

Oxfam IBIS analyse af Danmarks finansiering af flygtningeudgifter over udviklingsbistanden (Dec. 2016)

Denne analyse og helt nye tal bekræfter, at regeringen øger udgifterne til finansiering af flygtningeudgifter over udviklingsbistanden markant til trods for, at antallet af asylansøgere i Danmark er stærkt faldende. Ifølge de seneste tal fra Integrationsministeriet har 5.829 personer søgt om asyl i Danmark i perioden 1. januar til 4. december 2016, hvilket er markant lavere end regeringens oprindelige prognose på 25.000 personer. Regeringen burde derfor tilbageføre et yderligere millionbeløb fra flygtningeudgifter til udviklingsbistanden i 2016. Denne analyse indeholder en sammenfatning af Danmarks praksis og fortolkning af de internationale retningslinjer for finansiering af flygtningeudgifter over udviklingsbistanden samt en analyse af regeringens seneste politiske udmeldinger.

Baggrund

I oktober 2016 besluttede statsrevisorerne at Rigsrevisionen skulle iværksætte en undersøgelse af Danmarks opgørelse af flygtningeudgifter over udviklingsbistanden samt vurdere om den danske praksis er i overensstemmelse med internationale retningslinjer i OECD DAC. Rigsrevisionens undersøgelse forventes klar i foråret 2017.

Danmark er blandt de lande som indrapporterer flest flygtningeudgifter over udviklingsbistanden. Regeringen har således afsat 2,77 milliarder DKK på 2017 budgettet, hvilket svarer til 18.4% af Danmarks samlede udviklingsbistand (15,02 mia. kr.). Til sammenligning har Sverige afsat 8,1 milliarder SEK på 2017 budgettet, hvilket er en stigning på 2,2 milliarder SEK sammenlignet med 2016 og udgør 17.6% af den samlede svenske udviklingsbistand i 2017. Norge forventer at bruge 3,7 milliarder NOK i 2017, hvilket er en halvering sammenlignet med 2016 og forventes at udgøre 11% af den samlede norske udviklingsbistand i 2017.

Det DAC-rapporterbare budget skal naturligvis ses i sammenhæng med antallet af asylansøgere. Mens Sverige havde modtaget 24.719 asylansøgere i de første 10 måneder af 2016, havde Norge modtaget 17.169 asylansøgere, mens omkring 5.829 personer foreløbigt har søgt om asyl i Danmark i 2016¹.

Retningslinjer - to paragraffer og en fodnote

Finansieringen af flygtningeudgifter over udviklingsbistanden er i overensstemmelse med de internationale retningslinjer - men harmonerer meget dårligt med OECD's officielle definition på udviklingsbistand, som handler om at promovere økonomisk udvikling og velfærd i udviklingslandene². OECD DAC retningslinjerne omkring opgørelse af flygtningeudgifter består af to paragraffer og en fodnote vedtaget i 1988. Retningslinjerne er derfor ikke specielt detaljerede og fortolkes meget forskelligt og bruges helt åbenlyst af flere medlemslande til at finansiere de stigende flygtningeudgifter.

OECD DAC sekretariatet fremhæver særligt tre udgiftsområder som udsættes for fortolkning af medlemslandene; 1) omkostninger til overførsel af flygtninge til kommunerne (hvis disse udgifter anses for integration, er de ikke omfattet); 2) frivillig hjemsendelse (der skal kunne skelnes mellem frivillig og tvungen hjemsendelse, som ikke kan opgøres som bistand); samt 3) administrationsomkostninger.

Overblik over OECD DAC's retningslinjer

¹ Kilde; Migrationsværket og Utlendingsdirektoratet Norge

² 'Government aid designed to promote the economic development and welfare of developing countries'

- **12 måneder;** OECD DAC retningslinjerne giver mulighed for at inkludere opholdsudgifter i de første 12 måneder af flygtninges ophold i et land. Udgifter efter 12 måneder er ikke omfattet.
- **Integration;** OECD DAC retningslinjerne er særdeles tydelige og fastslår at fremme af integration af flygtninge i donorlandets økonomi er ekskluderet.
- **Administrationsomkostninger;** OECD DAC retningslinjerne omtaler ikke direkte administrations-omkostninger, men flere medlemslande opgør alligevel udgifter til modtagelsescentre, tolkning, asylbehandling og retshjælp.

