

# Utanríkisráðuneytið

## Minnisblað

Viðtakandi: Fjárlaganefnd  
Sendandi: Utanríkisráðuneytið  
Dagsetning: 04.10.2023  
Málsnúmer: UTN23090301  
Bréfalykill: 04.G.001

Efni: Aðferðarfræði Þróunarsamvinnunefndar OECD (DAC) sem telst til kostnaðar vegna umsækjenda um alþjóðlega vernd og kvótaflóttafólks.

Hér á eftir verður leitast við að gera grein fyrir þeirri aðferðarfræði sem Þróunarsamvinnunefnd OECD (DAC), sem Ísland á aðild að, hefur gefið út í tilmælum til aðildarríkjanna og varðar kostnað sem talinn er fram vegna umsækjenda um alþjóðlega vernd og kvótaflóttafólk. Þar er jafnframt kveðið á um hvaða hluti þess kostnaðar hægt sé að telja fram sem hluta af framlögum til opinberrar þróunarsamvinnu (e. Official Development Assistance). Jafnframt er gerð grein fyrir útreikningum sem liggja til grundvallar þess hvernig framangreindur kostnaður er áætlaður við gerð fjárlaga 2024.

### Aðferðarfræði Þróunarsamvinnunefndar OECD (DAC) sem telst til kostnaðar vegna umsækjenda um alþjóðlega vernd og kvótaflóttafólks.

Ísland gerðist aðili að Þróunarsamvinnunefnd OECD (Development Assistance Committee DAC) árið 2013 og skuldbatt sig þar með til að veita eingöngu framlög til verkefna í samræmi við skilgreiningar nefndarinnar. Þessar skilgreiningar byggja á reglum sem aðildarríki nefndarinnar hafa komist að samkomulagi um og samþykkt að undirgangast. Með samræmdu verklagi, þ.m.t. um með hvaða hætti nýta má framlög til opinberrar þróunaraðstoðar, stuðla aðildarríki nefndarinnar að árangursríkri þróunarsamvinnu og samanburðarhæfri tölfræði. Fyrir liggja ítarlegar skilgreiningar á því hvað telst opinber þróunaraðstoð, hvernig hún skuli talin fram, hvaða ríki teljast sem þróunarríki og stuðningur við hvaða fjölþjóðlegu stofnanir flokkast sem opinber þróunaraðstoð í heild eða að hluta til.

Meðal þess sem skilgreint hefur verið sem framlög til opinberrar þróunarsamvinnu er kostnaður sem fellur til innanlands vegna umsækjenda um alþjóðlega vernd og kvótaflóttafólks, með þröngum skilyrðum. Hafa íslensk stjórnvöld frá því að Ísland varð aðili að nefndinni talið þennan kostnað fram í samræmi við tilmæli Þróunarsamvinnunefndar OECD.

Á árabílinu 2016-2017 jókst fjöldi þeirra sem sóttu um vernd í aðildarríkjum DAC umtalsvert, sem rekja má að hluta til ástandsins í t.a.m. Afganistan, Írak og Sírlandi. Þá kom í ljós að aðildarríkin töldu kostnað vegna umsækjenda um alþjóðlega vernd fram á ólíkan hátt, skilgreiningar voru óljósar, tilmæli ómarkviss og gætti ósamræmis í skýrslugjöf ríkjanna til DAC. Í október 2017 setti nefndin fram ný og skýrari tilmæli um hvaða kostnað má telja sem hluta af opinberri þróunaraðstoð og höfðu aðildarríkin til ársloka 2019 til að innleiða þau.

