

Indhold

1. Indledning.....	2
2. Satspuljens omfang og opgørelsen af puljen.....	2
2.1 Satspuljens formål.....	2
2.2 Typer af ordninger.....	3
2.3 Aktører involveret i satspuljeadministrationen.....	5
2.4 Opgørelsen af satspuljen.....	5
3. Task forcens undersøgelse.....	6
3.1 Nedsættelse af task force for satspuljen.....	6
3.2 Afgrænsning af task forcens arbejde.....	6
3.3 Undersøgelsesramme og metode.....	7
4. Identificerede udfordringer.....	7
4.1 Satspuljeordningens muligheder for opfølgning.....	8
4.1.1 Task forcens gennemgang af lov- og regelbundne bevillinger.....	9
4.2 Manglende systemunderstøttelse.....	13
4.3 Valideringsprocessen og administrationen.....	13
4.3.1 Opgørelsen af det nye puljebeløb.....	13
4.3.2 Opgørelsen af trækkeret fra aktuelle ordninger.....	14
4.3.3 Opgørelsen af uforbrugte midler (opsparinger).....	16
5. Anbefalinger.....	17
5.1 Ændret lovgivning.....	17
5.2 Forbedret systemunderstøttelse.....	23
5.3 Ændret administration.....	24

1. Indledning

SR-regeringen nedsatte i 2014 en tværministeriel task force for satspuljen. Task forcen blev nedsat som følge af, at der ved en ekstraordinær gennemgang i 2014 blev konstateret problemer ved opgørelsen af et mindre antal satspuljeordninger. På baggrund af en erkendelse af, at det bliver stadigt mere komplekst at administrere det voksende antal satspuljeordninger fik task forcen til opgave at gennemgå administrationen af satspuljen og komme med forslag til mulige ændringer med henblik på at sikre en fremadrettet administration af satspuljen, der er mere enkel, automatiseret og sikker, samt et mere tidssvarende regelsæt. Task forcens konklusioner præsenteres i denne afrapportering.

2. Satspuljens omfang og opgørelsen af puljen

I dette afsnit findes en sammenfatning af satspuljens formål, typer af satspuljeordninger samt aktører involveret i satspuljeadministrationen. Yderligere beskrives den anvendte metode til opgørelse af satspuljens størrelse.

2.1 Satspuljens formål

Den gældende *satsreguleringsordning* blev indført ved lov nr. 385 af 13. juni 1990 om en satsreguleringsprocent (satsreguleringsloven). Satsreguleringsordningen indebærer, at overførselsindkomsterne og visse andre satser årligt reguleres med en satsreguleringsprocent mv., der fastsættes på grundlag af årslønsudviklingen på arbejdsmarkedet. Samtidig sikres det gennem det *puljebeløb*, som eventuelt afsættes, at der kanaliseres ressourcer til en indsats over for samfundets svage grupper.

Satsreguleringsordningen indebærer, at der tilføres nye midler til satspuljen på op til 0,3 pct. af de samlede offentlige udgifter i lønåret til indkomstoverførsler, der reguleres med satsreguleringsprocenten, hvis lønudviklingen overstiger 2,0 pct. De nye midler, i form af et nyt puljebeløb, tilføres satspuljen permanent, hvilket indebærer, at satspuljen akkumulerer over tid. Den akkumulerede satspulje udgør således i dag samlet set 12,8 mia. kr. (2014-pl).

De samlede disponible midler til udmøntning for et givent år benævnes *satspuljen*. Satspuljen opgøres som puljebeløbet tillagt frigivne midler som følge af udløb af satspuljebevillinger og tillagt tilbageførte uforbrugte satspuljemidler.

Satspuljens *anvendelsesområde* dækker over foranstaltninger på social-, sundheds- og arbejdsmarkedsområdet med henblik på forbedring af vilkårene for overførselsindkomstmottagere og til forebyggende foranstaltninger mv. over for svage grupper. De ordninger, som er finansieret via satspuljen, omfatter eksempelvis hjælp til børn og unge, udsatte grupper på arbejdsmarkedet, handicappede, indsats for stofmisbrugere og psykiatri. Samtidig modtager en række frivillige organisationer støtte fra satspuljen.

Hvert år forhandler partierne i forligskredsen om udmøntningen af satspuljen. Samtlige partier, med undtagelse af Enhedslisten, er med i forligskredsen om satspuljen. Udmøntningen af puljebeløbet sker på finansloven.

Boks 1

Centrale begreber

Nyt puljebeløb er det beløb, som i et givent år tilgår puljen, såfremt stigningen i årslønnen, som ligger til grund for beregningen af satsreguleringsprocenten, er over 2,0 pct. Hvis det er tilfældet, afsættes en procentdel til puljebeløbet, svarende til det lønstigningen overstiger 2,0 pct., dog højst 0,3 pct.

Satspuljen er det samlede disponible beløb til forhandling i finansåret. Satspuljen udgøres af et nyt puljebeløb tillagt frigivne midler fra satspuljebevillinger og uforbrugte satspuljemidler.

Frigivne midler dækker over midler, som følge af udløb af satspuljebevillinger, herunder midler der frigives som følge af ændringer af de permanente og midlertidige bevillinger.

Uforbrugte midler fra tidligere år opgøres og indberettes med udgangspunkt i projektoversigten og tilbageføres til satspuljen efter, at ordningens formål er opfyldt. Midlerne tilbageføres senest 4 år efter bevillingen var forudsat anvendt.

Den akkumulerede satspuljeramme er den akkumulerede sum af de puljebeløb, der er tilført satspuljen siden starten af 1990'erne. Den akkumulerede satspuljeramme udgør ca. 12,8 mia. kr. (2014-pl).

Projektoversigten er en oversigt over alle eksisterende ordninger, der støttes af satspuljen. Oversigten indeholder ca. 800 projektregistreringer. Oversigten anvendes til at opgøre midler bundet i aktuelle satspuljeordninger.

2.2 Typer af ordninger

I takt med at satspuljen er akkumuleret, er antallet af ordninger også steget. Satspuljen er udmøntet til en lang række forskellige ordninger, sådan at satspuljen i dag finansierer ordninger dækket af cirka 800 projektregistreringer. Flere af projektregistreringerne relaterer sig til samme ordninger, idet efterreguleringer og omprioriteringer af eksisterende ordninger registreres som selvstændige projektregistreringer.

Task forcen har gennemgået satspuljeprojektregistreringerne med udgangspunkt i den validerede projektoversigt fra 2014, der lå til grund for opgørelsen af satspuljen for 2015. Projektoversigten indeholder 824 projektregistreringer, der beløber sig til 12,1 mia. kr. (2014-pl.)

De nye satspuljeordninger fra *Aftale om satspuljen for 2015*, svarende til en marginal ændring af beløbene i projektoversigten på ca. 0,8 mia. kr., indgår ikke i projektoversigten, idet de først valideres i 2015 i forbindelse med opgørelse af satspuljen for 2016.

De ordninger, som satspuljen finansierer, har meget forskellig karakter. Som angivet i *tabel 1* kan ordningerne variere i betydeligt omfang fra helt små driftsbevillinger til større tilskudsordninger. Tilsvarende kan der være tale om finansiering af lovgivning om en indsats over for svage borgere eller finansiering af overførsler. Ordningerne kan endvidere både være nye, selvstændige ordninger og marginale ændringer til større eksisterende ordninger, hvor der også er andre finansieringskilder. Det kan fx være målgruppeudvidelser, forbedringer eller lignende af eksisterende ordninger.

Tabel 1
Hidtidig praksis for regulering af bevillinger i projektoversigten

	Bevillingstype på FL	Eksempler på projekter	Efterregulering, frigivne og uforbrugte midler
Statslige puljer driftstilskud og driftsbevillinger	Driftsbevilling eller reservationsbevilling	<ul style="list-style-type: none"> • Statsligt videnscenter (drift) • Tilskudspulje 	Midler tilbageføres til satspuljen senest fire år efter den pågældende bevilling var forudsat anvendt, eller hvis en midlertidig bevilling ophører eller bevillingsprofilen ændrer sig.
Lov- eller regelbundne initiativer	Lovbunden bevilling (herunder i bevillingen til bloktilskuddet eller statstilskuddet til regionerne)	<ul style="list-style-type: none"> • Merudgifter til førtidspension (stat og kommuner) • Behandlingsgaranti for stofmisbrugere (kommuner) 	Trækket på satspuljen efterreguleres eller midler tilbageføres til satspuljen eksempelvis: <ul style="list-style-type: none"> - hvis reglen/loven ophører eller ændres. - hvis de økonomiske konsekvenser ændres som følge af eksempelvis en DUT forhandling om kompensation til kommuner eller regioner.

I den offentlige debat dækker en 'klassisk satspuljeordning' typisk over en ansøgningspulje, et udviklingsprojekt inden for socialområdet eller et driftstilskud til en velgørende organisation. Satspuljen finansierer dog langt flere typer af ordninger. Langt størstedelen af puljen går til permanente bevillinger, som således har et omfang på over 11 mia. kr., svarende til 94 pct. af de samlede bevillinger til projektregistreringerne i oversigten fra 2014, *jf. tabel 2*.

De klassiske satspuljeordninger udgør dog langt det største antal af projektregistreringer (491 i alt), som satspuljen finansierer, men kun omkring 0,7 mia. kr. svarende til 6 pct. af de samlede bevillinger til projektregistreringerne i oversigten fra 2014.

Tabel 2
Typer af satspuljeordninger

	Antal projektregistreringer	Mia. kr., 2014-bevilling
Permanente lov- og regelbundne ordninger	175	9,8
Øvrige permanente ordninger	158	1,6
Ansøgningspuljer, udviklingsprojekter og driftstilskud mv.	491	0,7
I alt	824	12,1

Kilde: Udtræk fra projektoversigt august 2014 samt særskilt kategorisering af Beskæftigelsesministeriets projektregistreringer. Opgørelsen indeholder ikke projektregistreringer fra 2015-aftale (0,8 mia. kr.), fordi oplysninger herom ikke er valideret.

Anm.: Omprioriteringer af opsparing mv. indgår også i opgørelsen af midlertidige ordninger.

