



Rigsrevisionens notat om beretning om
satspuljen



revision
revision

revision

Opfølgning i sagen om satspuljen (beretning nr. 17/2014)

3. februar 2017

RN 302/17

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om satspuljen, som blev indledt med en beretning i 2015. Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 8. januar 2016.

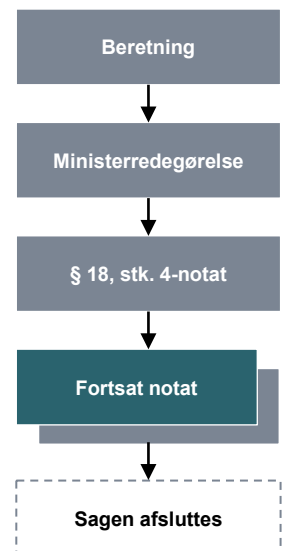
KONKLUSION

Rigsrevisionen vurderer samlet set, at Finansministeriet har iværksat og bidraget til tilfredsstillende fremdrift for en række initiativer med henblik på at sikre en mere enkel, automatiseret, sikker og gennemsigtig administration af satspuljen. Samtidig er det Rigsrevisionens vurdering, at Sundheds- og Ældreministeriet, Beskæftigelsesministeriet og Børne- og Socialministeriet (tidligere Social- og Indenrigsministeriet) tilsvarende har bidraget til fremdrift for en række initiativer, der bl.a. skal være med til at sikre en større gennemsigtighed med satspuljens anvendelse. Rigsrevisionen vurderer derfor, at sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer konklusionen på følgende:

- Udvikling af en ny og forbedret satspuljedatabase er sat i værk. Databaseen minimerer andelen af manuelle arbejdsgange og sikrer højere automatisering.
- Centrale vejledninger og arbejdsgange for arbejdet med beregningen af satsreguleringsprocenten er opdateret. Der er samtidig udarbejdet en håndbog til medarbejdere, der beskæftiger sig med satspuljen.
- Der er i løbet af 2015/2016 sket en forbedring af projektoversigten til offentliggørelse, hvor det er blevet mere gennemskueligt, hvordan satspuljemidlerne er fordelt på projekter. Der er samtidig fokus på at videreudvikle projektoversigten, så den kan integreres til den ny satspuljedatabase.
- Der er med finansloven for 2016 sket ændringer i regelsættet for satspuljen, bl.a. en præcisering af, at der fremadrettet følges op på det faktiske forbrug ved bevillinger med videreførelsesadgang, hvor det er regnskabsmæssigt eller fagligt muligt.
- Det er i satspuljeforhandlingerne for 2017 besluttet at afsætte 1,5 mio. kr. til udvikling af et metodeværktøj til tværgående evalueringer af satspuljen. Værktøjet skal give mulighed for at vurdere satspuljens samlede anvendelse på tværs af ministerområder.

Sagsforløb for en større undersøgelse



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

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 satspuljen er at forbedre vilkårene for overførselsindkomstmodtagere 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 bevilget inden for deres respektive område. Sundheds- og Ældreministeriet, Beskæftigelsesministeriet og Børne- og Socialministeriet 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, og 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.

4. Som opfølgning på Rigsrevisionens notat til Statsrevisorerne af 8. januar 2016 blev sagen optaget i Endelig betænkning over statsregnskabet for 2014 som fortsat sag med følgende statsrevisorbemærkning: "Statsrevisorerne finder fortsat, at der mangler gennemsigtighed om den samlede anvendelse af satspuljen. Statsrevisorerne finder det ikke tilfredsstillende, at ministerierne ikke har planer om at indsamle mere overordnet og tværgående viden om anvendelsen af den samlede pulje, herunder om formålet samlet set bliver indfriet. Statsrevisorerne skal gentage, at administrationen af satspuljen er for bureaukratisk og ikke giver et enkelt og præcist samlet overblik over, hvilke ordninger satspuljen finansierer. Statsrevisorerne vil derfor fortsat følge Finansministeriets arbejde med at sikre en sikker, automatiseret og gennemsigtig administration af satspuljen".

