



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

September 2020

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

Danmarks anvendelse og opgørelse af udviklings- bistanden

Opfølgning i sagen om Danmarks anvendelse og opgørelse af udviklingsbistanden (beretning nr. 20/2016)

26. august 2020

RN 1412/20

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om Danmarks anvendelse og opgørelse af udviklingsbistanden, som blev indledt med en beretning i 2017. Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 20. september 2017.



Konklusion

Udenrigsministeriet, Finansministeriet og Udlændinge- og Integrationsministeriet har gennemført en række initiativer omhandlende Danmarks anvendelse og opgørelse af udviklingsbistanden. Det første punkt handler om resultatet af OECD's arbejde med at præcisere det gældende regelsæt for rapporteringen af flygtningerelaterede udgifter. Det andet punkt handler om anvendelsen af den nye reguleringsmekanisme, som både skal sikre større forudsigelighed i udviklingsbistanden, og at udviklingsbistanden målt på tilsagn og udbetalinger lever op til målsætningen om at give 0,7 % af BNI i udviklingsbistand. Det tredje punkt handler om Finansministeriets, Udlændinge- og Integrationsministeriets og Udenrigsministeriets arbejde med at øge graden af åbenhed om de flygtningerelaterede udgifter, der medregnes som udviklingsbistand. Rigsrevisionen har gennemgået ministeriernes initiativer og vurderer, at sagen kan afsluttes. Rigsrevisionen baserer denne konklusion på følgende:

- OECD's DAC-direktiv er præciseret, og at det har givet anledning til justeringen af den tidligere danske praksis for beregning og rapportering af udviklingsbistand og flygtningerelaterede udgifter. Ministerierne har implementeret de nye og præciserede retningslinjer for, hvilke flygtningerelaterede udgifter der kan opgøres som udviklingsbistand.
- Ministerierne har indført en ny model - den såkaldte reguleringsmekanisme - som har sikret, at udviklingsbistanden de senere år, målt både på tilsagn og udbetalinger, har levet op til målsætningen om at give 0,7 % af BNI i udviklingsbistand. For Udenrigsministeriet har reguleringsmekanismen desuden medført en styrket forudsigelighed i programmeringen af planlagte programmer og projekter i det gældende finansår.
- Udenrigsministeriet har øget graden af åbenhed om udgifter til flygtningemodtagelse, der medregnes som udviklingsbistand, ved at stille data herom til rådighed på ministeriets Openaid-hjemmeside.

Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

DAC (Development Assistance Committee)

En komité under OECD, som arbejder med udviklingsbistand. Komitéens fokus er på statistik, udarbejdelse af retningslinjer og evalueringer.

OECD's retningslinjer og kriterier

OECD's medlemslande indrapporterer deres udbetalte udviklingsbistand for et givent år til OECD. Indrapporteringen sker i henhold til de retningslinjer og kriterier, der fremgår af OECD-DAC-direktivet.

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i juni 2017 en beretning om Danmarks anvendelse og opgørelse af udviklingsbistanden. Beretningen handlede om, hvordan Danmark medregner flygtningerelaterede udgifter i udviklingsbistanden, og hvilken betydning dette har for udmøntningen af udviklingsbistanden. Beretningen blev igangsat på baggrund af en statsrevisoranmodning fra oktober 2016, hvor Statsrevisorerne bad 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 flygtningerelaterede udgifter var stringente og transparente.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, konstaterede de, at de ansvarlige ministerier på basis af den betydelige usikkerhed om OECD-kriterierne havde haft en tilfredsstillende forvaltning af Danmarks udviklingsbistand i relation til flygtningerelaterede udgifter, der medregnes som udviklingsbistand. Statsrevisorerne konstaterede endvidere, 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. Statsrevisorerne bemærkede, at den generelle usikkerhed om antallet af flygtninger kan medføre større usikkerhed om størrelsen af udviklingsbistanden og dermed medføre mindre forudsigelighed i udviklingsbistanden. Dermed var der risiko for, at Danmark fremadrettet ikke lever op til FN's målsætning om at give minimum 0,7 % af BNI i udviklingsbistand. Statsrevisorerne konstaterede videre, at de flygtningerelaterede udgifter i 2016 udgjorde ca. 20 % af Danmarks udviklingsbistand og fandt det vigtigt med åbenhed om anvendelsen af Danmarks samlede udviklingsbistand, herunder også de flygtningerelaterede udgifter.

4. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

Et opfølgingspunkt afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.