Den primære andel af de permanente bevillinger udgøres af såkaldte "lov- og regelbundne satspuljeordninger", hvor satspuljen har bidraget til at finansiere ændringer af love eller bekendtgørelser mv. med relevans for modtagere af overførselsindkomster eller udsatte grupper¹. Disse kan være udmøntet i lovgivning og/eller overført til bloktil-

¹ "Lov- og regelbundne satspuljeordninger" omfatter ligeledes ordninger, hvor satspuljeforligskredsen har prioriteret at udmønte et beløb fx til at udbygge kapacitet mv. på et område i kommuner/regioner ved at tilføre kommuner/regioner midler over bloktilskuddet, uden at der er tilknyttet en lov- eller regelændring til midlerne.

skuddet til kommuner og regioner som led i DUT² (175 projektregistreringer af i alt 9,8 mia. kr., svarende til 81 pct.).

2.3 Aktører involveret i satspuljeadministrationen

Ordningerne fordeler sig på mange forskellige ministerområder. Hovedparten af bevilningerne tilfalder områderne for Ministeriet for Børn, Integration, Ligestilling og Sociale Forhold (64 pct.), Sundhedsministeriet (17 pct.) og Beskæftigelsesministeriet (13 pct.), men der findes også et stort antal ordninger i øvrige ministerier, *jf. tabel 3*.

Tabel 3
Satspuljeordninger fordelt på ansvarligt ministerium

Paragraf	Antal projektregistreringer	Mia. kr., 2014-bevilling
§ 11. Justitsministeriet	29	0,2
§ 14. Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter	25	0,1
§ 15. Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold	482	7,7
§ 16. Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse	138	2,1
§ 17. Beskæftigelsesministeriet	101	1,5
§ 20. Undervisningsministeriet	33	0,4
Øvrige	16	0,1
I alt	824	12,1

Kilde: Udtræk fra projektoversigt august 2014 samt særskilt kategorisering af Beskæftigelsesministeriets projektregistreringer. Opgørelsen indeholder ikke projektregistreringer fra 2015-aftale (0,8 mia. kr.), fordi oplysninger herom ikke er valideret.

2.4 Opgørelsen af satspuljen

Satspuljen er etableret som et lukket kredsløb, hvor frigivne midler udmøntes på ny og uforbrugte midler tilbageføres til nye prioriteringer. Der er således forudsat en fortløbende opfølgning på de aftalte ordninger.

Satspuljen (de samlede disponible midler til udmøntning) opgøres som puljebeløbet tillagt frigivne midler som følge af udløb eller ændring af satspuljebevillinger og tillagt tilbageførte uforbrugte satspuljemidler. Dette opgøres i praksis forsimplet som angivet i *boks 2*.

Boks 2
Beregning af årets satspulje

	Akkumuleret satspuljeramme
+	Evt. nyt puljebeløb
-	Midler bundet i aktuelle satspuljeordninger
+	Uforbrugte midler
=	Årets satspulje

Anm: Sideløbende med udmøntningen af årets satspulje forhandler forligskredsen også om eventuelle omprioriteringer af satspuljemidler.

² Hvor satspuljeordninger udmøntes over bloktilskuddet, sker dette typisk som led i en DUT-sag, hvor kommuner og/eller regioner kompenseres for meropgaver i medfør af lovkrav eller ændringer af bekendtgørelser mv. I nogle tilfælde er satspuljeordninger udmøntet over bloktilskuddet uden medfør af lovkrav eller ændringer i bekendtgørelser mv. eksempelvis ved generelle kapacitetsløft på et område.

Midler bundet i aktuelle satspuljeprojekter opgøres på baggrund af en projektoversigt, som indeholder oplysninger om alle eksisterende projekter, der støttes af satspuljen. Hvis opgørelsen af bundne midler er for høj, udmøntes der for lidt fra satspuljen, og omvendt hvis opgørelsen er for lav.

Det er samlet set centralt for opgørelsen af satspuljen, at projektoversigten over bevilninger til aktuelle satspuljeordninger, opgørelsen over uforbrugte midler og angivelse af efterreguleringer samt opgørelsen af satsregulerede indkomstoverførsler er retvisende.

3. Task forcens undersøgelse

I dette afsnit findes en sammenfatning af task forcens undersøgelse, herunder task forcens mandat, undersøgelsesramme og metode.

3.1 Nedsættelse af task force for satspuljen

En gennemgang af en række satspuljeordninger i 2014 påviste problemer ved opgørelsen af et mindre antal ordninger. Problemerne relaterede sig blandt andet til, om midler fra ordninger, som var ophørt, var blevet korrekt tilbageført til satspuljen både under den nuværende og den tidligere regering.

De konstaterede problemer rejste spørgsmålet om, hvordan der fremadrettet sikres en korrekt opgørelse af satspuljen og projektoversigten. Det skal ses i sammenhæng med, at satspuljen akkumulerer, og at der derfor er et stadigt voksende antal ordninger – i dag cirka 800 projektregistreringer – der er finansieret af satspuljen. Disse grundvilkår ved satspuljen betyder, at det bliver stadig mere komplekst at følge op på de afsatte bevillinger og eventuelle ændringer heri, der indebærer, at midler skal tilbageføres til satspuljen.

På baggrund af en erkendelse af udfordringerne ved satspuljeordningen og for at styrke den fremadrettede administration af satspuljeordningen, besluttede SR-regeringen at nedsætte en tværministeriel task force, der skal undersøge om administrationen af satspuljen sikrer et enkelt, automatiseret og sikkert system i forhold til satspuljeordningerne.

Konkret skal task forcen:

- Foretage en kritisk gennemgang af den nuværende valideringsproces og vejledning for administration af satspuljen.
- Undersøge mulighederne for yderligere systemunderstøttelse.
- Gennemgå mulige tilpasninger i satspuljeordningen.

Task forcen skal på baggrund af sit arbejde komme med forslag til mulige ændringer med henblik på at sikre en fremadrettet administration af satspuljen, der er mere enkel, automatiseret og sikker, samt et mere tidssvarende regelsæt.

3.2 Afgrænsning af task forcens arbejde

Task forcen har fået til opdrag at undersøge den del af administrationen, som har relevans for opgørelsen af satspuljen.

Det betyder, at reguleringen af overførselsindkomster samt ministeriernes processer for udmøntning af ordninger, evaluering og opfølgning på effekt af ordninger ikke belyses i task forcens arbejde.

Endvidere må task forcens anbefalinger ikke indebære merudgifter for det offentlige.

3.3 Undersøgelseramme og metode

Task forcens analyse består af dels en kortlægning af det materiale, der er til rådighed for de involverede aktører i processen, dels en beskrivelse af projektoversigtens indhold samt organiseringen af valideringsprocessen i ministerierne.

Task forcen har foretaget en grundig gennemgang af administrationen af satspuljen. Gennemgangen er sket med udgangspunkt i bl.a. lovgivningen, bekendtgørelser, en række interne og eksterne vejledninger for satspuljeordningen, projektoversigten over aktuelle satspuljeordninger mv. samt interviews med ministerierne.

Med afsæt i kommissoriet har task forcen opstillet fire hensyn, som såvel den nuværende administration og anbefalinger til den fremadrettede administration er blevet vurderet på baggrund af. Administrationen af satspuljen skal være 1) enkel, 2) automatiseret, 3) sikker og 4) gennemsigtig *jf. boks 3*.

Boks 3

Undersøgelseramme – operationalisering af hensyn

Enkel

Processernes omfang og kompleksitet belyses. Sigtet er, at administrationen skal være så enkel som mulig under hensyntagen til hensynet om sikkerhed.

Automatiseret

Omfanget af manuelle arbejdsgange belyses. Sigtet er i videst muligt omfang at automatisere arbejdsgange og systemunderstøtte kontroller og kvalitetstjek.

Sikker

Herunder belyses: 1) Graden af klarhed i ansvarsfordelingen og opgavebeskrivelser og 2) Hvordan og i hvilket omfang beslutningsgrundlag dokumenteres. Sigtet er, at der skal være en klarhed omkring ansvar og opgaver i alle led i processen, der skal ske en tværgående koordination og kvalitetssikring på relevante niveauer, og at der skal være let tilgængelig dokumentation om tidligere års valideringer.

Gennemsigtig

Det offentliggjorte materiale om satspuljen på www.oav.dk belyses. Sigtet er, at det skal give et overskueligt overblik over puljens opgørelse og anvendelse. Det belyses, om det offentliggjorte materiale om satspuljen giver et relevant overblik over puljens beregning og udmøntning.

4. Identificerede udfordringer

Task forcen har foretaget en dybdegående undersøgelse af satspuljeadministrationen med henblik på at give anbefalinger til, hvordan administrationen kan ske enkelt, sikkert, gennemsigtigt og med en høj grad af systemunderstøttelse.

På baggrund af undersøgelsen har task forcen identificeret en række udfordringer. Task forcen vurderer overordnet, at den eksisterende satspuljeordning er blevet for kompleks og sårbar overfor fejl i administrationen. I dette afsnit findes en sammenfatning af de identificerede udfordringer, som kan opsummeres i tre grupper:

- Satspuljeordningens muligheder for opfølgning
- Manglende systemunderstøttelse
- Valideringsprocessen og administrationen

4.1 Satspuljeordningens muligheder for opfølgning

Det er forudsat i satsreguleringsloven, at frigivne midler udmøntes på ny og uforbrugte satspuljemidler skal tilbageføres. Midler tilbageføres til udmøntning i satspuljen, når tidsbegrænsede ordninger udløber, når ordninger ændres eller bringes til ophør, og når der opspares midler fra tidligere afsatte bevillinger. Hertil kan forligskredsen bag satspuljen aftale omprioriteringer.

Det fremgår af *Vejledning om administration af satsreguleringspuljen*, at når der vedtages nye ordninger finansieret af satspuljen, beslutter satspuljeparterne, om der skal ske efterregulering af de konkrete bevillinger, og hvordan efterreguleringen i givet fald skal ske.

Det kan konstateres, at det bliver stadig mere komplekst at foretage den forudsatte opfølgning på satspuljeordningerne. Antallet af satspuljeordninger akkumulerer, samtidig med de er meget forskelligartede i deres karakter. Desuden er der et stort antal meget gamle ordninger – de ældste stammer tilbage fra satspuljens etablering.

