

1.12.2014

Til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis.

1404028SA - Umsögn um frv. til laga um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga 307. mál. 144. lþ.

Óskað hefur verið eftir umsögnum um ofangreint frumvarp.

Samband íslenskra sveitarfélaga lét í té ítarlega umsögn um þingmálið á síðasta löggjafarþingi (488. mál).

Þau efnisatriði eru óbreytt, sem fjallað er um í umsögninni, og því ítrekar sambandið umsögn sína.

Virðingarfyllt,
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Tryggvi Þórhallsson
lögfræðingur
Beint innval: 515 4918
Netfang: tryggvi.thorhallsson@samband.is

Samband íslenskra sveitarfélaga
Borgartúni 30, pósthólf 8100 128 Reykjavík
Sími: 515 4900 // Fax: 515 4903
www.samband.is



Alþingi
Erindi nr. P 143/1831
komudagur 13.5.2014

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar
Austurstræti 8 - 10
150 Reykjavík

Reykjavík 13. maí 2014

1404028SA GB/TP
Málalykill: 401

Efni: Frv. til laga um ríkisendurskoðanda og ríkisendurskoðun - 488. mál 143. lþ.

Ofangreint frumvarp barst Sambandi íslenskra sveitarfélaga til umsagnar með tölvubréfi frá nefndasviði Alþingis dags. 15. apríl sl. Um er að ræða heildarendurskoðun á gildandi lögum um Ríkisendurskoðun.

Almennt um þingmálið

Tilfni endurskoðunarinnar er lýst í greinargerð með frumvarpinu og er þar lögð áhersla á að styrkja þurfi eftirlit þingsins með framkvæmdavaldi ríkisins.

Taka ber undir að ástæða sé til þess að styrkja stofnanir Alþingis, þ.e. ríkisendurskoðun og umboðsmann, í þessu skyni. Samhliða ber einnig að styrkja sjálft löggjafarstarfið og aðbúnað þingnefnda. Að mati sambandsins hefur á umliðnum árum orðið jákvæð þróun í starfsemi þingnefnda þar sem þær hafa orðið sjálfstæðari. Þá ber mun meira á því nú en áður að nefndir neyti frumkvæðisréttar og flytji frumvörp og þingsályktunartillögur um málefni sem vakið hafa athygli þingsins eða komið í ljós þegar þingið rækir eftirlitshlutverk sitt.

Sambandið hefur hins vegar bent á að þessi háttur á löggjafarstarfi bjóði upp á tilteknar hættur, m.a. að áhrif frumvarpa á útgjöld ríkis og sveitarfélaga séu ekki metin með formlegum hætti. Mikilvægt er að tryggja, annaðhvort með aðkomu ráðuneyta, eða ráðningu sérfræðinga á nefndasviði Alþingis, að sömu kröfur séu gerðar til undirbúnings og gæða þingmála, hvort sem þau eru flutt af ráðherra, þingnefnd eða einstökum þingmönnum.

Vaxandi skilningur er á þessu viðfangsefni sbr. tillögu til þingsályktunar sem nú er til meðferðar hjá stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd (67. mál). Sambandið hvetur til þess að tillagan nái fram að ganga á yfirstandandi þingi.

Sá vandi að kostnaðaráhrif frumvarpa sé ekki metinn getur m.a. haft þýðingu fyrir starfsemi ríkisendurskoðunar, en stofnunin hefur í vaxandi mæli tekið afstöðu til þess við úttektir á ríkisstofnunum, hvort fjárveitingar standi undir lögbundnum verkefnum þeirra. Áriðandi er að ríkisendurskoðun verði ekki sett í þá stöðu að trúnaður stofnunarinnar við löggjafann litist af því hvaðan frumkvæðið kemur að þeim verkefnum sem eftirlitið beinist að, ef áhöld eru um hvort þau séu nægjanlega fjármögnuð.

Á það er einnig bent að eftirlit ríkisendurskoðunar hefur í auknum mæli beinst að því hvernig stjórnvöld framfylgja áætlunum sem gerðar hafa verið, sbr. niðurlag 6. gr. frv. Slíkar áætlanir hafa sjaldnast sömu stöðu og sett lög en geta verið ígildi reglugerða, sbr. meðal annars námskrár sem gefnar eru út fyrir skólastigin.



