

Regeringens skrivelse

2016/17:64



Riksrevisionens rapport om förutsägbarhet och långsiktighet inom biståndet

Skr.
2016/17:64

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 8 december 2016

Stefan Löfven

Isabella Lövin
(Utrikesdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Riksrevisionen har granskat om regeringen, Utrikesdepartementet och Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) planerar biståndsverksamheten på ett långsiktigt och förutsägbart sätt. Granskningen har redovisats i rapporten Ett förutsägbart bistånd – trots en osäker finansiering (RiR 2016:17).

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och vilka åtgärder som vidtagits eller planeras med anledning av Riksrevisionens rekommendationer i granskningsrapporten. I och med denna skrivelse anser regeringen att granskningsrapporten är slutbehandlad.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer	3
2.1	Riksrevisionens iakttagelser	4
2.2	Riksrevisionens rekommendationer	5
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	6
3.1	Bakgrund om asylkostnader som en del av biståndet	6
3.2	Bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	7
4	Åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendationer	8
4.1	Regeringens åtgärder	8
4.2	Utrikesdepartementets åtgärder	10
4.3	Sidas åtgärder	10
Bilaga	Ett förutsägbart bistånd – trots en osäker finansiering (RiR 2016:17)	11
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 8 december 2016	68

1 Ärendet och dess beredning

Riksrevisionen har granskat om regeringen, Utrikesdepartementet och Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) planerar biståndsverksamheten på ett långsiktigt och förutsägbart sätt.¹ Granskningen har redovisats i rapporten Ett förutsägbart bistånd – trots en osäker finansiering (RiR 2016:17), se bilagan. Riksdagen överlämnade granskningsrapporten till regeringen den 26 augusti 2016 för besvarande senast den 26 december 2016.

Granskningsrapporten och dess rekommendationer berör regeringen, Regeringskansliet (Utrikesdepartementet, Finansdepartementet och Justitiedepartementet) samt Sida. Sida har getts möjlighet att yttra sig inför regeringens skrivelse.

2 Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

Riksdagen har uttalat en ambition om att biståndet ska uppgå till en procent av Sveriges bruttonationalinkomst (BNI). Biståndet omfattar kostnader som får redovisas som officiellt utvecklingssamarbete (ODA) enligt Biståndskommittén vid Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD DAC). Majoriteten av de ODA-fähiga kostnaderna återfinns inom biståndsverksamheten under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd. I biståndet ingår också kostnader under andra utgiftsområden, vilka brukar refereras till som avräkningar. Den största avräkningsposten utgörs av kostnader för asylmottagningen inom utgiftsområde 8 Migration.

Riksrevisionen konstaterar att biståndets koppling till BNI och till kostnader för asylmottagning medför en osäkerhet kring hur mycket medel som återstår för biståndsverksamhet för ett visst år. Riksrevisionens syfte med granskningen har varit att undersöka om regeringen, Utrikesdepartementet och Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) kan hantera en osäker finansiering så att svensk biståndsverksamhet ändå ges förutsättningar att vara förutsägbar och långsiktig. Riksrevisionen har även granskat om regeringens budgetering och ekonomiska redovisning av svenskt bistånd är tydlig.

Granskningen har utgått från följande revisionsfrågor:

¹ I skrivelsen används "bistånd" för att beskriva all den statliga verksamhet som regeringen finansierar genom biståndsramen. "Biståndsverksamhet" används i rapporten för att beskriva de sakanlag som återfinns inom utgiftsområde 7 Internationellt bistånd.

- Hur har Utrikesdepartementet hanterat osäkerheten i biståndsverksamhetens finansiering?
- Hur har Sida hanterat osäkerheten i biståndsverksamhetens finansiering?
- Har regeringens ändringsbudgetering varit motiverad, förutsägbar och transparent?
- Ger regeringens redovisning av biståndsramen en rättvisande bild av kostnaderna för asylmottagningen?

Riksrevisionens övergripande slutsats är att den statliga beredskapen för att säkerställa en långsiktig och förutsägbar biståndsverksamhet varit låg under den granskade perioden (januari 2010 till april 2016). Vidare konstaterar Riksrevisionen att osäkerheten i finansieringsvolymen har ökat under perioden, men att regeringen inte har agerat för att etablera en ökad förutsägbarhet i budgeteringen av biståndet. Därför anser Riksrevisionen att regeringen bör förbättra sin budgetering och planering, så att riksdagens och regeringens ambitioner om en långsiktigt förutsägbar svensk biståndsverksamhet kan nås. Samtidigt framhåller Riksrevisionen att Utrikesdepartementet och Sida, främst under 2015, har inlett ett arbete som på sikt har goda förutsättningar att öka långsiktigheten och förutsägbarheten inom biståndsverksamheten.

2.1 Riksrevisionens iakttagelser

Regeringens beräkningsmodell bidrar till osäkerheten

Riksrevisionen menar att den beräkningsmodell som används för att budgetera avräkningar för mottagande av asylsökande riskerar att inte ge en rättvisande bild av de faktiska kostnaderna för asylsökande det kommande året. Riksrevisionen menar att modellens antagande om att alla kostnader för mottagandet uppstår det år den asylsökande anländer till Sverige inte alltid är korrekt. Därför kan det enligt Riksrevisionen ifrågasättas i vilken utsträckning modellen bör användas för att beräkna kommande avräkningar. Riksrevisionen menar också att förutsägbarheten inom biståndsverksamheten skulle kunna förbättras om avräkningarna var tydligare kopplade till de beräknade kostnaderna det kommande året.

Regeringen bör undvika onödigt stora ändringsbudgetar

Riksrevisionen konstaterar att omfördelningar av medel i ändringsbudgetar, från biståndsverksamhet till migrationsområdet, påverkar redan pågående och/eller planerad och budgeterad verksamhet. Riksrevisionen menar att regeringen i sin ändringsbudgetering inte tagit hänsyn till Migrationsverkets totalt tillgängliga medel och att ändringsbudgeteringen hade kunnat minskas om regeringen tagit hänsyn till Migrationsverkets tillgängliga anslagskredit. Riksrevisionen konstaterar även att det saknas tydliga motiv till de ändringsbudgetar som regeringen lagt fram under den granskade perioden.

Regeringens redovisning av avräkningar för asylkostnader är bristfällig

Skr. 2016/17:64

Riksrevisionen menar att den redovisning regeringen lämnar till riksdagen inte tydligt beskriver hur kostnaderna för asylsökande har beräknats. Därmed, anser Riksrevisionen, blir det faktiska utfallet av kostnader för asylmottagningen i biståndet oklart.

Utrikesdepartementets budgetberedning har utvecklats sedan 2014

Riksrevisionen konstaterar att Utrikesdepartementets arbete med att bereda budgetpropositionen, under den granskade perioden, har karaktäriserats av en låg beredskap för att hantera osäkerheten kring biståndsverksamhetens finansiering. Samtidigt framhåller Riksrevisionen att beredskapen har utvecklats från och med beredningen av budgetpropositionen 2014. Riksrevisionen noterar att Sida inte involverats i detta utvecklingsarbete trots sin roll som expertmyndighet på biståndsområdet.

Utrikesdepartementet har saknat beredskap för att hantera förändringar i den egna budgeten

Riksrevisionen konstaterar att det framförallt är Utrikesdepartementets budget för biståndsverksamhet som har påverkats när avräkningar för asylkostnader ökat, men att Utrikesdepartementet har saknat beredskap för hur omfördelningar av medel under pågående budgetår ska hanteras. Bristen på styrande principer, menar Riksrevisionen, har påverkat förutsägbarheten i den svenska biståndsverksamheten negativt.

Sida har först under 2015 utarbetat principer för hur osäkerheten ska hanteras

Riksrevisionen konstaterar att Sida fram till hösten 2015 saknat beredskap för förändringar i anslaget för biståndsverksamhet. Myndigheten har därefter formulerat ett antal styrande principer för hur verksamheten ska förhålla sig till förändrade finansieringsförutsättningar. Sida har, enligt Riksrevisionens redogörelse, skickat en förfrågan till Utrikesdepartementet om ett uppdrag för att föreslå hur neddragningar bäst skulle hanteras.

2.2 Riksrevisionens rekommendationer

Rekommendationer till regeringen

- Gör en översyn av den beräkningsmodell som används för prognos, budgetering och redovisning av asylkostnader som en del av biståndet. Resultatet av översynen bör, i linje med budgetlagen, redovisas för riksdagen.
- Undvik eller minska överföringar mellan utgiftsområden genom att när det är möjligt använda befintlig anslagskredit.

- Utveckla underlaget i eventuella kommande ändringsbudgetar och redovisa hur föreslagna förändringar är beräknade samt hur de kommer att påverka biståndsverksamheten.
- Utveckla redovisningen av asylkostnader som en del av biståndet. Redovisningen bör tydligt visa hur utfall beräknats.
- Se till att Utrikesdepartementet fortsätter att utveckla en ökad beredskap i budgeteringen av biståndsverksamheten, även på längre sikt.
- Se till att Sida som expertmyndighet ges möjlighet att inkomma med underlag i Utrikesdepartementet arbete med ökad beredskap i budgeteringen av biståndsverksamheten.

Rekommendationer till Utrikesdepartementet

- Utveckla en beredskap för att hantera förändringar i departementets anslagsdel under pågående budgetår. Förslagsvis kan den typ av scenariounderlag som departementet tagit fram för budgetberedningen utvecklas för att ge ökad förutsägbarhet.

Rekommendationer till Sida

- Utveckla sin beredskap för förändringar i myndighetens finansiering. Sida bör tydligt redovisa hur förändrade finansiella förutsättningar enligt myndigheten bäst kan hanteras, för att säkerställa politiska prioriteringar i det internationella biståndet. Resultatet skulle exempelvis kunna presenteras i myndighetens budgetunderlag.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

3.1 Bakgrund om asylkostnader som en del av biståndet

För att beräkna de ODA-fähiga asylkostnaderna inom biståndet används en modell som baseras på antalet asylsökande i Sverige, deras genomsnittliga vistelsetid i mottagningssystemet samt den genomsnittliga kostnaden per asylsökande och dygn. Asylkostnaderna omfattar även mottagandet av personer som vidarebosätts i Sverige (så kallade kvotflyktingar) och deras resor till Sverige. Det är endast kostnader för asylsökande och kvotflyktingar under deras första år i Sverige som får räknas som ODA. Uppgifterna som ligger till grund för beräkningarna av de ODA-fähiga asylkostnaderna tillhandahålls av Migrationsverket. Från och med 2016 omfattar asylkostnaderna inte kostnader för återvändarresor för de asylsökande som självmant återvänder efter att ha fått avslag på sina asylansökningar.

De asylkostnader som rapporteras till OECD DAC kan skilja sig från det belopp som budgeterats eller avräknats under ett år. Det kan bland annat bero på att det beräknade antalet asylsökande ökat eller minskat, jämfört med den prognos som legat till grund för budgetproposition eller ändringsbudget. En annan förklaring till att nivåerna kan skilja sig åt är att dygnskostnaden förändrats sedan prognostillfället, till exempel därför att andelen ensamkommande barn bland de asylsökande har ökat.

Även andra länder inkluderar asylkostnader i sitt bistånd. OECD DAC:s riktlinjer beskriver inte i detalj hur de ODA-fähiga asylkostnaderna ska beräknas. En genomgång av OECD DAC i december 2015 visade att ländernas beräkningsmodeller skiljer sig åt, bland annat avseende vilken del av asylprocessen som ingår i utfallet. Genomgången visade även att genomsnittskostnaden per asylsökande varierar mycket mellan länder. På OECD DAC:s högnivåmöte i februari 2016 beslutades det om en arbetsgrupp som ska förtydliga riktlinjerna för rapportering av asylkostnader i givarlandet. Den ska även se över hur rapporteringarna av asylkostnader kan bli mer transparenta och internationellt jämförbara.

3.2 Bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning av planering och förutsägbarhet inom biståndsverksamheten. Goda planeringsmöjligheter är en förutsättning för biståndseffektivitet, vilket utgör en grundläggande princip i det svenska utvecklingsarbetet. Som Riksrevisionen påpekar har Sverige i ett antal internationella överenskommelser åtagit sig att etablera långsiktighet och förutsägbarhet inom biståndet. Dagens internationella samarbete för biståndseffektivitet bygger på åtaganden från högnivåmöten i Rom 2003, Paris 2005, Accra 2008, Busan 2011 och Mexiko City 2014. Dessa åtaganden ska naturligtvis respekteras.

Den allvarliga humanitära situationen i världen, inte minst i Mellanöstern, har drivit miljontals människor på flykt. Sverige har tagit ett exceptionellt stort ansvar för den globala flyktingsituationen, både genom ett stort asylmottagande i Sverige och genom ett ambitiöst utvecklingsarbete och omfattande humanitärt stöd. Detta engagemang har Sverige också fått internationellt erkännande för. Samtidigt har omvärldssituationen medfört svåra planeringsförutsättningar för det svenska biståndet. Migrationsverkets möjlighet att förutse antalet asylsökande, har varit begränsad. Om osäkerheten minskar kommer prognoserna troligtvis bättre att spegla de faktiska kostnaderna och förutsägbarheten inom biståndet kommer att öka. Tidigare år har de asylkostnader som avräknats varit mer i paritet med det utfall som rapporterats till OECD DAC.

Sverige har som ambition att vara ett givarland som gör utbetalningar till det multilaterala systemet i början av året och har en drivande roll i diskussioner och förhandlingar om förutsägbar finansiering av FN-organisationerna. Trots den osäkra omvärldssituationen har utbetalningar till prioriterade organisationer kunnat genomföras. Regeringen är

angelägen om att fortsätta utveckla beredskapen vid ett förändrat budgetutrymme.

Sidas bilaterala biståndsverksamhet kan påverkas negativt av en osäker finansiering eftersom ändrade förutsättningar efter budgetpropositionen kan innebära att ingångna avtal och påbörjade insatser kan behöva omförhandlas. Regeringen vill dock framhålla att långsiktiga strategier och deras totalbelopp har fortsatt kunnat värnas, bland annat tack vare dialog mellan Utrikesdepartementet och Sida.

4 Åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendationer

Nedan återges de åtgärder som regeringen och Regeringskansliet vidtagit eller planerar med anledning av Riksrevisionens rekommendationer. Vidare återges även de åtgärder som vidtagits eller planeras av Sida.

4.1 Regeringens åtgärder

Översyn av modellen för beräkning av asylkostnader i biståndet

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att göra en översyn av den modell som används för prognos, budgetering och redovisning av asylkostnader inom biståndet. Regeringen instämmer i behovet av att se över modellen och dess påverkan på biståndsverksamhetens finansiering, i syfte att skapa bättre planeringsförutsättningar inom biståndet.

Regeringen har redan vidtagit åtgärder för att uppnå en ökad förutsägbarhet. Under hösten 2015, då antalet asylsökande i Sverige var mycket stort, valde regeringen att begränsa asylkostnaderna inom biståndet 2016 till maximalt 30 procent av biståndsramen. Regeringen avser, i enlighet med Riksrevisionens rekommendation, att gå vidare och även se över andra modellförändringar. Arbetet med att se över modellen kommer att slutföras under 2017. Regeringen avser att redovisa resultatet av detta arbete i en kommande budgetproposition.

Ökad användning av anslagskredit för att minska överföringar mellan utgiftsområden

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att i större utsträckning använda Migrationsverkets anslagskredit i syfte att minska ändringsbudgeteringen. Riksdagens finansutskott har uttalat² att anslagskrediten kan användas för att exempelvis fördela tillfälliga anslagstoppar över tiden, men att den i allmänhet är mindre lämplig för att komma till rätta med mycket omfattande eller mer bestående oförutsedda utgiftsökningar. Regeringen anser att användningen av ändringsbudgetar är ett transparent sätt att hantera ändrade avräkningar

² Se 2008/09:FiU11.

mot biståndsramen till följd av omvärldsförändringar. Ordningen är väl etablerad och underlättar budgetprocessen genom att de minskar behovet av att hantera dessa förändringar i efterhand i nästkommande budgetproposition. Det ligger också i linje med att budgeten är ettårig samt med uppfyllandet av det årliga biståndsmålet. Utgångspunkten är således även fortsättningsvis att större förändringar som påverkar biståndsavräkningarna ska hanteras med ändringsbudgetar medan anslagskrediter kan vara aktuella för hantering av mindre förändringar.

Redovisa hur förändringar i ändringsbudgetar är beräknade

Riksrevisionen konstaterar att de ändringsbudgetar som regeringen lagt fram under perioden saknar tydliga motiv och underlag för de förändringar som föreslås. Regeringen håller med om att informationen till riksdagen om de budgetmässiga konsekvenserna bör vara tydligare, särskilt vad gäller effekterna på biståndet. Regeringen har också i höständringsbudgeten för 2016 utvecklat skälen till de ändringar som föreslås.

Utveckla redovisningen av asylkostnader som en del av biståndet

Enligt Riksrevisionen är regeringens redovisning av avräkningar för asylkostnader bristfällig. Regeringen delar uppfattningen att det finns ett behov av en förbättrad redovisning av asylkostnaderna. Regeringen har i budgetpropositionen 2017 utökat sin redovisning av kostnaderna, bland annat genom att redogöra för varför de kostnader som hade avräknats i budgetpropositionen 2015 skiljer sig från det utfall som rapporterats till OECD DAC. Framöver kommer även redovisningen av asylkostnaderna i statens årsredovisning att utvecklas genom att det utfall som rapporterats till OECD DAC redovisas. Sverige deltar också i den arbetsgrupp inom OECD DAC som ska över hur rapporteringen av asylkostnader i givarländerna kan bli mer transparent och internationellt jämförbar.

Se till att Utrikesdepartementet fortsätter att utveckla en ökad beredskap i budgeteringen av biståndsverksamheten samt se till att Sida ges möjlighet att bidra till detta arbete

Riksrevisionen rekommenderar att regeringen ser till att Utrikesdepartementet fortsätter att utveckla en ökad beredskap för att hantera osäkerhet kring biståndsverksamhetens finansiering, även på längre sikt. Riksrevisionen menar vidare att Sida som expertmyndighet bör ges möjlighet att inkomma med underlag till detta arbete. Utrikesdepartementet kommer framöver, som en del av beredningen av budgetpropositionen, att analysera hur en eventuellt förändrad finansiering av biståndsverksamheten skulle påverka beslutade strategier och annan biståndsverksamhet, både på kort och på lång sikt. Regeringen anser att det är positivt om Sida involveras i arbetet. Utrikesdepartementet i dialog med Sida kommer därför att identifiera lämpliga samverkansformer.

4.2 Utrikesdepartementets åtgärder

Utveckla beredskap för förändringar i departementets anslagsdel under pågående budgetår

Riksrevisionen konstaterar att Utrikesdepartementet behöver fortsätta att utveckla sin beredskap för att hantera osäkerhet kring biståndsverksamhetens finansiering. Som framgår i granskningsrapporten har Utrikesdepartementet arbetat med att utveckla ett arbetssätt för att i sin budgetering hantera osäkerheten. Regeringen noterar i detta sammanhang att Riksrevisionen bedömer att budgetberedningen har utvecklats sedan 2014 samt att Utrikesdepartementet och Sida har agerat, främst under 2015, för att på olika sätt öka förutsägbarheten i verksamheten. Utrikesdepartementet har, vilket Riksrevisionen uppmärksammar, de senaste två åren använt scenarioanalyser för hur biståndsverksamheten skulle påverkas vid en förändrad finansiering. Utrikesdepartementet avser, i linje med Riksrevisionens rekommendation, att fortsätta med att utveckla sina analyser i syfte att uppnå en bättre beredskap.