Task forcen kan konstatere, at de mange forskellige typer af ordninger giver forskellige muligheder for opfølgning, og at det bliver stadig mere komplekst at følge op på ændringer i forhold til de afsatte bevillinger.

Nogle ordninger er selvstændige og lette at afgrænse og følge op på. Disse 'klassiske satspuljeprojekter' kan fx dække over et driftstilskud til en organisation eller en reservationsbevilling til en ansøgningspulje. Disse har ofte en selvstændig konto eller underkonto på finansloven, hvor der budgetteres, følges op og regnskabsføres særskilt.

Andre ordninger, der kan kategoriseres som 'lov- og regelbundne satspuljeordninger', er typisk langt sværere at følge op på. En sådan ordning kan eksempelvis vedrøre en målgruppeudvidelse af en eksisterende indkomstoverførsel. Her vil diskretionære ændringer af ydelsen fremgå af budgetteringsforudsætningerne under kontoens anmærkninger på finansloven i det år, hvor ændringen træder i kraft. Ændringen vil herefter typisk indgå i de samlede budgetteringsforudsætninger, herunder skønnet for antal overførselsmodtagere og gennemsnitsydelsen.

Det er derfor forbundet med en række udfordringer at følge op på disse ordninger:

- Ordningerne er ofte budgetteret på en samlet bevilling til de samlede udgifter til den pågældende ydelse og kan dække over en lang række marginale ændringer igennem tiden.
- På de store velfærdsområder vil der ofte være sket en lang række ændringer over tid. Eksempelvis er der siden satspuljens etablering sket en lang række reformer af kontanthjælpen, efterløn, dagpenge og førtidspension. Det er derfor meget vanskeligt at følge op på små, marginale satspuljeordninger, som er indført tilbage i tid, hvorefter der er sket reformer. Der kan ligeledes være tale om, at ændringer i andre ordninger har en afledt effekt på den ordning, hvori satspuljeordningen indgår.
- Budgetteringen og regnskabsføringen på ordningerne er ikke blevet designet, så det er muligt at følge op. Det forekommer også, at det ikke er muligt at udskille ordningen inden for sædvanlig budgetteringspraksis på finansloven.

Nogle af de samme kendetegn gør sig gældende for de bevillinger, der er overført til kommuner og regioner ved forhøjelser af bloktilskuddet. Det vil sige, hvor satspuljen eksempelvis i medfør af DUT-princippet finansierer regelændringer af bindende karakter, hvorved det statslige bloktilskud reguleres svarende til de udgiftsmæssige konsekvenser for kommunerne eller regionerne under ét. I disse tilfælde forhandles med henholdsvis KL og Danske Regioner om compensationen. I overensstemmelse med øvrige ordninger, som kommuner og regioner kompenseres for via DUT-princippet, følges ikke løbende op og korrigeres for forskelle med baggrund i det faktiske forbrug, medmindre der er aftalt en efterregulering i regi af DUT-systemet.

Endelig er det vanskeligt at følge op på det faktiske forbrug på permanente driftsbevillinger, som er indbudgetteret integreret i en institutions eksisterende drift. Problemstillingen består i, at forbruget til en ny marginal ændring indgår integreret i den samlede drift, og derfor ikke kan udskilles herfra, hverken regnskabsmæssigt eller fagligt. Satspuljen har i en række tilfælde finansieret permanente driftsbevillinger i tilfælde af merudgifter på eks. socialområdet eller merudgifter afledt af et satspuljeinitiativ. Eksempelvis er der givet satspuljefinansierede bevillinger til Ankestyrelsen til finansiering af merudgifter som følge af justering af eksisterende lovgivning, for eksempel rammen givet i forbindelse med Barnets Reform. Her er der tale om en udvidelse af den sagsbehandling, der i forvejen foregår i styrelsen, og det er ikke muligt at adskille aktiviteterne i et sagsbehandlingsforløb om en ankesag mellem handlinger, der følger af den oprindelige lovgivning og handlinger, der følger af lovændringerne.

4.1.1 Task forcens gennemgang af lov- og regelbundne bevillinger

Task forcen for satspuljen har gennemgået langt størstedelen af de lov- og regelbundne bevillinger, med henblik på at give et samlet skøn for det aktuelle faktiske forbrug på ordningerne. Summen af aktive projekter i projektoversigten for 2014 udgør 12,1 mia. kr. Af disse er 9,8 mia. kr. lov- og regelbundne bevillinger, *jf. tabel 3*.

Tabel 3
Omfang af lov- og regelbundne ordninger

<i>Mia. kr. 14 pl</i>	Lovbundne statslige bevillinger (Antal)	Lovbundne statslige bevillinger (Mia. kr.)	Indgår i bloktilskud (DUT) (Antal)	Indgår i bloktilskud (DUT) (Mia. kr.)	I alt (Antal)	I alt (Mia. kr.)
Alle lov- og regelbundne projektregistreringer	52	4,2	123	5,6	175	9,8

Anm.: De statslige lovbundne er opgjort som de lovbundne projektregistreringer fraregnet initiativer med en DUT-markering. Bloktilskudsinitiativerne omfatter både projektregistreringer, hvor hele beløbet er udmøntet over bloktilskuddet samt projektregistreringer, hvor kun en del af beløbet opført i oversigten er udmøntet over bloktilskuddet.

Det bemærkes, at projektoversigten opgør omprioriteringen og efterreguleringer af ordninger som selvstændige projektregistreringer. Oversigten omfatter ikke ordninger fra 2015-aftalen.

Kilde: Baseret på udtræk fra Statens Administrations satspuljedatabase, aug. 2014 samt indhentede oplysninger fra Beskæftigelsesministeriet vedrørende kategoriseringen af projekter på § 17.

Task forcens undersøgelse af lov- og regelbundne bevillinger dækker alle bevillinger over 20 mio. kr. i 2014, hvilket svarer til mere end 90 pct. af udgifterne bundet i lov- og regelbundne bevillinger. For hver af bevillingerne har ministerierne foretaget en vurde-

ring af, om nyere regnskabs- eller aktivitetsdata giver anledning til en revision af den oprindelige budgettering af bevillingen. Ministerierne er således blevet anmodet om at vurdere, om der har været grundlag for at udarbejde et nyt skøn for udgifterne til ordningerne. Afhængigt af tilgængeligt data har ministerierne kunne forfølge forskellige strategier i forhold til at udarbejde skønnet for de faktiske udgifter til ordningerne:

- *Regnskabsdata er direkte tilgængelige.* For nogle ordninger vil det være muligt at trække relevante præcise regnskabsoplysninger om den faktiske udgiftsudvikling på initiativet fra enten statsregnskab, kommunale eller regionale regnskabssystemer.
- *Skøn baseret på regnskabsdata.* I andre tilfælde vil det være nødvendigt at gøre sig nogle antagelser, om initiativets andel af de samlede udgifter på en given konto/gruppering. Disse antagelser kan bygge på antagelser herom i de oprindelige budgetteringsforudsætninger.
- *Skøn baseret på aktivitetsdata mv.* For andre ordninger kan der tages afsæt i de oprindelige beregningsforudsætninger, som søges erstattet med oplysninger om den faktiske udvikling i aktivitet, enhedspriser mv.

Task forcen kan på baggrund af gennemgangen konkludere, at det kun er muligt at følge op på forbruget på et fåtal af de ”lov- og regelbundne bevillinger”, *jf. tabel 4.*

Det har kun for to ordninger været muligt at trække præcise regnskabsoplysninger om den faktiske udgiftsudvikling på ordningen direkte fra regnskaberne. For de øvrige ordninger, hvor det har været muligt at følge op, har ministerierne således måtte foretage skøn bl.a. for at isolere udgifterne ift. andre finansieringskilder samt medregne administration, der kan være konteret adskilt fra de øvrige udgifter til ordningen. Skønnene er behæftet med en vis usikkerhed, og ministerierne har derfor for nogle ordninger alene kunne angive et interval for skønnet af det faktiske forbrug.

Tabel 4
Statistik vedr. lov- og regelbundne ordninger

<i>Mia. kr. 14 pl</i>	I alt (Antal)	I alt (Mia. kr.)
Projektregistreringer hvor det er muligt at følge det faktiske forbrug i 2014	17	1,4
Projektregistreringer hvor det ikke er muligt at følge det faktiske forbrug i 2014	61	7,7
Alle undersøgte projektregistreringer	78	9,1

Anm.: Der henvises til anmærkning til tabel 3.

For langt hovedparten af de undersøgte lov- og regelbundne bevillinger er det ikke muligt at følge det faktiske forbrug. Dette skyldes bl.a., at det er svært at isolere effekten af ordningen grundet efterfølgende regelændringer og reformer af lovområdet, som ordningen vedrører, *jf. tabel 5.* Endvidere findes kun i meget få tilfælde relevante regnskabsdata, da regnskaberne ikke har en tilstrækkelig detaljeringsgrad, og ordningens udgifter fx er fordelt på flere konti, hvor det ikke er muligt at følge op på dem alle.

For andre ordninger har det ikke været meningsfuldt at revidere forbrugsskønnet, idet satspuljepartierne har prioriteret at udmønte et bestemt beløb til at udbygge kapacitet mv. på et område, uden at der er tilknyttet en lov- eller regelændring til midlerne. For de gamle ordninger, som stammer fra 1990'erne, har det endvidere været vanskeligt at finde tilstrækkelige oplysninger om ordningens indhold og afgrænsning.

Tabel 5
Satspuljeordninger, hvor det ikke er muligt at følge det faktiske forbrug

<i>Mia. kr. 14 pl</i>	I alt (Antal)	I alt (Mia. kr.)
Ikke meningsfuld at skønne over isoleret effekt	23	5,6
Manglende data	24	1,4
Ingen tilknyttet lovgivning	9	0,5
Utilstrækkelige oplysninger	5	0,2
I alt	61	7,7

Anm.: Der henvises til anmærkning til tabel 3.