OECD DAC sekretariatet skelner desuden mellem asylansøgere med 'midlertidige' og 'varige' behov, hvoraf udgifter til de sidstnævnte ikke vurderes til at være omfattet af retningslinjerne. Udgifter til personer på længerevarende eller varigt ophold betragtes nemlig som integration.

Danmark udnytter reglerne fuldt ud

I finanslovsaftalen for 2017 blev Venstre, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti enige om, at mulighederne for at finansiere udgifter til modtagelse af flygtninge over udviklingsbistanden skal udnyttes fuldt ud. Denne aftale blev genbekræftet i trekløverregeringens regeringsgrundlag i november 2016 hvor det understreges, at regeringen fuldt ud vil udnytte mulighederne i overensstemmelse med hidtidig dansk praksis.

I et svar til OECD DAC fra november 2016 understreger regeringen, at 12 måneders perioden er hovedprincippet for Danmarks opgørelse af DAC-rapporterbare udgifter. Der skelnes som udgangspunkt ikke mellem forskellige grupper af flygtninge, deres status efter asylbehandlingen eller forskellige aktivitetstyper, så længe disse finder sted indenfor de første 12 måneder. Dermed har Danmark klart en af de bredeste fortolkninger af retningslinjerne sammenlignet med OECD DACs øvrige medlemslande.

Ifølge regeringens egne oplysninger var den gennemsnitlige udgift per asylansøger på 118.303 kr. i 2014, mens den hollandske regering i gennemsnit opgjorde 173.364 kr. Dermed lå Danmark på andenpladsen over OECD landenes udgiftsniveau per asylansøger, kun overgået af Holland (se tabel 1). Ifølge Altinget vil den danske gennemsnitspris per asylansøger stige til 267.500 kr. i 2017³ og selvom en præcis fremskrivning må siges at være forbundet med stor usikkerhed, må det klart forventes at den gennemsnitlige udgift for asylansøgere i Danmark vil stige markant i både 2016 og 2017 (se forklaring i næste afsnit).

Tabel 1) gennemsnitlige DAC-rapporterbare udgift per asylansøger i udvalgte OECD medlemslande

DKK*	Danmark	Sverige	Norge	Finland	Holland	Tyskland
2014	118.303	64.735 - 86.152	75.593	74.377	173.364	48.361

Kilde; ODA reporting of in-donor country refugee costs, OECD DAC 2016

* USD omregnet til DKK (1 USD = 5.429 DKK)

Uigennemskuelig dansk opgørelse

Den gældende danske rapporteringspraksis foretages på grundlag af månedlige opgørelser af flygtningeudgifterne, hvorefter andelen af DAC-rapporterbare udgifter beregnes som et årligt gennemsnit af de månedlige udgifter sammenlignet med en konkret opgørelse af asylansøgere med en opholdstid i Danmark på under 12 måneder. Det indberettede udgiftsniveau er derfor som udgangspunkt et skønnet gennemsnit af udgifterne for flygtninges første 12 måneders ophold i Danmark efter indgivelse af asylansøgning, dog med undtagelse af udgifter til repatriering (se s. 4).

Men da de interne principper og retningslinjer for Udlændinge-, integrations- og boligministeriets opgørelse ikke er offentligt tilgængelige, er det ikke muligt at vurdere i hvilket omfang de er i overensstemmelse med de internationale retningslinjer samt om de åbner mulighed for fortolkning. Den manglende åbenhed omkring de interne principper og retningslinjer gør det derfor også meget

³ Altinget; Regeringen udhuler ulandsbistanden med næsten en milliard, august 2016

vanskeligt at vurdere regeringens praksis omkring opgørelse af forskellige udgiftstyper og beregningsmodeller samt om udgiftsniveauet er rimeligt eller ej.

Regeringen understreger at der ikke er blevet ændret opgørelsesmetode sammenlignet med den tidligere regering og at man følger de internationale regler⁴. Udgiftstallene under den nuværende og tidligere regeringer burde derfor være umiddelbart sammenlignelige. En ny opgørelsesmetode vil dog blive implementeret fra 2017 på baggrund af analyser i en tværministeriel embedsmandsgruppe (se side 5).