5. På baggrund af beretningen og Statsrevisorerne bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

Opfølgningspunkt	Status
Finansministeriets arbejde med at etablere et mere automatiseret system til administrationen af satspuljen.	Behandles i dette notat.
Finansministeriets arbejde med at sikre fyldestgørende arbejdsgangsbeskrivelser vedrørende satsreguleringsprocenten og kvalitetssikringen af beregningerne.	Behandles i dette notat.
Finansministeriets initiativer for at sikre et enkelt samlet og gennemsigtigt overblik over, hvilke ordninger satspuljen finansierer.	Behandles i dette notat.
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 forbrug af satspuljeordninger.	Behandles i dette notat.
Finansministeriets, Sundheds- og Ældreministeriets, Beskæftigelsesministeriets og Børne- og Socialministeriets initiativer for at evaluere, om satspuljen samlet set indfrier formålet om at forbedre vilkårene for overførselsindkomstmodtagere og svage grupper	Behandles i dette notat.

Et opfølgningspunkt afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.

6. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på ovenstående punkter.

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

II. Ministeriernes initiativer

7. Vi gennemgår i det følgende Finansministeriets, Sundheds- og Ældreministeriets, Beskæftigelsesministeriets og Børne- og Socialministeriets initiativer i forhold til de udestående opfølgningspunkter. Gennemgangen er baseret på redegørelser fra ministerierne.

8. Rigsrevisionen har siden afgivelsen af notat til Statsrevisorerne af 8. januar 2016 løbende fulgt området og afventet, at særligt anbefalingerne fra taskercen for satspuljen har haft tid til at blive implementeret.

Etablering af et mere automatiseret system til administrationen af satspuljen

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

10. Finansministeriet har oplyst, at arbejdet med at skabe en mere automatiseret administration af satspuljen sker i form af en ny og forbedret satspuljedatabase. Dette arbejde er forankret i Moderniseringsstyrelsen, der i forbindelse med opgaven har udarbejdet en projektbeskrivelse, som beskriver projektets indhold, organisering og tidsplan. Baggrunden for projektet er bl.a. begrundet i taskercen for satspuljens forslag og Rigsrevisionens undersøgelse af satspuljen.

Rigsrevisionen har gennemgået projektbeskrivelsen, og det fremgår af Finansministeriets oplysninger, at arbejdet med databasen er iværksat og kører efter tidsplanen. Det fremgår endvidere, at databasen vil imødekomme udfordringerne med manuelle arbejdsgange, herunder særligt valideringsprocessen, der forventes automatiseret mellem ministerierne og Finansministeriet. Derudover vil databasen bidrage til øget kontrol med uforbrugte midler, herunder etablering af løbende overblik over uforbrugte midler for bl.a. drifts- og reservationsbevillinger. Endvidere vil der være en funktionalitet til beregning af puljebeløbet og øget beregnings-, rapporterings- og analysemuligheder. Finansministeriet har oplyst, at den nye database forventes idriftsat ultimo februar 2017.

11. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Finansministeriet har taget initiativ til at etablere en ny satspuljedatabase, der skal bidrage til at skabe en mere automatiseret administration af satspuljen. Det er tilfredsstillende, at der er fokus på at minimere andelen af manuelle arbejdsgange og herved risikoen for fejl. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Arbejdsgangsbeskrivelser

12. 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.

13. Finansministeriet har i løbet af 2015/2016 udarbejdet og opdateret en række interne vejledninger og Økonomisk Administrativ Vejledning (ØAV), som øger gennemsigtigheden og forbedrer administrationen af satspuljen. Ud over ØAV drejer det sig bl.a. om en håndbog om satspuljen for brugere og en vejledning til beregning af satspuljen suppleret med de enkelte ministeriers interne vejledninger.

Finansministeriet har sendt dokumentation for de interne vejledninger, herunder vedrørende beregningen af satsreguleringsprocenten. Rigsrevisionen kan konstatere, at der i forbindelse med opdateringen af vejledninger er udarbejdet en mere detaljeret beskrivelse af beregningen og kvalitetssikringen af satsreguleringsprocenten.