I *boks 4* nedenfor er givet to eksempler, hvor det ikke har været meningsfuldt at skønne over isoleret effekt af ordningen. Dette skyldes bl.a., at efterfølgende reformer og grundlæggende omstillinger af det lovområde, som ordningen vedrører, kan betyde, at det ikke længere er meningsfuldt at søge at foretage nye skøn.

Boks 4
Eksempler på ordninger, hvor det ikke er meningsfuldt at skønne over isoleret effekt af ordningerne

Forhøjelse af fripladsgrænser i dagtilbud

Som led i Aftale om udmøntning af satspuljen for 1994 afsatte satspuljeforligskredsen 142,7 mio. kr. årligt (2014-pl) til en ændring af indtægtsgrænserne for, hvornår der gives fuld økonomisk friplads ved et barns ophold i dagtilbud.

Der har siden 1994 været en række ændringer på området, herunder en ændring af fripladsskalaen, en nedsættelse af den generelle maksimale forældrebetalingssandel, indførelse af et sundt frokostmåltid i daginstitutioner og 30 timers sprogstimuleringsstilbud med fuld friplads, som har ændret ved forudsætninger for det oprindelige forbrugsskøn.

Derudover er der i 2004 indført en ny opgørelsesmetode for beregning af udgifterne til fripladstilskud og søskendetilskud. Ændringen af opgørelsesmetoden for beregning af de enkelte friplads- og søskendetilskud betyder, at udgifterne til nedsættelse af forældrebetalingen fordeles anderledes mellem den del, der henføres til det satspuljefinansierede økonomiske fripladstilskud og den del, der henføres til de øvrige tilskud (søskendetilskud, behandlingsmæssigt fripladstilskud og socialpædagogisk fripladstilskud).

På grund af de mange ændringer af lovområdet er det ikke muligt at foretage et nyt skøn over det isolerede faktiske forbrug – og dermed trækkes på satspuljen – af forhøjelsen af fripladsgrænser i dagtilbud fra 1994.

Kapacitetsopbygning i voksenpsykiatrien

Som led i Aftale om udmøntning af satspuljen for 2009 afsatte satspuljeforligskredsen 50 mio. kr. i 2009, 100 mio. kr. i 2010, 300 mio. kr. i 2011 og 400 mio. kr. fra 2012 og frem til en gradvis kapacitetsopbygning i voksenpsykiatrien med henblik på udvikling og implementering af udvidet behandlingsret. Den udvidede behandlingsret i voksenpsykiatrien blev implementeret med lov nr. 530 af 12. juni 2009.

Denne lov blev imidlertid ophævet i forbindelse med vedtagelsen af lov nr. 743 af 25. juni 2014, hvor man indførte nye udrednings- og behandlingsrettigheder i psykiatrien for såvel børn som voksne.

Forud for vedtagelsen af ovennævnte lovændring blev der med Aftale om regionernes økonomi for 2013 afsat 200 mio. kr. til at påbegynde en kapacitetsopbygning i psykiatrien med henblik på at forberede indførelse af en udrednings- og behandlingsret i psykiatrien. Endvidere blev der ved indgåelse af Aftale om regionernes økonomi for 2014 igangsat en omstilling af psykiatrien med fokus på pakkeforløb, centraliseret visitation og introduktion af styringsmodeller, som vil tilvejebringe kapacitetsmæssige rammer til at indføre en ret til hurtig udredning og behandling.

På grund af de mange ændringer af lovområdet er det ikke muligt at foretage et nyt skøn over det isolerede faktiske forbrug – og dermed trækkes på satspuljen – af udvidet behandlingsret i voksenpsykiatrien fra 2009.

I *boks 5* nedenfor er givet et eksempel, hvor det grundet manglende data ikke har været meningsfuldt at søge at foretage et kvalificeret skøn for ordningens andel af udgifterne til en given konto/gruppering. Dette skyldes bl.a., at udgifterne spreder sig over flere konti/grupperinger, eller der ikke foreligger relevante oplysninger og aktivitetsdata et sådan skøn kan kvalificeres på baggrund af.

Boks 5

Eksempel på ordning, hvor der har manglet data

Som led i Aftale om udmøntning af satspuljen for 1994 afsatte satspuljeforligskredsen 101 mio. kr. årligt (2014-pl) til at ændre beregningen af fradrag ved supplerende dagpenge. En revision af skønnet for ordningen vil give følgende udfordringer grundet manglede data:

Der foreligger ikke særskilte regnskabsdata for den specifikke gruppe af modtagere af supplerende dagpenge, som satspuljeordningen fra 1994 vedrører. Ordningen er i dag budgetteret som en del af den samlede bevilling på finanslovkonto § 17.32.01 Dagpenge ved arbejdsløshed, der i alt udgør 17 mia. kr. på FL2015.

Det findes ikke særskilt aktivitetsdata, som kan understøtte et revideret forbrugsskøn. De aktivitetsdata, som a-kasserne indberetter til Beskæftigelsesministeriet om udbetaling af dagpenge, har ikke en særskilt indberetning vedrørende supplerende dagpenge samt den specifikke udgift, der kan henføres til satspuljeordningen fra 1994. Det er på den baggrund ikke muligt at revidere skønnet ved løvberegning.

I *boks 6* nedenfor er givet to eksempler, hvor det ikke har været meningsfuldt at revidere forbrugsskønnet, idet satspuljepartierne har prioriteret at udmønte et bestemt beløb til at udbygge kapacitet mv. på et område, uden at der er tilknyttet en lov- eller regelændring til midlerne. I disse tilfælde vil det ikke være meningsfuldt at udarbejde nye skøn for udgifterne til ordningen, da der ikke vil være en tilknyttet regel at regne udgifter efter.

Boks 6

Eksempler på ordninger, hvor der ikke er tilknyttet lovgivning

Tilsyn med plejehjem

Som led i Aftale om udmøntning af satspuljen for 2002 afsatte satspuljeforligskredsen 25 mio. kr. årligt (2014-pl) til at skærpe tilsynet med plejehjem og plejeboliger. Der blev ved satspuljeordningen *Tilsyn med plejehjem* bl.a. afsat midler til at gennemføre minimum ét anmeldt og ét uanmeldt tilsynsbesøg på plejehjem og plejeboliger om året for at sikre, at borgerne får den rette hjælp, og at indholdet af de tilbud, som borgerne modtager, lever op til kommunalbestyrelsens ønsker.

Som følge af regeringens plan for mindre bureaukrati i kommuner og regioner 'Mere tid til velfærd' fra 2009 blev der fremsat 105 afbureaukratiseringsinitiativer for at aflaste medarbejderne for administrative opgaver. Som led heri besluttede regeringen og KL ved Aftale om kommunernes økonomi for 2011 at reducere de årlige tilsynsbesøg fra to til en.

Afbureaukratisering frigav 21,6 mio. kr. (2014-pl) til kommunerne, som var bundet til tilsynet. Det blev ved aftalen besluttet ikke at efterregulere, således at satspuljebevillingen blev fastholdt som et kapacitetsløft på ældreområdet uden en tilknyttet regel. Det er i sagens natur ikke muligt ud fra de samlede udgifter til ældreområdet at vurdere, hvorvidt de 25 mio. kr. anvendes fuldt ud. Det er derfor ikke længere muligt at følge op på det faktiske forbrug af de oprindeligt afsatte 25 mio. kr.

Udgående og opsøgende funktioner i psykiatrien

Som led i Aftale om udmøntning af satspuljen for 2007 afsatte satspuljeforligskredsen 30 mio. kr. årligt i perioden 2007-2010 til at styrke og udbrede de udgående og opsøgende funktioner i psykiatrien. Med Aftale om udmøntning af satspuljen for 2011 blev bevillingen permanentgjort og overført til regionerne over bloktilskuddet med henblik på fastholdelse af indsatsen.

Herudover blev det med Aftale om udmøntning af satspuljen for 2010 besluttet at etablere flere opsøgende og udgående teams i psykiatrien. Satspuljeforligskredsen afsatte i alt 245 mio. kr. i 2010-2013, som blev udmøntet som tilskud. Det blev endvidere aftalt, at der fra 2014 permanent blev afsat 70 mio. kr., som blev overført til regionerne over bloktilskuddet med henblik på fastholdelse af indsatsen.

Satspuljeordningen blev således i begge tilfælde aftalt udmøntet som ansøgningspuljer i de første fire år, hvor regionerne har fremsendt ansøgninger til Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, hvor det bl.a. fremgår, hvor mange teams i hver region, der oprettes. Midlerne er efterfølgende overført til bloktilskuddet uden en tilknyttet regel med henblik på at fastholde den igangsatte indsats. Det er derfor ikke længere muligt umiddelbart at følge det faktiske forbrug af de oprindeligt afsatte midler, og det kan ikke udelukkes, at regionerne efterfølgende har foretaget justeringer i forhold til de opsøgende og udgående teams, hvis det efter projektperiodens udløb har vist sig mere hensigtsmæssigt.

4.2 Manglende systemunderstøttelse

Task forcen finder, at den begrænsede systemunderstøttelse i opgørelsen af satspuljen medfører, at arbejdet i høj grad foretages manuelt. Det gør administrationen mere kompliceret og mindre sikker i forhold til tastefejl og sårbart i forhold til ændringer. Som følge af satspuljeordningernes kompleksitet kan det konstateres, at der ikke kan skabes en systemmæssig løsning, der sikrer krone-til-krone opfølgning på fremadrettede bevillinger – og herunder særligt ikke de allerede indbudgetterede bevillinger. I tilfælde af merudgifter i forhold til finansieringen vil det således være stats-, kommune- eller regionkassen, der finansierer og omvendt ved mindreudgifter.

Inden for disse rammer vurderer task forcen, at der er potentiale for at skabe en mere sikker administration af satspuljen ved at etablere en række systemunderstøttende værktøjer. Ved valideringen af projektoversigten kan der etableres kontrolredskaber ved en systemunderstøttelse i Statens Budgetsystem eller i Statens KoncernSystem af satspuljefinansierede konti.

Det vurderes endvidere, at der er mulighed for mere systemunderstøttelse af opgørelsen af uforbrugte midler. Opfølgning på fx 4-årsregel for uforbrugte midler, vil typisk bero på særskilte indtastninger og indberetninger fra ministerier. Der er således fx ikke mulighed for i Statens Budgetsystem eller i Statens KoncernSystem at se, hvilke opsparinger som vedrører satspuljeordninger.