Opfølgingspunkt	Status
1. Resultatet af OECD's arbejde med at præcisere det gældende regelsæt for rapporteringen af flygtningerelaterede udgifter og betydningen for Danmarks rapporteringspraksis.	Behandles i dette notat.
2. Anvendelsen af den nye reguleringsmekanisme, og om udviklingsbistanden målt på både tilsagn og udbetalinger har levet op til målsætningerne. Rigsrevisionen vil følge op efter den 3-årige periode i 2020.	Behandles i dette notat.
3. Finansministeriets, Udlændinge- og Integrationsministeriets og Udenrigsministeriets arbejde med at øge graden af åbenhed om de flygtningerelaterede udgifter, der medregnes som udviklingsbistand.	Behandles i dette notat.

5. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på ovenstående punkter.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Ministeriernes initiativer

6. Vi gennemgår i det følgende ministeriernes initiativer i forhold til opfølgningsspunkterne. Gennemgangen er baseret på skriftligt materiale fra Udenrigsministeriet, Finansministeriet og Udlændinge- og Integrationsministeriet.

OECD's nye regelsæt for rapportering af flygtningerelaterede udgifter og betydningen heraf for Danmarks rapporteringspraksis

7. Statsrevisorerne konstaterede, at DAC-direktivet på nogle områder var så overordnet, at OECD's medlemslande selv måtte fortolke, hvilke flygtningerelaterede udgifter der kunne medregnes som udviklingsbistand. Det var fx ikke muligt at vurdere, om postasyludgifter, udgifter til afviste asylansøgere og udgifter til Udlændingestyrelsens og Flygtningeævnets sagsbehandling burde medregnes.

8. Det fremgik af beretningen, at postasyludgifterne, som en del af udviklingsbistanden, hverken havde været opgjort stringent eller transparent, og at der havde været forskellige beregningsmodeller i perioden 2005-2016, men at der pågik forhandlinger i OECD om præcisering af regelsættet for rapportering af flygtningerelaterede udgifter. Det fremgik videre, at Danmarks rapporteringspraksis ville blive tilpasset de nye regler, når de var vedtaget.

Justeringer i den danske rapporteringspraksis som følge af det præciserede DAC-direktiv

9. Udenrigsministeriet og Finansministeriet har oplyst, at OECD-medlemslandene den 31. oktober 2017 godkendte et præciseret direktiv for DAC-rapportering af flygtningemodtagelsesudgifter. Det præciserede direktiv har til formål at skabe forøget sammenlignelighed og transparens i forhold til, hvilke flygtningemodtagelsesudgifter OECD-landene kan rapportere som en del af udviklingsbistanden.

Ministerierne oplyser, at det præciserede DAC-direktiv giver anledning til flere væsentlige justeringer af den tidligere danske praksis for, hvilke flygtningeudgifter der kan rapporteres som udviklingsbistand. Indholdsmæssigt giver det præciserede DAC-direktiv ifølge ministerierne primært anledning til følgende ændringer:

- **Persongrupper:** Fremadrettet kan udgifter til afviste asylansøgere ikke ODA-rapporteres, mens udgifter til familiesammenførte til flygtninge kan ODA-rapporteres.
- **12-måneders-reglen:** Alene udgifter, der falder inden for de første 12 måneders ophold i Danmark, kan DAC-rapporteres, hvilket indebærer, at ODA-rapportering af udgifter til repatriering udgår.
- **Udgiftskategorier:** ODA-rapportering af udgifter til myndighedernes asylsagsbehandling og direkte udgifter til at fremme jobparathed udgår. Udgifter til bistand i forbindelse med asylsagsbehandlingen, fx tolkning og advokatbistand, vil dog fortsat kunne ODA-rapporteres.

DAC-direktivet

DAC-direktivet giver retningslinjer for, hvordan udviklingsbistand rapporteres.

Postasylfase

I beretningen vedrørte postasylfasen perioden, fra en asylansøger får opholdstilladelse til 12 måneder fra ansøgningstidspunktet.

DAC-rapportering

En DAC-rapportering er en indberetning til OECD af et lands udbetalte udviklingsbistand for et givent år.

ODA-rapportering

En ODA-rapportering er en opgørelse af udviklingsbistand. ODA står for Official Development Assistance.

Faktaark

I august 2018 udgav Udenrigsministeriet en opdateret udgave af faktaarket Fakta: Danmarks udviklingsbistand og udgifter til flygtningemodtagelse.

Formålet med faktaarket er bl.a. at øge åbenheden om, hvad der medregnes som udviklingsbistand.