14. Rigsrevisionen konstaterer, at Finansministeriet har sikret opdatering af vejledninger til administrationen af satspuljen, herunder en præcisering af arbejdet med beregning af satsreguleringsprocenten og kvalitetssikringen heraf. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Overblik over, hvilke ordninger satspuljen finansierer

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

16. Finansministeriet har arbejdet med at udvikle en mere overskuelig projektoversigt, som delvist er knyttet op på udviklingen af den nye satspuljedatabase, jf. pkt. 10.

Finansministeriet har i løbet af 2015/2016 gennemført et større arbejde med henblik på at forbedre projektoversigten til offentliggørelse. Ministeriet oplyser, at der sket en kobling af relevante projekter til deres efterfølgende omprioriteringer, ligesom der er udarbejdet formålsbeskrivelser for de enkelte projekter i tilknytning til deres projektnavn og øvrige stamoplysninger. Der er ligeledes udarbejdet statistik over projekternes fordeling på ressortområder, bevillingstype og bevillingsvarighed. Disse nye funktioner er indarbejdet i projektoversigten for 2015-2020, som er offentligt tilgængelig. Ministeriet oplyser, at de nye funktioner vil blive indarbejdet i satspuljedatabasen og fremover vil være systemunderstøttede.

17. Rigsrevisionen konstaterer at den offentligt tilgængelige projektoversigt er blevet mere gennemskuelig. Rigsrevisionen vurderer, at det er tilfredsstillende, at der på nuværende tidspunkt er sket en forbedring af den offentligt tilgængelige oversigt. I vurderingen vægter Rigsrevisionen, at oversigten er blevet mere overskuelig, tilgængelig og informativ i forhold til at belyse, hvilke ordninger satspuljen finansierer. Rigsrevisionen finder det tilsvarende tilfredsstillende, at den videre udvikling af projektoversigten sker i samspil med satspuljedatabasen. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Ændringer i regelsættet for satspuljen

18. Det fremgik 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.

I forbindelse med opfølgningen på beretningen i notat til Statsrevisorerne af 8. januar 2016 fandt Rigsrevisionen det tilfredsstillende, at det via en regelændring skulle præciseres, hvordan ministerierne fremadrettet skal følge op på det faktiske forbrug af satspuljebevillingerne. Rigsrevisionen ville følge de ændringer i regelsættet, som ministerierne oplyste i redegørelsen til beretningen.

19. Finansministeriet har i overensstemmelse med forslag til finansloven for 2016 udarbejdet en ændring af regelsættet for satspuljen. Ændringen har haft til formål at skabe grundlag for en mindre bureaukratisk og mere sikker satspuljeadministration. Regelændringerne omfatter en endelig opgørelse af satspuljens størrelse og præcisering af, at der fremadrettet følges op på det faktiske forbrug ved bevillinger med videreførelsesadgang, hvor det er regnskabsmæssigt eller fagligt muligt.

Rigsrevisionen kan konstatere, at disse ændringer i regelsættet er indarbejdet i henholdsvis tekstanmærkning nr. 119 med tilhørende anmærkninger til tekstanmærkningen på § 7 og i ØAV-vejledningen.

20. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at administrationsmidlerne fra og med den kommende indbudgettering af satspuljeaftalen på finansloven for 2017 vil blive indbudgetteret på én og samme konto. Målet er, at der på sigt kan skabes et samlet overblik over, hvilken andel af den samlede satspulje der anvendes på administration.

21. Finansministeriet har redegjort for, at der er etableret en funktionalitet i Statens Budgetsystem, som skal lette identifikationen af konti med satspuljemidler. Ved indbudgettering af nye satspuljeprosjekter på finansloven i Statens Budgetsystem er det således blevet muligt at markere konti som værende omfattet af satspuljemidler, bl.a. ved at oprette underkonti. Rigsrevisionen kan konstatere, at muligheden for oprettelse af underkonti er benyttet ved indbudgettering af satspuljeaftalen for 2016, bl.a. på Børne- og Socialministeriets område. Det bemærkes desuden, at der frem mod finanslovsforslaget for 2018 i de enkelte ministerier sker et arbejde med henblik på at udskille historiske satspuljemidler på særskilte underkonti, så vidt det er muligt.