Task forcen vurderer yderligere, at der ved opgørelsen af det nye puljebeløb er potentiale for i højere grad at udarbejde en bruttoliste over indkomstoverførsler, som kan lette og systematisere, at alle relevante indkomstoverførsler inddrages. Derudover vurderes det hensigtsmæssigt, at der til dette formål etableres et systemudtræk af regnskabsdata fra Danmarks Statistik, Statens Budgetsystem og Statens KoncernSystem, der kan fungere som en kontrol ved etablering af bruttolisten.

4.3 Valideringsprocessen og administrationen

Task forcen har gennemgået valideringsprocessen i de involverede ministerier. Det kan konstateres, at processerne på mange punkter forløber hensigtsmæssigt, men at der dog er en række uklarheder i processen. Disse omhandler bl.a. hvordan projektregistreringerne i projektoversigten skal valideres og rollefordelingen i valideringsprocessen.

Nedenfor uddybes valideringsprocessen og administrationen for de tre trin i beregningen af årets satspulje, *jf. boks 2 i afsnit 2.3*:

- Opgørelsen af det nye puljebeløb
- Opgørelsen af trækket fra aktuelle ordninger
- Opgørelsen af uforbrugte midler (opsparinger)

4.3.1 Opgørelsen af det nye puljebeløb

For så vidt angår processen for opgørelsen af det nye puljebeløb, finder task forcen, at ansvars- og opgavefordelingen overordnet set er klar. Desuden kan det konkluderes, at der for beregningen af udmøntningsprocenten er tale om en forholdsvis enkel og vel-etableret proces, som det ikke er muligt at forenkle yderligere under hensyn til sikker-

hed. Beregningen og bekendtgørelsen af det nye puljebeløb er både enkel og overskuelig.

Task forcen finder endvidere, at beslutningerne, der ligger til grund for opgørelsen af det nye puljebeløb, overordnet er veldokumenterede og følger faste procedurer. Derudover vurderes det, at det offentliggjorte materiale giver et fyldestgørende og overskueligt overblik over det nye puljebeløb og beregningsforudsætningerne for opgørelsen heraf.

Task forcen kan dog konstatere følgende udfordringer ved opgørelsen af beregningsgrundlaget:

Det konstateres, at opgørelsen af beregningsgrundlaget er relativt omfattende og overvejende foregår uden systemunderstøttelse. For at foretage en fyldestgørende opgørelse af beregningsgrundlaget forudsættes, at ressortministerierne hvert år udfører en omfangsrig gennemgang af alle potentielt relevante indkomstoverførsler, idet antallet og karakteren af indkomstoverførslerne kan ændre sig, og regnskabsføringen af indkomstoverførslerne kan ændres, *jf. boks 7*. I denne arbejdsproces eksisterer der ikke en fælles bruttoliste over indkomstoverførsler, som ville gøre det lettere for ressortministerierne at få overblik over eventuelle ændringer ift. sidste år, og som i højere grad understøtter, at alle indkomstoverførsler og konti inkluderes. Dette medfører, at opgørelsen af beregningsgrundlaget til en vis grad er afhængig af de ansvarlige medarbejders overblik over ændringer af indkomstoverførsler – herunder indførelse af nye ydelser og justering af regnskabspraksis.

Boks 7

Eksempel på udfordringer ved opgørelse af beregningsgrundlaget

Opgaven med udbetaling af folkepension og førtidspension for pensionister bosiddende i udlandet blev i 2013 flyttet fra den tidligere Pensionsstyrelsen til Udbetaling Danmark. Dette medførte, at regnskabstallene fremadrettet skulle hentes fra Udbetaling Danmarks regnskaber.

Ændringen er et eksempel på, at der kan være mange typer af ændringer, der skal tages højde for i opgørelsen af udgifter til indkomstoverførsler. Ændringen i regnskabspraksis har afdækket, at udgifter til folkepensionister og førtidspensionister bosiddende i udlandet ikke tidligere har indgået i beregningsgrundlaget, idet opgørelsen af udgifter til folke- og førtidspension førhen var opgjort ved de kommunale regnskaber, imens udgifterne der vedrørte folkepension og førtidspension for pensionister bosiddende i udlandet blev regnskabsført på statsregnskabet. Således har ændringen i regnskabsføringen indebåret en korrektion i den akkumulerede satspuljeramme.

Det konstateres endvidere, at der er grundlag for en mere præcis vejledning for valideringen samt ansvarsfordeling ved tvivlsspørgsmål om kategorisering af indkomstoverførsler. En mere præcis central vejledning til ressortministerierne kan gøre valideringsprocessen mere ensartet i de relevante ressortministerier. Opgørelsen af beregningsgrundlaget indbefatter endvidere et vist element af skøn, idet antallet, karakteren og regnskabsføringen af indkomstoverførsler kan ændres. Det findes hensigtsmæssigt, at proceduren for afgrænsningen af beregningsgrundlaget i forbindelse med tvivlsspørgsmål gøres mere klar, for derved at sikre en ensartet kategorisering.

4.3.2 Opgørelsen af trækket fra aktuelle ordninger

For så vidt angår opgørelsen af trækket fra aktuelle ordninger, finder task forcen, at processen er klart beskrevet i vejledninger. Ansvars- og opgavefordelingen imellem Statens Administration, Finansministeriets departement og ressortministerierne er endvidere beskrevet udførligt.

Task forcen kan dog konstatere følgende udfordringer ved opgørelsen af trækket fra aktuelle ordninger:

Det konstateres, at opgaven med at validere enkelte ordninger kan være meget kompleks. Det kan skyldes, at ordningerne kan være gamle, og der foreligger sparsomme oplysninger om dem. Det kan også skyldes, at de i nogle tilfælde kun vil være delvist satspuljefinansierede.

Det konstateres endvidere, at oplysninger til grund for valideringen af opgørelsen af trækket, som beskrevet i afsnittet om 'satspuljeordningens muligheder for opfølgning', varierer meget for de forskellige typer. Vejledningen til brug for administrationen differentierer dog ikke imellem ordningstyper. For eksempelvis lov- og regelbundne bevillinger er det ikke meningsfyldt, at ministerierne hvert år anmodes om at validere budgettallene, da valideringen hvert år i praksis kun kan basere sig på den oprindelige budgettering af ordningen for langt de fleste lov- og regelbundne satspuljeordninger. Den manglende differentiering af kravene gør den administrative valideringsproces unødigt omfattende, hvor ministerierne hvert år skal gentage præcis den samme kontrol.

Det konstateres, at de hidtidige udformninger af projektoversigten, som indeholder oplysninger om alle eksisterende ordninger, der finansieres af satspuljen, er utilstrækkelig både i udformningen, der anvendes som arbejdsredskab i valideringsprocessen, og i udformningen, der anvendes til brug for offentliggørelse på Finansministeriets økonomisk administrative vejledning (ØAV).

I projektoversigten, der offentliggøres, er nogle af de mere tekniske oplysninger er udeladt, eksempelvis om bevillingen er lovbunden eller ej. Udmøntede omprioriteringer og efterreguleringer fremgår som selvstændige projektregistreringer under det relevante aftaleår frem for sammen med den oprindelige ordning. Det indebærer, at der i flere tilfælde er tale om flere projektregistreringer for samme ordning. Endvidere er ordningernes bevillinger angivet i aftaleårets pris- og lønniveau, hvilket gør det svært at sammenligne på tværs af ordninger.

Som arbejdsredskab i valideringsprocessen konstateres det, at administrationen besværliggøres af, at satspuljebevillinger på finansloven reguleres efter de almindelige principper for pris- og lønregulering på de enkelte ministerparagraffer, mens de ved projektoversigten samt tilbageførsel til satspuljen skal reguleres med tilpasningsprocenten + 2. Det medfører, at ministerierne ikke kan foretage en simpel kontrol af, om bevillingen i projektoversigten stemmer med årets finanslovsbevilling.

Det kan desuden konstateres, at processen er præget af en lav grad af systemunderstøttelse, *jf. ovenfor*, og heraf mange manuelle indtastninger og kontroller, som er indført for at opnå en høj grad af sikkerhed i opgørelsen. Det gør valideringen af projektoversigten, hvor indrapporteringer af ændringer sker ved manuel indtastning i databasen og efterfølgende manuelle kontroller, meget omfattende.

Det konstateres endelig, at der er grundlag for en mere systematisk tilgang til, hvordan der skal dokumenteres oplysninger om ordninger. Valideringen besværliggøres af, at der for en række gamle ordninger fra 90'erne er meget begrænset information om ordnin-

gernes indhold. Endvidere har det vist sig vanskeligt at finde beregningsforudsætninger vedrørende lov- og regelbundne bevillinger, der ikke er indgået i en DUT-forhandling. Valideringen er derfor i nogle ministerier i høj grad baseret på, at der hos de ansvarlige medarbejdere er et bredt bagudrettet kendskab til ministeriets satspuljeordninger og bevillinger generelt.

4.3.3 Opgørelsen af uforbrugte midler (opsparinger)

For så vidt angår processen for opgørelsen af uforbrugte midler (opsparinger) vedrørende drifts- og reservationsbevillinger, finder task forcen, at processen er forholdsvis simpel, og at ansvars- og opgavefordelingen er klar, idet det er præciseret i vejledninger, at det er ministeriernes opgave at sikre tilbageførsel af uforbrugte midler. Det vurderes endvidere, at opgørelsen af uforbrugte midler er tilstrækkelig gennemsigtig, idet det fremgår af finanslovens § 35.11.04 Satsreguleringspuljen, ligesom omprioriteringer fremgår af projektoversigten.

Task forcen kan dog konstatere følgende udfordringer ved opgørelsen af uforbrugte midler:

Det følger af vejledningen, at uforbrugte satspuljemidler skal tilbageføres til satspuljen senest fire år efter det år, hvor den pågældende bevilling var forudsat anvendt (4-årsreglen). Det konstateres, at processen for opgørelse af uforbrugte midler, herunder mulighederne for central opfølgning på 4-årsreglen, forløber manuelt, idet opgørelsen typisk vil bero på særskilte indtastninger og indberetninger fra ministerier.