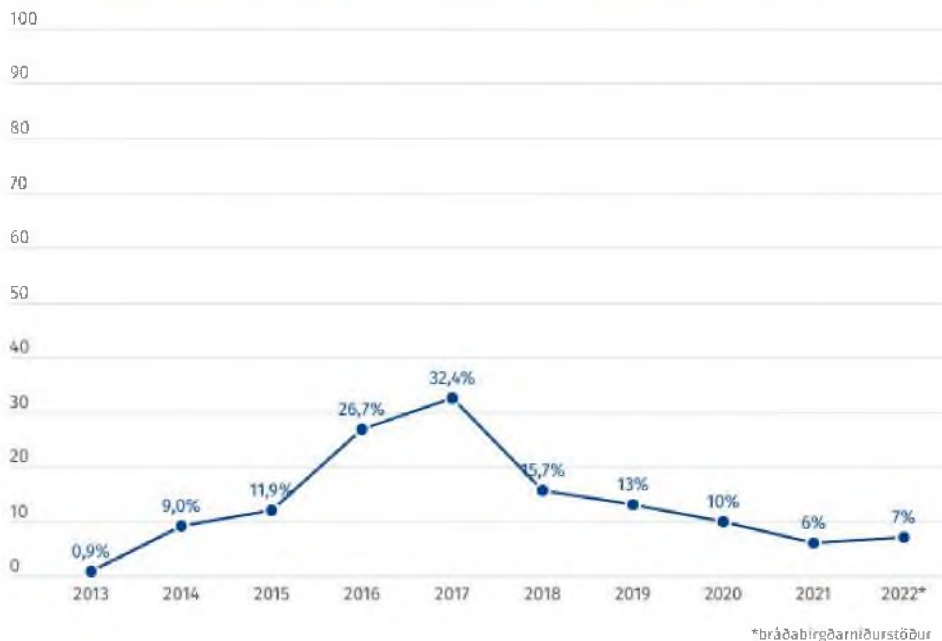
Nýju reglurnar kveða m.a. á um að ekki megi telja kostnað sem fellur til eftir ákvörðun um synjun hefur verið tekin sem hluta af opinberri þróunaraðstoð, skerpt er á reglum um húsnæðiskostnað, námsskeiðiskostnað, heilbrigðisþjónustu, ferðir og annan kostnað.

Haustið 2018 hóf utanríkisráðuneytið, í samvinnu við dómsmálaráðuneytið, félagsmálaráðuneytið,

fjármálaráðuneytið og Útlendingastofnun, undirbúning að innleiðingu nýrra tilmæla DAC. Í mars 2019 komu sérfræðingar frá Þróunarsamvinnunefndinni til Íslands til að taka út ferlið við innleiðinguna og staðfestu að vel hafi tekist til við þá vinnu og að góður skilningur væri á tilmælunum meðal þeirra sem að innleiðingunni komu. Ísland hefur innleitt nýju tilmælin að fullu líkt og önnur aðildarríki Þróunarsamvinnunefndar OECD.

Innleiðing tilmælanna endurspegladist í fyrsta sinni í fjármálaáætlunargerðinni árið 2022, en með því að styðjast við hlutfall raunútgjalda í samaburði við áætlun fyrir málaflökkinn, náðu íslensk stjórnvöld jafnframt markmiði sínu um framlög til þróunarsamvinnu, þ.e. 0,35% af VPT.

## Umsækjendur um vernd og móttaka kvótaflóttafólks sem hlutfall af opinberri þróunarsamvinnu Íslands



Eins og sjá má á línuritinu hér fyrir ofan hefur kostnaður vegna umsækjenda um alþjóðlega vernd og móttöku kvótaflóttafólks sem hlutfall af framlögum til þróunarsamvinnu lækkað umtalsvert undanfarin ár. Kostnaður sem telja má fram af heildarkostnaði vegna umsækjenda um alþjóðlega vernd og kvótaflóttafólk sem framlög til þróunarsamvinnu nam á árinu 2020 alls 768 m.kr.; á árinu 2021 alls 549 m.kr. og á árinu 2022, alls 862 m.kr.

### Útreikningar vegna fjárlaga 2024 og áhrif þeirra á málefna svið 35, alþjóðleg þróunarsamvinna.

Líkt og kemur fram í fjármálaáætlun 2024-2028 hafa íslensk stjórnvöld sett sér það markmið að verja sem nemur 0,35% af vergum þjóðartekjum til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu á árinu 2024, sem samsvarar 15,8 milljörðum króna miðað við hagspá Hagstofu Íslands.

Í ljósi þessara markmiða er áriðandi að áætlanir um kostnað vegna umsækjenda um alþjóðlega vernd endurspegli að fullu fyrirbyggjandi aðferðafræði sem byggjast á tilmælum DAC um hvað megi telja fram, þannig að ekki komi til lækkunar á framlögum til þróunarsamvinnu og þar með stuðningi við fátækustu ríkin.

