
RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om beretning om satspuljen

Januar
2016

revision
revision
revision

Vedrører:
Statsrevisorernes beretning nr. 17/2014 om satspuljen

Finansministerens redegørelse af 30. november 2015
Social- og indenrigsministerens redegørelse af 30. november 2015
Beskæftigelsesministerens redegørelse af 2. december 2015
Sundheds- og ældreministerens redegørelse af 8. december 2015

8. januar 2016

RN 301/16

1. Rigsrevisionen vurderer i dette notat de initiativer, som finansministeren, sundheds- og ældreministeren, beskæftigelsesministeren og social- og indenrigsministeren vil iværksætte som følge af Statsrevisorernes bemærkninger og beretningens konklusioner.

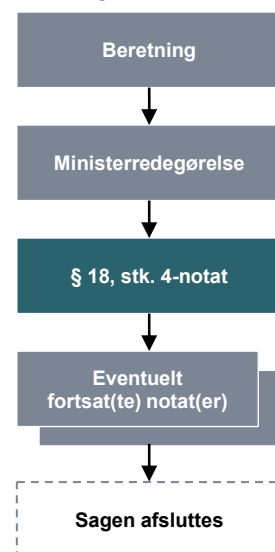
KONKLUSION

Finansministeren, sundheds- og ældreministeren, beskæftigelsesministeren og social- og indenrigsministeren oplyser, at den tværministerielle taskforce, der blev nedsat i 2014, er fremkommet med en række konkrete anbefalinger til en forbedring af satspuljen. Ministerierne vurderer, at disse forbedringer også vil kunne imødegå Statsrevisorernes kritikpunkter. Regeringen og alle partierne i forligskredsen om satspuljen blev i oktober 2015 enige om at følge taskforcens anbefalinger for at skabe en mere enkel, automatiseret og sikker administration af satspuljen, jf. "Aftale om principperne for satspuljens tilvejebringelse og udmøntning m.m." Regeringen har herved igangsat implementeringen af taskforcens anbefalinger. Finansministeren har i sin redegørelse vedlagt aftalen og "Afrapportering fra task force for satspuljen".

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Finansministeriets arbejde med at etablere et mere automatiseret system til administrationen af satspuljen
- Finansministeriets arbejde med at sikre fyldestgørende arbejdsgangsbeskrivelser vedrørende satsreguleringsprocenten og kvalitetssikringen af beregningerne
- Finansministeriets initiativer for at sikre et enkelt samlet og gennemsigtigt overblik over, hvilke ordninger satspuljen finansierer

Sagsforløb for en større undersøgelse



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

- Finansministeriets, Sundheds- og Ældreministeriets, Beskæftigelsesministeriets og Social- og Indenrigsministeriets initiativer for at evaluere, om satspuljen samlet set indfrier formålet om at forbedre vilkårene for overførselsindkomstmottagere og svage grupper
- Finansministeriets arbejde med at udmønte aftalen mellem regeringen og partierne i satspuljeforligskredsen om ændringer i regelsættet for satspuljen, herunder dokumentation for ændringer i indbudgettering af satspuljeordninger på finansloven og ændringer i reglerne for opfølgning på forbruget af satspuljeordninger.

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i juni 2015 en beretning om satspuljen. Beretningen handlede om, hvorvidt der er en tilfredsstillende og gennemsigtig forvaltning af satspuljen. Satspuljen finansierer en bred vifte af initiativer inden for social-, sundheds- og arbejdsmarkedsområdet. Formålet med puljen er at forbedre vilkårene for overførselsindkomstmottagere og svage grupper. Satspuljen havde i 2014 en samlet ramme på ca. 12,8 mia. kr. Finansministeriet har det overordnede ansvar for forvaltningen af satspuljen. Der er 10 forskellige ministerier, som udmønter midler fra satspuljen og bl.a. har ansvaret for at følge op på de tilskud, der er bevilliget inden for deres respektive område. Sundheds- og Ældreministeriet, Beskæftigelsesministeriet og Social- og Indenrigsministeriet administrerer den største andel af satspuljen, og de politiske forhandlinger om satspuljen er typisk placeret decentralt i de 3 ministerier.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, bemærkede de, at administrationen af satspuljen er for bureaukratisk og mangler gennemsigtighed, samt at manglen på en sikker og automatiseret administration ikke er tilfredsstillende. De bemærkede også, at der mangler et enkelt og præcist samlet overblik over, hvilke ordninger satspuljen finansierer. De bemærkede endvidere, at der aldrig er foretaget en tværgående evaluering af den samlede satspulje, og der mangler derfor viden om, hvorvidt formålet med satspuljen bliver indfriet.