Þá hefur færst í vöxt að margvíslegar áætlanir séu settar fram sem þingsályktunartillögur, sbr. til dæmis framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks sem samþykkt var 2012. Hafa ber í huga hvað þessa áætlun varðar sérstaklega að ríkisendurskoðun gaf Alþingi ítarlega skýrslu í ágúst 2010 (*Þjónusta við fatlað fólk*). Skýrslan var unnin í aðdraganda yfirfærslu á málaflokknum frá ríki til sveitarfélaga og var m.a. reynt að leggja mat á það hvort þjónusta við fatlaða væri skilvirk og árangursrík og hvort hagkvæmara væri að ríki eða sveitarfélög veiti þjónustuna. Ekki reyndist þó unnt að komast að ákveðinni niðurstöðu í því efni.

Ríkisendurskoðun vinnur um þessar mundir að eftirfylgniskýrslu með umræddri skýrslu frá ágúst 2010 og mun þar að líkindum leggja mat á aðgerðir skv. framkvæmdaáætlun frá 2012. Mikilvægt er að þetta mat sé hlutlægt og auk annars byggt á því til hvaða útgjaldaauka hafi verið stofnað fyrir ríki og sveitarfélög með því að Alþingi samþykkti þær aðgerðir sem framkvæmdaáætlunin gerir ráð fyrir.

Um skoðunarheimildir ríkisendurskoðunar gagnvart sveitarfélögum

Þegar málefni Sveitarfélagsins Álftaness voru til umfjöllunar í kjölfar efnahagskreppunnar, var þeirri spurningu velt upp hvort ráðuneyti sveitarstjórnarmála gæti leitað eftir aðstoð ríkisendurskoðunar við að rannsaka og greina fjárhagslega stöðu sveitarfélaga sem og lögmæti fjárhagslegra ákvarðana þeirra.

Svarið við þessari spurningu var að sveitarfélögin sem slík heyrðu ekki undir eftirlitshlutverk stofnunarinnar, en að tilteknir þættir í fjárreiðum þeirra gætu komið til skoðunar í tengslum við hlutverk ríkisendurskoðunar sem endurskoðanda Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga (JS).

Þá geti ríkisvaldið sett sveitarfélögum í fjárhagskröggum skilyrði fyrir björgunarframlögum og í því sambandi kallað eftir athugunum og rannsóknum á fjárhag þeirra fyrir tilstilli eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga (EFS) og eftir atvikum JS. Ríkisendurskoðun geti þá, í ljósi síns lögbundna hlutverks, tekið að sér fjárhagsathuganir á grundvelli samnings við hlutaðeigandi aðila.

Eins og lesa má um í skýrslu ríkisendurskoðunar frá júlí 2010 (*Athugun á fjárhagsstöðu Sveitarfélagsins Álftaness*) lá að baki þeirri rannsókn ákveðið samkomulag sem sveitarfélagið gerði við EFS í desember 2009. Þá var gerður samningur milli ríkisendurskoðunar og samgöngu- og sveitarstjórnar-ráðuneytis og EFS um að stofnunin skuli meta „hvaða einstakar ákvarðanir stjórnenda hafi leitt sveitarfélagið í þá fjárhagslegu stöðu sem það er nú í, hvort umræddar ákvarðanir hafi verið í samræmi við ákvæði sveitarstjórnar-laga og hvort upplýsingaskyldu hafi verið sinnt með lögmætum hætti.“

Ofangreind afmörkum á skoðunarheimildum stofnunarinnar virðist vera í samræmi við það sem tíðkast í nágrannalöndum, sbr. að danska ríkisendurskoðunin hefur einungis aðgang að bókum sveitarfélaga að því marki sem ríkið lætur í té sérstök framlög til einstakra verkefna eða endurgreiðir sveitarfélögum útgjöld þeirra með beinum hætti.



Þegar um er að ræða stærri rannsóknir sem taka til heilla málefnasviða virðast Danir miða við að samkomulag sé gert milli ríkisendurskoðunar og hluteigandi sveitarfélaga um þátttöku þeirra í rannsókninni. Sjá nánar meðf. minnisblað.

Í Danmörku er fjárhagslegri jöfnun milli sveitarfélaga náð fram með almennum framlögum til rekstrar þeirra (bloktilskud). Danska ríkisendurskoðunin fer í gegnum útreikning og útgreiðslu ráðuneyta á þessum framlögum en það hvernig sveitarfélögin verja framlaginu fellur ekki undir skoðunarheimildir ríkisendurskoðunar.