Undanfarin ár hefur sá kostnaður sem hægt hefur verið að telja fram sem hluta af þróunarsamvinnu verið undir milljarði, þar með talið fyrir 2022, ár sem metjöldi sótti um og fékk vernd, ekki síst

vegna umsækjenda frá Úkraínu. Því er ljóst að ekki er bein línuleg tenging milli fjölda umsækjenda og þess kostnaðar sem telja má fram sem hluta af opinberri þróunaraðstoð.

Í útgjaldaramma fjármálaáætlunar fyrir 2024 – 2028, nam heildaráætlun til málaflokksins umsækjendur um alþjóðlega vernd rúmlega 4,5 milljörðum króna fyrir árið 2024 og áætlað var að þar af yrði hægt að telja fram einn milljarð til opinberrar þróunaraðstoðar (ODA), eða 6,5%. Var því ríflega einn milljarður dreginn frá útgjaldaramma málefnsviðs 35, alþjóðleg þróunarsamvinna í fjármálaáætlun 2024-2028.

Við gerð fjárlagafrumvarps 2024 var lögð fram gífurleg útgjaldahækkun til málefna umsækjenda um alþjóðlega vernd sem stendur nú í 12 milljörðum króna. Aðferðarfræði byggð á tilmælum OECD DAC er notuð til þess að reikna út hversu mikið af þessari hækkun má telja fram til sem opinber þróunaraðstoð, eða alls 1,2 milljarður til frekari lækkunar til málefnsviðs 35, alþjóðleg þróunarsamvinna.

Við lokafrágang frumvarps til fjárlaga fyrir árið 2024 var því áætlað að kostnaður vegna umsækjenda um alþjóðlega vernd sem telja megi fram sem framlög til þróunarsamvinnu muni nema 2,3 milljörðum króna, eða 15% af heildarframlögum til málaflokksins. Er það í hrópandi ósamræmi við hlutfall síðastliðinna ára. Þessi kostnaður fellur til undir öðrum málefnsviðum en málefnsviði 35, þróunarsamvinna, og eru á forræði annarra ráðuneyta en utanríkisráðuneytisins, en kemur til skerðingar á framlögum til málefnsviðs 35.

Sökum þess að áætlun fyrir 2024 felur í sér umtalsvert frávik frá fjármálaáætlun 2024-2028, hefur utanríkisráðuneytið rýnt þær forsendur sem liggja að baki kostnaðaraukningu hvað varðar umsækjendur um alþjóðlega vernd með það að markmiði að tryggja að fyrirliggjandi áætlanir séu raunhæfar og í fullu samræmi við samþykktu aðferðafræði Þróunarsamvinnunefndar OECD (DAC), sem Ísland er aðili að. Hafði ráðuneytið samráð við þá aðila sem kostnaðurinn liggur hjá, þ.e. Vinnuálastofnun og Útlendingastofnun. Leiddi sú rýni í ljós að stærstan hluta kostnaðaraukningarinnar er í raun óheimilt að telja fram sem opinbera þróunaraðstoð:

- Stór hluti umsækjenda um alþjóðlega vernd sem kemur til landsins hefur þá þegar fengið vernd í öðru ríki.
  - o Samkvæmt aðferðarfræði DAC má ekki telja kostnað vegna þeirra sem nú þegar hafa fengið vernd (hvort sem er á Íslandi eða í öðru landi) til opinberrar þróunaraðstoðar.
- Mikil aukning kostnaðar vegna umsækjenda um alþjóðlega vernd sem fer í framfærslu og húsnæðisúrræði hvern mánuð. Aukning er helst til komin vegna fólks sem hefur verið synjað um vernda og mál þeirra er í ferli hjá kærunefnd útlandingamála (KNÚ), sem veldur því að fólk ílengist á landinu.
  - o Útgjöld sem koma til eftir synjun má ekki telja fram til opinberrar þróunaraðstoðar.
- Fjölgun í þessum hópi fylgir gríðarlegur kostnaðarauki vegna öryggisgæslu og þrifa.
  - o Öryggisgæslu má ekki telja sem hluta af opinberri þróunaraðstoð.

