baseret på prognoser for antal asylansøgere og er dermed forbundet med stor usikkerhed. De flygtningerelaterede udgifter blev i både 2015 og 2016 lavere end budgetteret på finansloven.

Medio 2015 blev den samlede udviklingsbistand reduceret på baggrund af et ønske om at nedsætte bistandsprocenten. Nedskæringer i den samlede udviklingsbistand i 2015 skyldtes således et ønske om at nedsætte udviklingsbistanden og er ikke forårsaget af en stigning i de flygtningerelaterede udgifter i løbet af året. De flygtningerelaterede udgifter påvirkede således ikke i sig selv forudsigeligheden i Udenrigsministeriets udviklingsbistand i 2015.

Usikkerheden om størrelsen af de flygtningerelaterede udgifter er i 2015 og 2016 håndteret ved bl.a. at indarbejde en negativ budgetregulering på finanslovene for 2015 og 2016. Udenrigsministeriet besluttede derudover ultimo 2015 at udskyde indgåelsen af en række tilsagn til sidst på året 2016 med henblik på at muliggøre en strategisk prioritering blandt tilsagnene, i det omfang det blev nødvendigt at aflyse planlagte tilsagn. Udenrigsministeriet har derudover inden for 4. kvartal 2016 udskudt indgåelsen af udvalgte tilsagn til multilaterale organisationer og landeprogrammer, indtil aktstykket om overførsel fra Udlændinge- og Integrationsministeriet blev godkendt.

Rigsrevisionen, den 7. juni 2017

Lone Strøm

/Peder Juhl Madsen

BILAG 1. STATSREVISORERNES ANMODNING

Statsrevisorerne har bedt Rigsrevisionen om at	Her besvares spørgsmålet
Opgøre, hvilke formål dansk udviklingsbistand er anvendt til i perioden 2005-2016, fx udviklingsprojekter, asyl- og integrationsområdet og forsvarsområdet.	Kapitel 3.
For asyl- og integrationsområdet vil det være relevant med en specifik underopdeling, jf. OECD's kriterier.	Kapitel 2.
Redegøre for, hvilke myndigheder der har ansvaret for at fastsætte, hvilke midler der skal henregnes som udviklingsbistand, og vurdere, om der er tilstrækkelig transparens og stringens i myndighedernes metoder.	Kapitel 2.
Vurdere, om regler og praksis for, hvad der kan opgøres som udviklingsbistand, er klare og i overensstemmelse med internationale opgørelsesmetoder, bl.a. OECD's metoder.	Kapitel 2.
Redegøre for, om metoder, regler og praksis har ændret sig i perioden 2005-2016, og om eventuelle ændringer i praksis er i overensstemmelse med OECD's retningslinjer.	Kapitel 2.
Redegøre for, om den nuværende beregningsmodel for finansiering af flygtningeudgifter skaber problemer for en effektiv udmøntning i dansk udviklingsbistand (jf. den svenske rigsrevisions undersøgelse af samme problemstilling).	Kapitel 3.

BILAG 2. METODISK TILGANG

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om de ansvarlige myndigheder har en tilfredsstillende forvaltning af Danmarks udviklingsbistand i relation til flygtningerelaterede udgifter, der kan medregnes som udviklingsbistand. Derfor har vi undersøgt følgende:

- Sikrer de ansvarlige ministerier, at de flygtningerelaterede udgifter, der medregnes som udviklingsbistand, er i overensstemmelse med DAC-direktivet?
- Har Udenrigsministeriet sikret tilfredsstillende forudsigelighed i udviklingsbistanden i forhold til udsving i de flygtningerelaterede udgifter i 2015 og 2016?

I undersøgelsen indgår Udenrigsministeriet, Finansministeriet og Udlændinge- og Integrationsministeriet.