En direkte sammenligning mellem budgetår vanskeliggøres imidlertid af DAC retningslinjerne, som gør det muligt at finansiere udgifterne til asylansøgere indenfor de første 12 måneder fra ankomsttidspunktet. Dette indebærer f.eks. at når omkring 55% af de danske asylansøgere ankom i 4. kvartal af 2015, vil størstedelen af udgifterne først blive afholdt i 2016. En direkte sammenligning mellem antallet af asylansøgere og de enkelte budgetår giver derfor ikke et retvisende billede.

Man må dog alligevel undre sig over, at udgifterne til drift af indkvarteringssystemet og indkvartering af asylansøgere forventes at være højere i 2017 sammenlignet med 2015, til trods for at antallet af asylansøgere forventes at være under det halve (se tabel 3). Det er samtidig sandsynligt, at når der ankommer fire gange færre asylansøgere end forventet i 2016 er dansk udviklingsbistand med til at finansiere tomme indkvarteringssteder i Danmark. For at sikre den nødvendige indkvartering har de relevante myndigheder måtte indgå langsigtede aftaler for 2016 og er derfor bundet af udgifter til husleje, energi, vand og daglig drift, selvom der ikke længere er behov for denne indkvartering, pga. det lavere antal asylansøgere. Det er uvist hvor stor en andel af udviklingsbistanden som går til tomme boliger, men det er formodentlig et ikke ubetydeligt beløb.

En mere præcis sammenligning er heller ikke mulig på grundlag af de gennemsnitlige DAC-rapporterbare udgifter per asylansøger, idet sammensætningen af asylansøgere kan have stor betydning for udgiftsniveauet. Regeringens midlertidige stop for kvoteflygtninge i 2016 eller stigninger i **uledsagede asylobørn kan f.eks. have stor betydning for de** gennemsnitlige udgifter. **Men det er alligevel bemærkelsesværdigt at** gennemsnitsprisen forventes at stige med omkring en tredjedel fra 118.303 kr. per asylansøger i 2014 under SR-regeringen til 176.000 kr. i 2016 under V-regeringen (skøn ifølge Altinget).

Forskellen mellem præasyl og postasyl (integration)

Danmark opgør størstedelen af udgifterne - ca. 2,9 mia. kr. i 2016 - som præasyludgifter som bl.a. dækker udgifter til indkvartering, forplejning, underhold og andre fornødenheder samt asylsagsbehandlingen. Herudover opgøres ca. 0,3 mia. kr. i 2016 som postasyludgifter som dækker udgifter til integrations-programmet, grundtilskud til kommunerne og integrationsydelse.

Udregningen for præasyludgifter tager udgangspunkt i en gennemsnitlig sagsbehandlingstid for asylsager på 9 måneder, hvorefter flygtninge flyttes til kommunerne efter en ventetid på cirka 6 uger. Den DAC-rapporterbare postasylperiode er derfor typisk på omkring 1-3 måneder. Udgifterne til postasyl eksploderede i 2015, idet postasyludgifterne til flygtninge som fik opholdstilladelse i 2015 rent regnskabsteknisk blev opgjort på 2015 budgettet (se tabel 2).

Tabel 2) Udviklingen i DAC-rapporterbare præ- og postasyludgifter

(mio kr.)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Præasyl udgifter	593,0	743,7	820,4	1.370,5	1.864,2	2.900	NN
Postasyl udgifter	56,8	15,0	116,3	19,1	805,5	300	NN
Samlet	649,8	758,7	936,7	1.389,6	2.669,7	3.200*	2,77**

⁴ Se f.eks. <http://www.altinget.dk/udvikling/artikel/nye-besparelser-paa-ulandsbistanden-naeste-aar>

Kilde; Udenrigsministeriet, L192 og

* Efter vedtagelse af Aktstykke 40 vil de samlede udgifter være på 3.46 mia. kr. i 2016. Det er endnu ikke muligt at opgøre dette i hhv. præ- og postasyludgifter.

** Forventet udgift ifølge finanslovsaftale mellem V, DF, LA og K.

DAC-rapporterbare præ-asyludgifter

Selvom de samlede forventede udgifter på præasyludgifter er faldet markant, forventer regeringen forsat at finansiere omkring 75% af de samlede præasylgifter over udviklingsbistanden i 2016, heraf er drift og indkvartering klart de største udgiftsposter.