Af framangreindu er ljóst að stærstur hluti aukins kostnaðar vegna umsækjenda um alþjóðlega vernd á Íslandi fellur ekki undir þá aðferðarfræði sem DAC hefur gefið út í tilmælum og getur því ekki talist til opinberrar þróunaraðstoðar.

Verði útgjaldaramminn ekki leiðréttur mun Ísland ekki ná markmiðum sínum um framlög til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu. Gróflega áætlað munu framlög nema um 0,29% af VPT í stað þeirra 0,35% sem kveðið er á um í stefnu um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands 2019-2023 og fjármálaáætlun 2024-2028.

Ljóst er að breytingar sem gerðar hafa verið á verkaskiptingu annarra ráðuneyta og á fyrirkomulagi þjónustu við umsækjendur hefur haft þau áhrif að sú aðferð sem fjármálaráðuneytið nýtti áður til útreikninga samræmist ekki lengur tilmælum og verklagi þróunarsamvinnunefndar OECD (DAC), sem Ísland hefur með aðild sinni tekið þátt í að móta og undirgengist.

Fjármálaráðuneytið og utanríkisráðuneytið hafa þegar fundað vegna þessa máls í ljósi óvissu sem framangreindar breytingar hafa valdið til lækkunar á framlögum til málefnasviðs 35, alþjóðleg þróunarsamvinna. Skýr vilji til þess að rýna betur þær forsendur og breytur sem hafa áhrif á þann kostnað sem telst til opinberrar þróunaraðstoðar. Utanríkisráðuneytið mun skila inn tillögu í annarri umræðu fjárlaga þar sem forsendur verða skýrðar, sem og áhrif þeirra á heildarupphæð sem Ísland getur talið fram sem hluta af framlögum til opinberrar þróunaraðstoðar af innanlandskostnaði við umsækjendur um vernd.

Taflan hér á eftir sýnir þær breytingar sem urðu við ný tilmæli DAC og hvaða útgjaldaliði er ekki unnt að greiða sem hluta af alþjóðlegri þróunarsamvinnu:

<b>Tilmæli til og með 2017</b>	<b>Breyting eftir innleiðingu tilmæla (2018)</b>
<p><u>Kostnaður eftir synjun:</u></p> <p>Svokölluð „12 mánaða regla“, þannig að telja mátti fram þann kostnað sem fellur til frá því að umsækjandi sækir um hæli þar til niðurstaða fæst úr ferlinu, í allt að 12 mánuði. Eftir þann tíma fellur kostnaður ekki undir opinbera þróunaraðstoð. Á þetta við um <u>allan kostnað sem fellur til eftir synjun umsóknar og umsækjandi enn á landinu, en innan 12 mánaða.</u></p>	<p><u>Kostnaður eftir synjun:</u></p> <p>Ef umsækjanda er synjað um vernd innan 12 mánaða er ekki hægt að telja kostnað sem fellur til eftir ákvörðun um synjun fram sem opinberri <u>þróunaraðstoð.</u></p>
<p><u>Húsnæðiskostnaður:</u></p> <p>Allur húsnæðiskostnaður, s.s. leiga, vatn, rafmagn, viðhald, þrif, öryggisgæsla, aflúsun sem og annar tilfallandi kostnaður.</p>	<p><u>Húsnæðiskostnaður:</u></p> <p>Skammtímahúsnæði (e. temporary sustenance), rafmagn, vatn, hiti og minniháttar viðhald.</p>
<p><u>Námskeiðskostnaður:</u></p> <p>Tungumála- og samfélagsnámskeið, sem og námskeiða starfsfólks Útlendingastofnunar og sveitarfélaga.</p>	<p><u>Námskeiðskostnaður:</u></p> <p>Kostnaður vegna tungumálanámskeiða og annarra námskeiða sem efla umsækjanda í umsóknarferlinu. Aðlögunarnámskeið falla ekki hér undir.</p>
<p><u>Kostnaður vegna heilsugæslu:</u></p> <p>Kostnaður vegna sjúkrahúsdvalar og heimsókna á heilsugæslu, s.s. innlagnir, aðgerðir, meðferðir og kostnað vegna gleraugna, tannlækninga, tanngreininga, sálfræðiaðstoð o.þ.h.</p>	<p><u>Kostnaður vegna heilsugæslu:</u></p> <p>Kostnaður vegna fyrstu heimsókna á heilsugæslustöð (e. basic healthcare) og öflun heilbrigðisvottorða. Umsækjandi undirgengst almenna læknisskoðun og viðtal við komu til landsins. Kostnaður vegna sálfræði- og geðlæknaþjónustu þegar þörf er á sem og vegna mæðraeftirlits á þeim tíma sem umsókn er í skoðun.</p>
<p><u>Ferðakostnaður, akstur og flug:</u></p> <p>Allur kostnaður vegna ferða, fyrir og eftir synjun innan 12 mánaða tímabils.</p>	<p><u>Ferðakostnaður, akstur og flug:</u></p> <p>Kostnaður vegna ferða til og frá búsetuúrræði og vegna aðstoðar við umsóknarferli, þ.m.t.</p>