Hliðstæð nálgun hefur verið við lýði hérlendis sbr. skýrslu sem ríkisendurskoðun hefur nýlega (mars 2014) skilað Alþingi um það efni. Í skýrslunni vekur stofnunin þó athygli þingsins á því að heildarendurskoðun regluverks JS standi yfir. Meðal þess sem þar hefur verið rætt er að ríkisendurskoðun fái aukið hlutverk við endurskoðun á fjármálum og stjórnábyrgð sveitarfélaga sem m.a. nái til eftirlits með ráðstöfun þeirra fjármuna sem sveitarfélögin fá í sinn hlut við verkaskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga.

Sambandið hefur fyrir sitt leyti ekki tekið undir slíkar hugmyndir og talið að fremur eigi að leggja áherslu á skýrari verkferla við uppgjör á hluta sveitarfélaganna í staðgreiðslunni. Þar eigi ríkisendurskoðun að skrifa upp á að rétt sé að verki staðið við útreikning á skiptingu staðgreiðslu milli ríkis og sveitarfélaga.

Jafnframt hefur verið nefnt að styrkja beri þá endurskoðun sem fram fer á vettvangi sveitarstjórna. Enda þótt lög mæli ekki fyrir um skyldu til þess að viðhafa innri endurskoðun hafa sveitarfélög í auknum mæli tileinkað sér slíka aðferðafræði, m.a. Reykjavíkurborg og Kópavogsbær. Þá hafa sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu komið sér upp vísi að innri endurskoðun vegna þjónustu við fatlað fólk, að frumkvæði Hafnarfjarðarbæjar.

Athugasemdir við einstakar greinar

Um 3. gr.:

Eins og að framan er nefnt er það liður í úttektum ríkisendurskoðunar á ríkisstofnunum hvort fjárveitingar standi undir verkefnum þeirra. Nefna má í dæmaskyni nýlega skýrslu til Alþingis um Matvælastofnun (nóvember 2013) þar sem sú niðurstaða kemur fram að innleiðing nýrrar löggjafar hafi aukið umsvif og útgjöld MAST en að stofnunin hafi þó ekki fengið viðbótarfjárveitingar vegna þessa árin 2011 – 2013. Ennfremur segir:

Mikil fjölgun verkefna samhliða hagræðingarkröfu sem gerð hefur verið til Matvælastofnunar síðustu misseri hefur hamlað því að hún hafi getað sinnt lögbundnum verkefnum sínum með ásættanlegum hætti. Það hefur m.a. átt þátt í að draga úr trausti eftirlitsskyldra aðila og annarra hagsmunaaðila til hennar og skapa styr um starfsemina.

Umrædd fjölgun verkefna hefur snert sveitarfélögin með beinum hætti þar sem búfjárefnirit fluttist frá sveitarfélögum til MAST með setningu nýrra laga sem tóku gildi um síðustu áramót. Í lagasetningarferlinu var uppi töluverður



ágreiningur var uppi milli ríkis og sveitarfélaga um það hversu mikið fjármagn ætti að flytjast með þessum verkefnum og hélt sambandið því m.a. fram að ríkið hygðist senda sveitarfélögum reikninginn vegna nýrra verkefna í þjónustu við greinar landbúnaðarins.

Áríðandi er að lög um ríkisendurskoðun styðji stofnunina við að greina samhengi lögákveðinna verkefna og fjármögnunar þeirra. Af þeirri ástæðu leggur sambandið til að aftast í 1. mgr. 3. gr. frv. komi nýr málslíður svohljóðandi:

Eftirlit ríkisendurskoðanda beinist einnig að því að stofnanir ríkisins geti sinnt lögbundnum verkefnum sínum með forsvaranlegum hætti.

Um 4. gr.:

Í d-lið frumvarpsgreinarinnar er vísað til „þjónustusamninga sem gerðir eru við sveitarfélög“. Fram kemur í athugasemdum að um sé að ræða einföldun frá orðalagi gildandi laga sem taka til samninga um rekstrarverkefni sem fela í sér að sveitarfélög eða aðrir „annist lögboðna þjónustu er ríkissjóði ber að greiða fyrir“.