Undersøgelsen er baseret på gennemgang af materiale fra Udenrigsministeriet, Finansministeriet og Udlændinge- og Integrationsministeriet. Vi har desuden holdt møder med ministerierne.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- OECD-DAC Statistical Reporting Directive (DAC-direktivet)
- Akt 40 15/12 2016 og Akt 41 8/12 2016
- Udenrigsministeriets udgiftsopfølgninger fra 2015 og 2016
- Udenrigsministeriets rammejusteringer fra 2015 og 2016
- Udenrigsministeriets grundbudgetnotater for 2015 og 2016
- Udenrigsministeriets faktaark fra 2014, 2015 og 2016 vedrørende omprioritering af udviklingsbistanden
- finanslovsarbejde vedrørende § 06.3 . Bistand til udviklingslandene under Udenrigsministeriets område, herunder aftaler om finanslove, finanslove, forslag til finanslove og tillægsbevillingslove for 2015 og 2016
- rapportering til OECD/DAC om Danmarks samlede udviklingsbistand
- materiale fra regeringens Økonomiudvalg og Koordinationsudvalg
- aktindsigtssager fra Udenrigsministeriet og Udlændinge- og Integrationsministeriet vedrørende rapportering til OECD/DAC om Danmarks samlede udviklingsbistand
- Udlændinge- og Integrationsministeriets udgiftsopfølgninger fra 2016
- Udlændinge- og Integrationsministeriets beregningsmodeller for præ- og postasyludgifter i 2015 og 2016
- Udlændinge- og Integrationsministeriets publikation "Tal og fakta på udlændingeområdet 2015"
- Finansministeriets telefonnotat fra 12. juni 2014 vedrørende samtale med Udenrigsministeriet den 11. juni 2014
- Finansministeriets interne meddelelse "Udgifter til flygtninge under udviklingsbistanden på FFL15" fra 13. juni 2014
- Finansministeriets analyse af DAC-rapporterbare udgifter på udlændingeområdet fra maj 2016.

Formålet med gennemgangen af dokumenterne har været at undersøge forvaltningen af Danmarks udviklingsbistand i relation til de flygtningerelaterede udgifter.

Møder

Vi har holdt møder med:

- Udenrigsministeriet
- Finansministeriet
- Udlændinge- og Integrationsministeriet.

Cases

Formålet med at inddrage cases i undersøgelsen er at belyse, hvordan udsving i de flygtningerelaterede udgifter har påvirket de konkrete udviklingsprojekter, som har været berørt heraf. Casene er udvalgt ud fra en gennemgang af de programmer, der har været påvirket af udsving i de flygtningerelaterede udgifter.

Dataanalyse

I beretningen vurderer Rigsrevisionen, at der ved skiftet til Udlændinge- og Integrationsministeriets nye beregningsmodel i 2016 kan være risiko for, at nogle postasyludgifter indgår i DAC-rapporteringen i både 2015 og 2016. Overlappet skyldtes, at beregningsmodellen i 2015 tog udgangspunkt i en foruddiskontering af udgifter vedrørende flygtninge, der overgik til kommunerne i 2015, men hvor en del af udgifterne inden for det første år vedrørte 2016. Rigsrevisionen vurderer, at det drejer sig om min. 60 mio. kr.

Udlændinge- og Integrationsministeriet beregner de DAC-rapporterbare udgifter for 2016 på baggrund af det antal personer, der er overgået til kommunerne efter at have fået opholdstilladelse i perioden oktober 2015 - december 2016 ganget med den gennemsnitlige månedlige resttid pr. voksen person i postasylfasen ganget med den månedlige udgift pr. person til integrationsprogrammet og integrationsydelse. Udgifter til hjælp i særlige tilfælde og grundtilskud beregnes efter samme fremgangsmåde, men persongruppen omfatter også uledsagede mindreårige asylansøgere.

Rigsrevisionens beregning af de 60 mio. kr. til postasyludgifter, der er medtaget i DAC-rapporteringen for både 2015 og 2016, er baseret på en beregning af de udgifter, som vedrører personer, der er overgået til kommunerne i perioden oktober-december 2015. Rigsrevisionen antager, at udgifter til disse personer er medtaget i DAC-rapporteringen for 2015, hvor beregningsmodellen var baseret på en foruddiskontering af alle udgifter inden for det første opholdsår i Danmark.

