



Rigsrevisionens notat om

tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af Danmarks anvendelse og opgørelse af udviklingsbistanden



revision
revision

revision

Tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af Danmarks anvendelse og opgørelse af udviklingsbistanden

17. januar 2017

RN 1401/17

I. Indledning

1. Statsrevisorerne anmodede på deres møde den 12. oktober 2016 om en undersøgelse af Danmarks anvendelse og opgørelse af udviklingsbistanden, jf. rigsrevisorlovens § 8, stk. 1. Dette notat beskriver, hvordan undersøgelsen vil kunne tilrettelægges.

Undersøgelsen kan gennemføres, så Rigsrevisionen kan afgive en beretning til Statsrevisorerne i juni 2017.

II. Baggrund

2. Folketinget har på finansloven for 2016 vedtaget en målsætning om, at Danmark skal yde 0,71 % af BNI i udviklingsbistand. Udviklingsbistanden opgøres og rapporteres til OECD's udviklingskomité DAC i henhold til OECD-DAC Statistical Reporting Directive (herefter DAC-direktivet). Baggrunden for anmodningen er ifølge Statsrevisorerne bl.a., at det ikke er al udviklingsbistand, som går til projekter i udviklingslandene. Således anvendte Danmark i 2015 ca. 15,5 % af udviklingsbistanden til at håndtere tilstrømningen af asylansøgere. Heraf blev fx 220 mio. kr. allokert til danske kommuner for at dække udgifterne til danskundervisning og jobtræning til flygtninge med midlertidig opholdstilladelse.

OECD's udviklingskomité DAC tillader, jf. DAC-direktivet, at medlemslandene medregner visse udgifter til "opretholdelse" af flygtninge de første 12 måneder af flygtningenes ophold i udviklingsbistanden. Ifølge OECD kan udgifter til at fremme integration i donorlandenes økonomier eller frivillig genbosættelse andre steder end i et udviklingsland ikke finansieres over udviklingsbistanden.

Den svenske rigsrevision har i en nyligt udgivet rapport vurderet, at usikkerheder i beregningsmodellen for, hvor stor en andel af bistandsmidlerne der skal anvendes til asylmodtagere, risikerer at give et uklart billede af den faktiske omkostningsfordeling og vanskeliggør derudover forudsigeligheden i bistandsvirksomheden, da det er vanskeligt at forudse, hvor mange midler der er til rådighed.

3. Statsrevisorerne har bedt Rigsrevisionen om:

- At opgøre, hvilke formål dansk udviklingsbistand er anvendt til i perioden 2005-2016, fx udviklingsprojekter, asyl- og integrationsområdet og forsvarsområdet. For asyl- og integrationsområdet vil det være relevant med en specifik underopdeling, jf. OECD's kriterier.
- At 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.
- At 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.
- At 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.
- At 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).

III. Tilrettelæggelsen af undersøgelsen

4. Rigsrevisionen vil gennemføre en undersøgelse af, hvordan den danske udviklingsbistand er opgjort og anvendt i perioden 2005-2016. Fokus vil primært være på den del af udviklingsbistanden, som er anvendt til flygtningerelaterede udgifter i Danmark. Andre formål med bistanden vil blive inddraget i analyserne for at give overblik over den generelle udvikling i udviklingsbistanden. Undersøgelsen vil besvare alle Statsrevisorenes spørgsmål. Vi forventer at opdele undersøgelsen i 3 dele.

5. I første del af undersøgelsen vil vi undersøge, hvordan udviklingsbistanden har udviklet sig fordelt på forskellige formål, herunder udgifter til flygtningemodtagelse, i perioden 2005-2016.

6. I anden del af undersøgelsen vil vi undersøge, hvordan de ansvarlige myndigheder på området, herunder Udenrigsministeriet, Udlændinge- og Integrationsministeriet og Finansministeriet, fastlægger og opgør, hvilke flygtningerelaterede udgifter der kan henregnes til udviklingsbistanden. Vi vil undersøge, om de 3 ministerier har opstillet klare retningslinjer for, hvilke flygtningerelaterede udgifter der kan medregnes under udviklingsbistanden, og om disse retningslinjer er i overensstemmelse med DAC-direktivet. Vi vil i den forbindelse undersøge, om metoderne til opgørelse af flygtningerelaterede udgifter er stringente og transparente. Endelig vil vi undersøge, om praksis har været i overensstemmelse med retningslinjerne, og hvilke ændringer der eventuelt har været i praksis i perioden 2005-2016.

7. Undersøgelsens tredje del vil omhandle, hvordan eventuelle udsving i størrelsen på de flygtningerelaterede udgifter påvirker en effektiv udmøntning af udviklingsbistanden. For at undersøge, om den danske udviklingsbistand samlet set udmøntes effektivt, vil det kræve, at vi undersøger effektiviteten af hele den danske udviklingsbistand. Dette vil denne undersøgelse ikke omfatte. Vi vil i stedet lægge til grund, at en effektiv udmøntning af udviklingsbistanden forudsætter forudsigelighed. Forudsigelighed er vigtigt, så modtagere og andre donorer kan planlægge langsigtet. Rigsrevisionens mulighed for at undersøge udviklingsbistandens forudsigelighed i forbindelse med fx en reduktion, der skyldes, at de flygtningerelaterede udgifter stiger, vil dog afhænge af, i hvilket omfang det er muligt at skelne budgetændringer i udviklingsbistanden som følge af flygtningerelaterede udgifter fra øvrige ændringer, herunder ændringer som følge af udsving mellem den endelige opgørelse af BNI og prognosen for BNI samt den politiske beslutning om at nedsætte bistandsrammen fra 0,85 % til 0,7 % af BNI.

Det er vores hensigt at undersøge, om stigningen i flygtningerelaterede udgifter påvirker forudsigeligheden og kontinuiteten i den andel af udviklingsbistanden, som Udenrigsministeriet administrerer – særligt i perioden 2014-2016, hvor de flygtningerelaterede udgifter er steget markant. Det vil vi gøre ved at undersøge, om Udenrigsministeriet har procedurer til håndtering af udsving i den andel af bistandsrammen, som ministeriet administrerer, og om ministeriets omprioriteringer inden for den givne bistandsramme – foranlediget af udsvingene i flygtningerelaterede udgifter – baseres på et solidt beslutningsgrundlag på baggrund af overvejelser om og hensyn til at sikre effektiviteten af bistandsmidlerne. Vi vil i den forbindelse tage udgangspunkt i, at besparelser på udviklingsbistanden bør identificeres ud fra hensyn til de strategiske mål for udviklingsbistanden, og at effekten af de hidtidige programmer ikke går tabt, når der udvælges, hvilke programmer og indsatser der skal nedjusteres. Tilsvarende vil vi lægge til grund, at Udenrigsministeriet i forbindelse med eventuelle opjusteringer af bistandsrammen – som følge af færre flygtningerelaterede udgifter – fordeler bistandsmidlerne, så de understøtter de strategiske mål og effektiviteten af udviklingsbistanden.

8. Rigsrevisionen skal for god ordens skyld understrege, at der undervejs vil kunne ske ændringer i forhold til det skitserede oplæg.

Lone Strøm