Detaljeret beskrivelse af præ-udgifter

- **Indkvarteringssystemet**; omfatter udgifter til bygninger, husleje, energi, vand, renovation, drift og vedligeholdelse. Regeringen forventer at opgøre omkring 437 millioner DKK I 2016, hvilket svarer til 70% af de samlede udgifter. Regeringens udvidelse af DAC rapporteringen i 2017 medfører at udgifterne stiger med cirka 53% sammenlignet med 2016.
- **Indkvartering af asylansøgere**; omfatter udgifter til indkvartering, herunder f.eks. undervisning, aktivering, fritidstilbud og sundhedstilbud. Regeringen forventer at opgøre omkring 662 millioner DKK I 2016, hvilket svarer til 70% af de samlede udgifter. Regeringens udvidelse af DAC rapporteringen i 2017 medfører at udgifterne stiger med cirka 12% sammenlignet med 2016.
- **Kontante enkeltydelser**; omfatter udgifter til mad og forsørgelse, herunder forsørgertillæg til asylansøgere med børn. Regeringen forventer at opgøre omkring 203 millioner DKK I 2016, hvilket svarer til 70% af de samlede udgifter. Regeringens udvidelse af DAC rapporteringen i 2017 medfører at udgifterne stiger med 6% sammenlignet med 2016.
- **Udlændingestyrelsen**; omfatter udgifter til sagsbehandling af asylsager, herunder løn, drift og tolkeudgifter. Regeringen forventer at opgøre omkring 255 millioner DKK I 2016, hvilket svarer til 64% af de samlede udgifter.
- **Flygtningenævnet**; omfatter udgifter til afholdelse af nævnsmøder ifm. klager over de asyldokumenter. Regeringen forventer at opgøre omkring 42 millioner DKK I 2016, hvilket svarer til 93% af de samlede udgifter. Regeringens udvidelse af DAC rapporteringen i 2017 medfører at udgifterne til Flygtningenævnet stiger med 354% sammenlignet med 2016.

Tabel 3) Udviklingen i udvalgte DAC-rapporterbare præ-asyludgifter (URU spgm. 244)

(mio kr.)	2011	2012	2013	2014	2015	2016*	2017**
Drift af indkvarteringssystemet	145,8	216,6	213,8	396,8	548,2	443,1	668,2
Indkvartering af asylansøgere	312,6	361,1	370,7	576,2	802,2	595,9	742,6
Flygtningenævnet	22,4	17,0	38,1	48,5	37,7	42,2	149,3
Udlændingestyrelsen	45,4	45,4	65,2	155,4	165,3	255,9	230,5
Kontante enkeltydelser	61,6	79,4	93,2	160,7	221,9	203,6	215,8
Asylansøgere	3.806	6.148	7.557	14.792	21.316	10.000	10.000

* UM udgiftskøn (august 2016). Nedjusteringerne fra aktstykke 40 er ikke indberegnet

** Udgiftskøn for 10.000 asylansøgere

Det skal bemærkes at regeringens aktstykke 40 fra den 29. november 2016 forventeligt vil reducere udgifterne til indkvartering af asylansøgere med 193 mio. kr., kontante enkeltydelser med 135 mio. kr. samt integrationsydelse ifm. integrationsprogrammet med 340 mio. kr. i 2016. Aktstykket er ikke indregnet i ovenstående tabel.

DAC-rapporterbare post-asyludgifter

Ifølge Altinget blev de DAC-rapporterbare udgifter udvidet under den tidligere regering til at omfatte flygtninge, der har fået asyl og derefter overgår til kommunerne (Altinget 2016). Dette forklarer delvist den markante udgiftsstigning i 2015. I et svar til Folketinget fra november 2016 bekræfter Integrationsminister Inger Støjberg, at omkring 11% af de DAC-rapporterbare udgifter til asylområdet i 2016 dækker integrationsprogrammer og integrationsydelse.