Det fremgik også af beretningen, at der mangler gennemsigtighed om anvendelsen af satspuljemidlerne. Det kan fx være svært at identificere satspuljebevillinger på finansloven. Der er bl.a. ikke krav om, at det ud over aftaleåret skal fremgå af anmærkningsteksten på finansloven, hvis der indgår satspuljemidler i finansieringen.

Derudover viste beretningen, at ministeriernes opfølgning på satspuljemidlerne varierer alt efter bevillingstype.

Endelig fremgik det, at ministerierne har vanskeligt ved at følge, hvordan en stor andel af satspuljen anvendes, da 74 % af satspuljen er lovbundne bevillinger og bloktilskud, hvor der typisk ikke aflægges et særskilt regnskab for de enkelte tilskud.

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

5. Rigsrevisionen vil fortsat følge Finansministeriets, Sundheds- og Ældreministeriets, Beskæftigelsesministeriets og Social- og Indenrigsministeriets arbejde med satspuljen.

II. Gennemgang af ministrenes redegørelser

System til administration af satspuljen

6. Statsrevisorerne bemærkede, at det ikke er tilfredsstillende, at Finansministeriets arbejdsprocesser er præget af manuelle arbejdsgange og stor personafhængighed.

Det fremgik af beretningen, at de manuelle arbejdsgange øger risikoen for fejl i Finansministeriets administration af de data, der bl.a. danner grundlag for den årlige opgørelse af satspuljen. Rigsrevisionen vurderer, at valideringen som skal sikre dataenes rigtighed er sårbar på grund af mange manuelle indtastninger, og at processen ikke er præget af en systembaseret sikkerhed.

7. Finansministeren har til sin redegørelse vedlagt "Afrapportering fra task force for satspuljen" og oplyser, at der med implementeringen af taskforcens anbefalinger etableres en række systemunderstøttende værktøjer. Ministeren oplyser videre, at anbefalingerne skal være med til at skabe en mere automatiseret administration af satspuljen. Systemunderstøttelsen har bl.a. til formål at skabe et mere sikkert grundlag for opgørelsen af beregningsgrundlaget og valideringen af uforbrugte midler.

Det fremgår af afrapporteringen, at de konkrete initiativer bl.a. består i at indarbejde kontrolredskaber i de eksisterende systemer. Kontrolredskaberne retter sig primært mod kontrol i processen for validering af indkomstoverførsler, kontrol i valideringen af projektoversigten, kontrol med uforbrugte midler og en forbedring i form af mere automatisering af satspuljedatabasen, fx ved beregning af puljebeløbet.

8. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Finansministeriet etablerer en række systemunderstøttende værktøjer. Rigsrevisionen vil fortsat følge Finansministeriets arbejde med implementeringen af mere systemunderstøttelse i administrationen af satspuljen.

Arbejdsgangbeskrivelser

9. Statsrevisorerne bemærkede, at det ikke er tilfredsstillende, at Finansministeriets arbejdsprocesser ved opgørelsen af satsreguleringsprocenten og ved forvaltningen af satspuljen ikke er tilstrækkeligt beskrevet og kvalitetssikret.

Det fremgik også af beretningen, at Finansministeriet ikke har udarbejdet en konkret arbejdsgangsbeskrivelse af, hvordan de beregninger, der ligger til grund for satsreguleringsprocenten foretages, herunder fx hvordan beregningen af udviklingen i årslønnen kvalitetssikres. Rigsrevisionen finder, at det er væsentligt, at arbejdsprocesser mv. er klart beskrevet, da der ellers er en øget risiko for fejl i forvaltningen.

10. Finansministeren oplyser, at der med implementeringen af taskforcens anbefalinger implementeres nye procedurer og arbejdsgange, der øger gennemsigtigheden og forbedrer administrationen af satspuljen. Der iværksættes bl.a. en revision af arbejdsgangsbeskrivelser og dokumentation af beregningsforudsætninger samt en forenkling af vejledninger.

11. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Finansministeriet tager initiativ til at revidere administrationsgrundlaget. Rigsrevisionen vil fortsat følge arbejdet med revisionen af arbejdsgangsbeskrivelser mv.

Overblik over, hvilke ordninger satspuljen finansierer

12. Statsrevisorerne bemærkede, at satspuljeordningen er unødigt kompleks og bureaukratisk, og at der mangler et enkelt og præcist samlet overblik over, hvilke ordninger satspuljen finansierer.

Det fremgik også af beretningen, at projektoversigten er svær at overskue og ikke bidrager væsentligt til gennemsigtighed om de ordninger, satspuljen finansierer. Herunder hvordan midlerne er fordelt på fx målgrupper, fagområder, bevillingstyper.

13. Finansministeren oplyser, at der som led i implementeringen af taskforcens anbefalinger udvikles en mere overskuelig projektoversigt, der skaber et større overblik over anvendelsen af satspuljen.

14. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Finansministeriet vil udvikle en mere overskuelig oversigt over anvendelsen af satspuljen. Rigsrevisionen vil fortsat følge Finansministeriets arbejde med udviklingen af en ny projektoversigt.

Opfølgning på, om formålet med satspuljen bliver indfriet

15. Statsrevisorerne bemærkede, at ministerierne aldrig har foretaget en tværgående evaluering af den samlede satspulje, og det derfor ikke vides, om formålet med satspuljen er indfriet.

Det fremgik af beretningen, at det er væsentligt, at der følges op på, om formålet med satspuljen bliver indfriet, set i forhold til bredden og variationen i de formål, satspuljemidlerne anvendes til, og de målgrupper, indsatserne er rettet mod.

16. Finansministeren oplyser, at han tager Statsrevisorernes bemærkning om den tværgående evaluering til efterretning. Men ministeren deler ikke Statsrevisorernes opfattelse af, at det er usikkert, om formålet er indfriet. Ministeren henviser til satspuljens formål, som fremgår af lov om en satsreguleringsprocent (lov nr. 373 af 28. maj 2003). Heraf fremgår det, at "puljebeløbet anvendes til foranstaltninger på social-, sundheds- og arbejdsmarkedet med henblik på en forbedring af vilkårene for overførselsindkomstmodtagere og svage grupper. Den nærmere anvendelse af puljebeløbet fastsættes på finansloven". Ministeren oplyser videre, at det fremgår af aftalen om satspuljen, at "satspuljemidlerne kan anvendes til en bred vifte af foranstaltninger til gavn for overførselsindkomstmodtagere og svage grupper, herunder forebyggende foranstaltninger mv."

17. Finansministeren, sundheds- og ældreministeren og social- og indenrigsministeren bemærker, at partierne bag satspuljen er blevet enige om, at prioriteringen af satspuljen skal målrettes større og mere effektfulde initiativer, der baseres på eksisterende viden om – og forventede effekter af – initiativerne, jf. aftalen om satspuljen. Social- og indenrigsministeren bemærker, at det fremadrettet giver et langt bedre grundlag for såvel udmøntning af midlerne som sikkerhed for, at anvendelsen har effekt i forhold til målgruppen.

Social- og indenrigsministeren oplyser videre, at der som grundlag for forhandlingerne om de enkelte initiativer i ministeret foreligger materiale, som har til formål at sikre, at satspuljemidler anvendes til aktiviteter, som ligger inden for satspuljens formål. Som en del af aftalegrundlaget er der for hvert initiativ et skema, hvor det fremgår, hvad formålet er, hvem målgruppen er, hvilke konkrete mål og resultater med primært fokus på borgeren der forventes opnået, og hvordan der følges op via fx evalueringer eller løbende målinger. Samlet set sikrer dette, at informationer om formål, målgruppe, forventede resultater for målgruppen samt opfølgning er til stede, når satspuljekredsen beslutter initiativerne i de årlige satspuljeforhandlinger.

Social- og indenrigsministeren oplyser også, at dette sikrer et klart grundlag for såvel den politiske beslutning om midlernes anvendelse som den efterfølgende udmøntning af initiativerne inden for rammerne af satspuljens formål.

Sundheds- og ældreministeren oplyser, at satspuljeinitiativerne på sundheds- og ældreområdet i stort omfang evalueres, så der skabes grundlag for vidensdeling og udbredelse af best practice med henblik på fremadrettet at sikre, at der opnås den bedste effekt af de afsatte midler.

18. Rigsrevisionen konstaterer, at finansministeren ikke deler Statsrevisorernes opfattelse af, at det er usikkert, om formålet er indfriet. Rigsrevisionen vurderer, at der mangler gennemsigthed om anvendelsen, og finder det ikke tilfredsstillende, at ministerierne ikke har planer om at indsamle en mere overordnet og tværgående viden om anvendelsen af den samlede pulje, herunder hvordan formålet samlet set bliver indfriet. Rigsrevisionen finder det derfor fortsat relevant at indsamle information om, hvilke målgrupper der tilgodeses og med hvilken effekt, fx opdelt efter fagområder. Rigsrevisionen vil fortsat følge ministeriernes indsats for at indsamle viden om den samlede anvendelse af satspuljen.

Identificering af satspuljefinansierede ordninger på finansloven

19. Det fremgår af beretningen, at det vil være hensigtsmæssigt for forvaltningen af satspuljemidlerne, hvis det tydeligt fremgår af finansloven, om en given bevilling er finansieret af satspuljemidler eller indeholder en medfinansiering af satspuljemidler.

20. Social- og indenrigsministeren oplyser, at der med indbudgettering af satspuljeaftalen for 2016 er indført en ny, fælles praksis for indbudgettering af satspuljebevillinger. Formålet er at øge sikkerheden i administrationen, og at det bliver lettere at følge midlerne.