Tilsagn i udviklingsbistanden

Tilsagn i udviklingsbistanden sker, når Danmark indgår en retligt bindende forpligtelse til at udbetale tilskud. Selve udbetalingen af tilskuddet kan finde sted forskudt i forhold til det indgåede tilsagn.

Ministerierne oplyser, at den ændrede danske rapporteringspraksis trådte i kraft fra og med rapporteringen for 2017.

10. Udenrigsministeriet vurderede i faktaarket Fakta: Danmarks Udviklingsbistand og udgifter til flygtningemodtagelse, der blev publiceret i august 2018, at den del af flygtningeudgifterne, der kan opgøres og rapporteres som udviklingsbistand, ville stige med ca. 100 mio. kr., hvis den nye rapporteringspraksis blev lagt til grund for budgettet for finanslov 2018.

11. I forlængelse af det præciserede DAC-direktiv godkendte OECD ultimo november 2018 et nyt og præciseret rapporteringsformat, der har til formål at sikre en mere detaljeret og ensartet rapportering fra medlemslandene. Det præciserede rapporteringsformat gælder fra og med rapporteringen af de udgifter, der blev afholdt i 2019.

Udenrigsministeriet er ansvarlig for at indsamle og rapportere de samlede udgifter til udviklingsbistand til OECD, herunder de flygtningerelaterede udgifter, på baggrund af oplysninger fra de ministerier, der afholder flygtningerelaterede udgifter. Udenrigsministeriet forventer, at ministeriet på baggrund af det præciserede rapporteringsformat fremover vil modtage opgørelser fra de relevante ministerier, hvor udgifterne er opdelt på formålskoder og bistandstyper. Dette er i modsætning til i dag, hvor de danske flygtningeudgifter rapporteres som et samlet beløb til DAC på baggrund af indmelding til Udenrigsministeriet af ét samlet beløb fra hvert af de berørte ministerier med undtagelse af Udlændinge- og Integrationsministeriet.

12. Rigsrevisionen kan konstatere, at det præciserede DAC-direktiv og det præciserede rapporteringsformat har givet anledning til justeringen af den tidligere danske praksis for beregning og rapportering af udviklingsbistand og flygtningerelaterede udgifter. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at ministerierne har implementeret de præciserede retningslinjer for, hvilke flygtningerelaterede udgifter der kan opgøres som udviklingsbistand. Rigsrevisionen vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

Den nye reguleringsmekanisme

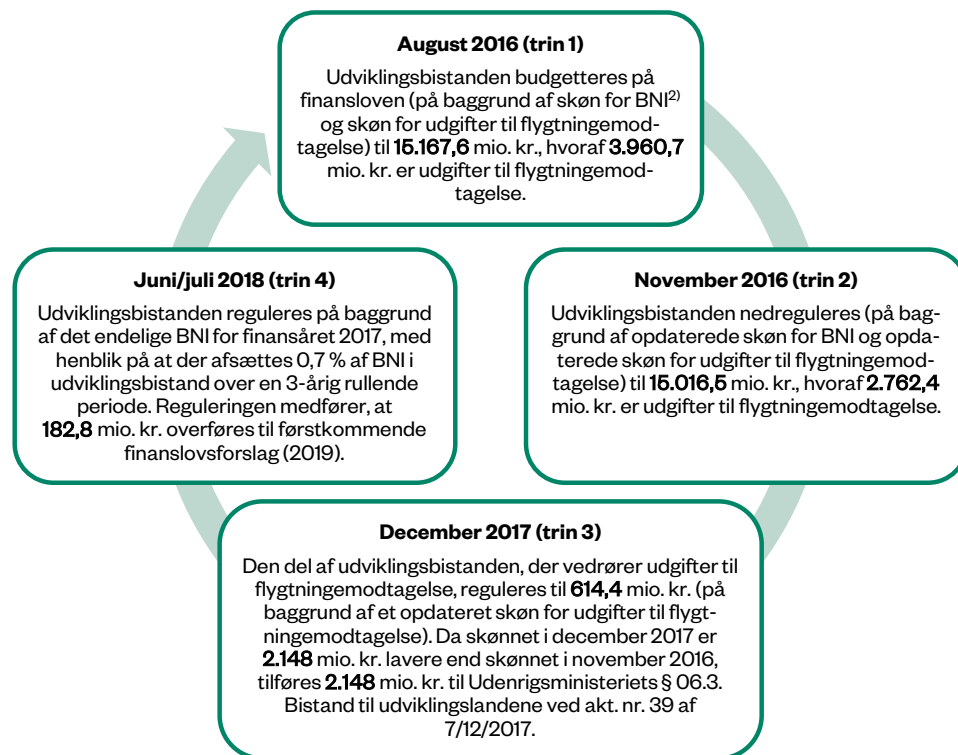
13. Statsrevisorerne konstaterede, at Udenrigsministeriet trods usikkerhed om størrelsen af de flygtningerelaterede udgifter har sikret en tilfredsstillende forudsigelighed i udviklingsbistanden i forhold til udsving i 2015 og 2016. Statsrevisorerne konstaterede dog samtidig, at der i 2016 skulle have været givet tilsagn for yderligere ca. 1 mia. kr., hvis målsætningen om at give tilsagn for 0,71 % af BNI skulle have været opnået. Statsrevisorerne tilføjede, at den generelle usikkerhed om antallet af flygtninge dog kan 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 fandt det relevant, at Udenrigsministeriet har implementeret en ny model for beregning af udviklingsbistand og flygtningerelaterede udgifter, som vil styrke forudsigeligheden.