4.3 Sidas åtgärder

Utveckla beredskap för förändringar i myndighetens finansiering

Riksrevisionen anser att Sida tydligt bör redovisa hur förändrade finansiella förutsättningar bäst kan hanteras av myndigheten. Sida arbetade under hösten 2015 fram principer för hur myndigheten skulle hantera förändrade anslagsnivåer. Principerna består av ett antal faktorer att beakta, däribland att säkerställa att politiska prioriteringar får genomslag. Sida har också identifierat ett mindre antal anslagsposter där det är enklare att anpassa verksamheten till förändringar i anslag. Myndigheten kommer att fortsätta att utveckla detta arbetssätt och ta fram en rutinbeskrivning som omfattar alla typer av förändringar i biståndsverksamhetens finansiering under pågående budgetår. Arbetet kommer att slutföras under första kvartalet 2017. Utifrån principerna och de identifierade anslagsposterna kan Sida också vid behov bidra med underlag till Utrikesdepartementet när eventuella förändringar diskuteras eller planeras.

Sida bedömer att en mer omfattande scenarioplanering på anslags- eller strateginivå, i budgetunderlaget, skulle ha ett begränsat värde då detta beredskapsarbete endast skulle vara till nytta vid eventuella anslagsförändringar och menar att befintliga förvaltningsresurser i stället bör användas för att genomföra den verksamhet som är beslutad. Vidare anser Sida att myndighetens budgetunderlag bör spegla behovet av finansiering för biståndsverksamheten utifrån givna förutsättningar och befintlig styrning.

I och med denna skrivelse anser regeringen att granskningsrapporten är slutbehandlad.



Ett förutsägbart bistånd

– trots en osäker finansiering

RIR 2016:17



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-411-7

RIR 2016:17

FOTO: GARY S CHAPMAN

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2016

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2016-08-26
DNR: 3.1.1-2015-1372
RIR 2016:17

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevisionen:

Ett förutsägbart bistånd

– trots en osäker finansiering

Riksrevisionen har granskat om regeringen, Utrikesdepartementet och Sida hanterar en osäker finansiering så att svensk biståndsverksamhet ges förutsättningar att vara förutsägbar och långsiktig. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Finansdepartementet, Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet och Sida.

Företrädare för Finansdepartementet, Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet och Sida har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till rapporten. Riksrevisionen vill tacka referenspersonen Joakim Sonnégård, kansli-
chef på Finanspolitiska rådet, för synpunkter. Riksrevisionen står dock helt för de
slutsatser som dras i rapporten.

Riksrevisor Ulf Bengtsson har beslutat i detta ärende. Revisionsledare Númi Östlund har varit föredragande. Enhetschef Jörgen Lindström har medverkat i den slutliga handläggningen.

Ulf Bengtsson

Númi Östlund

För kännedom:

Regeringen, Finansdepartementet, Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet och Sida.

RIKSREVISIONEN

Skr. 2016/17:64
Bilaga

ETT FÖRUTSÄGBART BISTÅND – TROTS EN OSÄKER FINANSIERING

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	10
1.1 Bakgrund och motiv	10
1.2 Syfte och revisionsfrågor	11
1.3 Utgångspunkter för granskningen	11
1.4 Metod och avgränsningar	13
1.5 Rapportens disposition	14
2 Finansiering av Sveriges bistånd	15
2.1 Den svenska biståndsramen	15
2.2 Kostnader för asylmottagning är en del av biståndsramen	17
3 Biståndsbudget på osäkra prognoser	20
3.1 BNI-prognoser sätter ramarna för planering och budgetering	20
3.2 Det är svårt att prognostisera kostnader för asylmottagning	22
3.3 Osäkerheten fortsätter under pågående budgetåret	26
3.4 Sammanfattande iakttagelser	29
4 Regeringens ändringsbudgetar	32
4.1 Budgetförändringar med bristande motivering	32
4.2 Budgetförändringar när tillgängliga medel hade räckt	33
4.3 Hur stor del av de ökade kostnaderna ska finansieras med biståndsmedel?	35
4.4 Sammanfattande iakttagelser	36
5 Utrikesdepartementets budgetering och planering	37
5.1 Utrikesdepartementets beredning utifrån en osäker framtida budget har utvecklats	37
5.2 Utrikesdepartementet saknar principer för hantering av förändrad finansiering under pågående budgetår	38
5.3 Sammanfattande iakttagelser	40
6 Sidas planering och budgetering	41
6.1 Sida har saknat analyser av den osäkra finansieringen	41
6.2 Sida planerar för ett osäkert genomförande	42
6.3 Sammanfattande iakttagelser	44
7 Regeringens redovisning av biståndsramen	45
7.1 Asylkostnadernas faktiska utfall redovisas inte tydligt	45
7.2 Sammanfattande iakttagelser	48
Bilaga 1. Prognoser och budgetering av kostnader för asylmottagning	49
Referenslista	52

Skr. 2016/17:64
Bilaga

ETT FÖRUTSÄGBART BISTÅND – TROTS EN OSÄKER FINANSIERING

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

Riksdag och regering har uttalat att en viktig förutsättning för ett effektivt bistånd är att utförare och mottagare, liksom andra givare, långsiktigt kan planera för biståndets genomförande. I ett antal internationella överenskommelser har Sverige också, tillsammans med andra länder, åtagit sig att etablera en sådan långsiktig och förutsägbar finansiering av biståndet.

Riksdagen har också uttalat en ambition om att Sveriges internationella bistånd ska uppgå till en procent av Sveriges bruttonationalinkomst (BNI).¹ En del av dessa medel går sedan början av 1990-talet till kostnader för mottagande av asylsökanden i Sverige. Dessa så kallade avräkningar för asylkostnader genomförs baserat på riktlinjer från Biståndskommittén vid Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD DAC).

Biståndets koppling till BNI och till kostnader för asylmottagning medför en osäkerhet kring hur mycket medel som återstår för biståndsverksamhet för ett visst år.² Även om avräkningar för asylmottagning ökat kraftigt med det ökade antalet asylsökanden, främst under 2015, är osäkerheten inte ny. Svårigheten att prognostisera antalet asylsökanden, liksom BNI-utvecklingen, har länge medfört en svårighet att budgetera biståndsverksamheten.

Osäkerheten ställer krav på Utrikesdepartementet och Sida när det gäller att se till att Sveriges biståndsverksamhet hanteras effektivt och leder till avsedd effekt.³ Den kräver också att regeringen budgeterar och redovisar biståndsramen så att de negativa konsekvenserna av osäkerheten begränsas.

Syftet med granskningen är att bedöma om Utrikesdepartementet och Sida planerar och budgeterar på ett sätt som möjliggör en förutsägbar svensk biståndsverksamhet trots en osäker finansieringsvolym. Vidare granskas om regeringens budgetering och ekonomiska redovisning av svenskt bistånd är tydlig.

Granskningen omfattar perioden januari 2010 till april 2016. Inom ramen för granskningen har Riksrevisionen genomfört intervjuer på Utrikesdepartementet,

¹ Riksdagens målsättning för det svenska biståndet, som 2015 uppgick till cirka 32,2 miljarder kronor, är att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck. Biståndet är också av stor vikt för att uppnå målet för den samlade politiken för global utveckling (PGU), att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling.

² I rapporten används "bistånd" för att beskriva all den statliga verksamhet som regeringen finansierar genom biståndsramen. "Biståndsverksamhet" används i rapporten för att beskriva de sakenslag som återfinns inom utgiftsområde 7 *Internationellt bistånd*. Se kapitel 2 för en närmare beskrivning av biståndsram och biståndsverksamhet.

³ Utrikesdepartementet handlägger en betydande del av den svenska biståndsbudgeten, i genomförandet av det multilaterala utvecklingssamarbetet.

ETT FÖRUTSÄGBART BISTÅND – TROTS EN OSÄKER FINANSIERING

Finansdepartementet, Justitiedepartementet, Sida och Ekonomistyrningsverket. Vidare har dokumentstudier genomförts, främst av budgetpropositioner, årsredovisningar och budgetunderlag från Sida och Migrationsverket. Riksrevisionen har inte bedömt påverkan på det svenska biståndets resultat.

Resultat

Riksrevisionens granskning visar att osäkerheten i finansieringsvolym gäller både för pågående och framtida biståndsverksamhet. Den ökar dock ju längre prognoshorisont man har, från i genomsnitt cirka en miljard kronor under beredningen av budgetpropositionen för nästkommande år till cirka 3,5 miljarder kronor vid en treårig prognoshorisont. Under den granskade perioden har budgeten för biståndsverksamheten dessutom ändrats under pågående budgetår vid åtta tillfällen.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att den statliga beredskapen för att säkerställa en långsiktig och förutsägbar biståndsverksamhet varit låg sett till den granskade perioden. Osäkerheten i finansieringsvolymen har ökat under perioden, men regeringen har inte agerat för att etablera en ökad förutsägbarhet i budgeteringen av biståndet. Om riksdagens och regeringens ambitioner om en långsiktigt förutsägbar svensk biståndsverksamhet ska nås bör regeringens budgetering och planering förbättras.

Utrikesdepartementet och Sida har agerat, främst under 2015, för att på olika sätt öka förutsägbarheten i verksamheten. Det finns goda möjligheter att en fortsättning av detta arbete kommer att skapa förutsättningar för en mer förutsägbar och långsiktig svensk biståndsverksamhet.

Regeringens beräkningsmodell bidrar till osäkerheten

Riksrevisionen konstaterar att den beräkningsmodell som används för att budgetera avräkningar riskerar att inte ge en rättvisande bild av faktiska kostnader det kommande året. Modellens konstruktion utgår från att alla kostnader för mottagandet uppstår det år den asylsökande anländer till Sverige. Så är dock sällan fallet. Kostnaden är istället vanligtvis utspridd över flera år och belastar flera budgetår, också efter det år då den asylsökande anländer. Riksrevisionen menar att det kan ifrågasättas i vilken utsträckning modellen bör användas för att budgetera kommande avräkningar. Avräkningar som är tydligare kopplade till beräknade kostnader för det kommande budgetåret skulle kunna bidra till en större förutsägbarhet för biståndsverksamheten.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att:

- Göra en översyn av den beräkningsmodell som används för prognos, budgetering och redovisning av asylkostnader som en del av biståndet. Resultatet av översynen bör, i linje med budgetlagen, redovisas för riksdagen.

Regeringen bör undvika onödigt stora ändringsbudgetar

Att under pågående budgetår omfördela medel påverkar redan pågående och/eller planerad och budgeterad verksamhet. Totalt har 7,5 miljarder kronor omfördelats från biståndsverksamhet till migrationsområdet genom ändringsbudgetar under den granskade perioden.

Regeringen har i sin ändringsbudgetering inte tagit hänsyn till Migrationsverkets totala tillgängliga medel. Riksrevisionens genomgång visar att ändringsbudgeteringen skulle kunnat minskas om regeringen även tagit hänsyn till Migrationsverkets tillgängliga anslagskredit. Detta är också något som regeringen tidigare fastslagit ska göras vid en ändringsbudgetering. Åtminstone två omfördelningar hade helt kunnat undvikas om regeringen i större grad utgått från möjligheten att använda anslagskredit för att tillfälligt täcka ökade kostnader.

Riksrevisionen konstaterar vidare att i de ändringsbudgetar som regeringen lagt fram under perioden saknas det tydliga motiv till, och underlag för, de förändringar som föreslås. Resultatet är att det inte går att förutse hur ett förändrat antal asylsökanden kommer påverka biståndsverksamheten genom att följa prognoser över antalet asylsökanden.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att:

- Undvika eller minska överföringar mellan utgiftsområden genom att när det är möjligt använda befintlig anslagskredit.
- Utveckla underlaget i eventuella kommande ändringsbudgetar och redovisa hur föreslagna förändringar är beräknade samt hur de kommer att påverka biståndsverksamheten.

Regeringens redovisning av avräkningar för asylkostnader är bristfällig

Regeringen redovisar biståndets historiska och framtida utveckling till riksdagen genom budgetpropositionerna och i årsredovisningen för staten. Riksrevisionen konstaterar att redovisningen av utfallet inte tydligt beskriver hur kostnaderna beräknats. Vad som är det faktiska utfallet av kostnader för asylmottagning i biståndet är därmed oklart. De faktiska kostnaderna har bara följts upp ett år under den granskade perioden, för 2012. Den genomförda uppföljningen av beräkningsmodellen har inte redovisats för riksdagen.

Det utfall för asylmottagningen som är en del av biståndet som för 2015 överstiger de totala utgifter som regeringen redovisat för hela utgiftsområde 8 *Migration* med närmare 3 miljarder kronor. Det överstiger också de avräkningsbara kostnader som Migrationsverket prognostiserat. Enligt Justitiedepartementet beror skillnaderna i huvudsak på att utgifterna för dem som sökte asyl 2015 i hög uträkning kommer att infalla under 2016 och framåt. Detta framgår dock inte av regeringens redovisning.

ETT FÖRUTSÄGBART BISTÅND – TROTS EN OSÄKER FINANSIERING

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att:

- Utveckla redovisningen av asylkostnader som en del av biståndet. Redovisningen bör tydligt visa hur utfall beräknats.

Utrikesdepartementets budgetberedning har utvecklats sedan 2014

Utrikesdepartementet är ansvarigt departement för frågor som rör Sveriges internationella bistånd, och ansvarar för budgetprocessen för utgiftsområde 7 *Internationellt bistånd*.

Utrikesdepartementets arbete med att bereda budgetpropositionen har, sett till hela den granskade perioden, karakteriserats av en låg beredskap för att hantera osäkerheten kring biståndsverksamhetens finansiering. Ett utvecklingsarbete startade dock i beredningen av budgetpropositionen för 2014. Arbetet utvecklades året efter, och formaliserades i och med beredningen av budgetpropositionen för 2016. Sida, som är expertmyndighet på biståndsområdet och handlägger cirka två tredjedelar av budgeten, är dock inte en aktiv del i detta arbete.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att:

- Tillse att Utrikesdepartementet fortsätter utveckla en ökad beredskap i budgeteringen av biståndsverksamheten, även på längre sikt.
- Se till att Sida som expertmyndighet ges möjlighet att inkomma med underlag i arbetet.

Utrikesdepartementet har saknat beredskap för att hantera förändringar i den egna budgeten

Under den granskade perioden är det Utrikesdepartementets budget för biståndsverksamhet som påverkats mest när avräkningar för asylkostnader ökat. Under perioden har departementet saknat en beredskap för hur omfördelningar av medel under pågående budgetår ska hanteras. Bristen på styrande principer har påverkat förutsägbarheten i den svenska biståndsverksamheten negativt.

Riksrevisionen rekommenderar Utrikesdepartementet följande:

- Utveckla en beredskap för att hantera förändringar i departementets anslagsdel under pågående budgetår. Förslagsvis kan den typ av scenariounderlag som departementet tagit fram för budgetberedningen utvecklas för att ge ökad förutsägbarhet.

Sida har först 2015 utarbetat principer för hur osäkerheten ska hanteras

Sida disponerar årligen cirka 17 miljarder kronor för biståndsverksamhet. Myndigheten har fram till hösten 2015 saknat ett samlat arbete för att hantera förändringar i anslaget för biståndsverksamhet. Det budgetunderlag som myndigheten sammanställer och lämnar till regeringen saknar konsekvensanalyser, scenarier eller liknande som visar hur förändrade budgetförutsättningar ska hanteras.

Under hösten 2015 formulerade Sida ett antal styrande principer för myndighetens verksamhet utifrån målet att möjliggöra en effektiv verksamhet vid förändrade förutsättningar. Sida identifierade även osäkerheten i finansieringsvolym som en allvarlig risk för verksamheten i sin riskanalys för 2016, i enlighet med förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. Myndigheten har också skickat en förfrågan till Utrikesdepartementet om ett uppdrag för att föreslå hur neddragningar bäst skulle hanteras.

Riksrevisionen rekommenderar Sida att:

- Utveckla sin beredskap för förändringar i myndighetens finansiering. Sida bör tydligt redovisa hur förändrade finansiella förutsättningar enligt myndigheten bäst kan hanteras, för att säkerställa politiska prioriteringar i det internationella biståndet. Resultatet skulle exempelvis kunna presenteras i myndighetens budgetunderlag

1 Inledning

Riksrevisionen har granskat om regeringen, Utrikesdepartementet och Sida hantarer en osäker finansiering så att svensk biståndsverksamhet ges förutsättningar att vara förutsägbar och långsiktig.

1.1 Bakgrund och motiv

Sverige är en av de största biståndsgivarna internationellt, både sett till andel bistånd av bruttonationalinkomsten (BNI) och i absoluta tal. I riksdagens beslut om målsättningen för det svenska biståndet, som 2015 uppgick till 32,2 miljarder kronor⁴, framgår att verksamheten ska bidra till att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck.⁵ Riksdagen har dessutom beslutat att Sveriges internationella bistånd också ska bidra till målet för politiken om global utveckling (PGU), genom att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling.⁶

Den svenska biståndsverksamheten förmedlas till mottagare direkt eller via lokala, nationella, internationella eller multilaterala organisationer. Det handlar om finansiering av insatser för långsiktigt utvecklingssamarbete men också om humanitär bistånd och kortsiktiga insatser som syftar till att rädda liv och lindra nöd för människor som utsätts för t.ex. väpnade konflikter eller naturkatastrofer.⁷

Regering och riksdag har uttalat att en förutsättning för effektivitet inom biståndet är att utförare och mottagare, liksom andra givare, långsiktigt kan planera för genomförandet av det svenska biståndet.⁸ Ett effektivt bistånd bygger med den utgångspunkten på en långsiktig och förutsägbar biståndsfinansiering. I ett antal

⁴ *Årsredovisning för staten 2015* (regeringens skrivelse 2015/16:101), s. 86. Summan avser utgiftsområde 7 Internationellt bistånd. Det totala utfallet för bistånd var 2015 cirka 59,8 miljarder kronor. Det totala utfallet omfattar kostnader även inom andra utgiftsområden, främst kostnader för asylmottagning som återfinns inom utgiftsområde 8 Migration.

⁵ Riksdagens beslut med anledning av budgetpropositionen för 2014, utgiftsområde 7 (prop. 2013/14:1, bet. 2013/14:UU2, rskr. 2013/14:304).

⁶ Riksdagens beslut med anledning av propositionen *Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling* (prop. 2002/03:122).

⁷ Regeringens budgetproposition för 2016, utgiftsområde 7 (prop. 2015/16:1), s. 12 f.