22. Sundheds- og Ældreministeriet, Beskæftigelsesministeriet og Børne- og Socialministeriet har oplyst, hvordan de i praksis ved indbudgetteringen af satspuljeaftalen for 2016 har haft fokus på at gøre det så udspecificeret som muligt, bl.a. ved at anvende muligheden for underkonti, så der kan følges op på anvendelsen så præcist som muligt. Alle 3 ministerier oplyser, at de også arbejder på en bagudrettet registrering af satspuljefinansierede bevillinger til Statens Budgetsystem for at bidrage til den samlede systematiske registrering af satspuljebevillinger.

23. Rigsrevisionen kan på baggrund af en gennemgang af dokumentation fra Finansministeriet konstatere, at det nu er muligt for Finansministeriet via Statens Budgetsystem at få et systematisk overblik over, hvilke konti på finansloven der indeholder satspuljemidler. Det er dog under forudsætning af, at de enkelte ministerier sikrer en registrering af oplysninger herom, når de indbudgetterer på finansloven.

24. Rigsrevisionen konstaterer endvidere, at regelændringen er gennemført, og at der for finansloven for 2016 er anvendt muligheden for at indbudgettere på underkonti. Rigsrevisionen vurderer, at de ændringer, den har medført, samlet set bidrager til en mere sikker administration og større gennemsigtighed med satspuljen. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Indsamling af viden om den samlede anvendelse af satspuljen

25. Statsrevisorerne bemærkede, at ministerierne aldrig har foretaget en tværgående evaluering af den samlede satspulje, så det vides ikke, om formålet med satspuljen er indfriet. I den endelige betænkning gentog Statsrevisorerne, at de fortsat fandt, at der mangler gennemsigthed om den samlede anvendelse af satspuljen. Statsrevisorerne fandt det ikke tilfredsstillende, at ministerierne ikke har planer om at indsamle mere overordnet og tværgående viden om anvendelsen af den samlede pulje.

26. Finansministeriet, Sundheds- og Ældreministeriet, Beskæftigelsesministeriet og Børne- og Socialministeriet har oplyst, at der – som supplement til de øvrige tiltag, ministerierne foretager – er igangsat et arbejde med henblik på at udvikle et metodeværktøj til evaluering af satspuljen. Rigsrevisionen kan konstatere, at der som en del af satspuljen for 2017 er afsat 1,5 mio. kr. til udvikling af et metodeværktøj, der skal danne grundlaget for at vurdere satspuljens samlede anvendelse på tværs af ministerområder. Værktøjet skal udvikles med brug af eksternt konsulentbistand i 2017. Umiddelbart efter, værktøjet er klar til brug, vil det blive anvendt til evaluering af satspuljen.

27. Sundheds- og Ældreministeriet har oplyst, at som ministeriet tidligere har oplyst i redegørelsen af 8. december 2015, bliver satspuljeinitiativerne på deres område i stort omfang evalueret. Formålet er at opnå grundlag for videndeling og udbredelse af best practice med henblik på fremadrettet at sikre, at der opnås den bedste effekt af de afsatte midler.

28. Børne- og Socialministeriet har desuden oplyst, at ministeriet som noget nyt har udarbejdet en vidensopsamling for udvalgte satspuljeprosjekter. Formålet hermed er at sikre, at resultatet af evalueringer af konkrete projekter anvendes konstruktivt i det videre satspulje-arbejde. Ministeriet har oplyst, at vidensopsamlingen skaber overblik over resultaterne af de satspuljeprosjekter, hvis slutevaluering er færdiggjort i perioden juni 2015 - juni 2016. Ministeriet har oplyst, at en sådan vidensopsamling fremadrettet vil blive foretaget årligt og eventuelt vil kunne bidrage til en samlet evaluering af satspuljens anvendelse.

29. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at ministerierne på baggrund af anbefalingerne fra beretningen om satspuljen har ændret tilgang og nu har fundet det væsentligt at arbejde videre med modeller for tværgående evalueringer af satspuljen. Rigsrevisionen konstaterer, at der i 2017 udvikles et metodeværktøj, der kan danne grundlag for en tværgående evaluering. Rigsrevisionen vil som en del af det almene overvågning følge arbejdet hermed. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.