Að mati sambandsins getur slík einföldun á lagatexta reynst tvíbent í ljósi þess að um margskonar samninga er að ræða, sbr. m.a. umfjöllun um 40. gr. frv. til laga um opinber fjármál (508. mál yfirstandandi löggjafarþings) sem ætlað er að leysa af hólmi ákvæði gildandi 30. gr. fjárreiðulaga.

Tillaga í frv. um opinber fjármál tekur þannig til þriggja tegunda samninga: (1) um framkvæmdir, (2) um rekstur og (3) um afmörkuð verkefni. Þá eru fleiri tegundir samninga við lýði milli ríkis og sveitarfélaga og má þar nefna samstarfssamninga, þar sem ráðuneyti og sveitarfélög koma sameiginlega að því að þróa þjónustu sem ekki telst lögbundin. Nokkuð hefur borið á slíkum samningum um ákveðna þætti velferðarþjónustu til tiltekinna hópa notenda.

Þá má einnig nefna samninga um yfirfærslu verkefna frá ríki til sveitarfélaga. Samningar af því tagi byggjast að öllu jöfnu á sérstökum lagaheimildum sem mæla fyrir um að sveitarfélög verði í senn þjónustuveitendur og stjórnvöld í tilteknum málaflokki, sbr. m.a. málefni fatlaðs fólks.

Einungis hluti þeirra samninga sem hér eru nefndir verða felldir undir hugtakið „þjónustusamningur“ eins og það er almennt skilgreint. Því þarf 4. gr. frv. að greina nánar hvaða skoðunarheimildir ríkisendurskoðun eigi að hafa gagnvart ólíkum tegundum samninga, eða hvort meginreglan eigi að vera sú að stofnunin hafi heimild til þess að greina árangur af öllum samningum milli ríkis og sveitarfélaga.

Sambandið telur ýmislegt mæla með því að ríkisendurskoðun hafi tiltölulega rúmar heimildir í þessu tilliti og geti m.a. lagt mat á árangur af verkefnaflutningi milli ríkis og sveitarfélaga enda þótt verkefni séu fjármögnuð með útsvarshækkun hjá sveitarfélögum og snúi því ekki að nýtingu „ríkisfjár“ í eiginlegri merkingu.

Með sama hætti myndi skoðunarheimild ríkisendurskoðunar ná til samstarfssamninga um ólögfest verkefni og geta bætt úr misbresti sem iðulega



hefur orðið á því að formleg úttekt fari fram á slíkum samningum af hálfu ráðuneyta við lok samningstíma.

Um 6. gr.:

Í þessari grein er fjallað um stjórnýsluendurskoðun og felast í henni nokkur nýmæli frá gildandi lögum.

Tekið er af skarið um að stjórnýsluendurskoðun geti m.a. falið í sér tillögur að „skýrari ábyrgð“ sbr. lýsingu á hlutverki ríkisendurskoðanda í 3. gr. frv. Lýst er yfir sérstakri ánægju varðandi þessa tillögu enda hefur sambandið lagt áherslu á að greina óljós ábyrgðarskil á milli ríkis og sveitarfélaga, sérstaklega á sviði velferðarþjónustu. Hjálaga er yfirlit sem sambandið hefur tekið saman um það efni, stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd til upplýsingar.

Nýmæli er einnig að greinin vísar til nýtingar „ríkisfjár“ og er það gert til þess að undirstrika að ríkisendurskoðanda sé ætlað að hafa – í umboði Alþingis – eftirlit með fjárhagslegum hagsmunum ríkisins.

Eins og vikið er að hér á undan kann að þurfa að skilgreina hugtakið „ríkisfé“ í þessu samhengi auk þess sem áréttað er að stjórnýsluendurskoðun hlýtur eðli málsins samkvæmt að snúast um almannahagsmuni í víðum skilningi. Sérgreindir hagsmunir ríkisins, sem eigandi tiltekinna verðmæta svo sem jarða eða einkaréttarlegra félaga, geta verið af öðrum toga. Samkvæmt 44. gr. áðurnefnds frv. til laga um opinber fjármál, er eigendastefnu ríkisins m.a. ætlað að greina á milli sérgreindra hagsmuna og almannahagsmuna. Sú aðgreining myndi einnig eiga við um félög sem kunna að vera í sameign ríkis og sveitarfélaga.