⁸ Se regeringens budgetproposition för 2007, utgiftsområde 7 (prop. 2006/07:1), Sidas handlingsplan för ett effektivt bistånd 2009-2011 och The Paris Declaration on Aid Effectiveness (2005) och the Accra Agenda for Action (2008). Se även Riksrevisionens rapport *Valuta för pengarna? – valutahantering i det internationella utvecklingssamarbetet* (RiR 2014:19) som beskriver hur valutafrågor påverkar effektivitet och förutsägbarhet i det svenska biståndet.

internationella överenskommelser har Sverige också, tillsammans med andra länder, åtagit sig att etablera en sådan långsiktig och förutsägbar finansiering.⁹

Riksdagen har uttalat en ambition om att Sveriges biståndsram vid budgeterings-tillfället ska uppgå till en procent av BNI. En del av dessa biståndsmedel utgörs av kostnader för mottagande av asylsökanden i Sverige. Eftersom både BNI och kostnader för asylmottagning är svåra att prognostisera finns svårigheter att upprätthålla långsiktigheten i den svenska biståndsverksamheten.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om Utrikesdepartementet och Sida planerat och budgeterat på ett sätt som säkerställer en förutsägbar svensk biståndsverksamhet trots en osäker finansiering. Vidare granskas om regeringens budgetering och redovisning av svenskt bistånd är tydlig och förutsägbar.¹⁰

Granskningen besvarar följande revisionsfrågor:

- Hur har Utrikesdepartementet hanterat osäkerheten i biståndsverksamhetens finansiering?
- Hur har Sida hanterat osäkerheten i biståndsverksamhetens finansiering?
- Har regeringens ändringsbudgetering varit motiverad, förutsägbar och transparent?
- Ger regeringens redovisning av biståndsramen en rättvisande bild av kostnader för asylmottagningen?

1.3 Utgångspunkter för granskningen

Riksdagen har beslutat att i statlig verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och en god hushållning iakttas.¹¹ Regeringen har beslutat att myndigheternas verksamhet ska bedrivas effektivt och planeras så att risker kan hanteras.¹² Riksrevisionens utgångspunkt är därför att Utrikesdepartementet och Sida ska planera för en osäker

⁹ I syfte att minska risken för osäkerhet i biståndets planering och finansiering har Sverige i Parisdeklarationen (2005) åtagit sig att arbeta för förutsägbara utbetalningar. Se The Paris Declaration on Aid Effectiveness, 2005. Genom Accra-agendan (2008) åtar sig Sverige även att kontinuerligt ge information om hur mycket bistånd som kan förväntas samt när i tid partnern kan förvänta sig det finansiella stödet. (Accra Agenda for Action, 2008). Även genom Busanöverenskommelsen (2011) åtar sig Sverige att ge mottagare återkommande, uppdaterad och indikativ information om hur finansieringen planeras (Busan Partnership for effective development co-operation, 2011).

¹⁰ I rapporten används "bistånd" för att beskriva all den statliga verksamhet som regeringen finansierar genom biståndsramen. "Biståndsverksamhet" används i rapporten för att beskriva de sakanslag som återfinns inom utgiftsområde 7 *Internationellt bistånd*. Se kapitel 2 för en närmare beskrivning av biståndsram och biståndsverksamhet.

¹¹ 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

¹² 3 § myndighetsförordning (2007:515) och 3 § förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

ETT FÖRUTSÄGBART BISTÅND – TROTS EN OSÄKER FINANSIERING

resursnivå för den svenska biståndsverksamheten. Det är också av vikt att regeringen i sin redovisning ger en rättvisande bild av biståndsramens storlek och utveckling.

1.3.1 Planering och budgetering för ett långsiktigt och förutsägbart bistånd

Riksdag och regering har uttalat att en förutsättning för biståndseffektivitet är att biståndet är förutsägbart både för svenska aktörer och mottagare i andra länder.¹³ Utrikesdepartementet och Sida ska ha en god planering, som på ett tillräckligt sätt tar höjd för de risker som kan påverka verksamheten.¹⁴ Samtidigt ställs krav på att regeringens styrning ger Utrikesdepartementet och Sida möjlighet till förutsägbarhet och tillräckliga planeringsförutsättningar.¹⁵

1.3.2 Ändringsbudgetar ska vara väl motiverade och undvikas när det finns tillgängliga medel

Förändrade prognoser kan leda till att regeringen föreslår ändringar i budgeten under ett pågående budgetår. Regeringen bör i dessa fall tydligt motivera varför de föreslagna ändringarna inte ingick i budgetpropositionen. Regeringen bör även redovisa hur förändringarna beräknats, och hur statlig verksamhet påverkas av de förändrade budgetförutsättningarna.¹⁶ Regeringen bör också undvika förslag på ändringsbudget när anslagskredit och anslagsparande räcker för att tillfälligt täcka utgiftsbehovet.¹⁷

¹³ Se regeringens budgetproposition för 2007, utgiftsområde 7 (prop. 2006/07:1), Sidans handlingsplan för ett effektivt bistånd 2009-2011 och The Paris Declaration on Aid Effectiveness (2005) och the Accra Agenda for Action (2008).

¹⁴ 3 § myndighetsförordningen (2007:515) och 3 § förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

¹⁵ Behovet av förutsägbarhet och planeringsförutsättningar har bl.a. framhållits av 2006 års förvaltningskommitté *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning* (SOU 2008:118) samt Ekonomistyrningsverket *Förslag till utvecklad finansiell styrning* (ESV 2009:39).

¹⁶ Riksrevisionen utgår från krav på en stram och transparent statlig budgetprocess som regleras i 9 kap. regeringsformen, 9 kap. riksdagsordningen och 9 kap. budgetlagen (2011:203). Regeringen har också uttalat att: "De förslag som lämnas bör vara föranledda av förändringar som inte var möjliga att förutse i samband med budgetpropositionen. Regeringen bör därför motivera varför de föreslagna ändringarna inte ingick i budgetpropositionen." Se prop. 2013/14:173, *En utvecklad budgetprocess*, s. 41.

¹⁷ Se Finansutskottets betänkande 2008/09:FIU11 samt regeringens budgetproposition för 2010 (prop. 2009/10:1) s. 333.

1.3.3 Riksdagen ska få en god bild av hur en osäker finansiering påverkar biståndsramen

I budgetlagen preciseras regeringens redovisningsskyldighet inför riksdagen.¹⁸ Enligt budgetlagen ska regeringens redovisning ge en rättvisande bild av verksamheten och det ekonomiska resultatet.¹⁹ I detta sammanhang ska regeringens redovisning till riksdagen ge en god bild av omfattningen på Sveriges bistånd, och hur kostnader för asylmottagning och förändringar i BNI påverkar det svenska biståndet.

1.4 Metod och avgränsningar

Granskningen omfattar perioden januari 2010–april 2016. För att besvara granskningsfrågorna har Riksrevisionen genomfört intervjuer och dokumentstudier. För att få information om hur Sida och Utrikesdepartementet har planerat och hanterat omfördelning av medel har ett antal intervjuer genomförts med handläggare och personer i ledningspositioner. För att få djupare information om processen för beredning av budgetpropositionen har intervjuer genomförts på Justitiedepartementet, Finansdepartementet, Utrikesdepartementet och Ekonomistyrningsverket. Samtliga intervjuanteckningar har faktagranskats av de intervjuade. Riksrevisionen har även inhämtat information om Migrationsverkets kostnadsprognoser och andra underlag som ligger till grund för budgetering av biståndsramen. I rapporten beskrivs Migrationsverkets prognoser för kostnader för asylmottagning som en utgångspunkt i det statliga budgeteringsarbetet. Riksrevisionen har dock inte granskat verkets prognosverksamhet.²⁰

Riksrevisionen har inte bedömt de eventuella effekter som planering, budgetering och budgetförändringar medfört för det svenska biståndets resultat.

Kostnader för mottagandet av asylsökande från låg- och medelinkomstländer under deras första år i Sverige ingår i den svenska biståndsramen, i enlighet med riktlinjer från Biståndskommittén vid Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD DAC).²¹ Riksrevisionen har inte granskat om och hur regeringen följer dessa riktlinjer.

¹⁸ 10 kap. 1 § budgetlagen (2011:203).

¹⁹ 10 kap. 2 § andra stycket budgetlagen (2011:203).

²⁰ Riksrevisionen publicerade i juni 2016 en granskningsrapport om Migrationsverkets arbete med asylboenden, se *Asylboenden – Migrationsverkets arbete med att ordna boenden åt asylsökande* (RiR 2016:10).

²¹ Artikel från OECD:s hemsida 2016-05-09. Converged statistical reporting directives for the creditor reporting system (crs) and the annual dac questionnaire, OECD DA, 2013. För en introduktion se: Is it ODA? Fact sheet. OECD, november 2008.

Granskningen har utgått från den rapportering som regeringen ger till riksdagen, specifikt budgetpropositioner och ändringsbudgetar samt årsredovisningen för staten under perioden. Även Sveriges rapportering till OECD DAC utgör underlag för granskningen.

1.5 Rapportens disposition

Efter detta inledande kapitel följer i kapitel 2 en övergripande beskrivning av hur det svenska biståndet finansieras och fördelas. I kapitel 3 redogörs för prognos- och budgeteringsarbete för BNI och kostnader för mottagande av asylsökande, och hur dessa påverkar förutsägbarheten i det svenska biståndets budgetering. Vidare beskrivs hur svårigheten att prognostisera kostnader för asylmottagning medfört ett flertal ändringsbudgetar, och hur dessa påverkar förutsättningarna för ett förutsägbart bistånd. I kapitel 4 redogörs för hur regeringen motiverat och redovisat genomförda ändringsbudgetar. I kapitel 5 behandlas hur Utrikesdepartementet planerat och budgeterat det svenska biståndet. I kapitel 6 finns motsvarande analys av Sidas arbete. I det avslutande kapitel 7 ges en beskrivning av regeringens redovisning till riksdagen. Sammanfattning och rekommendationer återfinns i rapportens inledning.

2 Finansiering av Sveriges bistånd

I detta kapitel beskrivs hur Sveriges bistånd finansieras genom biståndsramen, och vad som ingår i den. Vidare beskrivs hur vissa kostnader för asylmottagningen är en del av biståndsramen, hur dessa kostnader beräknats och hur de utvecklats över tid.

2.1 Den svenska biståndsramen

Den svenska biståndsramen omfattar alla statliga utgifter som klassas som bistånd. Sedan 1969 utgår regeringen i budgetering och redovisning från den definition av bistånd som används av OECD DAC.²² Definitionen anger att bistånd är flöden från offentlig sektor med det huvudsakliga syftet att främja ekonomisk utveckling och välbefinnande i fattiga länder. Bistånd ska gå till de länder som klassas som biståndsmotagare enligt OECD DAC:s definition.²³

Viktiga begrepp

- Biståndsram
- Slutgiltigt bistånd
- Avräkningar
- Avräkningsbara kostnader

Regeringen budgeterar Sveriges bistånd för nästkommande år i budgetpropositionen. Samtliga budgeterade kostnader som räknas som bistånd budgeteras i **biståndsramen**. Eftersom biståndsramen representerar det totala budgeterade biståndet förändras inte denna efter det att budgetpropositionen är beslutad av riksdagen. Utfallet, **det slutgiltiga svenska biståndet** för ett budgetår, kan därmed skilja sig från biståndsramen (se kapitel 7). De kostnader från andra utgiftsområden än utgiftsområde 7 *Internationellt bistånd* som regeringen räknar in i biståndsramen kallas **avräkningar**. Eftersom regering och riksdag har formulerat en målsättning om ett svenskt bistånd motsvarande en procent av BNI påverkar avräkningarna tillgängliga medel för övrig biståndsverksamhet (se kapitel 3). När regeringen redovisar det slutgiltiga biståndet kan de **avräkningsbara kostnaderna** avvika från de avräkningar som gjordes när regeringen beslutade om biståndsramen. Detta påverkar dock inte övrig biståndsverksamhet eftersom budget, de vill säga biståndsramen, ligger fast. Undantaget är om kostnaderna förändras på ett sådant sätt så att regeringen är tvungen att förändra budget genom att lägga fram en ändringsbudget till riksdagen (se kap. 3 och 4).

²² Utrikesutskottets betänkande angående utgiftsområde 7 Internationellt bistånd. (bet. 2014/15:UU2).

²³ Artikel från OECD:s hemsida 2016-05-09. Converged statistical reporting directives for the creditor reporting system (crs) and the annual dac questionnaire, OECD DA, 2013. För en introduktion se: Is it ODA? Fact sheet. OECD, november 2008.

ETT FÖRUTSÄGBART BISTÅND – TROTS EN OSÄKER FINANSIERING

Exempel

Hösten 2014 lade regeringen fram en budgetproposition med förslag på en biståndsram för 2015 på cirka 40,5 miljarder kronor. Biståndsramen innehöll avräkningar på motsvarande 10,9 miljarder kronor. Under 2015 förändrades biståndsramens sammansättning i regeringens vårandringsbudget när avräkningarna ökade till 11,4 miljarder kronor. Det slutgiltiga biståndet redovisades till 59,8 miljarder kronor. I denna summa inkluderas bl.a. avräkningsbara kostnader för asylmottagning motsvarande cirka 20,2 miljarder kronor.²⁴

Sverige var det land inom OECD som 2015 gav allra mest bistånd i förhållande till BNI, följt av Norge och Luxemburg. Även Danmark, Nederländerna och Storbritannien översteg FN-målet om att motsvarande 0,7 procent av landets BNI ska avsättas till bistånd. Det är dock få andra länder som når upp till FN:s mål. Den genomsnittliga nivån för OECD:s medlemsländer uppgick år 2015 till 0,3 procent av BNI.²⁵

Majoriteten av kostnaderna i biståndsramen återfinns under anslag inom utgiftsområde 7 *Internationellt bistånd* (se diagram 1 på nästa sida). Det består framför allt av ett anslag för biståndsverksamhet. Anslaget hanteras av Sida och Utrikesdepartementet och utbetalas huvudsakligen till utförare eller mottagare av svenskt bistånd genom bilaterala och multilaterala kanaler.²⁶ En del av biståndsanslaget förmedlas genom andra svenska myndigheter. Mottagande av asylsökande är 2016 den näst största kostnadsposten inom biståndsramen. I ramen ingår även kostnader för det svenska bidraget till den del av Europeiska unionens (EU) gemensamma bistånd som finansieras genom EU:s reguljära budget. Dessutom innefattas biståndsrelaterade förvaltningskostnader för ett antal myndigheter.²⁷

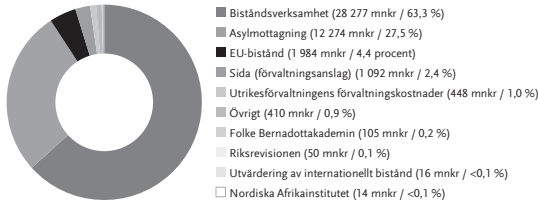
²⁴ Regeringens budgetpropositioner för 2015 och 2016, samt regeringens årsredovisning för staten 2015, samt uppgifter från Utrikesdepartementet. För en mer ingående genomgång av hur svenska biståndsmedel beslutas se Expertgruppen för biståndsanalys, *Vem beslutar om svenska biståndsmedel? En översikt*, 2016:6.

²⁵ Artikel från OECD:s hemsida 2016-04-18, *Development aid rises again in 2015, spending on refugees doubles*. Sverige uppnådde målen om 0,7 procent som första land 1974.

²⁶ För en mer ingående beskrivning av Utrikesdepartementets handläggning av det multilaterala utvecklingssamarbetet se Riksrevisionens rapport *Bistånd genom internationella organisationer – UD:s hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet* (RiR 2014:24).

²⁷ Regeringens budgetproposition för 2015, utgiftsområde 7 (prop. 2014/15:1), s. 10–11.

Diagram 1 Biståndsramen 2016, miljoner kronor



Källa: Riksrevisionens sammanställning utifrån regeringens budgetproposition och vårändringsbudget för 2016.

2.2 Kostnader för asylmottagning är en del av biståndsramen

Sedan början av 1980-talet har s.k. avräkningar varit en del av biståndsramen. Detta är kostnader som räknas som bistånd men som återfinns inom andra utgiftsområden än utgiftsområde 7 *Internationellt bistånd*. Avräkningarnas procentuella andel av biståndsramen har varierat, men sammantaget kan en ökning noteras.²⁸ Den största delen av dessa avräkningar är kostnader för mottagandet av asylsökande från låg- och medelinkomstländer under deras första år i Sverige. Dessa avräkningar på biståndsramen har gjorts sedan 1991.²⁹

De kostnader som avräknas utgår från en definition som bestämts av OECD:s medlemsländer. Inom definitionens gränser finns utrymme för länderna att bestämma vilka kostnader för asylmottagning som ska inrapporteras som bistånd (se faktaruta nedan).³⁰

Storleken på de kostnader för asylmottagning som är avräkningsbara fastställs utifrån en beräkningsmodell som Justitiedepartementet har etablerat, och baseras på prognoser från Migrationsverket.³¹ Beräkningsmodellen har med några mindre förändringar varit mer eller mindre den samma sedan mitten av 1990-talet (för mer om beräkningsmodellen, se avsnitt 3.2 och bilaga 1). Nivån på avräkningar för kostnader för asylmottagning har normalt sett inte varit föremål för förhandling i budgetprocessen, men det har förekommit att regeringen gjort avsteg från modellen.

²⁸ Utrikesutskottets betänkande angående utgiftsområde 7 Internationellt bistånd (2014/15:UU2).

²⁹ Arbetspapper Utrikesdepartementet. Utrikesdepartementets genomgång av biståndsramen 1989–2015.

³⁰ Artikel från OECD:s hemsida 2015-05-09. ODA reporting of in-donor country refugee costs. Members' methodologies for calculating costs. OECD-DAC, april 2016.

³¹ Intervjuer vid Justitiedepartementet, 2015-12-08, och vid Finansdepartementet, 2015-11-27. Artikel från OECD:s hemsida 2015-05-09. ODA reporting of in-donor country refugee costs. Members' methodologies for calculating costs. OECD-DAC, april 2016.

OECD DAC:s definition av kostnader för asylmottagning som bistånd

De kostnader för asylmottagning som enligt OECD DAC:s definition räknas som bistånd är offentliga utgifter för att stödja flyktingar i givarlandet under de första tolv månaderna av deras vistelse. Detta inkluderar kostnader för flyktingars transport till värdlandet och tillfällig livsuppehälle (mat, husrum och utbildning). Dessutom inkluderas kostnader för *frivillig* återresa som bistånd. Kostnader för att uppmuntra till integrering av flyktingar i givarlandet eller att flytta dem någon annanstans än ett utvecklingsland får inte räknas in i biståndet.³² Reglerna ger medlemsländerna utrymme att tolka hur den asylsökandes vistelsetid ska räknas.

Endast kostnader när asylsökande inväntar beslut

Belgien, Frankrike, Portugal och Storbritannien räknar kostnader för tiden som den asylsökande inväntar beslut; tolv månadersperioden börjar från tidpunkten för inträde i värdlandet (eller efter ansökan om asyl). Frankrike och Portugal räknar in alla asylsökande, även de som så småningom kommer att avslås, men inga kostnader räknas efter att beslut är taget (förutom kostnader för frivilligt återvändande när det gäller Belgien).