Det fremgår af "Afrapportering fra task force for satspuljen", at der etableres en systemunderstøttelse i Statens Budgetsystem af satspuljefinansierede konti. Det betyder, at satspuljefinansierede ordninger fremadrettet kan identificeres via en specifik underkonto. For bevillinger, hvor satspuljen kun finansierer en del af ordningen, eller fx lovbundne bevillinger eller bloktilskud, vil der være en kodning på hoved- og underkontoniveau. Det betyder, at der fremadrettet er mulighed for at identificere, hvilke bevillinger på finansloven der indeholder satspuljemidler.

21. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at der implementeres en ny fælles praksis for indbudgettering af satspuljebevillingerne, så det er muligt at identificere, hvilke konti på finansloven der indeholder satspuljefinansiering. Rigsrevisionen vil fortsat følge Finansministeriets arbejde med implementeringen af regelændringen, herunder dokumentationen herfor.

Opfølgning på forbruget af satspuljen

22. Statsrevisorerne konstaterede, at Social- og Indenrigsministeriet, Beskæftigelsesministeriet og Sundheds- og Ældreministeriet stort set følger de almindelige regler for effektiv tilskudsforvaltning, når det gælder projekt- og driftstilskud.

Det fremgår af beretningen, at opfølgningen på satspuljemidlernes anvendelse varierer alt efter bevillingstype, og at ministerierne ikke kan følge det direkte forbrug af de satspuljemidler, der kanaliseres ud som bloktilskud eller lovbundne bevillinger.

23. Sundheds- og ældreministeren og social- og indenrigsministeren oplyser, at ministerierne løbende sikrer og forbedrer opfølgningsprocedurerne for projekt- og driftstilskud. De oplyser, at det sker i henhold til principper opstillet af Finansministeriet og interne vejledninger for administration af tilskud mv.

Sundheds- og ældreministeren og social- og indenrigsministeren oplyser videre, at det er korrekt, at der er forskellige bevillingstyper, og at opfølgningen er forskellig afhængig af tilskudstype, herunder især når der er tale om lovgivning. Ministrene oplyser videre, at som det konstateres i beretningen, aflægges der typisk ikke særskilt regnskab for udgifter til en række initiativer finansieret af satspuljen. Ministrene uddyber, at det særligt gælder udgifter til lovgivningsinitiativer, herunder kompensation via bloktilskuddet. Det betyder imidlertid ikke, at ministerierne ikke følger op.

Social- og indenrigsministeren oplyser, at der fx ofte vil være særskilt opfølgning på lovinitiativer, og at der tidligere er iværksat større opfølgningsinitiativer for bl.a. Barnets Reform og Beskyttelse af børn og unge mod overgreb.

Sundheds- og ældreministeren oplyser, at særligt på psykiatrimrådet er der igennem årene overført en del satspuljemidler til bloktilskuddet. Ministeren oplyser videre, at det i praksis oftest ikke vil være muligt at følge disse midler. Sundheds og Ældreministeriet følger derfor aktiviteten på udvalgte parametre med det formål overordnet set at følge efterlevelsen af afsatte satspuljemidler tildelt psykiatrien, bl.a. i forhold til øget kapacitet og aktivitet i psykiatrien

24. Finansministeren, sundheds- og ældreministeren og social- og indenrigsministeren oplyser, at der med finansloven for 2016 er lagt op til en ændring af regelsættet for satspuljen. Det sker bl.a. for at skabe klarhed over, hvilke krav der er til opfølgningsprocedurer i forhold til anvendelse af satspuljemidler. Herved præciseres det i lovgivningen, at ministerierne fremadrettet kun skal følge op på det faktiske forbrug ved bevillinger med videreførelsesadgang, hvor det er regnskabsmæssigt eller fagligt muligt. Ifølge "Afrapportering fra task force for satspuljen" betyder det, at der med regelændringen fremover ikke er krav om at opgøre forbruget på fx lovbundne bevillinger eller bloktilskud i satspuljesammenhæng. Det vil typisk være disse bevillinger, hvor det ikke er regnskabsmæssigt muligt at opgøre forbruget. Endelig vil opsparinger fremover tilbageføres i oprindeligt pris- og lønniveau i overensstemmelse med praksis for øvrige finanslovsbevillinger. Finansministeren oplyser videre, at der med regelændringen også foretages en endelig opgørelse af satspuljens størrelse.

25. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at det præciseres, hvordan ministerierne fremadrettet skal følge op på det faktiske forbrug af satspuljebevillingerne. Rigsrevisionen vil fortsat følge Finansministeriets arbejde med implementering af regelændringen, herunder dokumentationen herfor.

Lone Strøm