14. Udenrigsministeriet har oplyst, at der er indført en ny model – den såkaldte reguleringsmekanisme – for beregning af udviklingsbistanden og flygtningerelaterede udgifter, som gælder fra 2017 og frem. Reguleringsmekanismen håndterer udsving i bl.a. flygtningemodtagelsesudgifter og ændrede BNI-skøn. Mekanismen indebærer, at der på tilsagnssiden over en rullende 3-årig periode afsættes præcis 0,7 % af BNI i udviklingsbistand. Reguleringsmekanismen er derfor et værktøj, som forbedrer Udenrigsministeriets planlægning og styring af de årlige bevillinger, bl.a. fordi mekanismen indebærer, at Udenrigsministeriet ikke skal aflyse planlagte tilsagn sent i finansåret, hvis der opstår merudgifter til flygtningemodtagelse.

15. Der er 4 trin i reguleringsmekanismen, som vi har illustreret i figur 1 med udgangspunkt i Danmarks samlede udviklingsbistand i 2017.

Figur 1

Beskrivelse af reguleringsmekanismen med udgangspunkt i Danmarks samlede udviklingsbistand¹⁾ i 2017 (for tilsagn)



¹⁾ Vi har taget udgangspunkt i ulandsrammen på finanslovens § 06.3. Bistand til udviklingslandene, som primært indeholder udgifter til udviklingsbistand til udviklingslande. Andre store udgiftsposter er udgifter til flygtningemodtagelse, fællesskabsfinansieret EU-bistand og administration af udviklingsbistanden.

²⁾ Skøn for BNI stammer fra de økonomiske redegørelser.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af materiale fra Udenrigsministeriet og Finansministeriet.

Som det fremgår af figur 1, blev Danmarks samlede udviklingsbistand i 2017 reguleret ad 4 omgange på baggrund af løbende og opdaterede skøn og tal for BNI og udgifter til flygtningemodtagelse. Da skønnet for udgifter til flygtningemodtagelse i december 2017 var 2.148 mio. kr. lavere end skønnet i november 2016, blev der ved akt. nr. 39 af 7/12/2017 tilført 2.148 mio. kr. til Udenrigsministeriets § 06.3. Bistand til udviklingslandene. Konkret betød det, at Udenrigsministeriet i december 2017 skulle disponere 1.817,8 mio. kr. til nye tilsagn for at leve op til målsætning om at give 0,7 % af BNI i udviklingsbistand, idet 330,2 mio. kr. blev anvendt til at annullere en negativ budgetregulering på § 06.31.79. Reserver og budgetreguleringer. Endelig viser figuren, at den endelige regulering af udviklingsbistanden i 2017, som blev foretaget i juni/juli 2018, medførte, at 182,8 mio. kr. blev overført til førstkommande finanslovsforslag, som var finanslovsforslaget for 2019.

16. For at opnå en udviklingsbistand på 0,7 % af BNI målt på udbetalinger indeholder reguleringsmekanismen tilsvarende justeringer af udbetalingsniveauet. Her indebærer mekanismen, at der til et beregnet udbetalingsniveau tillægges en sikkerhedsmargin, der skal håndtere den usikkerhed, som er forbundet med budgetteringen af særligt flygtningerelaterede udgifter, fællesskabsfinansieret EU-bistand og BNI-skøn. Finans- og Udenrigsministeriet har oplyst, at sikkerhedsmarginen alt andet lige indebærer, at bistandsprocenten målt på udbetalinger årligt vil ligge mellem 0,70 og 0,75 % af BNI.