Endast kostnader efter asylbeslut

Kanada, Tyskland och USA inkluderar endast kostnader efter beslut om asyl. Detta innebär att tolv månadersperioden börjar när asylstatus har fastställts.

Kostnader både under och efter asylprocess

Sverige, Danmark, Finland, Norge, Nederländerna, Grekland, Japan, Spanien, Österrike och Schweiz anger kostnader både för perioden när asylsökande väntar på beslut och tiden efter beslutet. Tolv månadersperioden börjar när ansökan om asyl inkommer och avslutas efter att slutligt beslut om asylstatus ingår.³³

Vid OECD DAC:s högnivåmöte i februari 2016 kom medlemmarna överens om att det är nödvändigt att öka jämförbarheten mellan länderna genom att utveckla mer likartade metoder för att räkna ut dessa kostnader.³⁴

Kostnader för asylmottagning som räknas in i den svenska biståndsramen har utvecklats i takt med att antalet asylsökande ökat, från 700 miljoner kronor år 1991/1992 till 12,3 miljarder kronor år 2016 (se diagram 3).³⁵ Kostnaderna för mottagandet av asylsökande som andel av biståndsramen var relativt konstant mellan

³² Artikel från OECD:s hemsida 2015-05-09. Converged statistical reporting directives for the reporting system (CRS) and the annual DAC questionnaire. OECD-DAC, juni 2013, s. 19.

³³ Artikel från OECD:s hemsida 2015-05-09. ODA reporting of in-donor country refugee costs. Members' methodologies for calculating costs. OECD-DAC, april 2016.

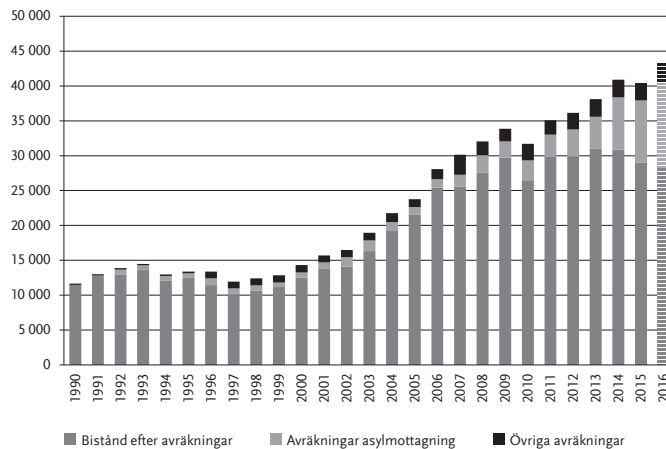
³⁴ Artikel från OECD:s hemsida 2015-05-09. OECD-DAC High level meeting communiqué, February 19, 2016.

³⁵ För 2016 avräknade regeringen först 8,2 miljarder genom budgetpropositionen, sedan ytterligare 4,1 miljarder genom vårdningsbudget. Observera att summan för 2016 kan komma att ändras i och med regeringens höständringsbudget.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

5 och 8 procent t.o.m. 2010. Sedan dess har andelen ökat, och den uppgick 2015 till cirka 22 procent.³⁶

Diagram 2 Biståndsramen, 1990–2016, miljoner kronor



Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från Utrikesdepartementet, Årsredovisning för staten för 2015 samt budgetproposition och vårändringsbudget för 2016. Observera att budgetåret för 2016 inte är avslutat vid denna rapportens publicering.

I december 2015 angav regeringen att högst 30 procent av biståndsramen 2016 ska användas för att täcka kostnader för asylmottagning i Sverige.³⁷ Beroende på det slutgiltiga antalet asylsökande under 2016, kan detta komma att innebära ett avsteg från den beräkningsmodell som beskrivs ovan. I budgetpropositionen för 2016 utgjorde budgeterade kostnader för asylmottagningen 19 procent av biståndsramen. Med anledning av den stora ökningen av asylsökande under 2015, och prognoserna för 2016, ökade regeringen denna andel genom vårändringsbudget till att utgöra 28 procent av biståndsramen för 2016, motsvarande 12,3 miljarder kronor.³⁸

³⁶ Riksrevisionens beräkningar utifrån regeringens budgetpropositioner för 2000–2015.

³⁷ Artikel från riksdagens hemsida. Biståndsminister Isabella Lövin's svar på skriftlig fråga 2015/16:447 från riksdagsledamot. Notera att detta är en överenskommelse i regeringen, och inte ett förvaltningsbeslut.

³⁸ Regeringens vårändringsbudget för 2016 (prop. 2015/2016:99).

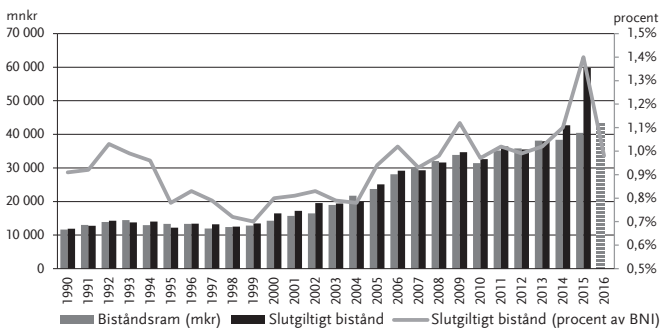
3 Biståndsbudget på osäkra prognoser

I detta kapitel beskrivs den osäkerhet för biståndsverksamhetens storlek som uppstår i och med biståndsramens koppling till BNI och kostnader för asylmottagning.

3.1 BNI-prognoser sätter ramarna för planering och budgetering

Riksdagen ställde på 1960-talet upp ett mål för den svenska biståndsramen, att uppnå ett bistånd motsvarande en procent av Sveriges BNI.³⁹ Något förenklat är BNI summan av alla inkomster i ett land under en period, vanligtvis ett år.⁴⁰ Detta innebär att storleken på Sveriges bistånd utgår från utvecklingen i den svenska ekonomin. Enprocentsmålet har inneburit att biståndsramen växt i takt med den svenska ekonomin, från 11,6 miljarder kronor 1989/1990 till 43,4 miljarder kronor 2016.

Diagram 3 Biståndsramen och slutgiltigt bistånd 1990–2016, i procent av BNI och i miljoner kr.



Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från Utrikesdepartementet.⁴¹ Notera att siffrorna för 2016 är biståndsram efter regeringens vårbudget.

³⁹ En ambition om ett bistånd motsvarande en procent formulerades för första gången 1961 (prop. 1962:100). År 1968 formaliserades en målsättning om utvecklingsbiståndets volym skulle uppgå till en procent av BNP budgetåret 1974/75 (prop. 1968:101). Enprocentsmålet har uppnåtts 1976-1993, samt sedan 2005.

⁴⁰ Bruttonationalinkomst (till marknadspris) är summan av BNP minus primära inkomster som inhemska enheter betalar till utländska enheter plus primära inkomster som inhemska enheter erhåller från utlandet.

⁴¹ Arbetspapper Utrikesdepartementet. Utrikesdepartementets genomgång av biståndsramen 1989–2015.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Not: För 2015 års utfall har regeringen även inkluderat bland annat cirka 4 miljarder kr (lagd skuldsedel för Gröna klimatfonden), cirka 2,5 miljarder kr (förskott till ett antal FN-organ samt EU:s utvecklingsfond avseende 2016 års bidrag), cirka 3 miljarder kr (övriga avräkningar) och 0,25 miljarder kr (additionella medel till klimat). Till detta kommer även kostnader för asylmottagning motsvarande 20,2 miljarder kr.

Regeringens budgetering av det svenska biståndet utgår från dess prognos för den svenska BNI-utvecklingen. Underlaget till dessa prognoser produceras av Finansdepartementets ekonomiska avdelning, vilken ansvarar för att göra en treårsprognos av Sveriges makroekonomiska utveckling.⁴² I budgetpropositionen för respektive år presenterar regeringen sina tre- och tvåårsprognoser av biståndsramens utveckling samt föreslår biståndsramens storlek och innehåll för nästkommande år.⁴³ Vid beräkningen av biståndsramen för nästkommande år används den vid budgeteringstillfället senast tillgängliga BNI-prognosen. Slutligt BNI-utfall presenteras först i regeringens årsredovisning för staten vilka publiceras ca 3,5 månader efter budgetårets slut.

Regeringens treårsprognoser av biståndsramens storlek har för perioden 2010–2016 haft en genomsnittlig avvikelse mot den nivå som används i budgetpropositionen med 1,7 miljarder kronor. Prognoserna har i regel överskattat BNI-utvecklingen, framför allt för 2010 då överprognostiseringen av biståndsramen var på cirka 4 miljarder kronor.⁴⁴

Tabell 1 Biståndsramens storlek i regeringens treårsprognos och i slutgiltig budget, 2010–2016, miljoner kronor

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Treårsprognos	35 428	37 262	34 149	38 360	39 350	42 300	42 390
Budget	31 434	35 160	35 800	38 157	38 370	40 445	43 366
Skillnad	- 3 994	- 2 102	1 651	- 203	- 980	- 1 855	976

Källa: Regeringens budgetpropositioner för år 2008–2016.

⁴² I september 2014 trädde en ny EU-förordning i kraft som medförde redovisningstekniska förändringar i beräkningsmetoden för BNI. I budgetpropositionen för 2016 föreslog regeringen för första gången att biståndsramen skulle beräknas enligt den nya metoden. Detta medförde att biståndsramen enligt nya beräkningen uppgick till 0,98 procent (1,02 procent i gamla beräkningen) av BNI och att biståndsramen tillfördes 886 miljoner kronor. Regeringens målsättning är fortsatt att biståndet under mandatperioden ska uppnå 1 procent av Sveriges BNI enligt den nya beräkningsmetoden.

⁴³ Regeringen ska i enlighet med 9 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) lämna prognoser som "ska omfatta det innevarande budgetåret och de tre därpå följande åren och baseras på väl specificerade förutsättningar". I praktiken lämnar regeringen prognoser för det budgeterade året och de tre därpå följande åren, varför prognoshorisonten blir fyra år.

⁴⁴ Den stora skillnaden 2010 berodde på den globala ekonomiska nedgången. Sett till den relativt korta tidshorisonten får denna en stark påverkan på en genomsnittsberäkning. Vid en beräkning av medianvikelsen blir skillnaden i stället cirka 980 miljoner.

ETT FÖRUTSÄGBART BISTÅND – TROTS EN OSÄKER FINANSIERING

Till skillnad från treårsprognoserna har regeringen i tvåårsprognoserna oftare underskattat BNI-utvecklingen. Vartannat år har BNI-utvecklingen underskattats, med överskattningar övriga år. Även i tvåårsprognoserna finns en genomsnittlig skillnad mot budgetnivån för biståndet med cirka 4,5 procent, eller cirka 1,6 miljarder kronor. Osäkerheten minskar alltså inte nämnvärt mellan tre- och tvåårsprognoserna.

Tabell 2 Biståndsramens storlek i regeringens tvåårsprognos och i slutgiltig budget, 2010–2016, miljoner kronor

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Tvåårsprognos	35 407	32 577	36 740	37 470	40 171	40 260	42 403
Budget	31 434	35 160	35 800	38 157	38 370	40 445	43 366
Skillnad	- 3 973	2 583	- 940	687	- 1801	185	963

Källa: Regeringens budgetpropositioner för år 2009–2016.

När beredningen av budgetpropositionen startar under våren är ett av ingångsvärdena i arbetet den BNI-prognos som Finansdepartementet färdigställer under februari månad.⁴⁵ Under beredningen av budgetpropositionen, som pågår från februari till september, hinner dock BNI-prognosen förändras på ett sätt som påverkar biståndsramen med i genomsnitt en halv miljard kronor.

Tabell 3 Biståndsramens storlek, prognos i vårproposition och i slutgiltig budget, 2010–2016, miljoner kronor

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Prognos biståndsram	31 160	33 920	36 840	37 810	38 500	40 720	43 910
Budgetproposition	31 434	35 160	35 800	38 157	38 370	40 445	43 366
Skillnad	274	1 240	- 1 040	347	-130	-275	- 544

Källa: Regeringens budgetpropositioner för år 2010–2016 samt regeringens ekonomiska vårpropositioner för perioden 2009–2015.

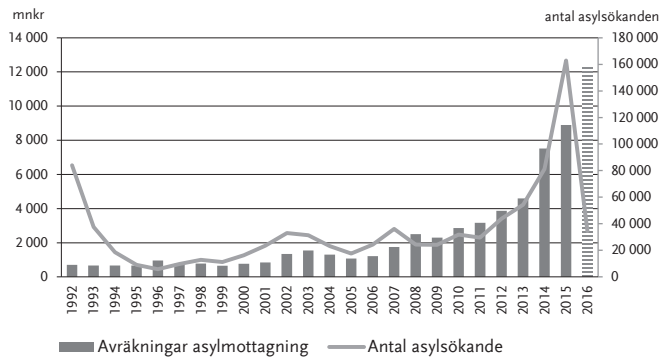
3.2 Det är svårt att prognostisera kostnader för asylmottagning

Sedan de första avräkningarna för asylmottagning genomfördes 1991/92 har utgifterna utvecklats i relation till antalet asylsökanden, i linje med beräkningsmodellens

⁴⁵ Se exempelvis regeringens budgetproposition för 2016, utgiftsområde 7 (prop. 2015/16:), s. 12.

utformning.⁴⁶ Kostnadsutvecklingen för asylmottagningen får en direkt påverkan på biståndsverksamhetens storlek. Tillsammans med kostnaderna för asylmottagning står biståndsverksamheten för 91 procent av biståndsramen. Eftersom ramens storlek bestäms av BNI uppstår en situation där ökande asylkostnader främst påverkar biståndsverksamhetens storlek. I och med att regeringen angett att asylkostnaderna maximalt ska uppgå till 30 procent av biståndsramen 2016 har dock kopplingen mellan utgiftsområde 7 *Internationellt bistånd* och utgiftsområde 8 *Migration* fått en övre gräns.

Diagram 4 Kostnader för asylmottagning i biståndsramen och antal asylsökande, 1990–2016



Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från Utrikesdepartementet och Migrationsverket. Avräkningen asylmottagning för 2016 är sammanställd från regeringens budgetproposition samt vårandringsbudget för 2016. Antal asylsökande 2016 baseras på Migrationsverkets planeringsscenario i prognos från juli 2016.

Eftersom Migrationsverkets prognoser över antal asylsökanden haft en stor avvikelser i relation till utfall har det dock varit svårt att budgetera kostnaderna. Nedanstående sammanställning visar på svårigheten att göra prognoser över antalet asylsökande för nästkommande år. I fem av sex prognoser underskattar Migrationsverket antalet asylsökande även i sina maximumscenarion. Intervallen mellan minimum och maximumscenarion ökar under perioden, och under 2015 är skillnaden som störst.

⁴⁶ Avräkningar för asylmottagning beskrivs i budgetpropositionen i avsnittet för utgiftsområde 7 *Internationellt bistånd*. Se bilaga 1 för en mer ingående beskrivning av prognostisering och budgetering av kostnader för asylmottagning.

ETT FÖRUTSÄGBART BISTÅND – TROTS EN OSÄKER FINANSIERING

Tabell 4 Migrationsverkets prognoser och utfall, antal asylsökande, 2010–2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Minimiscenario	20 000	25 000	26 000	34 000	43 000	64 000	30 000
Huvudscenario	22 000	27 000	27 840	39 360	46 560	77 420	34 500
Maxscenario	25 000	30 000	34 000	45 000	53 000	94 000	50 000
Utfall	31 819	29 600	43 900	54 300	78 861	162 877	-
Skillnad huvudscenario och utfall	9 819	2 600	16 060	14 940	32 301	85 457	-
Skillnad i procent	45	10	58	38	69	110	-

Källa: Sammanställning av Migrationsverkets juli-/augustiprognoser för nästkommande år 2010–2015. Antal asylsökande 2016 baseras på Migrationsverkets prognos från juli 2016.

Givet svårigheten att prognostisera antalet asylsökande finns det också en osäkerhet i Migrationsverkets prognoser, främst i fråga om kostnader för asylsökande under anslaget 1:2 *Ersättningar och bostadskostnader* under utgiftsområde 8 *Migration*. Anslaget styrs delvis av volymen asylsökande med behov av ersättningar och stöd till boendekostnader.⁴⁷ Kostnaderna påverkas inte bara av antalet som kommer utan även av vilka som kommer. Exempelvis är kostnaden betydligt högre för ensamkommande barn jämfört med vuxna asylsökande. Det är framför allt inom detta anslag som avräkningsbara kostnader återfinns.

3.2.1 Osäkra beräkningar av avräkningar för asylmottagning

Svårigheten att prognostisera antalet asylsökanden har under perioden 2010–2016 medfört att regeringens budgetering av kostnader för asylmottagning varit osäker. Detta har i sin tur gjort att storleken på avräkningar för asylkostnader varit osäkra. Denna osäkerhet medför en begränsning för möjligheten att långsiktigt planera och budgetera det svenska biståndet. Även om man bortser från de stora skillnaderna som inträffar under 2015 och 2016 så har regeringen i sina prognoser återkommande underskattat kostnaderna för asylmottagningen (se tabellen på nästa sida).

⁴⁷ Anslaget omfattar utgifter för stöd till asylsökande. Även statsbidrag till kommuner och landsting och utgifter för boende för asylsökande belastar anslaget.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Tabell 5 Skillnad mellan prognos, budgetproposition och ändringsbudgetar, avräkningar för asylmottagning, 2010–2015, samt prognos, budget för 2016, miljoner kronor

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
Treårsprognos i budgetproposition	2 646	2 084	2 188	2 708	3 126	4 451	3 968
Tvåårsprognos i budgetproposition	2 029	2 114	2 596	3 125	4 478	4 024	7 301
Budget enligt budgetproposition	2 068	2 596	3 164	4 448	4 026	8 415	8 173
Avräkningar efter vår- och höständringsbudget	2 588	3 247	3 504	4 637	4 988	8 894	12 274
Skillnad treårsprognos och slutlig avräkning	-58	1 163	1 316	1 929	1862	4 443	8 306
Skillnad i procent	- 2 %	56 %	60 %	71 %	60 %	100 %	209 %
Skillnad tvåårsprognos och slutlig avräkning	559	1 133	908	1 512	962	4 870	4 973
Skillnad i procent	28 %	54 %	35 %	48 %	11%	121 %	68 %
Skillnad budgetproposition och slutlig avräkning	520	651	340	189	962	479	4 101
Skillnad i procent	26 %	25 %	11 %	4 %	24 %	6 %	50 %

Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från regeringens budgetpropositioner 2010–2016 samt data från Utrikesdepartementet.

* De summor som anges som slutgiltig för avräkningar 2016 är från regeringens vårandringsbudget för 2016. Observera att denna summa alltså kan komma att ändras i regeringens höständringsbudget.