Det konstateres, at ministerierne historisk har haft store opsparinger af satspuljebevillinger. Vedtagelsen af budgetloven og den medfølgende udgiftskontrol har betydet, at ministerierne generelt har fået et stærkere fokus på, at udmøntningen af midlerne ikke forsinkes samt at opsparede midler tilføres til puljen, hvis der ikke er afløb for midlerne. Der er dog fortsat i en række ministerier oparbejdet opsparing, hvilket indikerer et behov for et øget fokus på retvisende budgettering, *jf. tabel 6*.

Tabel 6
Udvikling i opsparing af satspuljebevillinger

Mio. kr., årets priser	Opsparinger primo 2012	Opsparinger primo 2015 ¹	Forskel
§ 11. Justitsministeriet	82	130	48
§ 14. Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter	112	28	-85
§ 15. Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold	1.276	255	-1.021
§ 16. Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse	114	126	12
§ 17. Beskæftigelsesministeriet	117	171	54
Øvrige	7	86	79
I alt	1.709	797	-912

Anm.: 1: Opsparinger primo 2015 er opgjort på baggrund af ministeriernes indberetning af opsparinger ultimo 2014 samt bortfald af opsparinger som følge af omprioriteringer fastsat i Aftale om satspuljen for 2015.

Det konstateres, at processen kompliceres af opregningen af uforbrugte midler. Når ministerierne har indmeldt uforbrugte midler, skal der foretages en opregulering af beløbene med tilpasningsprocenten + 2 for hvert af årene mellem det år, hvor midlerne

var forudsat anvendt, og finansåret. Ministerierne har til dette formål skulle vurdere, hvornår de opsparede midler var forudsat anvendt. Dette kan dog være vanskeligt at administrere. Endvidere er opreguleringen ikke satspuljefinansieret, men finansieres af det økonomiske råderum.

Endvidere kan det være særdeles vanskeligt at opgøre forbruget på en permanent driftsbevilling, hvor en regnskabsmæssig adskillelse mellem et satspuljefinansieret initiativ og den øvrige drift ikke er mulig.

5. anbefalinger

Overordnet kan task forcen konstatere, at det ikke vurderes muligt at sikre en administrerbar og gennemsigtig ordning alene ved ændringer i administrationen samt ved forbedret systemunderstøttelse under de nuværende lovgivningsmæssige rammer. Det anbefales således, at der iværksættes ændringer på tre områder:

- Ændret lovgivning
- Forbedret systemunderstøttelse
- Ændret administration

Task forcens anbefalinger gennemgås i de følgende afsnit, jf. også *boks 8*.

Boks 8

Task forcens anbefalinger til en forbedring af satspuljeordningen

1. Ændret lovgivning

- Endelig opgørelse af satspuljens størrelse
- Opfølgning på uforbrugte midler knyttes til bevillinger med adgang til videreførsel
- Frigivne midler knyttes til udløb af satspuljebevillinger, en stigende eller faldende satspuljebevillingsprofil i forhold til finansåret forinden eller ved en endelig fastlæggelse af bevillingsprofilen ved efterregulering

2. Forbedret systemunderstøttelse

- Kontrol i proces for validering af indkomstoverførsler
- Kontrol i validering af projektoversigten
- Kontrol med uforbrugte midler
- Satspuljedatabase forbedres

3. Ændret administration

- Faseopdelt revision af vejledninger
- Krav om dokumentation af hhv. arbejdsgange og beregningsforudsætninger for lov- og regelbundne bevillinger
- Forbedret proces for validering af indkomstoverførsler
- Forbedring af udformningerne af projektoversigten hhv. som arbejdsredskab ved valideringen og til offentliggørelse samt FM-offentliggørelse af statistik
- Forenkling af fastsættelsen af administrationsbidrag
- Tilbageførsel af opsparinger i oprindelig pl

5.1 Ændret lovgivning

Task forcen for satspuljen finder, at der i det gældende regelgrundlag er en række problemer i forhold til at sikre et enkelt, automatiseret og sikkert system.

Det vurderes ikke i tilstrækkelig grad at være muligt ved systemunderstøttelse og ændring af administrationen at skabe en løsning, der skaber grundlag for en enkel, sikker og automatisk opfølgning på indbudgetterede bevillinger.

Dertil er det centralt, at der skabes et mere enkelt system, hvor der i højere grad tages højde for samspil med ordninger, der vedtages af Folketinget i andre sammenhænge. Hvor Folketinget har taget stilling til udmøntningen af satspuljemidlerne ved lov, vil disse ordninger følge sædvanlig budgetteringspraksis for lovgivnings- og regelinitiativer. Det samme gør sig gældende for satspuljefinansierede ordninger, som indebærer kompensation af kommuner og regioner ved forhøjelser af bloktilskuddet i henhold til Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT). Det følger heraf, at kompensationen fastlægges i konkrete forhandlinger med henholdsvis KL og Danske Regioner, hvorefter der i Folketinget søges opbakning til udbetaling af kompensationen i forbindelse med forelæggelse af bloktilskudsaktstykket. I dette regi kan der ydermere konkret aftales en efterregulering – eksempelvis i tilfælde hvor forudsætningerne for at fastlægge kompensationens størrelse er for usikre.

Det vil sige, at såfremt satspuljeforligskredsen *eksempelvis* beslutter sig for at finansiere ændringer i love og regler på socialområdet, som kommunerne skal leve op til, vil opfølgningen på bevillingen følge det eksisterende forhandlingssystem, der skal sikre, at kommunerne modtager den behørig kompensation via bloktilskuddet (DUT).

Til gengæld er det muligt at foretage en systematisk opfølgning på de bevillinger, hvor det faktiske forbrug kan identificeres entydigt.

Task forcen foreslår derfor, at der foretages en ændring af regelgrundlaget. Den foreslåede ændring indeholder tre hovedelementer; hhv. en endelig opgørelse af satspuljens størrelse, en præcisering af definitionen på frigivne midler, og en præcisering af, hvordan der følges op på uforbrugte midler mhp. tilbageførsel af midler til satspuljen.

Det bemærkes, at ændringen af regelgrundlaget som udgangspunkt bør ske ved fremsættelse af et selvstændigt ændringslovforslag, men at det i det konkrete tilfælde også kan ske ved en tekstanmærkning på finansloven. En tekstanmærkning kan endda virke som en naturlig fremgangsmåde, idet der er tale om en mindre, teknisk og præcis tilføjelse til satsreguleringsloven, der indeholder bevillingsmæssige forhold. Tekstanmærkningen vil i givet fald skulle gentages på de følgende års finanslove, indtil en mere grundlæggende ændring af satsreguleringsloven måtte blive anset for at være hensigtsmæssig.

1A: Endelig opgørelse af satspuljens størrelse

Til opfyldelse af målet om at skabe et administrerbart system vurderes det hensigtsmæssigt at gøre satspuljen, herunder frigivne midler og uforbrugte midler endeligt op, hvormed der skabes et sikkert grundlag for en fremtidig satspuljeadministration.

Task forcen for satspuljen har gennemgået bevillingerne, som er finansieret af satspuljen. Der er tale om en omfattende gennemgang af alle drifts- og reservationsbevillinger samt af langt størstedelen (93 pct.) af de lov- og regelbundne bevillinger for at kunne danne det bedst mulige overblik over det faktiske forbrug af satspuljemidler. Task forcen kan på den baggrund konstatere, at det bagudrettet ikke er muligt at følge op på langt hovedparten af de lov- og regelbundne bevillinger.

Det har kun for 17 projektregistreringer, svarende til 15 pct. af de undersøgte lov- og regelbundne bevillinger, været muligt at følge det faktiske forbrug. Af disse har det kun for to projektregistreringer været muligt at trække præcise regnskabsoplysninger om den faktiske udgiftsudvikling direkte fra enten statsregnskabet, kommunale eller regionale regnskabssystemer.

For de øvrige har det været nødvendigt at foretage nogle antagelser for at udarbejde et skøn for forbruget, hvorfor skønnene er behæftet med en betydelig usikkerhed. Eksempelvis har det for fem af projektregistreringerne alene været muligt at angive skønnet i et interval, idet der er usikkerhed om de faktiske udgifter

For de 17 projektregistreringer, hvor det er muligt at følge forbruget, har der for 8 projektregistreringer vist sig at være et mindreforbrug i 2014, imens der for 6 projektregistreringer har været et merforbrug i 2014. For de restende 3 projektregistreringer var budgetteringen retvisende for det faktiske forbrug. Der er således tale om, at trækket fra ordningerne i 2014 i nogle tilfælde er større end hvad satspuljen har finansieret, imens det i andre tilfælde er mindre.

Hvor de nye skøn viser et mer- eller mindreforbrug i 2014, har task forcen endvidere foretaget en vurdering af, om skønnene for forbruget i 2014 var særegent for 2014 eller udtryk for en varig ændring af udgiftsniveauet som følge af ændrede aktivitetsforudsætninger eller reformer.

Undersøgelsen viser, at det faktiske forbrug for hovedparten af projektregistreringerne varierer for år til år. Eksempelvis varierer udgifterne til det delvist satspuljefinansierede tilskud til etablering af servicearealer i tilknytning til ældreboliger betydeligt. Over de sidste 10 år har det faktiske satspuljefinansierede forbrug varieret fra et mindreforbrug på 1 mio. kr. til et merforbrug på 90 mio. kr. i forhold til bevillingen registreret i projektoversigten. Dette skal bl.a. ses i lyset af, at behovet for nye ældreboliger varierer over tid, samt at ændringer af den kommunale medfinansiering har påvirket investeringsniveauet for ældreboliger.

Endvidere er ni af projektregistreringerne overført til bloktilskuddet i medfør af DUT-princippet. I overensstemmelse med den hidtidige praksis for de øvrige ordninger, som kommunerne og regionerne kompenseres for via DUT-princippet, er der ikke grundlag for at ændre satspuljebevillingen med mindre der er aftalt en efterregulering mellem ministerierne, KL og Danske Regioner.