Finansministeriet og Udlændinge- og Integrationsministeriet har anført, at det ikke er korrekt, at Akt 40 15/12 2016, der vedrørte en overførsel fra Udlændinge- og Integrationsministeriet til Udenrigsministeriet, er baseret på en prognose på 10.000 asylansøgere. Udlændinge- og Integrationsministeriet har anført, at størrelsen af beløbet, der skulle overføres, blev beregnet ud fra "Udgiftsopfølgning 3", der var baseret på en revideret prognose på 8.500 asylansøgere i 2016. Rigsrevisionen kan konstatere, at det ikke fremgår af "Udgiftsopfølgning 3", at udgiftsopfølgningen er baseret på en prognose på 8.500 asylansøgere. Rigsrevisionen kan dog konstatere, at det fremgår af forelæggelsen af aktstykket fra 8. november 2016 til regeringens Koordinationsudvalg, at aktstykket var baseret på en antagelse om 10.000 asylansøgere. Rigsrevisionen konstaterer desuden, at finansministeren den 15. december 2016 i forbindelse med fremlæggelsen af aktstykket anførte, at aktstykket var baseret på en prognose på 10.000 asylansøgere.

I hele perioden har det været Danmarks praksis at DAC-rapportere postasyludgifter til integrationsprogrammet, integrationsydelse, hjælp i særlige tilfælde og grundtilskud. Udgifterne har været fordelt på forskellige finanslovskonti:

2008-2011

Udgifterne var samlet på konto:

- § 18.31.01. Introduktionsprogram mv. for udlændinge.

2012-2014

Udgifterne var opdelt på 6 konti:

- § 15.78.01. Grundtilskud
- § 15.78.03. Hjælp i særlige tilfælde mv.
- § 17.39.01. Integrationsprogram og introduktionsforløb mv. for udlændinge
- § 17.39.01. Kontanthjælp i forbindelse med integrationsprogrammet
- § 17.39.04. Aktive tilbud og danskuddannelse til udlændinge under integrationsprogrammet
- § 17.72.01. Integrationsprogram og introduktionsforløb mv. for udlændinge.

2015

Udgifterne var fordelt på 4 konti:

- § 15.78.01. Grundtilskud
- § 15.78.03. Hjælp i særlige tilfælde mv.
- § 17.39.01. Kontanthjælp i forbindelse med integrationsprogrammet
- § 17.39.04. Aktive tilbud og danskuddannelse til udlændinge under integrationsprogrammet.

2016

Udgifterne var fordelt på 4 konti:

- § 14.71.03. Aktive tilbud og danskuddannelse til udlændinge under integrationsprogrammet
- § 14.71.05. Grundtilskud
- § 14.71.06. Hjælp i særlige tilfælde
- § 14.71.11. Integrationsydelse i forbindelse med integrationsprogrammet.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har oplyst, at udgifterne til Den Internationale Organisation for Migration (IOM) og til "Adgang til arbejdsmarkedet og udflytning fra asylcentre" vedrører præasylfasen, og at Rigsrevisionen derfor bør medregne udgifterne i denne fase. Rigsrevisionen er opmærksom på, at Udlændinge- og Integrationsministeriet har medregnet de 2 udgiftstyper til præasylfasen i flere svar til Folketingets Udenrigsudvalg. Rigsrevisionen konstaterer dog, at de ansvarlige ministerier, herunder Udlændinge- og Integrationsministeriet, ikke har medregnet udgifterne i præasylfasen i de opgørelser, som sendes til Udenrigsministeriet, og som ligger til grund for DAC-rapporteringen. Udgifterne til IOM er i opgørelsen kategoriseret som postasyludgifter, og udgifterne til "Adgang til arbejdsmarkedet og udflytning fra asylcentre" er kategoriseret separat.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

BILAG 3. ANSVARLIGE MINISTRE I UNDERSØGELSESPERIODEN

Finansministre

- Thor Petersen (2005-2007)
- Lars Løkke Rasmussen (2007-2009)
- Claus Hjort Frederiksen (2009-2011)
- Bjarne Corydon (2011-2015)
- Claus Hjort Frederiksen (2015-2016)
- Kristian Jensen (2016 -).