Med ett undantag har regeringen i samtliga treårs- och tvåårsprognoser samt budgetar underskattat kostnader för avräkningarna för asylmottagning i Sverige. Under perioden 2010–2016 avvek regeringens treårsprognos med i genomsnitt 79 procent, eller motsvarande cirka 2,7 miljarder kronor per år. Om 2015 och 2016 exkluderas har regeringen underskattat kostnaderna med cirka 50 procent, eller lite över 1,2 miljarder kronor per år. I sina tvåårsprognoser har regeringen över perioden 2010–2016 i genomsnitt underskattat kostnaderna med cirka 52 procent, eller närmare 2,1 miljarder kronor per år. Under perioden 2010–2014 underskattade regeringen kostnaderna i sina tvåårsprognoser med i snitt 35 procent, eller närmare 1 miljard kronor per år.

Även regeringens slutliga budgetering har varit lägre än den slutgiltiga kostnaden samtliga år under perioden. Under perioden 2010–2014 är utfallet i genomsnitt

ETT FÖRUTSÄGBART BISTÅND – TROTS EN OSÄKER FINANSIERING

cirka 18 procent, eller närmare 500 miljoner kronor, högre än budget. När 2015 och 2016 inkluderas ökar avvikelsen till i genomsnitt 21 procent, eller cirka 1 miljard kronor.

3.2.2 När kommer kostnaden belasta den statliga budgeten?

Den beräkningsmodell som används för att budgetera avräkningar bygger på antalet asylsökanden från utvecklingsländer, en genomsnittlig kostnad per dag och genomsnittligt antal dagar i Migrationsverkets system (se bilaga 1 för mer information om beräkningsmodellen). Modellen gör vidare antagandet att samtliga asylsökanden kommer den 1 januari. Resultatet är en beräknad total kostnad för alla de personer som söker asyl ett givet år. Det modellen inte visar är dock när dessa kostnader kommer att belasta den statliga budgeten. Den totala kostnaden beräknas i modellen uppstå i sin helhet under ankomståret.

Riksrevisionen kan konstatera att kostnaderna för en asylsökande i de flesta fall uppstår under fler år, av ett flertal anledningar. Det kommer asylsökanden under hela året. Under perioden 2010–2015 har en majoritet av asylsökanden dessutom kommit under andra halvan av året. Vidare uppstår en betydande del av kostnaderna när staten ersätter kommuner för deras mottagande, vilket kan ske över ett år i efterhand. Att regeringens avräkning är en schablonberäkning av den totala beräknade utgiften framgår dock inte av regeringens budgetering.

Det är oklart i hur stor utsträckning genomförda avräkningar för ett budgetår överensstämmer med faktiska kostnader, då utfallet endast följts upp i begränsad omfattning (se kapitel 7 för mer information om uppföljning och redovisning). Sammantaget kan det ifrågasättas om beräkningsmodellen, med dess nuvarande konstruktion, är lämpad för att budgetera avräkningar för asylmottagning. Riksrevisionen ser en risk att de avräkningar som görs inte motsvarar förutsedda kostnader under året, vilket kan få stor effekt på tillgängliga resurser för biståndsverksamheten.

3.3 Osäkerheten fortsätter under pågående budgetåret

Skillnaderna mellan regeringens prognoser för antalet asylsökanden och det antal som faktiskt kommit har inneburit att den slutgiltiga kostnaden för asylmottagningen under budgetåret under flera år avviker från det i budgetpropositionen aviserade beloppet. Regeringen har därför lämnat förslag till riksdagen om omfördelning av medel mellan utgiftsområden och anslag under pågående budgetår genom s.k. ändringsbudgetering.

Regeringen lämnar i normalfallet in två propositioner med förslag till ändringar i statens budget för det innevarande budgetåret. Dessa förslag lämnas dels i anslutning till den ekonomiska vårpropositionen, senast den 15 april, dels i anslutning till budgetpropositionen i september. Förändringar av anslagen inom utgiftsområde 7 *Internationellt bistånd* beslutas sedan av riksdagen i juni respektive

december. Därefter kan regeringen göra förändringar mellan enskilda anslagsposter inom utgiftsområdet, för att hantera det nya budgetläget. Utrikesdepartementet och Sida disponerar merparten av medlen inom utgiftsområde 7 *Internationellt bistånd*, och får därmed hantera större delen av budgetförändringarna under pågående budgetår.

3.3.1 Återkommande överföring av medel från biståndet

De ökade kostnaderna på migrationsområdet har delvis finansierats genom att medel förts från utgiftsområde 7 *Internationellt bistånd* till utgiftsområde 8 *Migration*. Under perioden 2010–2016 har utgiftsområde 7 *Internationellt bistånd* påverkats av ändringsbudgetar vid åtta tillfällen till följd av förändrade kostnader för asylmottagning.

Från 2010 fram till 2015 hade totalt cirka 3,7 miljarder kronor överförts från utgiftsområde 7 *Internationellt bistånd* genom ändringsbudgetar. I och med vårändringsbudgeten för 2016 ökade denna summa till totalt 7,8 miljarder kronor. Vid ett tillfälle har medel förts tillbaka från utgiftsområde 8 *Migration*, när 520 miljoner kronor överfördes i höständringsbudgeten för 2013.

Tabell 6. Avräkningar för kostnader för asylmottagning i biståndsramen, 2010–2016, miljoner kronor

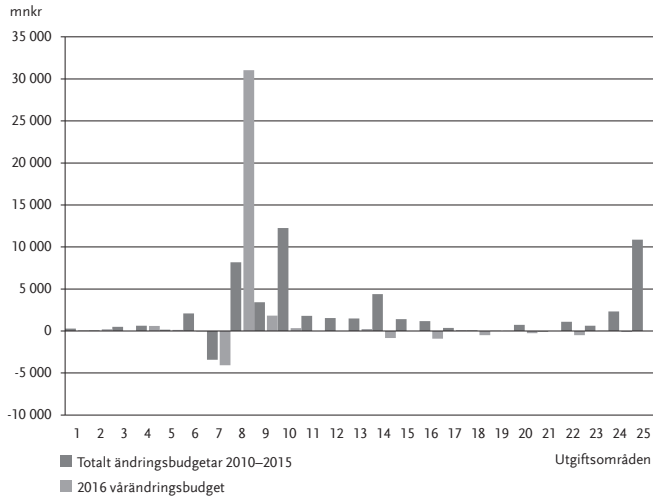
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Avräkning i budgetproposition	2 068	2 596	3 164	4 448	4 026	8 415	8 173
Förändring vårändringsbudget	519	650	0	719	962	479	4101
Förändring höständringsbudget	0	0	340	-520	0	0	-
Slutliga avräkningar	2 588	3 246	3 504	4 637	4 988	8 894	12 274

*Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från regeringens budgetpropositioner och ändringsbudgetar 2010–2016. Höständringsbudget för 2016 hade ännu inte presenterats under denna granskningens genomförande. Notera att i vårändringsbudget för 2015 var nettosänkningen av utgiftsområde 7 *Internationellt bistånd* 229 miljoner kronor, då utgiftsområdet samtidigt ökades med 250 miljoner kronor.*

Under perioden 2010–2015 har den genomsnittliga förändringen för utgiftsområde 7 *Internationellt bistånd* varit cirka 659 miljoner kronor per år. Hittills under 2016 har ändringen varit 4,1 miljarder kronor. Erfarenhetsmässigt finns alltså en risk att anslagen ändras efter det att statsbudgeten fastställts i december.

ETT FÖRUTSÄGBART BISTÅND – TROTS EN OSÄKER FINANSIERING

Diagram 5 Regeringens ändringsbudgetering 2010–2016, per utgiftsområde, miljoner kronor



Källa: Riksrevisionens bearbetning av regeringens ändringsbudgetar 2010–2016.

Sett till perioden 2010–2016 är överföringarna från utgiftsområde 7 *Internationellt bistånd* utan motsvarighet i regeringens ändringsbudgetering (se diagram 6 ovan). De sju sänkningar som genomförts representerar de största sänkningarna som gjorts sett över hela statsbudgeten under perioden. Undantaget är höständringsbudgeten 2013 när medel fördes tillbaka från utgiftsområde 8 *Migration*.⁴⁸

Vårändringsbudgeten för 2016 innebär större omfördelningar mellan utgiftsområden än samtliga genomförda ändringsbudgetar under perioden 2010–2015 sammantaget.⁴⁹ Förändringarna baserades på Migrationsverkets prognos från i februari 2016, där antalet asylsökanden 2016 beräknades till 100 000.⁵⁰ Strax efter att regeringen lagt fram sin ändringsbudget i april 2016 kom dock en ny prognos från Migrationsverket, där antalet asylsökanden 2016 beräknades till 73 000.⁵¹

⁴⁸ Se regeringens vår- och höständringsbudgetar 2010–2016.

⁴⁹ Regeringens vårandringsbudget för 2016 (prop. 2015/2016:99).

⁵⁰ Migrationsverket. Verksamhets- och utgiftsprognos 2016-02-04.

⁵¹ Migrationsverket. Verksamhets- och utgiftsprognos 2016-04-27.

Som framgår av diagrammet ovan har den totala ökningen av utgiftsområde 8 *Migration* bara delvis finansierats genom minskningar av utgiftsområde 7 *Internationellt bistånd*. Andelen varierar från år till år. Det varierar från att hela beloppet finansieras från utgiftsområde 7 *Internationellt bistånd* till att inget finansieras därifrån. Det går alltså inte att från prognoser om antalet asylsökanden förutse i vilken omfattning en ökning av asylsökanden kommer att medföra förändrade finansiella förutsättningar för utgiftsområde 7 *Internationellt bistånd* (se tabell 7 nedan).

Tabell 7 Förändrade kostnader för mottagande av asylsökanden (utgiftsområde 8 *Migration*) som finansierats från utgiftsområde 7 *Internationellt bistånd*, 2010–2016, miljoner kronor

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Förändring vårändringsbudget	950	875	-	1019	2693	479	31 025
Varav från UO 7	520	650	-	709	962	479	4 101
Procent från UO 7	53	74	-	70	36	100	13
Förändring höständringsbudget	-	-	340	-520	1 055	961 ⁵²	-
Varav till eller från UO 7	-	-	340	-520	0	0	-
Procent till eller från UO 7	-	-	100	100	0	0	-

Källa: Riksrevisionens sammanställning av ändringsbudgetar 2010–2016. Förändringarna av utgiftsområde 8 representerar de totala förändringarna av anslag 1:1 Migrationsverket, 1:2 Ersättnings- och bostadskostnader samt 1:3 Migrationspolitiska åtgärder. Det är nämligen dessa anslag som delvis finansierats från utgiftsområde 7 *Internationellt bistånd* under perioden.

3.4 Sammanfattande iakttagelser

I och med ambitionen att det svenska biståndet vid budgeteringstillfället ska uppgå till motsvarande en procent av BNI kopplas biståndet till utvecklingen i den svenska ekonomin. Ekonomins utveckling medför dock en prognososäkerhet för storleken på Sveriges bistånd. Sett till januari 2010–april 2016 har regeringens prognoser för biståndsramen över tre år avvikit med i genomsnitt cirka 1,7 miljarder kronor från utfall. Prognoser över två år avviker från budget med i genomsnitt cirka 1,6 miljarder kronor. Den prognos som tas fram i inledningen av budgetberedningen avviker med cirka 540 miljoner kronor från budget. Sammantaget innebär kopplingen till BNI att det finns en viss osäkerhet kring storleken på det svenska biståndet som kvarstår ända fram tills regeringen beslutar om budgetpropositionen.

Kostnader för asylmottagning ingår till viss del i biståndsramen. Dessa kostnader utgår från antalet asylsökanden som kommer till Sverige. Eftersom antalet asylsök-

⁵² Under hösten 2015 ökades utgiftsområde 8 *Migration* med 961 mnkr genom en extra ändringsbudget.

ETT FÖRUTSÄGBART BISTÅND – TROTS EN OSÄKER FINANSIERING

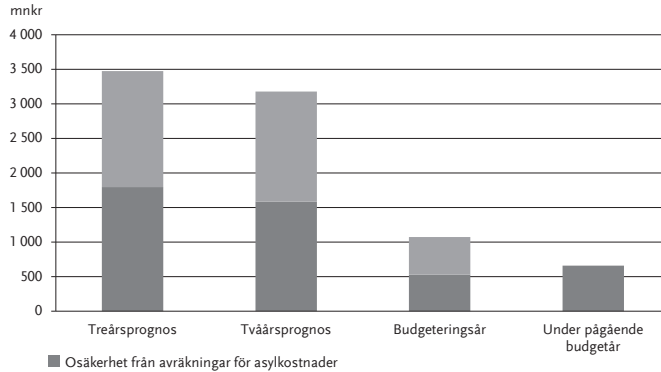
kanden avvikit från prognoserna för samtliga år under 2010–2016 har även kostnadsprognoser och budget avvikit från den slutgiltiga kostnaden för asylmottagningen. Sett till 2010–2015 har regeringens prognoser för kostnaderna tre år fram i tiden i genomsnitt avvikit från utfallet med cirka 1,8 miljarder kronor. Osäkerheten har minskat något över tid, och är för tvåårsprognosen cirka 1,6 miljarder kronor. Skillnaden mellan de budgeterade kostnaderna och utfallet har sett till den granskade perioden varit i genomsnitt närmare en halv miljard miljoner kronor. Eftersom 2016 ännu inte är avslutat inkluderas inte årets kostnader i beräkningarna ovan. Klart är dock att avvikelserna mot prognos och budget för 2016 blir betydligt större än genomsnittet.

Osäkerheten som uppstår i svårigheten att prognostisera kostnaderna för asylmottagningen kvarstår även när budgetpropositionen är beslutad. Regeringen har samtliga år 2010–2016 lagt fram ändringsbudgetar för att föra medel från utgiftsområde 7 *Internationellt bistånd* på grund av väntat högre kostnader för asylmottagningen. Den genomsnittliga förändringen av anslaget för biståndsverksamhet har under 2010–2015 varit cirka 659 miljoner kronor per år. I vårändringsbudget för 2016 var förändringen 4,1 miljarder kronor.

Hur ett ökat antal asylsökanden kommer påverka utgiftsområde 7 *Internationellt bistånd* går dock inte att förutse genom att följa prognoser över antalet asylsökanden, eller prognostiserade kostnader för deras mottagande. Det beror på att den andel av ökade kostnader för asylmottagningen som finansierats från utgiftsområdet har varierat under den granskade perioden.

Sammantaget medför biståndsramens koppling till BNI och systemet för avräkningar av främst kostnaderna för asylmottagningen en osäkerhet för hur stora medel som kan beräknas för biståndsverksamhet. Osäkerheten minskar över tid, från regeringens treårsprognoser tills budgetpropositionen beslutas. När statsbudgeten beslutas kvarstår osäkerheten kring finansieringen av ändrade kostnader för asylmottagningen.

Diagram 6 Osäkerhet inför kommande års bistånd i genomsnitt, regeringens BNI-prognos och prognos för kostnader för asylmottagning, 2010–2016, miljoner kronor



Källa: Riksrevisionens bearbetning av budgetpropositioner och ändringsbudgetar 2008–2016 samt Migrationsverkets juli/augusti-prognos 2009–2015. De beräknade genomsnitten för asylkostnader inkluderar inte 2016, då budgetåret inte är avslutat.

Sett till hela perioden 2010–2015 är osäkerheten om biståndsramens storlek i regeringens treårsprognoser på grund av BNI och asylkostnader närmare 3,5 miljarder kronor i genomsnitt. Osäkerheten minskar något i regeringens tvåårsprognoser, för att sedan gå ner till drygt en miljard kronor under beredningen av budgetpropositionen. När budgetpropositionen väl är beslutad kvarstår kostnader för asylmottagning som en osäkerhetsfaktor, med genomsnittliga förändringar på cirka 650 miljoner kronor per år under perioden 2010–2015. Om 2016 inkluderas i beräkningarna blir osäkerheten för asylkostnaderna större för alla prognosperioder.

4 Regeringens ändringsbudgetar

Som beskrivits i kapitel 3 har de osäkra prognoserna för kostnader för asylmottagning lett till att regeringen lagt fram åtta ändringsbudgetar som påverkat utgiftsområde 7 *Internationellt bistånd* under perioden 2010–2016.

Riksrevisionen granskade 2008 regeringens ändringsbudgetar. En av slutsatserna då var att regeringen i alltför begränsad omfattning använde befintligt anslagssparande och anslagskredit som ett alternativ till ändringsbudgetering.⁵³ Finansutskottet tog upp rapporten i behandlingen av ändringsbudgetar både 2008 och 2009. Utskottet framhöll vikten av att processen kring ändringsbudgetering är lika stram som processen kring budgetpropositionen. Enligt utskottet bör förändringar tydligt motiveras, särskilt när ändringar skulle kunna rymmas inom redan anvisade medel.⁵⁴

Regeringen har, mot bakgrund av granskningen och utskottets uttalanden förtydligat Regeringskansliets interna riktlinjer för ändringsbudget.⁵⁵ Regeringen har vidare slagit fast att utgångspunkten är att "undvika förslag på [ändringsbudget] när anslagskredit och anslagssparande räcker för att täcka utgiftsbehovet. Vidare har kraven på motiveringar av såväl anslagsökningar som anslagsminskningar ökat."⁵⁶

4.1 Budgetförändringar med bristande motivering

I regeringens höständringsbudget 2012 genomfördes en förändring där 340 miljoner kronor flyttades från utgiftsområde 7 *Internationellt bistånd* till utgiftsområde 8 *Migration*. Förändringen motiverades på detta sätt:

"Till följd av att antalet asylsökande ökar bedömer regeringen att fler personer kommer att vara inskrivna i Migrationsverkets mottagande 2012 än vad som antogs i samband med budgetpropositionen för 2012. Det innebär att kostnaderna för mottagandet kommer att öka och att ytterligare medel behöver tillföras anslaget. Regeringen anser därför att anslaget 1:2 Ersättningar och bostadskostnader bör ökas med 340 000 000 kronor. Finansiering sker genom att anslaget 1:1 Biståndsverksamhet under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd minskas med motsvarande belopp."⁵⁷

I övriga ändringsbudgetar som regeringen lagt under perioden motiveras förändringar med liknande formuleringar. Det gäller även den senaste ändringsbudgeten

⁵³ Riksrevisionen, Regeringens hantering av tilläggsbudgeten (RiR 2008:17).

⁵⁴ Finansutskottets betänkanden 2008/09:FiU11 och 2009/10:FiU11.

⁵⁵ Ändringsbudgetar benämndes fram till och med budgetåret 2010 tilläggsbudget.

⁵⁶ Regeringens budgetproposition för 2010 (prop. 2009/10:1) s. 333.