Í lokamálslið greinarinnar kemur fram að stjórnýsluendurskoðun geti einnig tekið til mats á því hvernig stjórnvöld framfylgja áætlunum, lagafyrirmælum og skuldbindingum á sviði umhverfismála. Hér er um efnislega óbreytt ákvæði að ræða frá gildandi lögum, en vakin er athygli á því að tilvísun til „stjórnvalda“ getur valdið vafa um hvaða heimildir séu til þess að framkvæma umhverfisendurskoðun gagnvart sveitarfélögum. Leggur sambandið til orðalag: stjórnvalda ríkisins.

Í kjölfar tilkomu alþjóðlegra skuldbindinga á sviði umhverfismála hefur mátt merkja svipaða þróun í félagslegum skuldbindingum af ýmsu tagi, m.a. um aðgerðir gegn undirboðum á vinnumarkaði (social dumping). Sambandið telur rétt að löggjafinn taki afstöðu til þess hvort og þá að hvaða marki stjórnýsluendurskoðun eigi að meta frammistöðu gagnvart slíkum skuldbindingum.

Um 8. gr.:

Hér er um gjaldtökuheimild að ræða og felst nýmæli í 2. mgr. Í athugasemdum með greininni er m.a. vísað til fyrrgreindrar skýrslu um málefni Svf. Álfтанess sem ríkisendurskoðun mun hafa innheimt gjald fyrir.

Sambandið leggst út af fyrir sig ekki gegn 2. mgr. en varar við því að mun líklegur er að heimild af þessu tagi snerti málefni sveitarfélaga en ríkisaðila.



Af þeirri ástæðu er farið fram á að við málsliðinn bætist: samkvæmt samningi við hlutaðeigandi aðila.

Um 10. gr.:

Í 3. mgr. 10. gr. er skoðunarheimildum ríkisendurskoðunar gagnvart sveitarfélögum lýst með svipuðum hætti og í 2. mgr. 7. gr. gildandi laga.

Eins og áður er rakið hafa komið upp álitaefni um þessa lýsingu, m.a. gagnvart því fé sem rennur í gegnum Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Til nánari skýringar og með hliðsjón af danskri framkvæmd leggur sambandið til að 3. mgr. 10. gr. frv. fjalli einungis um reikningsskil sveitarfélaga og orðist svo:

Útreikningur á jöfnunarframlögum til sveitarfélaga fellur undir skoðunarheimildir ríkisendurskoðanda sem og hvernig staðið er að útgreiðslu þeirra og skilum ríkisins á öðrum tekjum sveitarfélaga. Ríkisendurskoðandi getur skoðað reikningsskil sveitarfélaga að því leyti sem þau varða sameiginlega starfsemi ríkis og sveitarfélaga, þar á meðal verkefni sem færð hafa verið milli stjórnsýslustiga.

Skoðunarheimildir gagnvart stofnunum og félögum sem ríkissjóður á hlut í komi síðan fram í 4. mgr.

Um 16. gr.:

Greinin lýsir upplýsingagjöf ríkisendurskoðunar en einskorðast við formleg viðbrögð við málum.

Stofnunin hefur á umliðnum árum bætt mjög óformlega upplýsingagjöf, m.a. með því að birta upplýsingar um málefni sem eru í vinnslu og hvenær niðurstaðna og skýrslna sé að vænta.

Upplýsingar af þessu tagi eru mjög gagnlegar fyrir margvíslega stefnumörkunarvinnu. Að mati sambandsins er ástæða til þess að setja inn stoð fyrir þessa upplýsingagjöf annað hvort í 16. gr. eða þeirri 18. þar sem tengja mætti saman starfsáætlun stofnunarinnar, þau verkefni sem unnið er að innan ársins og síðan greinargerð um þau í ársskýrslu.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Karl Björnsson
framkvæmdastjóri

Meðf.: Notat til Statsrevisorerne om adgangen til at foretage revision og regnskabs gennemgang samt udarbejde større undersøgelser på de regionale og kommunale regnskaber (des. 2008)

Yfirlit um grá svæði í verkaskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga á sviði velferðarþjónustu dags. 14. janúar 2014