Task forcen kan på den baggrund konkludere, at der på Beskæftigelsesministeriets område er grundlag for at opgøre mindreforbruget i 2014 som uforbrugte midler i 2014 for en projektregistrering, *jf. boks 9*. Det er i denne sammenhæng væsentligt at understrege, at der ikke er borgere, der har været berettiget til en ydelse, som ikke har modtaget den.

Boks 9**Opgørelse af uforbrugte midler som følge af task forcens undersøgelse***Mentorstøtte i resurseforløb*

Som led i Aftale om udmøntning af satspuljen for 2013 afsatte forligskredsen 32,8 mio. kr. (2014-pl) til etablering af en mentorstøtteordning for borgere i resurseforløb. Som følge af en mindre aktivitet end forventet, skønnes det faktiske træk på satspuljen i 2014 at være ca. 17 mio. kr. På den baggrund er der grundlag for at opgøre mindreforbruget i 2014 på 15,8 mio. kr., som uforbrugte midler, der skal tilbageføres til udmøntning i satspuljen. Skønnet for forbruget i 2014 vurderes ikke at give anledning til en fremadrettet korrektion af bevillingsprofilen for ordningen, idet mindreforbruget skal ses i lyset af, at der er tale om en ny ordning, som er under gradvis indfasning frem til 2030.

Beskæftigelsesministeriet har i den ordinære validering af satspuljen i foråret 2015 indrapporteret mindreforbruget i 2014 på satspuljeordningen Mentorstøtte i resurseforløb som uforbrugte midler. Dette medfører, at der opgøres 15,8 mio. kr. som uforbrugte midler i 2014, som tilbageføres til satspuljen *jf. tabel 7*.

Tabel 7**Uforbrugte midler som følge af task forcens undersøgelse**

	Mio. kr. (2014-pl)
Mentorstøtte i resurseforløb	15,8

Task forcen finder således, at de budgetterede bevillinger i projektoversigten for 2014 korrigeret for den foretagne ændring i sin helhed udgør det bedst mulige grundlag for at opgøre midler bundet i aktuelle satspuljeordninger.

På baggrund af den igangsatte validering af projektoversigten, som skal ligge til grund for opgørelsen af satspuljen for 2016, samt beregningen af et eventuelt nyt puljebeløb, vil det endvidere i august 2015 være muligt at opgøre satspuljen til udmøntning i finansåret 2016 og den akkumulerede satspuljeramme.

Med afsæt i valideringen af satspuljeordningerne anbefaler task forcen derfor, at frigivne midler til og med finansåret 2015 og uforbrugte midler til og med finansåret 2014, fastsættes i loven, således at denne opgørelse danner grundlaget for den fremtidige opgørelse af satspuljen.

Som følge heraf foretages der ikke bagudrettet korrektioner i forhold til frigivne midler og uforbrugte satspuljemidler herefter. Det vil sige, at såfremt der efterfølgende identificeres en mere præcis opgørelsesmetode for frigivne og uforbrugte satspuljemidler relateret til bevillinger i finansårene før hhv. 2015 og 2014, som ikke var indregnet ved opgørelsen fastsat i loven, vil der ikke blive foretaget korrektioner af satspuljen. Således vil der hverken trækkes flere midler fra satspuljen eller tilbageføres midler til satspuljen, hvis der skulle identificeres en mere præcis opgørelse. For ordninger afsat før og efter 2016, vil der for bevillinger efter 2016 blive fulgt op på frigivne og uforbrugte midler ud fra nedenstående præciserede kriterier.

1B: Opfølgning på uforbrugte midler

Task forcen kan på baggrund af undersøgelsen af lov- og regelbundne ordninger overordnet konstatere, at det i praksis ikke er muligt at følge op på langt hovedparten af de

lov- og regelbundne bevillinger. Det indebærer imidlertid ikke, at der er tvivl om, hvorvidt den enkelte har modtaget den satspuljefinansierede støtte eller indsats, der var intentionen, idet det afgørende herfor er, om den enkelte er berettiget til støtte m.v. i medfør af loven.

Dertil kommer, at task forcen ikke anser det for hensigtsmæssigt, at satsreguleringsloven regulerer for så vidt angår opfølgning på lov- og regelbundne ordninger, der netop er kendetegnet ved, at Folketinget i anden sammenhæng træffer beslutning om den konkrete lov- og regelændring og ved udformningen af den konkrete lovgivning eller regelændring kan fastlægge procedurer for en specifik opfølgning. Det kan eksempelvis være ved at overvåge kommunal eller regional anvendelse af reglerne eller udvikling i aktivitet. Dertil kommer, at en kompensation til kommuner og regioner, i henhold til DUT-princippet forhandles konkret og kan fastlægges endeligt eller følge procedurer for efterregulering ud fra eksempelvis mere aktuelle skøn eller aktivitetstal.

I lyset af ovenstående anbefaler task forcen, at det præciseres i lovgivningen, at der fremadrettet følges op på uforbrugte midler, hvor det er regnskabsmæssigt muligt at isolere udgifterne til den konkrete ordning. Dette er muligt i forhold til en række bevillingstyper som fx på reservationsbevillinger og visse statslige driftsbevillinger.

Konkret foreslår task forcen videre, at det defineres nærmere, at tilbageførte uforbrugte satspuljemidler efter satsreguleringsloven forstås som opsparede ikke-anvendte midler, der er udmøntet på bevillinger med adgang til videreførsel af bevilling til efterfølgende år i medfør af budgetvejledningen, *jf. boks 10*. Det vil sige, at uforbrugte midler fx er tilknyttet drifts- og reservationsbevillinger. Med henvisning til budgetvejledningen er uforbrugte midler relevant i forhold til bevillingstyperne: driftsbevilling, statsvirksomhed, anlægsbevilling, statsfinansieret selvejende institution og reservationsbevilling. I satspuljesammenhæng vil de typisk forekommende bevillingstyper med videreførselsadgang være drifts- og reservationsbevillinger.

Boks 10
Opfølgning på uforbrugte midler

Bevillingstype	Opfølgning på uforbrugte midler (regnskab)
Anden bevilling og lovbunden bevilling, herunder bloktilskud	Der følges <u>ikke</u> op på faktisk forbrug
Drifts-, reservations-, anlægs-, selveje- og statsvirksomheds-bevilling	Der følges op på faktisk forbrug på ordningen ud fra regnskabet.

Anm.: Som undtagelse for ovenstående opdeling følges ikke op på uforbrugte midler for permanente driftsbevillinger, der er afsat for 2016.

Konsekvensen af lovændringen er, at der ikke følges op på faktisk forbrug for bevillinger uden videreførselsadgang. Det betyder, at såfremt det faktiske forbrug for en bevilling uden videreførselsadgang viser sig større eller mindre end det budgetterede træk på satspuljen, vil der således hverken trækkes flere midler fra satspuljen eller tilbageføres midler til satspuljen. I *boks 11* er angivet eksempler på konsekvensen af lovændringen.

Boks 11

Eksempler på konsekvensen af, at uforbrugte satspuljemidler fremadrettet følges for bevillinger med videreførselsadgang

En satspuljeordning, hvor der vil blive fulgt op på uforbrugte midler

Som led i Aftale om udmøntning af satspuljen for 2013 afsatte satspuljeforligskredsen 1,4 mio. kr. årligt i perioden 2013-2015 til Landsforeningen Voksenmobning - Nej tak. Formålet med ordningen er at udbrede kendskab til voksenmobning og de konsekvenser, det har for den enkelte, for arbejdspladsen og for samfundsøkonomien.

Der vil fremadrettet følges op på det faktiske forbrug. Såfremt der skulle opstå et mindreforbrug til oplysningsindsatsen, vil de uforbrugte midler blive ført tilbage til satspuljen.

En satspuljeordning, hvor der ikke vil blive fulgt op på uforbrugte midler

Som led i Aftale om udmøntning af satspuljen for 2012 aftalte satspuljeforligskredsen at forhøje ydelsesloftet for tabt arbejdsfortjeneste fra 20.241 kr. til 27.500 kr. om måneden. Formålet med ændringen af servicelovens § 42 var at give bedre vilkår for familier med børn med funktionsnedsættelse eller indgribende lidelse, hvor en af forældrene bliver nødt til at passe barnet i hjemmet i stedet for at være på arbejdsmarkedet.

Der vil fremadrettet ikke følges op på det faktiske forbrug. Såfremt der i nogle år skulle vise sig at være færre eller flere familier med børn med funktionsnedsættelse, der ville have gavn af det forhøjede ydelsesloft, vil der således hverken blive tilbageført midler til satspuljen eller trukket flere midler fra satspuljen.

Der findes endvidere en række permanente satspuljeprojekter, som er indbudgetteret på driftsbevillinger, hvor det ikke vurderes muligt at følge op på evt. uforbrugte midler. Det skyldes, at aktiviteten for bevillingerne er integreret i driftsinstitutionernes øvrige arbejde i forhold til såvel formål som organisering. Det betyder, at det konkrete forbrug på bevillingerne ikke lader sig udskille fra institutionens øvrige aktiviteter, hverken regnskabsmæssigt eller fagligt, *jf. boks 12*.

Det foreslås således, at forpligtelsen til opfølgning på uforbrugte midler på permanente driftsbevillinger kun gælder for ordninger, hvor det er regnskabsmæssigt eller fagligt muligt at isolere udgifterne til ordningen. Forpligtelsen til opfølgning på faktisk forbrug medfører, at ordningerne fremadrettet så vidt muligt må designes således, at det er muligt at følge op på uforbrugte midler, eksempelvis ved indbudgettering på særskilte underkonti eller særskilt regnskabsregistrering.

Boks 12

Eksempel på konsekvensen af opfølgning på uforbrugte satspuljemidler for permanente driftsbevillinger afsat før 2016

Som led i Aftale om udmøntning af satspuljen for 2010 afsatte satspuljeforligskredsen 13,7 mio. kr. årligt fra 2010 og frem til merudgifter til sagsbehandling som følge af justering af eksisterende lovgivning, i medfør af Barnets Reform. Bevillingen blev anvendt til en udvidelse af den sagsbehandling, der i forvejen foregik i Ankestyrelsen. Det er derfor ikke muligt at adskille aktiviteterne i et sagsbehandlingsforløb mellem handlinger, der følger af den oprindelige lovgivning og handlinger, der følger af lovændringerne.