⁵⁷ Regeringens budgetproposition för 2013 (prop.2012/13).

för 2016, när över 4 miljarder kronor fördes från biståndsverksamheten. Som framgår av citatet ovan saknas en mer ingående diskussion av i vilken grad förändringarna var möjliga att förutse. Inte heller beskrivs hur de föreslagna anslagsförändringarna har beräknats. Under granskningen har Finansdepartementet framhållit att det inte är relevant att presentera beräkningar, eftersom sådana inte förekommer för andra områden.⁵⁸

4.2 Budgetförändringar när tillgängliga medel hade räckt

På migrationsområdet är det Migrationsverket som är expertmyndigheten och som ansvarar för prognoser. I intervjuer har företrädare för både Justitiedepartementet och Finansdepartementet understrukt att regeringen i möjligaste mån utgår från Migrationsverkets prognoser.⁵⁹ Företrädare för Finansdepartementet menar att regeringen måste ha mycket starka skäl för att frångå Migrationsverkets analyser avseende prognos för antal asylsökande.⁶⁰ Prognoser för underlag till medelstilldelning utförs dock av Regeringskansliet utifrån bl.a. volymantagande i Migrationsverkets prognoser.

Riksrevisionens genomgång av genomförda budgetförändringar visar dock att regeringens ändringsbudgetar under perioden 2010–2016 inte tydligt följer Migrationsverkets kostnadsprognoser för anslag 1:2 *Ersättningar och bostadskostnader*. I höst-ändringsbudgeten 2010 tilldelades Migrationsverket inga ytterligare medel, trots att prognoserna visade på behov som inte kunde täckas av tillgängliga medel.⁶¹

Under 2012 till 2016 har riksdagen vid sex tillfällen beslutat anvisa ökade medel till anslag 1:2 *Ersättningar och bostadskostnader*. Som framgår av tabellen nedan har samtliga dessa ändringsbudgetar överstigit Migrationsverkets prognoser av myndighetens behov i relation till tillgängliga medel. Att regeringens ändringsbudgetering frångår expertmyndighetens prognoser framgår inte av de propositioner som lämnat till riksdagen. Det saknas också underlag som visar på hur förändringarna i stället har beräknats.

⁵⁸ Finansdepartementet, faktagranskning, 2016-05-18.

⁵⁹ Intervjuer vid Justitiedepartementet, 2015-12-08, och vid Finansdepartementet, 2015-11-27.

⁶⁰ Intervju vid Finansdepartementet, 2015-11-27.

⁶¹ Tillgängliga medel är summan av anslag, ingående överföringsbelopp och anslagskredit.

ETT FÖRUTSÄGBART BISTÅND – TROTS EN OSÄKER FINANSIERING

Tabell 8 Kostnader för asylsökande (anslag 1:2) i utgiftsområde 8 *Migration*, budget, prognoser, budgetförändringar och utfall, 2010–2015, miljoner kronor

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Budgeterat i budgetpropositionen	2 253	3 026	3 978	4 619	4 906	10 861	12 635
Behov utökade medel MV:s prognos feb	933	844	11	531	2081	0	28 335
Förändring vårändringsbudget	940	875	0	762	2322	477	28 841
Behov utökade medel MV:s prognos jul/aug	178	12	143	0	805	0	-
Förändring höständringsbudget	0	0	340	-520	1 050	0 ⁶²	-
Utfall	3 480	3 727	4 103	5 088	7 315	12 405	-

Källa: Riksrevisionens sammanställning av budgetpropositioner, årsredovisningar för staten och Migrationsverkets februari- och juli/augusti-prognoser 2010–2016 samt uppgifter från Justitiedepartementet. I beräkningen av medelsbehov i Migrationsverkets februariprognos är tillgänglig anslagskredit inräknad.

Justitiedepartementet framhåller att regeringen sedan 2012 endast tagit hänsyn till Migrationsverkets tilldelade anslagsmedel i sin bedömning av myndighetens medelsbehov.⁶³ Myndighetens tillgängliga anslagskredit har därmed inte inkluderats vid bedömningen. Detta trots att regeringen uttalat att förslag på ändringsbudget bör undvikas när anslagskredit och anslagssparande räcker för att täcka utgiftsbehovet.⁶⁴

I tabellen ovan är anslagskrediten inkluderad i beräkningen av medelsbehovet. Som framgår från tabellen skulle behovet av ändringsbudgetering minska om regeringen tagit hänsyn till tillgänglig kredit. Flertalet omfördelningar genom ändringsbudget skulle kunna ha minskats om de oförutsedda kostnadsökningarna i stället hanterats igenom den normala budgetprocessen. Regeringen ändringsbudget 2015 lades fram trots att Migrationsverket hade tillräckliga medel för att täcka behovet vid prognostillfället. Som framgår av tabellen ovan fördes 477 miljoner kronor över till utgiftsområde 8 *Migration* trots att Migrationsverkets prognos tydde på att verkets allokerade medel i kombination med anslagskrediten översteg behovet med 66

⁶² Under hösten 2015 ökades utgiftsområde 8 *Migration* med 961 mnkr genom en extra ändringsbudget.

⁶³ Tilldelade medel är summan av anslag och ingående överföringsbelopp. E-post från Justitiedepartementet 2016-05-18 och 2016-06-22.

⁶⁴ Se Finansutskottets betänkande 2008/09:FiU11 samt regeringens budgetproposition för 2010 (prop. 2009/10:1) s. 333.

miljoner kronor.⁶⁵ Ändringsbudgeteringen hösten 2012 hade kunnat undvikas med en ökad anslagskredit.

4.3 Hur stor del av de ökade kostnaderna ska finansieras med biståndsmedel?

Det svenska biståndet som förmedlas av Utrikesdepartementet och Sida har under perioden 2010–2016 årligen påverkats av ändringsbudgetar på grund av ökade kostnader för mottagandet av asylsökanden. Under perioden 2010–2015 har 3,7 miljarder kronor förts från utgiftsområde 7 *Internationellt bistånd* på grund av ökade kostnader för asylmottagning. Samtidigt har 8,4 miljarder kronor förts till utgiftsområde 8 *Migration under samma period*. I vårändringsbudgeten för 2016 tillfördes utgiftsområde 8 *Migration* cirka 31 miljarder kronor, varav cirka 4,1 miljarder finansierades från utgiftsområde 7.⁶⁶

Som beskrivits i avsnitt 4.1 ovan saknas det i regeringens ändringsbudgetar en beskrivning av hur de ändrade beloppen beräknats. Det saknas även ett underlag som beskriver hur regeringen beräknat hur stor del av förändringen som ska finansieras från utgiftsområde 7 *Internationellt bistånd*, och som därmed ska räknas som bistånd och ingå i biståndsramen. Enligt den modell som regeringen använder (se kapitel 2 och 3 ovan) omfattas kostnader för mottagande av asylsökanden under deras första år i Sverige, beräknat utifrån en genomsnittlig dygnskostnad och tid i Migrationsverkets system. Ökade kostnader på grund av ett ökat antal asylsökanden under pågående budgetår torde alltså per definition omfattas av modellen och alla kostnader som uppkommer därmed räknas som bistånd. Enligt Justitiedepartementet används beräkningsmodellen på samma sätt som vid arbetet med budgetpropositionen. Enda skillnaden är att det vid ändringsbudgetering även görs en bedömning av hur stor del av de avräkningsbara kostnaderna som kommer att hinna infalla under innevarande budgetår.⁶⁷

Som beskrivits i avsnitt 3.3 ovan har den andel av förändrade kostnader i utgiftsområde 8 *Migration* som finansierats från utgiftsområde 7 *Internationellt bistånd* varierat mellan åren. En genomgång av perioden 2010–2015 visar att cirka 44 procent av det totala beloppet finansierats från utgiftsområde 7 *Internationellt bistånd*. Det varierar mellan åren, med en total finansiering i vissa ändringsbudgetar och ingen finansiering från utgiftsområde 7 *Internationellt bistånd* i andra.

⁶⁵ Se regeringens vårändringsbudget 2014/15:99, samt Migrationsverkets verksamhets- och utgiftsprognos februari 2015, s. 56.

⁶⁶ Överföringar till utgiftsområde 8 *Migration*, anslagen 1:1 Migrationsverket, 1:2 Ersättningar och bostadskostnader samt 1:3 Migrationspolitiska åtgärder. Se tabell 7 i avsnitt 3.3.1 ovan.

⁶⁷ Intervju vid Justitiedepartementet, 2015-12-08.

I och med ändringsbudgeten för 2016 kommer närmare 12,3 miljarder kronor, eller cirka 28 procent av biståndsramen, att gå till att täcka kostnader för asylmottagning.⁶⁸ I Migrationsverkets prognos från i februari 2016 beräknas de avräkningsbara kostnaderna till 16,7 miljarder kronor i myndighetens huvudscenario. Utifrån regeringens överenskommelse om att maximalt 30 procent av biståndsramen ska gå till asylmottagning skulle det med andra ord kunnat avräknas ytterligare medel.⁶⁹

Förändringarna innebär att 13 procent av de ökande kostnaderna på migrationsområdet 2016 finansieras från utgiftsområde 7 *Internationellt bistånd*. Sammantaget är andelen ökade migrationskostnader som finansierats från utgiftsområde 7 *Internationellt bistånd* för hela perioden 2010–2016 cirka 9 procent.

Varför finansieringen varierar mellan åren, trots att beräkningsmodellen varit densamma, framgår inte av regeringens propositioner. Sammantaget blir det svårt att utifrån regeringens ändringsbudgetar och Migrationsverkets prognoser bilda sig en uppfattning om hur statens budget och planerade verksamhet kan komma att påverkas av förändringar i antalet asylsökanden.

4.4 Sammanfattande iakttagelser

Regeringen har under perioden 2010–2016 lagt fram åtta ändringsbudgetar där utgiftsområde 7 *Internationellt bistånd* påverkats på grund av förändrade kostnader för asylmottagningen. Trots att det rör sig om betydande förändringar har regeringen i sina propositioner i begränsad omfattning beskrivit hur ändringarna kan motiveras. Inte heller går det att utifrån regeringens underlag till riksdagen utläsa hur förändringarna beräknats.

Regeringen har sedan 2012 inte tagit hänsyn till Migrationsverkets tillgängliga anslagskredit vid bedömningen av behovet för ändringsbudgetering. Om regeringen hade sett till de totala tillgängliga medlen, inklusive anslagskredit, hade genomförda ändringsbudgetar kunnat vara mindre, och på så sätt åtminstone tillfälligt freatat biståndsverksamheten. Två omfördelningar hade helt kunnat undvikas.

Bristen på tydlig redovisning gör att det inte går att förutsäga hur stor andel av framtida förändrade kostnader i asylmottagningen som ska finansieras från utgiftsområde 7 *Internationellt bistånd*.

⁶⁸ Regeringens vårändringsbudget 2016 (prop. 2015/2016:99).

⁶⁹ I Migrationsverkets prognos från slutet av april 2016 skrevs kostnadsprognosen för anslaget 1.2 *Boende och ersättningar till kommuner och landsting* ner från februariprognosen med 6,4 miljarder till 3,46 miljarder kronor. Källa: Migrationsverkets verksamhets- och kostnadsprognos april 2016.

5 Utrikesdepartementets budgetering och planering

Utrikesdepartementet har en speciell roll inom det svenska biståndet, som är ovanlig inom svensk förvaltning. Dels är Utrikesdepartementet ansvarigt departement för frågor som rör Sveriges internationella bistånd, och därmed också det departement som ansvarar för budgetprocessen för utgiftsområde 7 *Internationellt bistånd*. Samtidigt handlägger Utrikesdepartementet också en betydande del av den svenska biståndsverksamheten, i arbetet med det multilaterala utvecklingssamarbetet inklusive multilateral humanitär verksamhet. Departementet hanterar årligen cirka tio miljarder kronor, vilka framför allt finansierar kärnstöd via multilaterala humanitära organisationer och utvecklingsorganisationer.⁷⁰

I det inledande avsnittet i detta kapitel beskrivs hur Utrikesdepartementet hanterat den samlade osäkerheten i budgeteringen av biståndsramen. Därefter beskrivs hur Utrikesdepartementet hanterat förändrade finansiella förutsättningar specifikt för den del av biståndsverksamheten som handläggs av departementet.

5.1 Utrikesdepartementets beredning utifrån en osäker framtida budget har utvecklats

Som beskrivits ovan medför osäkerheten i prognoser av BNI och avräkningar för asylmottagning en osäkerhet för biståndsverksamheten. Osäkerheten kvarstår långt in i budgetprocessen. Den slutgiltiga biståndsramen, som beslutas i budgetpropositionen i mitten av september, fastställs först efter Finansdepartementets BNI-prognos i början av augusti och Migrationsverkets juliprognos över antal asylsökande.

Företrädare för Utrikesdepartementet har i intervjuer beskrivit hur departementet har arbetat med att utveckla ett arbetssätt för att i sin budgetering hantera osäkerheten. I beredningen av budgetpropositionerna för 2014 och 2015 sammanställdes konsekvensbedömningar för hur Utrikesdepartementets del av anslaget för biståndsverksamhet skulle påverkas av förändrade finansiella förutsättningar under själva budgetberedningen.⁷¹

Inom ramen för beredningen av budgetpropositionen för 2016 formaliserades arbetet, och kom att omfatta hela utgiftsområde 7 *Internationellt bistånd*. Målsättningen var att säkerställa ett gott genomslag för politiska prioriteringar, oavsett den

⁷⁰ För en mer ingående beskrivning av Utrikesdepartementets handläggning av det multilaterala utvecklingssamarbetet, se Riksrevisionens rapport *Bistånd genom internationella organisationer – UD:s hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet* (RiR 2014:24).

⁷¹ Intervjuer vid Utrikesdepartementet, 2015-11-24 och 2015-12-0. Telefonsamtal med Utrikesdepartementet, 2016-04-13 och 2016-04-14.

slutgiltiga finansieringsnivån. Utifrån tidigare erfarenheter av denna osäkerhet definierades ett osäkerhetsintervall på 2,6 miljarder kronor som utgångspunkt för arbetet. Med bas i detta intervall lades sedan en beställning till Utrikesdepartementets geografiska och funktionella enheter. Beställningen omfattande analyser av finansieringsbehovet för samtliga strategier och motsvarande för samtliga kärnstöd till multilaterala organisationer. Utifrån detta producerades sedan ett samlat underlag. Styrande i analysen var att ge utrymme för regeringens politiska prioriteringar i olika finansieringsscenarion i intervallet. Dessutom analyserades aktuellt planeringsläge hos Sida och finansieringsbehovet i beslutade strategier. Enligt företrädare för Utrikesdepartementet var resultatet en bruttolista som för olika utfall inom intervallet identifierade hur medel skulle prioriteras inom hela utgiftsområdet. För olika utfall gavs det sedan scenarion för finansiering av strategier eller kärnstöd.⁷²

I intervjuer på Utrikesdepartementet framhålls att Sida inte var delaktiga i arbetet med att ta fram prioriteringslistan för utgiftsområdet. Myndighetens budgetunderlag var inte heller ett underlag i Utrikesdepartementets arbete eftersom det utgår från regeringens prognoser i budgetpropositionen. Myndigheten gör inte konsekvensanalyser av hur osäkerheten i finansiering kan komma att påverka verksamheten och hur det ska hanteras.⁷³ Sida inkom dock i oktober 2015 med en promemoria till Utrikesdepartementet om strategiska vägval inför en eventuell neddragning av biståndsanslag. I promemorian pekar Sida på sex olika strategiska vägval som regeringen bör överväga vid en större förändring av myndighetens anslag. Sida efterfrågar i promemorian också att Utrikesdepartementet ”uppträda åt Sidas GD att hantera en eventuell nedskärning av biståndets volym genom att föreslå hur man bäst prioriterar för att maximera genomslaget av de politiska prioriteringarna”.⁷⁴

5.2 Utrikesdepartementet saknar principer för hantering av förändrad finansiering under pågående budgetår

Det underlag som Utrikesdepartementet utarbetat inom ramen för beredningen av budgetpropositionen har varit begränsat till att hantera osäkerhet i själva budgetprocessen. Det har inte innehållit vägledning för hur Utrikesdepartementet ska hantera förändringar i redan tilldelad budget. Detta har fått effekter eftersom Utrikesdepartementets budget för Sveriges multilaterala utvecklingssamarbete påverkats av regeringens ändringsbudgetering varje år under perioden 2010–2016. Un-

⁷² Intervjuer vid Utrikesdepartementet, 2015-11-24 och 2015-12-0. Telefonsamtal med Utrikesdepartementet, 2016-04-13 och 2016-04-14. Utrikesdepartementet, faktagranskning, 2016-05-18.

⁷³ Telefonsamtal med Utrikesdepartementet, 2016-04-13 och 2016-04-14.

⁷⁴ Sida, Möjliga vägval inför eventuell neddragning av biståndsanslag, 2015-10-20.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

der den granskade perioden har Utrikesdepartementets budget i genomsnitt minskats med närmare en halv miljard kronor per år. Utrikesdepartementet har därmed hanterat större delen av de budgetnedskärningar som genomförts.⁷⁵

Tabell 9 Utrikesdepartementets del av anslag 1:1, budget och utfall, 2010–2015, miljoner kronor

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Budget enligt BP	10 609	12 393	11 515	11 106	10 643	9 885	11 187
Utfall / tilldelade medel	9 713	11 404	11 198	11 042	10 107	9 864	8 892
Skillnad	-896	-989	-317	-64	-536	-21	-2 270

Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från regeringens budgetpropositioner 2007–2015. Siffrorna för 2015 är hämtade från Sidas regleringsbrev, eftersom Utrikesdepartementets del av anslag 1:1 inte finns särredovisat i budgetpropositionen för året. Tilldelade medel för 2016 är även det hämtat från Sidas regleringsbrev och motsvarar det belopp som tilldelas särskilda begränsningar, så kallade limiter.

Det multilaterala utvecklingsarbetet (inklusive kärnstöd till multilaterala humanitära organisationer) vägleds på kort och lång sikt av ett strategiskt ramverk som innehåller ett antal olika strategier beslutade av regeringen.⁷⁶ Budgetförändringar under perioden 2010–2014 har dock enligt intervjuer på Utrikesdepartementet inte primärt väglets av denna styrning, eller det underlag som producerats i beredningen av budgetpropositionen. Det har inneburit att förändringar inte varit möjliga att förutse utifrån regeringens befintliga strategiska styrning. Det har saknats konsekvensbedömningar, omfördelningsscenarioer eller liknande vägledning. Det har resulterat i att förändringar i Utrikesdepartementets anslagsdel har hanterats reaktivt, olika från år till år. Vissa år har regeringen beslutat om en enhetlig nedskrivning av stöd till samtliga de organisationer Utrikesdepartementet arbetat med, medan det andra år har gjorts omprioriteringar bland organisationerna. Vissa organisationer har då fått minskade bidrag, medan vissa andra har fått samma eller ökade bidrag.⁷⁷

Utrikesdepartementet har vissa år kunnat hantera förändrade förutsättningar bl.a. genom att justera utbetalningsscheman för ett par utvecklingsbanker, och på så sätt frigjort medel. Ändringar som aviseras i höständeringsbudgeten är svårare att hantera, eftersom en större andel medel då omfattas av avtalade åtaganden.⁷⁸

⁷⁵ Se regeringens budgetpropositioner för perioden 2010–2016.

⁷⁶ Artikel från regeringens hemsida 2016-05-09. Svensk strategi för multilateralt utvecklingsarbete. 2008. Även specifika organisationsstrategier för ett antal multilaterala organisationer.

⁷⁷ Intervjuer vid Utrikesdepartementet, 2015-12-10 och 2015-12-11.