<u>Kostnaður vegna þvingaðrar brottvísunar er ekki talinn sem opinber þróunaraðstoð.</u>	Strætókort. <u>Kostnaður sem fellur til eftir synjun er ekki talinn sem opinber þróunaraðstoð.</u>
<u>Annar kostnaður:</u>  Aðkeypt sérfræðiþjónusta, s.s. félagsráðgjöf, lögfræðiþjónusta, sálfræðiþjónusta (aðlögun), kostnaðarhlutdeild í sameiginlegri þjónustu, innheimta, þjónustugjöld, prentun, póstur, sími og ýmis leigugjöld. Löggæsla og almenn öryggisgæsla í umsóknarferli. Kostnaður vegna umsækjenda frá öruggum löndum, samkvæmt skilgreiningu Útlendingastofnunar.	<u>Annar kostnaður:</u>  Kostnaður vegna námskeiða sem tengjast umsóknarferli og efla umsækjanda auk kostnaðar vegna túlkaþjónustu.  Listi yfir örugg lönd er birtur á vefsíðu Útlendingastofnunar. <u>Kostnaður sem fellur til vegna umsækjenda frá öruggum löndum er ekki talinn sem opinber þróunaraðstoð.</u>

Annar kostnaður sem ekki telst opinber þróunaraðstoð: (ODA):

- Fólk á flakki (e. in-transit), óreglulegir eða reglulegir innflytjendur sem hafa ekki sett fram beiðni um hæli og eru því ekki umsækjendur um vernd.
- Aðlögunarkostnaður.
- Byggingarkostnaður vegna húsnæðis fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd og kvótaflóttafólk.
- Öryggisskönnun, kostnaður vegna landamæravörslu þegar björgun er ekki eina takmarkið.
- Kostnaður við brottför eftir synjun umsóknar.
- Kostnaður eftir 12 mánuði.

### Frekari upplýsingar:

Á vefsíðu [www.openaid.is](http://www.openaid.is) má sjá allan kostnað innanlands sem fellur til á Íslandi og talin er fram til opinberrar þróunaraðstoðar (e. ODA). Utanríkisráðuneytið heldur utan um útreikninga á kostnaðinum, sem byggjast á innsendum bókhaldsgögnum frá þeim ráðuneytum sem fara með málaflokkana (DMR og FÉL). Kostnaður kemur eingöngu frá Félagsmálaráðuneyti og Dómsmálaráðuneyti og er engum kostnaði við umsækjendur um vernd eða kvótaflóttafólk dreift á aðra liði.

- Hér má finna upplýsingar um útreikninga kostnaðarins á Íslandi byggt á tilmælum og aðferðafræði DAC: (<https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/oda-in-donor-refugee-costs-iceland.pdf>)
- Telja má fram kostnað samkvæmt vel skilgreindum reglum OECD DAC um málaflokkinn: (<https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/refugee-costs-oda.htm>)
- Einungis umsækjendur frá þróunarríkjum: (<https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/DAC-List-of-ODA-Recipients-for-reporting-2021-flows.pdf>)
- Ísland hefur einnig notast við viðmið Útlendingastofnunar um örugg ríki og ekki talið fram umsækjendur frá öruggum ríkjum: (<https://island.is/althjodleg-vernd-rettur-og-ferill-umsokna/listi-yfir-orugg-riki>)