Idet det ikke er muligt at adskille de satspuljefinansierede aktiviteter fra Ankestyrelsens øvrige aktiviteter, er det ikke muligt at følge op på det faktiske forbrug og tilbageføre eventuelt uforbrugte midler.

1C: Opfølgning på frigivne midler

Task forcen anbefaler, at det præciseres, at frigivne midler opstår uanset bevillingstypen ved udløb af satspuljebevillinger, en stigende eller faldende satspuljebevillingsprofil i forhold til finansåret forinden eller ved en endelig fastlæggelse af bevillingsprofilen ved efterregulering. I tilfælde af en faldende bevillingsprofil frigives der løbende midler fra år til år, mens en stigende bevillingsprofil indebærer et større træk på satspuljen.

Der tilbageføres således frigivne midler til satspuljen, såfremt bevillingen ophører, bevillingen har en skæv bevillingsprofil og når der fastlægges en endelig udgiftsprofil, eksempelvis som følge af forhandling eller efterregulering i DUT-regi. Dette skal ses i lyset af, at trækket på satspuljen for øvrige ordninger forbliver det samme fra år til år som oprindeligt indbudgetteret, dog opreguleret til nutidsværdi.

Såfremt Folketinget diskretionært skulle beslutte at ændre grundlæggende på eller ophæve satspuljefinansierede ordninger, vil forligskredsen dog til enhver tid i den sammenhæng kunne træffe beslutning om at tilbageføre bevillingen til satspuljen eller trække flere midler fra satspuljen. Dette kan eksempelvis vurderes at være relevant, hvis lovændringen indebærer en reel ændring af indsatsen over for en given målgruppe – og ikke eksempelvis indebærer en omlægning af den måde en given målgruppe tilgodeses på. Ligeledes vil forligskredsen til enhver tid kunne træffe beslutning om at ændre bevillingsprofilen og eventuelt tilbageføre midler til satspuljen eller trække midler fra satspuljen for alle øvrige bevillingstyper.

Ovenstående præmis harmonerer i øvrigt med de oprindelige politiske intentioner som fx beskrevet i aftale om udmøntning af satspuljen fra 1994. Her fremgik det, at der ikke skal ske nogen efterregulering af de aftalte beløb.

5.2 Forbedret systemunderstøttelse

For at understøtte administrationen anbefaler task forcen, at der etableres en række systemunderstøttende værktøjer, der kan skabe en mere sikker administration af satspuljen. Systemunderstøttelsen kan ikke etablere en automatisering af opgørelsen af satspuljen, men kan lette administrationen ved at udgøre kontrolredskaber. Task forcen foreslår følgende forbedringer af systemunderstøttelsen, som vil kunne implementeres i de eksisterende systemer.

2A: Kontrol i proces for validering af indkomstoverførsler

Task forcen anbefaler, at der etableres to initiativer for at systemunderstøtte valideringen af indkomstoverførsler, som udgør beregningsgrundlaget for det nye puljebeløb. Det anbefales, at der udsendes et systemudtræk fra Statens Budgetsystem over indkomstoverførsler, som er reguleret med satsreguleringsprocenten. Det anbefales ligeledes, at der etableres et samlet udtræk over indkomstoverførsler på det statslige, kommunale og Udbetaling Danmarks regnskab. Systemudtrækket etableres i samarbejde med en ekstern aktør som eksempelvis Danmarks Statistik.

2B: Kontrol i validering af projektoversigten

Task forcen anbefaler, at der etableres en systemunderstøttelse i Statens Budgetsystem af satspuljefinansierede konti, som kan lette valideringen af projektoversigten. Systemunderstøttelsen vil være differentieret ift. ordningstypernes karakteristika.

Fremadrettet vil det for nogle drifts- og reservationsbevillinger være muligt, at satspuljefinansierede ordninger tildeles en specifik underkonto, således at det er lettere at følge op på forbruget. Ved at isolere satspuljefinansierede ordninger på underkonti, vil det være muligt at udføre en systemunderstøttet opfølgning på forbruget i Statens Koncern-System.

Bagudrettet samt for de resterende bevillinger, som eksempelvis lov- og regelbundne bevillinger samt bevillinger hvor satspuljen kun finansierer en del af ordningen, vil systemunderstøttelsen bestå af en kodning på hoved- og underkontoniveau af, at den markerede konto indeholder satspuljefinansierede ordninger.

Systemunderstøttelsen vil for disse konti muliggøre en systemgenereret oversigt over, hvor de satspuljefinansierede ordninger er placeret, men vil ikke forbedre muligheden for en regnskabsmæssig opfølgning på ordningen. Det skyldes bl.a., at satspuljemidler førhen ikke har været indbudgetteret ”rent” på en standardkonto, men har været en del af beløbet på en given standardkonto eller været fordelt på flere forskellige hoved/underkonti og flere forskellige standardkonti. Disse udfordringer vil stadig være aktuelle fremover.

2C: Kontrol med uforbrugte midler:

Task forcen anbefaler, at der etableres en systemunderstøttelse af en oversigt over uforbrugte midler på drifts- og reservationsbevillinger. Med afsæt i den ovenstående anbefaling om isolering af satspuljefinansierede ordninger på underkonti, vil det for nye bevillinger være muligt at systemunderstøtte en opgørelse af uforbrugte midler.

2D: Satspuljedatabase forbedres

Task forcen anbefaler, at satspuljedatabasen forbedres, således at databasen kan understøtte en højere grad af automatisering af arbejdet, eksempelvis ved beregning af puljebeløbet. Endvidere anbefales, at satspuljedatabasen fremover gør det muligt at koble oprindelige ordninger og omprioriteringer til hinanden.

5.3 Ændret administration

Task forcen anbefaler, at der iværksættes en række foranstaltninger, der kan forbedre administrationen af satspuljen i de involverede ministerier. Task forcen forslår følgende ændringer af administrationen.

3A: Faseopdelt revision af vejledninger

Task forcen anbefaler at gennemføre en revision af de eksisterende vejledninger, som udgør grundlaget for forvaltningen af satspuljen. Forud for opgørelsen af satspuljen for 2016, som foregår i foråret 2015, er der foretaget en mindre revision, således at vejledningerne stemmer overens dokumenterne imellem, og at de er opdateret.

Det anbefales at foretage en mere omfattende revision af vejledninger og skabeloner til brug for satspuljeordningen på baggrund af task forcens anbefalinger. Revisionen af vejledningerne indebærer bl.a. en mere klar beskrivelse af, hvad valideringsprocessen indebærer, og hvilke krav der stilles til valideringen.

Derudover anbefales, at der stilles krav om anvendelse af skabeloner ved politiske forelæggelser af nye ordninger og ved indberetning af grundoplysninger om udmøntede satspuljeordninger.

3B: Krav om dokumentation af hhv. arbejdsgange og beregningsforudsætninger for lov- og regelbundne bevillinger

Task forcen anbefaler, at der fastsættes krav om dokumentation af arbejdsgange og beregningsforudsætninger for lov- og regelbunde bevillinger. Dokumentationen er afgø-

rende for, at de informationer der er om ordningerne og grundlaget for valideringen er dokumenteret på en måde, så et nyt ansvarligt ministerium ved et ressortskifte kan anvende oplysningerne. En mere systematisk dokumentation vil gøre administrationen mere robust og ensartet.

3C: Forbedret proces for validering af indkomstoverførsler

Task forcen anbefaler, at valideringen af indkomstoverførsler forbedres ved udarbejdelse af en mere præcis central vejledning til ressortministerierne. Vejledningen skal gøre valideringsprocessen mere ensartet i de relevante ressortministerier. Det foreslås bl.a., at valideringen af indkomstoverførsler fremadrettet kan tage udgangspunkt i en bruttoliste over indkomstoverførsler, som sendes til validering i ressortministerierne.

Det anbefales endvidere, at ressortministerierne i validering af beregningsgrundlaget bedes bekræfte valideringen af hver enkelt ydelse inden for deres ressort i lighed med valideringen af projektoversigten.

Endelig anbefales det, at der foretages en præcisering af proceduren for tvivlstilfælde ved afgrænsning af indkomstoverførsler.

3D: Forbedring af udformningerne af projektoversigten hhv. som arbejdsredskab ved valideringen og til offentliggørelse samt FM-offentliggørelse af statistik

Task forcen anbefaler, at projektoversigten, der offentliggøres på ØAV, gøres mere informativ for offentligheden ved at rydde op i hvilke informationer, som er relevante. Projektoversigten, der anvendes som arbejdsredskab i valideringsprocessen, bør samtidig gøres mere brugbar for ministerierne.

Det anbefales, at projektregistreringer, som alene udgør omprioriteringer af eksisterende ordninger, fremadrettet bør fremgå under den oprindelige ordning frem for under aftaleåret. Endvidere anbefales, at projektoversigten udformes med projektbevillinger angivet i både det oprindelige og i årets pris- og lønniveau. Endelig anbefales, at Finansministeriets koordinerede rolle styrkes ved at udsende statistik over projektregistreringer til ministerierne.

3E: Forenkling af fastsættelsen af administrationsbidrag

Task forcen finder det hensigtsmæssigt at fastsættelsen af administrationsbidraget for satspuljeordninger fremadrettet forenkles. Det undersøges, hvordan man kan skabe et mere gennemsigtigt og enkelt system for fastsættelse af administrationsbidrag, som gør det lettere at følge op på satspuljebevillingerne.

3F: Tilbageførsel af opsparinger i oprindelig pl

Task forcen anbefaler, at administrationen af satspuljen gøres mere enkel og gennemsigtig ved, at opsparinger fremover tilbageføres i oprindeligt pris- og lønniveau, ligesom praksis for forbrug af opsparinger på øvrige finanslovsbevillinger. Ved en ændring af den nuværende praksis, hvor opreguleringen ved tilbageførsler finansieres af det økonomiske råderum frem for satspuljen, kan der skabes et mere enkelt system, hvor der ikke vil forekomme differencer mellem opsparinger opført på finansloven og de faktiske tilbageførte opsparinger til satspuljen.