⁷⁸ Intervju vid Utrikesdepartementet, 2015-11-24.

ETT FÖRUTSÄGBART BISTÅND – TROTS EN OSÄKER FINANSIERING

Eftersom budgetförändringar inte genomförts utifrån förbestämda politiska prioriteringar har förändringar inneburit att nya fördelningar och underlag fått beredas av Utrikesdepartementet. Majoriteten av det löpande arbetet med multilaterala organisationer består av insatser för att på olika sätt påverka organisationerna, i syfte att få genomslag för svenska utvecklingspolitiska prioriteringar.⁷⁹ Det är alltså från detta arbete som resurser tas för att bereda ny fördelning av svenska bidrag.

5.3 Sammanfattande iakttagelser

Utrikesdepartementet har under den andra halvan av den granskade perioden påbörjat utvecklingen av en beredningsprocess för budgetpropositionen som tar höjd för den osäkerhet som skapas genom biståndsramens koppling till BNI och kostnader för asylsökanden. I och med budgetpropositionen för 2016 formaliserades arbetet, och ett underlag med konsekvensbedömningar för ett osäkerhetsintervall på 2,6 miljarder kronor utarbetades. Sida är dock inte delaktig i detta arbete, trots att myndigheten ska hantera närmare två tredjedelar av biståndsverksamheten.

Den del av biståndsverksamheten som handläggs av Utrikesdepartementet har under den granskade perioden i genomsnitt minskats med närmare en halv miljard kronor per år under pågående budgetår. Utrikesdepartementet har därmed hanterat större delen av de budgetnedskärningar som genomförts under det granskade perioden. Trots de upprepade förändringarna har inga principer utarbetats för att ge en förutsägbarhet i hanteringen. I stället har förändringar hanterats på olika sätt från år till år.

⁷⁹ Riksrevisionen 2014. *Bistånd genom internationella organisationer – UD:s hantering av det multilaterala utvecklingsarbetet* (RiR 2014:24), s. 59–60.

6 Sidas planering och budgetering

Sida är den centrala myndigheten inom utgiftsområde 7 *Internationellt bistånd*, och ansvarar för att hantera bidrag eller annan finansiering inom det internationella utvecklingssamarbetet inklusive det humanitära biståndet och reformsamarbetet i Östeuropa.⁸⁰ Myndigheten hanterar, sett till perioden 2010–2016, årligen cirka 17 miljarder kronor.⁸¹

6.1 Sida har saknat analyser av den osäkra finansieringen

Sida lämnar årligen ett budgetunderlag till regeringen.⁸² Budgetunderlaget omfattar myndighetens verksamhet för de kommande tre åren. Sida utgår i sitt budgetarbete från prognoser och fördelningar i regeringens budgetpropositioner. Utifrån dessa gör Sida sedan ett antal antaganden som blir grunden för myndighetens egna prognoser för de kommande tre åren. Dels antas myndighetens andel av biståndsverksamheten normalt vara konstant, dels antas den öka linjärt.⁸³

Tabell 10 Sidas budget, prognoser och tilldelade medel för myndighetens del av anslag 1:1 Biståndsverksamhet, 2010–2015, miljoner kronor

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Prognos (tre år)	19 132	16 830	17 070	16 842	17 786	18 774	20 399
Prognos (två år)	16 165	16 973	16 142	16 944	17 683	19 268	20 086
Budget (ett år)	16 450	15 302	16 117	16 656	18 072	19 631	19 814
Tilldelade medel	14 015	15 606	16 000	16 839	18 901	17 421	17 275
Skillnad mellan budget och tilldelade medel	-15 %	2 %	-1 %	1 %	5 %	-11 %	-13 %

Källa: Riksrevisionens bearbetning av Sidas budgetunderlag för åren 2008–2016, samt myndighetens regleringsbrev 2010–2016.

I tabellen ovan har Sidas prognoser för perioden 2010–2016 sammanställts. Prognossäkerheten ökar något när tiden minskar, men som framgår finns en osäkerhet för verksamheten kvar när nästkommande år ska budgeteras. Skillnaden är stor,

⁸⁰ Förordning (2010:1080) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida).

⁸¹ Sida administrerar även de cirka 12 miljarder kronor som regeringen eller Utrikesdepartementet beslutar om.

⁸² I enlighet med förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁸³ Se t.ex. Sidas budgetunderlag för 2016–2018, s. 8.

från närmare 830 miljoner kronor mer än budgeterat (2014) till över 2 miljarder kronor mindre än budgeterat (2010 och 2015).⁸⁴

Den historiska variansen till trots så innehåller Sidas budgetunderlag inte några analyser av risken för förändrad finansiering.⁸⁵ Sida har i myndighetens verksamhetsplanering för 2016 identifierat risken för en kraftig förändring av myndighetens sakanslag. Sida bedömer risken som nästan säker, och de eventuella konsekvenserna som betydande. År 2015 lämnade också myndigheten en promemoria till Utrikesdepartementet med Sidas analys av vägval inför en minskad finansiering av biståndsverksamheten.⁸⁶

Till skillnad från Utrikesdepartementet har Sidas budget förändrats i begränsad omfattning under pågående budgetår. Det beror enligt Utrikesdepartementet till stor del på att Sida har ett mer begränsat handlingsutrymme, eftersom en större andel av myndighetens åtaganden har varit avtalsbundna.⁸⁷ Under perioden 2010–2015 var den genomsnittliga förändringen av Sidas budget under pågående budgetår mindre än en procent. Om omfördelningar mellan anslagsposter räknas in var ändringarna i genomsnitt cirka fem procent per budgetår.⁸⁸

Även medelsfördelningen per anslagspost ligger relativt stabil mellan budgetåren. Det är bara vid en handfull tillfällen som en anslagsposts relativa andel ökat eller minskat med mer än tre procent. Ett undantag är 2016, då regeringen gjorde flera större omfördelningar i Sidas budget. Den genomsnittliga förändringen per anslagspost var då cirka tolv procent.⁸⁹

Sida har under granskningen framhållit att det finns en ryckighet i regeringens styrning, vilken påverkat Sidas möjlighet att budgetera och planera sin verksamhet.⁹⁰ Riksrevisionen har inte granskat detta, men kan konstatera att regeringens strategistyrning och finansiella styrning under den granskade perioden varit relativt stabil. Undantaget är fördelningen av medel för 2016.

6.2 Sida planerar för ett osäkert genomförande

Sida verkar i en föränderlig omvärld, där möjligheten att genomföra insatser ofta påverkas av yttre omständigheter. Mottagarkapacitet, politiska förändringar eller annat kan snabbt förändra Sidas möjligheter att finansiera planerade insatser. För att nå ett effektivare anslagsutnyttjande i en sådan context överplanerar Sida därför

⁸⁴ Sidas budgetunderlag för åren 2008–2016. Sidas regleringsbrev för åren 2010–2016.

⁸⁵ Se Sidas budgetunderlag för åren 2008–2016.

⁸⁶ Sida, faktagranskning, 2016-05-17. För mer information om Sidas promemoria se avsnitt 5.1 ovan.

⁸⁷ Intervju vid Utrikesdepartementet, 2015-11-24.

⁸⁸ Riksrevisionens genomgång av Sidas regleringsbrev 2010–2016.

⁸⁹ Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Sida.

⁹⁰ Intervju vid Sida, 2015-12-07, 2015-12-15 och 2015-12-15.

sina kommande åtaganden. Myndigheten strävar också hela tiden mot att fördela utbetalningar jämnare under året. Sidas interna mål är att cirka 80–90 procent av myndighetens årligt tillgängliga medel ska vara avtalade i juni. Allt för att säkerställa ett effektivt utnyttjande av myndighetens anslagna medel.⁹¹

Sida har fram till hösten 2015 inte haft någon särskild planering för hur större förändringar i biståndsverksamhetens finansiering ska hanteras. När det dessutom finns en överplanering och hög utbetalningstakt blir myndighetens handlingsutrymme vid ökade avräkningar eller andra förändringar i finansiering eller styrning litet. Sida framhåller i granskningen att det tar tid att ställa om bistånd när förutsättningar förändras. Givet ett begränsat handlingsutrymme kräver även mindre förändringar beredning, eftersom justeringar måste göras för att frigöra medel.⁹²

Liksom för Utrikesdepartementets åtaganden har justeringar av Sidas åtaganden till viss del varit styrda av vad som är avtalat, trots att det i många fall inte avspeglar insatsernas betydelse för biståndseffektivitet eller för politiska prioriteringar. I många fall hanteras förändrade budgetförutsättningar genom justeringar av befintliga eller planerade insatser. Handläggningen kan handla om att skjuta på eller förlänga avtal, eller lägga utbetalningar senare i tid.⁹³ Om en strategi behöver justeras under perioden måste Sida även samråda med Utrikesdepartementet. Om strategin behöver ändra inriktning krävs regeringsbeslut.⁹⁴

6.2.1 Ett nytt arbetssätt från och med hösten 2015

Under hösten 2015 orsakade flyktingsituationen en osäkerhet kring storleken på de olika anslagen inom biståndet för 2016. Sida genomförde då en planering inför 2016 där ett antal scenarier utforskades. Planeringsscenarioet var att myndighetens budget skulle minskas med 35 procent jämfört med 2015. Ett antal rekommendationer lämnades till organisationen, med målet att möjliggöra en effektiv verksamhet utifrån nya förutsättningar. Det viktigaste var fokusering av de insatser myndigheten finansierar, att renodla dem i syfte att endast ha kvar det som är viktigast för att bidra till strategimålen.⁹⁵

Sida har beslutat att gå vidare med ett antal av rekommendationerna, även om minskningen blev mindre än planeringsscenarioet. En genomgång av myndighetens insatser kommer att genomföras. Genomgången kommer att vägledas av ett antal principer, utöver huvudsyftet renodling. Främst handlar det enligt Sida om att värna insatser och organisationer som är helt beroende av stöd från Sida. Eftersom många

⁹¹ Intervju vid Sida, 2015-12-07.

⁹² Intervju vid Sida, 2015-12-07.

⁹³ Intervju vid Sida, 2015-12-15.

⁹⁴ Bilaga till regeringsbeslut 2013-07-11 Riktlinjer för resultatstrategier inom Sveriges internationella bistånd (UF2013/41712/UD/USTYR).

⁹⁵ Sida, Återrapportering - beredskap för besparing 2016, 2015-11-23 och intervju vid Sida, 2015-12-07.

mindre partners står och faller med Sida gör myndigheten bedömningen att de kan behöva skyddas på bekostnad av större organisationer som är mindre beroende av Sidas finansiering. Den tidigare principen att värna avtal kommer troligen att frångås i ett flertal fall eftersom Sida anser att avtal i sig inte är det yttersta beviset på vad som är de viktigaste insatserna. Planerade projekt kan vara ännu viktigare för att nå uppsatta mål.⁹⁶

6.3 Sammanfattande iakttagelser

Sida ställer årligen samman ett budgetunderlag som sträcker sig tre år framåt i tiden. Underlaget utgår dock i stort från regeringens prognoser i föregående budgetproposition, och innehåller ingen analys av hur den osäkra finansieringen kan komma att påverka myndighetens verksamhet. Det har därmed saknats en beredskap för hur förändringar kan hanteras.

Sidas del av biståndsverksamheten har inte påverkats på samma sätt som Utrikesdepartementets under 2010–2015. Detta till stor del därför att myndighetens medel i större uträkning varit avtalsbundna. När förändringar ändå genomförts har bristen på beredskap inneburit att avtalsstatus många gånger varit styrande, i stället för effektivitet eller biståndspolitiska prioriteringar.

Under hösten 2015 genomförde Sida ett arbete i syfte att förbereda myndigheten på större förändringar i biståndsverksamhetens resurser. Resultatet var en serie principer för hur pågående och planerade insatser ska hanteras om tillgänglig budget förändras. Kraftiga förändringar i disponibla medel för biståndsverksamheten har också lyfts fram som en allvarlig risk i myndighetens riskanalys, inom ramen för verksamhetsplaneringen för 2016.

⁹⁶ Intervju vid Sida, 2015-12-07.

7 Regeringens redovisning av biståndsramen

I budgetlagen (2011:203) preciseras regeringens redovisningsskyldighet inför riksdagen. Enligt budgetlagen ska regeringens redovisning för staten ge en rättvisande bild av verksamheten och det ekonomiska resultatet. I detta avsnitt redogörs för hur regeringen redovisat kostnader för asylmottagning som en del av biståndsramen.

7.1 Asylkostnadernas faktiska utfall redovisas inte tydligt

I budgetpropositionerna under 2010–2016 beskrivs *kostnader* som ska ingå i den svenska biståndsramen för kommande budgetår. I budgetpropositionen för 2016 finns exempelvis rubriken "Kostnader inom andra utgiftsområden som ingår i biståndsramen", där det framgår att "Kostnader för mottagande av asylsökande från låg- och medelinkomstländer under deras första år i Sverige ingår i den svenska biståndsramen".⁹⁷ Därefter följer ett avsnitt som beskriver hur kostnaden för kommande år beräknas i budgeteringen. Även kostnader från andra utgiftsområden som ingår i biståndsramen beskrivs på liknande sätt.

Riksrevisionen har gått igenom regeringens redovisning av utgiftsområde 7 *Internationellt bistånd* för perioden 2010–2015. Som beskrivs i bilaga 1 budgeteras avräkningar för kostnader för asylmottagning som en del av biståndsramen med hjälp av en beräkningsmodell utvecklad av Justitiedepartementet. Hur beräkningarna gått till redovisas sedan 2012 relativt ingående i budgetpropositionerna. De olika delarna av beräkningsmodellen särredovisas, och det går därmed att följa beräkningen liksom utvecklingen av modellens förklaringsfaktorer.⁹⁸

När utfallet för kostnader för asylmottagning som en del av biståndet sedan ska särredovisas finns dock inte samma tydlighet som i budgeteringen. Regeringen presenterar endast en summa för "kostnader för mottagandet av asylsökande".⁹⁹ Hur dessa kostnader kan fördelas, eller har beräknats, redovisas dock inte. Givet bristen på redovisning om hur utfallet beräknats kan Riksrevisionen konstatera att det är svårt att bedöma hur beräkningarna förhåller sig till de faktiska kostnader som staten haft för mottagandet av asylsökande.

I tabell 11 nedan presenteras de budgeterade avräkningarna för asylkostnader och det utfall för asylkostnader som inkluderats i biståndet. Vidare presenteras dels det totala utfallet på relevanta anslag på utgiftsområde 8 *Migration* och dels utfallet på anslag 1:2 *Ersättningar och bostadskostnader* på utgiftsområde 8 *Migration*, där mer-

⁹⁷ Regeringens budgetproposition för 2016 (prop. 2015/16:1).

⁹⁸ Regeringens budgetpropositioner för 2010-2016 (prop. 2015/16:1, 2014/15:1, 2013/14:1, 2012/13:1, 2011/12:1, 2010/11:1).

⁹⁹ Se t.ex. regeringens budgetproposition för 2016 (prop. 2015/16:1), s. 15.

ETT FÖRUTSÄGBART BISTÅND – TROTS EN OSÄKER FINANSIERING

parten av de biståndsklassade kostnaderna finns. Den andel som räknades som bistånd var relativt konstant under perioden 2010–2013, för att sedan öka under 2014 och 2015.

Tabell 11 Kostnader för asylmottagning i biståndet, budget, utfall och uppföljningar, 2010–2015, miljoner kronor

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Avräkningar inkl. ändringsbudgetar	2 602	3 246	3 504	4 637	4 988	8 894
Redovisat utfall (avräkningsbara kostnader)	2 859	3 173	3 865	4 592	7 514	20 200
Utfall asylkostnader utgiftsområde 8	5 646	6 028	7 065	8 145	10 923	17 124
Andel finansierat från biståndet	51 %	53 %	55 %	56 %	69 %	118 %
Utfall utgiftsområde 8 anslag 1:2	3 480	3 727	4 103	5 088	7 315	12 405
Andel finansierat från biståndet	82 %	85 %	94 %	90 %	103 %	163 %

Källa: Utrikesdepartementet, Migrationsverket samt Riksrevisionens sammanställning av regeringens budgetpropositioner 2010–2016. Utfall av asylkostnader i utgiftsområde 8 representerar de totala utfallen av anslag 1:1 Migrationsverket, 1:2 Ersättningar och bostadskostnader samt 1:3 Migrationspolitiska åtgärder på utgiftsområde 8 Migration. Det är nämligen dessa anslag som delvis finansierats från utgiftsområde 7 Internationellt bistånd under perioden 2010–2015. Redovisat utfall (avräkningsbara kostnader) för 2015 baseras på uppgifter från Utrikesdepartementet.

Särskilt intressanta är de summor som redovisades för 2014 och 2015. För 2014 redovisades de svenska kostnaderna för asylmottagning som en del av biståndsramen till 7 514 miljoner kronor. Det kan jämföras med de totala kostnader för asylsökande på anslag 1:2 utgiftsområde 8 Migration, vilka uppgick till 7 315 miljoner kronor.¹⁰⁰

Även för 2015 redovisade regeringen ett utfall som översteg utfallet på de totala redovisade kostnaderna för anslag 1:2 på utgiftsområde 8 Migration, vilka var 12,4 miljarder kronor. Hela utgiftsområde 8 Migration fick ett totalt utfall på 18,7 miljarder kronor för 2015, och sett till de relevanta anslagen var utfallet 17,1 miljarder kronor. Det belopp för asylmottagning i biståndsramen som regeringen rapporterade till riksdagen och OECD var 20,2 miljarder kronor.¹⁰¹ Dessa kostnader var också underlag för redovisningen i Årsredovisning för staten 2015.

¹⁰⁰ Regeringens årsredovisning för staten 2014 (skr. 2014/15:101).

¹⁰¹ Regeringens årsredovisning för staten 2015 (skr. 2015/16:101).

I sin beskrivning av beräkningsmodellen till OECD anger Justitiedepartementet att det inte handlar om faktiska kostnader utan om en budgetberäkning. Justitiedepartementet anger också att underlaget till beräkningarna kommer från Migrationsverket. Trots detta avviker det av regeringen rapporterade utfallet från Migrationsverkets prognoser. I Migrationsverkets sista prognos för 2015 beräknas de asylkostnader som kan räknas in i biståndet till 17,5 miljarder kronor vid 160 000 asylsökanden.¹⁰² Som framgår ovan redovisade regeringen avräkningsbara kostnader motsvarande 20,2 miljarder kronor.¹⁰³

Justitiedepartementet framhåller att kostnaderna representerar beräknade kostnader för de asylsökande som kommit till Sverige 2015. Justitiedepartementet framhåller vidare att Migrationsverkets prognoser utgår från utgifter per dygn, medan utfallsberäkningen baseras på kostnader per dygn.