Udbetalingsniveauet for 2017 blev udregnet til 15.410 mio. kr., svarende til 0,7 % af BNI-skønnet i Økonomisk Redegørelse fra december 2017. Hertil tilføjer Udenrigsministeriet som standard en sikkerhedsmargin på 150 mio. kr. til håndtering af usikkerhed om BNI-skøn og 250 mio. kr. til håndtering af usikkerhed om øvrig udviklingsbistand, herunder fx fællesskabsfinansieret EU-bistand. Dertil kommer en sikkerhedsmargin på baggrund af usikkerhed om flygtningeudgifter. Denne fastlægges på basis af historiske data vurderet til at være 20 % af de skønnede samlede flygtningeudgifter ved udgiftsopfølgningen efter 3. kvartal. Sikkerhedsmarginen blev i 2017 beregnet til i alt 525 mio. kr. Udbetalingsniveauet inkl. sikkerhedsmarginen var i 2017 således på 15.935 mio. kr., svarende til 0,72 % af BNI-skønnet fra december 2017. I 2018 var det samlede udbetalingsniveau på 16.382,5 mio. kr. (beregnet i december 2018), svarende til 0,72 % af BNI. For 2019 blev udbetalingsniveauet 17.006 mio. kr. beregnet i december 2019, hvilket svarer til 0,72 % af BNI opgjort på baggrund af BNI-skønnet fra Økonomisk Redegørelse fra december 2019. Udenrigsministeriet har oplyst, at sikkerhedsmarginen udbetales fra den opsparing af allerede afgivne tilsagn, der eksisterer under udviklingsbistanden.

17. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at ministerierne med implementeringen af reguleringsmekanismen har styrket forudsigeligheden af niveauet for udviklingsbistanden målt både på tilsagn og udbetalinger. Rigsrevisionen konstaterer endvidere, at udviklingsbistanden de seneste år *målt både på tilsagn og udbetalinger* har levet op til Danmarks målsætning om at give 0,7 % af BNI i udviklingsbistand. Rigsrevisionen vurderer, at denne del af sagen kan afsluttes.

Åbenhed om de flygtningerelaterede udgifter, der medregnes som udviklingsbistand

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

19. Det fremgik af beretningen, at Udenrigsministeriet på sin hjemmeside alene oplyste flygtningerelaterede udgifter som et samlet beløb. Der var ikke oplysninger om, hvilke typer flygtningerelaterede udgifter der medregnes som udviklingsbistand. Rigsrevisionen fandt, at de flygtningerelaterede udgifter burde følge samme principper for åbenhed som Udenrigsministeriets udviklingsbistand, særligt i lyset af at udgifter relateret til flygtninge de senere år har udgjort en relativ stor andel af den samlede udviklingsbistand.

20. Finansministeriet, Udlændinge- og integrationsministeriet og Udenrigsministeriet har oplyst, at der i forbindelse med afslutningen på arbejdet med at tilpasse den danske praksis for flygtningemodtagelsesudgifter blev offentliggjort en opdateret udgave af faktaarket Fakta: Danmarks udviklingsbistand og udgifter til flygtningemodtagelse. Formålet med faktaarket var bl.a. at øge åbenheden om, hvad der medregnes som udviklingsbistand.

21. Rigsrevisionen kan konstatere, at faktaarket på ministerieniveau *i tekst* gennemgår, hvilke udgifter der som følge af det præciserede DAC-direktiv *vil blive* medregnet som udviklingsbistand. Faktaarket giver ikke noget *beløbsmæssigt* overblik over, hvilke udgifter der *er blevet* medregnet som udviklingsbistand. Rigsrevisionen kan dog konstatere, at Udenrigsministeriet medio juli har stillet mere detaljerede data om de flygtningerelaterede udgifter for 2019, der medregnes som udviklingsbistand, til rådighed på Openaid-hjemmesiden. Ministeriet har oplyst, at disse data er stillet til rådighed på hjemmesiden på baggrund af oplysninger om afholdte flygtningeudgifter fra de berørte ministerier opdelt på formålskoder og bistandstyper.

22. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Udenrigsministeriet har øget graden af åbenhed ved at stille mere detaljerede data, som de relevante ministerier indsender til Udenrigsministeriet, til rådighed på Openaid-hjemmesiden. Rigsrevisionen vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.