Udenrigsministre

- Per Stig Møller (2005-2010)
- Lene Espersen (2010-2011)
- Villy Søvndal (2011-2013)
- Holger K. Nielsen (2013-2014)
- Martin Lidegaard (2014-2015)
- Kristian Jensen (2015-2016)
- Anders Samuelsen (2016 -).

Udviklingsministre

- Bertel Haarder (2004-2005)
- Ulla Tørnæs (2005-2010)
- Søren Pind (2010-2011)
- Christian Friis Bach (2011-2013)
- Rasmus Helveg Petersen (2013-2014)
- Mogens Jensen (2014-2015)
- Ulla Tørnæs (2016 -).

Udlændinge- og Integrationsområdet:

Integrationsministre

- Bertel Haarder (2005)
- Rikke Hvilshøj (2005-2007)
- Birthe Rønn Hornbech (2007-2011)
- Søren Pind (2011)
- Inger Støjberg (2015 -).

Justitsministre

- Morten Bødskov (2011-2013)
- Karen Hækkerup (2013-2014)
- Mette Frederiksen (2014-2015).

Socialministre

- Karen Hækkerup (2011-2013)
- Anette Vilhelmsen (2013-2014)
- Manu Sareen (2014-2015).

Beskæftigelsesministre

- Mette Frederiksen (2011-2014)
- Henrik Dam Kristensen (2014-2015).

BILAG 4. ORDLISTE

Asylcenter	En asylansøger i Danmark bor normalt på et asylcenter, mens ansøgningen om asyl behandles.
Bilateral bistand	Udviklingsbistand, som ydes direkte fra ét land til et andet.
BNI (Bruttonationalindkomst)	BNI angiver den årlige indkomst for et lands indbyggere.
DAC (Development Assistance Committee)	En komité under OECD, som arbejder med udviklingsbistand. Komitéens fokus er på statistik, udarbejdelse af retningslinjer og evalueringer.
DAC-direktivet	Retningslinjer for, hvordan udviklingsbistand rapporteres.
DAC-rapportering	Indberetning til OECD af et lands udbetalte udviklingsbistand for et givent år.
Donorer	Fællesbetegnelse for lande og/eller institutioner, der yder udviklingsbistand.
Flygtningerelaterede udgifter	Udgifter til flygtninge og asylansøgere i de første 12 måneders ophold, der DAC-rapporteres.
Foruddiskontering	En regnskabspraksis, hvor man forudsiger fremtidige udgifter og udgiftsfører dem i starten af en periode i stedet for at udgiftsføre dem løbende.
Humanitær bistand	Nødhjælp, som ydes i forbindelse med kriser og nødsituationer.
Kvoteflygtning	En flygtning, der befinder sig uden for Danmark, kan blive genbosat i Danmark efter aftale med De Forenede Nationers Højkommissær for Flygtninge (UNHCR) eller en lignende international organisation.
Multilateral bistand	Bistand, som ydes gennem multilaterale organisationer, fx FN.
Negativ budgetregulering	En besparelse, som ikke er konkretiseret på finansloven, og som ministeriet kan fastlægge udmøntningen af i løbet af året.
Postasylfase	I denne beretning vedrører postasylfasen perioden, fra en asylansøger får opholdstilladelse, til 12 måneder fra ansøgningstidspunktet.
Præasylfase	Perioden, fra en asylansøger har søgt om asyl, til der er truffet afgørelse i sagen.
Tilsagn	En retligt bindende forpligtelse til at udbetale tilskud.
Uledsagede mindreårige asylansøgere	Når udlændinge under 18 år kommer til Danmark og søger om asyl uden deres forældre eller andre voksne, som kan anses for at være trådt i forældrenes sted, kaldes de uledsagede mindreårige asylansøgere.