Som framgår ovan redovisar regeringen ett utfall för asylkostnader i biståndet i budgetpropositionen, till OECD och som en del av utfallet för biståndet i årsredovisning för staten. Hur detta utfall har beräknats framgår dock inte tydligt i någon publikation. Riksrevisionen kan konstatera att den enda faktiska kostnadsuppföljningen som har gjorts under den granskade perioden avser 2012. Den visade på en avvikelse mellan beräknat utfall och de faktiska kostnaderna. Det redovisade utfallet, 3,8 miljarder kronor, var 800 miljoner kronor eller 25 procent över det utfall på cirka 3 miljarder kronor som uppföljningen visade på.¹⁰⁴ Om uppföljningen är representativ för modellens exakthet skulle det svenska biståndet 2015 vara övervärderat med cirka 5 miljarder kronor. De utfall som redovisats till riksdagen och till OECD för övriga år under perioden 2010–2015 har inte följts upp mot faktiska kostnader. Detta framgår inte i budgetpropositionen eller årsredovisningen för staten.

Riksrevisionen kan konstatera att en del av otydligheten i redovisningen kan bero på att regeringens beräkningsmodell utgår från att samtliga kostnader för asylmottagning uppstår det år en person söker asyl i Sverige. Som beskrivits i kapitel 3.2.2 ovan är det dock sällan fallet. Även enligt Justitiedepartementet är det svårt att bedöma modellens tillförlitlighet eftersom Migrationsverkets kostnader kan släpa efter i flera år.¹⁰⁵ På grund av eftersläpningar i utbetalningar kommer t.ex. en del av de faktiska kostnaderna för asylsökanden som kom 2015 belasta den statliga budgeten först under 2016 och 2017. Migrationsverket menar också att modellen inte ger en rättvisande bild av vad som anslagsavräknas under kalenderåret.¹⁰⁶ Att använda

¹⁰² Migrationsverkets skrivelse till regeringen. Verksamhets- och kostnadsprognos 2015-10-22.

¹⁰³ Regeringens årsredovisning för staten 2015 (skr. 2015/16:101). I årsredovisningen särredovisas inte avräkningsbara kostnader för asylmottagningen. Redovisat utfall för 2015 baseras därför på uppgifter från Utrikesdepartementet.

¹⁰⁴ E-post från Migrationsverket, 2015-12-17.

¹⁰⁵ Intervju vid Justitiedepartementet, 2015-12-08.

¹⁰⁶ E-post från Migrationsverket, 2015-12-17.

modellen för redovisning riskerar därmed att inte ge en rättvisande bild av det ekonomiska resultatet. Osäkerheten har dock inte beskrivits i samband med regeringens redovisning.

7.2 Sammanfattande iakttagelser

Regeringen har 2010–2015 i budgetpropositionerna redovisat beräknade kostnader för asylmottagning utan att kommentera hur kostnaderna beräknats. Det framgår inte i redovisningen att det inte har gjorts någon kostnadsuppföljning, bortsett från för år 2012. Den genomförda uppföljningen har inte heller redovisats för riksdagen.

De asylkostnader som är en del av biståndet och som har redovisats för 2015, överstiger de totala kostnader som regeringen har redovisat för hela migrationsområdet samt de kostnader som Migrationsverket har prognostiserat. Enligt Justitiedepartementet beror detta på att prognoser och utfall beräknas på olika sätt. Regeringen har inte redovisat detta, eller hur utfallet beräknats.

Den beräkningsmodell som används i budgetering och redovisning resulterar i en total kostnad för alla de asylsökanden som kommer under ett visst år. Detta trots att kostnaderna de facto uppstår under flera budgetår. Att använda modellen för redovisning riskerar därmed att inte ge en rättvisande bild av det ekonomiska resultatet.

Bilaga 1. Prognoser och budgetering av kostnader för asylmottagning

Migrationsverket redovisar vid fem tillfällen per år verksamhets- och utgiftsprognoser för budgetåret och de därpå följande fyra åren. Verkets prognoser används inte bara för egen budgetering och planering, utan är också ett underlag för planering av berörd statlig verksamhet vid andra myndigheter samt ett underlag för regeringens budgetering. Prognoser och prognoskommentarer lämnas till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) vid fyra tillfällen per år och används som underlag i Finansdepartementets prognoser. Prognoserna lämnas även till Ekonomistyrningsverket och används som underlag i myndighetens prognosarbete.¹⁰⁷

Migrationsverket utgår ifrån ett "individ- och ärendeperspektiv" i prognosmodellbyggandet och fokuserar på att följa olika grupper av potentiella migranter. Olika grupper har olika migrationsmönster, och grupperna har också olika påverkan på verksamhet och kostnader i det svenska migrationssystemet. För att bedöma det potentiella inflödet av migranter analyserar Migrationsverket en rad faktorer med koppling till migranternas resa till Sverige. Viktiga utgångspunkter i analysen är situationen i ursprungsländerna, situationen i regionen, aktuella migrationsrutten och rörelsemönster, EU:s migrationspolitik och enskilda EU-medlemsländers migrationspolitik, såväl som den svenska regeringens ställningstaganden gällande migration. Dessa faktorer, och deras betydelse för prognoserna, förändras ständigt. Oförutsedda händelser i omvärlden och ryktesspridning bland migranter kan också snabbt påverka inflödet.¹⁰⁸

Med en mängd omvärldsfaktorer som var och en innehåller osäkerhet är det svårt att göra exakta prognoser över hur många asylsökande som ska komma till Sverige. Ofta är händelser som påverkar migrationsströmmarna svåra att förutse, och påverkas i begränsad omfattning av svenska statliga insatser. Givet osäkerhet i de förklarande faktorerna arbetar Migrationsverket fram tre olika prognoser: ett huvudscenario, ett scenario som innebär ett minsta förväntat inflöde och ett scenario som visar Migrationsverkets prognos över maximalt inflöde.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Intervju vid Justitiedepartementet, 2015-12-08. Intervju vid Ekonomistyrningsverket, 2015-12-03.

¹⁰⁸ Presentation för Riksrevisionen på Migrationsverket, 2015-10-29.

¹⁰⁹ Presentation för Riksrevisionen på Migrationsverket, 2015-10-29.

ETT FÖRUTSÄGBART BISTÅND – TROTS EN OSÄKER FINANSIERING

Tabell 12. Migrationsverkets prognoser och utfall, antal asylsökande, 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Minimiskenario	20 000	25 000	26 000	34 000	43 000	64 000
Huvudscenario	22 000	27 000	27 840	39 360	46 560	77 420
Maxscenario	25 000	30 000	34 000	45 000	53 000	94 000
Utfall	31 819	29 600	43 900	54 300	78 861	162 877
Skillnad huvudscenario mot utfall	9 819	2 600	16 060	14 940	32 301	85 457
Skillnad i procent	45	10	58	38	69	110

Källa: Sammanställning av Migrationsverkets juli-/augustiprognoser för nästkommande år, 2010–2015.

Ovanstående sammanställning visar på svårigheten att göra prognoser över antalet asylsökande för nästkommande år. I nästan alla prognoser underskattar Migrationsverket antalet asylsökande även i sina maximumscenarion. Intervallen mellan minimum och maximumscenarion ökar under perioden och prognososäkerheten under 2015 medför den största skillnaden hittills.

Givet svårigheten att prognostisera antalet asylsökande finns det också en osäkerhet i Migrationsverkets prognoser över kostnader för asylsökande under anslaget 1:2 *Ersättningar och bostadskostnader* under utgiftsområde 8 *Migration*. Anslaget styrs av volymen asylsökande med behov av ersättningar och stöd till boendekostnader.¹¹⁰ Kostnaderna påverkas inte bara av antalet som kommer utan även av vilka som kommer. Exempelvis är kostnaden betydligt högre för ensamkommande barn jämfört med vuxna asylsökande.

Utöver prognoser för antal asylsökande och kostnader för mottagandet sammanställer Migrationsverkets även en prognos för det som verket kallar DAC-kostnader.¹¹¹ Det är den andel av verkets kostnader som räknas som bistånd. Prognosen används inte i Migrationsverkets egen verksamhet, utan sammanställs som ett underlag till regeringens budgetering.

Prognosen för DAC-kostnaderna utgår från Migrationsverkets prognos över antal asylsökande och kostnader för mottagandet och baseras på en formel som tagits fram av Justitiedepartementet.¹¹² Beräkningen av kostnader för året baseras på en årskohort (det totala antalet inkommande asylsökande som kommer från OECD

¹¹⁰ Anslaget omfattar utgifter för stöd till asylsökande. Även statsbidrag till kommuner och landsting och utgifter för boende för asylsökande belastar anslaget.

¹¹¹ Se Migrationsverkets skrivelser till regeringen. Verksamhets- och kostnadsprognoser.

¹¹² Intervju vid Justitiedepartementet, 2015-12-08.

DAC:s lista över biståndsländer). För kohorten beräknas en genomsnittlig tid i Migrationsverkets mottagningssystem, i antal dygn. Därefter beräknas en schablonkostnad per dygn. Den totala kostnaden beräknas slutligen genom att man multiplicerar kohortens antal med beräknat antal dygn samt dygnskostnaden. Till detta läggs även en mindre del kostnader för frivilliga återresor till hemlandet.¹¹³

När Migrationsverket har rapporterat in sina kostnads- och prognosunderlag sker en avstämning med Justitiedepartementet. Justitiedepartementet gör en egen bedömning om prognosen är rimlig, men ser sällan någon anledning att ändra i prognosen för innevarande och nästkommande år.¹¹⁴

Från Justitiedepartementet går sedan utgiftsprognosen vidare till Finansdepartementet, som underlag för prognostisering och budgetering av utgiftsområdena 7 *Internationellt bistånd* och 8 *Migration*. Finansdepartementet utgår från Migrationsverkets huvudscenario.¹¹⁵

Exempel: Beräkning av avräkning för mottagande av asylsökande i budgetpropositionen för 2016

I budgetpropositionen som lades fram till riksdagen den 21 september 2015 beräknades avräkningarna för mottagandet av asylsökande 2016 uppgå till närmare 8,1 miljarder kronor. Den största delen av dessa kostnader var den samlade dygnskostnaden, som uppgick till cirka 7,9 miljarder kronor. Denna beräknades enligt följande beräkningsmodell:

Samlad dygnskostnad = [prognos över antal asylsökande för kommande år: 71 540] x [prognos dygnskostnad: 499 kronor per person] x [prognos genomsnittligt antal dygn: 221]

Till detta kom kostnader på 38 miljoner kronor för frivilligt återvändande, för personer vars asylansökningar avslås. Även kostnader under det första året för mottagandet av personer som vidarebosätts i Sverige och deras resor till Sverige ingick i avräkningen, och antogs uppgå till 209 miljoner kronor.¹¹⁶

Avräkningar för asylmottagning beskrivs i budgetpropositionen i avsnittet för utgiftsområde 7 *Internationellt bistånd*. Sedan 2012 beskrivs beräkningsformeln för avräkningar i budgetpropositionen. Sedan de första avräkningarna för asylmottagning genomfördes 1991/92 har utgifterna utvecklats i relation till antalet asylsökanden, i linje med beräkningsmodellens utformning.

¹¹³ E-post från Migrationsverket, 2015-12-17. Artikel från OECD:s hemsida 2015-05-09. ODA reporting of in-donor country refugee costs. Members' methodologies for calculating costs. OECD-DAC. April 2016.

¹¹⁴ Intervju vid Justitiedepartementet, 2015-12-08. Samtidigt som Migrationsverket skickar sina prognoser och beräkningar till Justitiedepartementet får även Ekonomistyrningsverket dessa för att göra en egen bedömning.

¹¹⁵ Intervju vid Justitiedepartementet, 2015-12-08. Intervju vid Finansdepartementet, 2015-11-27.

¹¹⁶ Regeringens budgetproposition för 2016, utgiftsområde 7 (prop. 2015/16:1), s. 10.

Referenslista

- Ekonomistyrningsverket. *Förslag till utvecklad finansiell styrning*. (2009:39).
- Migrationsverket. Verksamhets- och utgiftsprognos 2016-04-27.
- Migrationsverket. Verksamhets- och utgiftsprognos 2016-02-04.
- Migrationsverket. Verksamhets- och kostnadsprognos 2015-07-23.
- Migrationsverket. Verksamhets- och kostnadsprognos 2015-02-03.
- Migrationsverket. Verksamhets- och kostnadsprognos 2014-07-24.
- Migrationsverket. Verksamhets- och kostnadsprognos 2014-02-04.
- Migrationsverket. Verksamhets- och kostnadsprognos 2013-07-29.
- Migrationsverket. Verksamhets- och kostnadsprognos 2013-02-04.
- Migrationsverket. Verksamhets- och kostnadsprognos 2012-02-22.
- Migrationsverket. Verksamhets- och kostnadsprognos 2012-07-30.
- Migrationsverket. Verksamhets- och kostnadsprognos 2011-02-23.
- Migrationsverket. Verksamhets- och kostnadsprognos 2011-08-01.
- Migrationsverket. Verksamhets- och kostnadsprognos 2009-02-26.
- Migrationsverket. Verksamhets- och kostnadsprognos 2009-07-30.
- Regeringens budgetproposition för 2016 (prop. 2015/16:1).
- Regeringens budgetproposition för 2015. (prop. 2014/15:1).
- Regeringens budgetproposition för 2014. (prop. 2013/14:1).
- Regeringens budgetproposition för 2013. (prop. 2012/13:1).
- Regeringens budgetproposition för 2012. (prop. 2011/12:1).
- Regeringens budgetproposition för 2011. (prop. 2010/11:1).
- Regeringens budgetproposition för 2010. (prop. 2009/10:1).
- Regeringens budgetproposition för 2009. (prop. 2008/09:1).
- Regeringens budgetproposition för 2008. (prop. 2007/08:1).
- Regeringens budgetproposition för 2007. (prop. 2006/07:1).
- 2010 års ekonomiska vårproposition. (prop. 2008/09:100).
- 2010 års ekonomiska vårproposition. (prop. 2009/10:100).
- 2011 års ekonomiska vårproposition. (prop. 2010/11:100).
- 2012 års ekonomiska vårproposition. (prop. 2011/12:100).

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

2013 års ekonomiska vårproposition. (prop. 2012/13:100).
2014 års ekonomiska vårproposition. (prop. 2013/14:100).
2015 års ekonomiska vårproposition. (prop. 2014/15:100).
Regeringens vårändringsbudget för 2016. (prop. 2015/2016:99).
Regeringens vårändringsbudget för 2015. (prop. 2014/15:99).
Regeringens vårändringsbudget för 2014. (prop. 2013/14:99).
Regeringens vårändringsbudget för 2013. (prop. 2012/13:99).
Regeringens vårändringsbudget för 2012. (prop. 2011/12:99).
Regeringens vårändringsbudget för 2011. (prop. 2010/11:99).
Regeringens vårtilläggsbudget för 2010. (prop. 2009/10:99).
Regeringens höständringsbudget för 2015. (prop. 2015/16:2).
Regeringens höständringsbudget för 2014. (prop. 2014/15:2).
Regeringens höständringsbudget för 2013. (prop. 2013/14:2).
Regeringens höständringsbudget för 2012. (prop. 2012/13:2).
Regeringens höständringsbudget för 2011. (prop. 2011/12:2).
Regeringens hösttilläggsbudget för 2010. (prop. 2010/11:2).
Regeringens årsredovisning för staten 2015. (skr. 2015/16:101).
Regeringens årsredovisning för staten 2014. (skr. 2014/15:101).
Regeringens årsredovisning för staten 2013. (skr. 2013/14:101).
Regeringens årsredovisning för staten 2012. (skr. 2012/13:101).
Regeringens årsredovisning för staten 2011. (skr. 2011/12:101).
Regeringens årsredovisning för staten 2010. (skr. 2010/11:101).
Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete. Regeringsbeslut 2015-12-18.
Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete. Regeringsbeslut 2014-12-18.
Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete. Regeringsbeslut 2015-01-22.
Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete. Regeringsbeslut 2013-11-21.
Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete. Regeringsbeslut 2012-12-06.

ETT FÖRUTSÄGBART BISTÅND – TROTS EN OSÄKER FINANSIERING

Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete. Regeringsbeslut 2012-01-19.

Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete. Regeringsbeslut 2010-12-22.

Riksrevisionen. *Bistånd genom internationella organisationer – UD:s hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet.* (RiR 2014:24).

Riksdagens beslut med anledning av budgetpropositionen för 2014, utgiftsområde 7 (prop. 2013/14:1, bet. 2013/14:UU2, rskr. 2013/14:304).

Riksdagens beslut med anledning av propositionen *Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling* (prop. 2002/03:122).

Riktlinjer för resultatstrategier inom Sveriges internationella bistånd. Bilaga till regeringsbeslut 2013-07-11. (UF2013/41712/UD/USTYR).

Sidas budgetunderlag 2016–2018.

Sidas budgetunderlag 2015–2017.

Sidas budgetunderlag för 2014–2016.

Sidas budgetunderlag för 2013–2015.

Sidas budgetunderlag för 2012–2014.

Sidas budgetunderlag för 2011–2013.

Sidas budgetunderlag för 2010–2012.

Sidas budgetunderlag för 2009–2011.

Sidas budgetunderlag för 2008–2010.

Sidas handlingsplan för ett effektivt bistånd 2009–2011. 2009-06-29.

SOU 2008:118. *Styra och ställa - förslag till en effektivare statsförvaltning.*

Utrikesutskottets betänkande angående utgiftsområde 7 Internationellt bistånd. (2014/15:UU2).

ETT FÖRUTSÄGBART BISTÅND – TROTS EN OSÄKER FINANSIERING

Riksdagens ambition är att Sveriges internationella bistånd ska vara en procent av Sveriges bruttonationalinkomst (BNI). En del av dessa medel går sedan början av 1990-talet till kostnader för mottagande av asylsökanden. Biståndets koppling till BNI och till kostnader för asylmottagning medför en osäkerhet kring hur mycket medel som återstår för biståndsverksamhet.

Riksrevisionen har granskat om Utrikesdepartementet och Sida planerar och budgeterar så att svenskt bistånd blir förutsägbart trots en osäker finansieringsvolym och om regeringens budgetering och ekonomiska redovisning av biståndet är tydlig.

Den övergripande slutsatsen är att beredskapen för att säkerställa en långsiktig och förutsägbart biståndsverksamhet varit låg den granskade perioden. Riksrevisionen rekommenderar bland annat regeringen att göra en översyn av den beräkningsmodell som används för prognos, budgetering och redovisning av asylkostnader som en del av biståndet. Vidare bör regeringen undvika att lägga fram ändringsbudgetar när det finns tillgängliga medel.

Utrikesdepartementet och Sida har agerat, främst under 2015, men Riksrevisionen anser att arbetet bör breddas, för att öka långsiktigheten och förutsägbarheten i svensk biståndsverksamhet.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-411-7

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM
08-5171 40 00
WWW.RIKSREVISIONEN.SE

Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 8 december 2016

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Wallström, Baylan, Bucht, Hultqvist, Regner, Andersson, Hellmark Knutsson, A Johansson, Bolund, Damberg, Bah Kuhnke, Strandhäll, Fridolin, Wikström, Eriksson, Linde, Skog, Ekström

Föredragande: statsrådet Lövin

Regeringen beslutar skrivelse 2016/17:64 Riksrevisionens rapport om förutsägbarhet och långsiktighet inom biståndet