- **Aktiveringstilbud og danskundervisning;** omfatter obligatorisk danskundervisning, kurser i danske samfundsforhold og kultur, aktiveringstilbud, løntilskud, faglig uddannelse, mentorordninger m.m. Danskuddannelse udgør ca. 70 pct. af udgifterne på dette område. Regeringen forventer at opføre omkring 343,1 millioner DKK I 2016, hvilket svarer til 21% af de samlede udgifter.
- **Integrationsydelse under Integrationsprogrammet;** omfatter integrationsydelse og grundtilskud til sociale udgifter i kommunerne. Regeringen forventer at opføre omkring 595,9 millioner DKK I 2016, hvilket svarer til 37% af de samlede udgifter.
- **Hjemsendelse;** omfatter udgifter til frivillig hjemsendelse, genhusning og finansielle ydelser i op til fem år ifm. repatriering. Det har ikke været muligt at finde en specifik opgørelse over tid. Men regeringen forventer at opføre omkring 56 millioner DKK I 2017, hvilket svarer til 96% af de samlede udgifter.

Tabel 4) Udviklingen i udvalgte DAC-rapporterbare udgifter under integrationsprogrammet (URU spgm. 244)

(mio kr.)	2011*	2012*	2013	2014	2015	2016*	2017**
Aktiveringstilbud og danskundervisning	NN	NN	78,4	16,2	220,0	343,1	103,7
Integrationsydelse	NN	NN	27,4	33,9	40,2	595,9	153,6

* Ikke tilgængelige

** UM udgiftskøn (august 2016)

*** Udgiftskøn for 10.000 asylansøgere

Ifølge Udenrigsministeriet er udgifter til integrationsprogrammet blevet DAC-rapporteret siden 2012, mens udgifter til jobtræning og aktivering først er medregnet fra 2013. Det skal bemærkes at regeringens aktstykke 40 fra den 29. november 2016 forventeligt vil reducere integrationsydelsen ifm. integrationsprogrammet med 340 mio. kr. i 2016. Aktstykket er ikke indregnet i ovenstående tabel.

Der må klart stilles spørgsmålstegn ved om udgifterne til integrationsprogrammet og integrationsydelse er i overensstemmelse med OECD DACs retningslinjer. Altinget beskrev tidligere på året, hvordan regeringen i 2015 overførte 220 millioner til kommunerne til danskundervisning og jobtræning til flygtninge med midlertidig opholdstilladelse, selvom flere internationale eksperter påpeger at dette er i strid med reglerne.

Regeringens egen fortolkning af retningslinjerne indebærer, at disse udgifter først defineres som integration efter 12 måneders ophold. Men uden adgang til detaljerne om deltagerne i de specifikke aktiviteter er det vanskeligt at vurdere om udgifterne bør vurderes som midlertidige og derfor omfattet af retningslinjerne eller snarere er langsigtede indsatser med fokus på integration af flygtninge i samfundet og derfor bør ekskluderes.

På et enkelt punkt bryder Danmark dog med al sandsynlighed de internationale retningslinjer ved at inkludere udgifter til hjemsendelse af flygtninge, som har opholdt sig i Danmark udover 12 måneders perioden. I et svar fra Udenrigsministeriet til OECD DAC fra november 2016 fastslås det bl.a., at Danmark inkluderer udgifter til hjemsendelse, genhusning og finansielle ydelser til flygtninge, som har haft ophold i Danmark udover 12 måneder. Dette er klart i strid med OECD DACs retningslinjer hvor det tydeligt fremgår, at udgifter efter 12 måneder er ikke omfattet. Derfor bliver Rigsrevisionens igangværende undersøgelse helt afgørende for at kaste lys over denne praksis.

Gennemgang af Finanslovsaftalen for 2017

En tværministeriel embedsmandsgruppe har i løbet af sommeren analyseret mulighederne for at udvide den danske DAC-rapportering indenfor rammerne af de internationale retningslinjer. I august måned havde embedsmandsgruppen identificeret en række nye områder bl.a. indenfor repatriering, reintegration samt kommunale tilskud som tilsammen udgjorde 377 millioner kroner baseret på forårets prognose om 20.000 asylansøgere.

På dette grundlag besluttede Dansk Folkeparti, Konservative, Liberal Alliance og Venstre i november 2016 at udvide DAC-rapporteringen til at omfatte politiets udgifter til asylsagsbehandlingen, hjælp til flygtninge i enkelttilfælde og refusion af udgifter til midlertidig indkvartering af flygtninge. Udvidelsen betyder en udvidet DAC-rapportering på 92 mio. kr. i 2017, 72 mio. kr. i 2018 og 63 mio. kr. i 2019 og 59 mio. kr. i 2020. Den nye udvidede DAC rapportering skulle efter Udenrigsministeriets oplysninger ikke få konsekvenser for 2016 budgettet. Dermed øges Danmarks i forvejen høje udgiftsniveau med 286 mio. kr. i perioden 2017-2020.

Regeringen havde oprindeligt afsat 3,96 mia. kr. til flygtningeudgifter på 2017 finansloven baseret på et skøn fra maj 2016 om 20.000 asylansøgere i 2017. Nedjusteringen af det forventede antal asylansøgere til 10.000 i august 2016 medførte derfor en forventet reduktion i udgifterne til 2,68 mia. kr. indenfor en samlet bistandsramme på 15,02 mia. kr.

Tabel 5) Oversigt over DAC-rapporterbare flygtningeudgifter 2017

FL17 (1)	FL17 revideret (2)	FL17 vedtaget (3)
3,96 mia. kr.	2,68 mia. kr.	2,77 mia. kr.

1) baseret på et skøn fra maj 2016 om 20.000 asylansøgere

2) baseret på nedjustering 10.000 medførte asylansøgere

3) Inkl. nye DAC-rapporterbare udgifter på 92 mio. kr.

Finanslovsaftalens udvidelse af DAC-rapporterbare udgifter øger udgiftsniveauet med 92 mio. kr. i 2017 og de samlede udgifter stiger derfor til 2,77 mia. kr. svarende til 18,4% af Danmarks samlede udviklingsbistand i 2017. Dette vil i så fald være den højeste andel af dansk udviklingsbistand til dato og forventes kun overgået af udgifterne i 2016, der som bekendt omfatter de ekstraordinære store udgifter ifm. flygtningetilstrømningen i slutningen af 2015.

Gennemgang af Finanslovsaftalen for 2016

Regeringen har måtte justere budgettet for flygtningeudgifter i lyset af det lavere antal asylansøgere. I august 2016 nedjusterede regeringen således det forventede antal asylansøgere fra 25.000 til 10.000 personer i 2016 og fra 20.000 til 10.000 personer i 2017, hvilket forventeligt ville frigøre ca. 1,1 milliarder kroner, hvoraf regeringen ville bruge 525 mio. til en øget nærområdeindsats i 2016 og 475 mio. kr. i 2017. Herudover skulle der afsættes 435 mio. kr. til en delvis dækning af en såkaldt negativ overbudgettering på 990,2 mio. kr., som var afsat på finansloven for 2016 for bl.a. at tage højde for usikkerheden omkring antallet af asylansøgere og for at kunne efterleve regeringens erklærede målsætning om at yde udviklingsbistand på minimum 0,71 procent af BNI i 2016.

Nedjusteringen i august 2016 ville potentielt betyde en reduktion af de DAC-rapporterbare udgifter fra 4,4 mia. kr. til cirka 3,4 mia. kr. i 2016. Men i midten af november vurderede Integrationsminister Inger Støjberg i et svar til Folketinget, at den seneste udgiftsopfølgning fra oktober 2016 ville betyde, at de samlede forventede DAC-rapporterbare udgifter kun udgjorde 3,2 mia. kr. i 2016 - en reduktion på næsten 30 procent sammenlignet med 2016 finansloven.

Men oktober tallene er siden blevet justeret i forhold til et lavere bni-skøn for 2016. Den 29. november 2016 fremsendte regeringen således et aktstykke til finansudvalget med anmodning om at tilbageføre 938,3 mio. kr. til udviklingsbistanden i 2016, hvoraf 525 mio. skal finansiere en øget nærområdeindsats, mens 413 mio. kr. går til delvis nedskrivning af overbudgettering på Udenrigsområdet. Aktstykket henviser ikke til en revideret 2016 prognose for asylansøgere, men beregningen må forventes at bygge på en markant lavere prognose end de forventede 10.000 asylansøgere fra august 2016.

De seneste tal fra Integrationsministeriet viser, at 5.829 personer har søgt om asyl i Danmark i perioden 1. januar til 4. december 2016. Det er derfor også overraskende, at regeringen ikke tilbagefører et større beløb til udviklingsbistanden, som svarer til det faktiske antal asylansøgere. Selv efter justeringen til et lavere bni-skøn burde regeringen tilbageføre et yderligere millionbeløb

fra flygtningeudgifter til udviklingsbistand som afspejler den markante forskel på omkring 75 pct. i forhold til det oprindelige skøn på 25.000 asylansøgere og det faktiske antal i primo december. Der er dog intet som tyder på, at regeringen vil fremsætte forslag om yderligere tilbageførsler i 2016.

Tabel 6) Oversigt over DAC-rapporterbare flygtningeudgifter 2016

FL16 (1)	FL16 revideret (2)	FL16 (oktober) (3)	FL16 (november)
4,4 mia. kr.	3,44 mia. kr.	3,2 mia. kr.	3,46 mia. kr.

1) baseret på et oprindeligt skøn om 25.000 asylansøgere

2) baseret på nedjustering til 10.000 asylansøgere og forventet overførsel af 960 mio. kr.

3) baseret på yderligere forventet nedjustering af integrationsministeren (november 2016)

4) baseret på aktstykke 40 baseret på et ukendt antal asylansøgere (november 2016)

Danmarks samlede DAC-rapporterbare udgifter til asylområdet svarer til 23,9% af Danmarks samlede udviklingsbistand (ca. 14,5 mia. kr.) i 2016.

International afklaring af retningslinjerne

Den europæiske udviklingsbistand bliver voldsomt udfordret af den europæiske flygtningekrise og OECD DAC sekretariatet er naturligvis opmærksomme på forskellene i medlemslandene opgørelser og afrapportering af flygtningeudgifter. Enkelte medlemslande ønsker en udvidelse af de nuværende retningslinjer således at man kan opgøre yderligere udgifter som udviklingsbistand. Men OECD DAC sekretariatet er kritisk overfor en udvidelse af kriterierne og der er derfor blevet nedsat en uformel arbejdsgruppe, som skal klargøre retningslinjerne samt sikre en større grad af sammenlignelighed og gennemsigtighed i medlemslandenes opgørelser.

Da retningslinjerne sidst var til forhandling for 15 år siden, havde OECD DAC sekretariatet følgende udtalelse til medlemslandene; *'The secretariat retains its long held view that donors' expenditures on refugees who arrive in their countries – while commendable from a humanitarian point of view – do not make a sufficiently direct contribution to the economic development and welfare of developing countries to qualify as official development assistance. Including such data undermines the credibility of the ODA concept'* (OECD DAC Committee 2001).

I første omgang har OECD sekretariatet derfor bedt medlemslandene om at bidrage til en opdateret kortlægning over deres brug af kategorier, udgiftstyper og beregningsmodeller. OECD sekretariatet vil samtidig bede medlemslandene redegøre for en række specifikke udgifter, som kan være genstand for fortolkning. Opgørelsen af administrative omkostninger er f.eks. ikke nævnt i retningslinjerne og flere medlemslande skal derfor redegøre og begrunde for at inkludere disse udgifter. Medlemslandene skulle efter planen aflevere denne kortlægning inden udgangen af oktober 2016.

OECD sekretariatet forventer at præsentere resultatet af kortlægningen på deres næste møde i arbejdsgruppen i december 2016. Herefter vil den tekniske afklaring og forhandling finde sted i en række mindre arbejdsgrupper (f.eks. Expert Group on Statistical Data) i første halvår af 2017. Den endelige godkendelse vil dog først kunne finde sted på næste OECD højniveaumøde som sandsynligvis bliver afholdt i slutningen af 2017 eller begyndelsen af 2018. Dette betyder at afklaringen og de reviderede retningslinjer tidligst kan træde i kraft fra 2019 og medlemslandene kan derfor forsætte deres nuværende praksis og egen-fortolkning af de nuværende regler.

Udenrigsministeriet har ikke ønsket at kommentere analysen.

Spørgsmål eller kommentarer til analysen kan rettes til; Morten Emil Hansen, seniorrådgiver Oxfam IBIS på meh@oxfamibis.dk eller mobil 42944417.