Hvernig er hópnunum lýst?	Óljós ábyrgðarskil	Breytt framkvæmd	Breytt túlkun laga / reglna	Lagaskyldur ekki uppf.	Möguleg stærð hópsins *	Úrlausn / farvegur
Atvinnumál						
1. Virkir atvinnuleitendur sem misst hafa bótarétt hjá ATS		X			1.000 - 2.000	Hludt. tr.gjalds
2. Atvinnuleitendur sem hafa ekki áunnið sér bótarétt hjá ATS				X	400 - 600	Fjárv. til VMST
3. Námsmenn sem eru á milli anna í námi		X			2.000 - 3.000	Lagabreyting
Málefni barna						
4. Börn á grunnskólaaldri með þörf fyrir þjónustu talmeinafræðings	X				50 - 100	Verksk. samkl.
5. Börn með þörf fyrir sérfræðiþjónustu í leik- og grunnskólum			X		1.000	Kostnaðarmat
6. Börn með fjölþættan vanda	X		X		15 - 30	Kostnaðarmat
7. Börn með ADHD-greiningu	X				500	Lagabreyting
8. Nemendur sem vilja skrá sig í framhaldsskólaáfangi				X	300	Fjárv. til framhsk.
Almannatryggingar og félagsleg aðstoð						
9. Öryrkjar sem verða fyrir búsetuskerðingum Tryggingastofnunar		X	X		300 - 500	Úttekt / greining
10. Umsækjendur um endurhæfingarlífeyri hjá TR	X				200 - 400	Úttekt / greining
Heilbrigðisþjónusta						
11. Sjúklingar með langtíma heilbrigðisvanda	X				300 - 500	Breytt örorkumat
12. Utangarðsfólk og einstaklingar með fiknsjúkdóma	X				300 - 500	Flokkun úrræða
13. Notendur heimahjúkrunar	X					
Málefni aldraðs fólks						
14. Notendur hjúkrunarheimila sem daggjöld eru greidd fyrir		X			[ath]	Endursk. daggjalda
15. Notendur dagvista fyrir aldraða	X				50 - 100	Endursk. framkv.
16. Ferðaþjónusta fyrir íbúa hjúkrunarheimila	X				30 - 50	Lagabreyting
Málefni fatlaðs fólks						
17. Notendur táknaáhrifstúlkunar	X				300	Lagabreytingar
18. Fatlað fólk sem úrskurðað hefur verið til öryggisgæslu	X				10	Verkask. samkl.
19. Notendur með fjölþætta þjónustu og NPA-samning	X				30 - 50	Tilmæli VFRN
20. Einstaklingar á vistunardeildum Landspítala	X				10	Endurmat MF
Aðrir hópar						
21. Innflytjendur	X				500 - 1.000	Kostnaðarmat
22. Almennir notendur heilbrigðisþjónustu (lyfja, tannlækninga o.fl.)		X			[ath]	Úttekt / greining
23. Viðtakendur fjárhagsaðstoðar sem veitt er á biðtíma	X	X			100 - 300	Lagabreyting
24. Fangar í afplánun sem sækja um fjárhagsaðstoð lögheimilissvf.	X				25 - 50	Lagabreyting

* Þ.e. hve stór er sá hópur sem mögulega lendir í því að upplifa ábyrgðarskil / grá svæði á hverjum tíma. FYRIRVARI er á þessum tölum sem i fæstum tilvikum byggja á greiningu.





Yfirlit um grá svæði í verkaskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga á sviði velferðarþjónustu

14. janúar 2014

1401029SA
Málalykill: 096

Á fundi stjórnar sambandsins þann 25. október 2013, var fjallað um þróun samskipta ríkis og sveitarfélaga á sviði velferðarmála, sérstaklega þar sem verksvið skarast og grá svæði hafa myndast í verkefnum félagsþjónustunnar. Umfjöllun stjórnar byggðist á fundargerð félagsþjónustunefndar sambandsins frá 9. október þar sem fulltrúi Reykjavíkurborgar hafði frumkvæði að umræðu um þetta efni.

Stjórn sambandsins fól lögfræði- og velferðarsviði að taka saman minnisblað um málið. Minnisblaðið var lagt fram á fundi samstarfsnefndar ríkis og sveitarfélaga (Jónsmessunefndar) 11. nóvember 2013 þar sem samþykkt var að innanríkisráðuneytið, fyrir hönd stjórnarráðsins, kæmi að málinu eftir því sem við gæti átt.

Fundargerð Jónsmessunefndar var lögð fram á fundi stjórnar sambandsins þann 22. nóvember 2013, ásamt minnisblaði lögfræði- og velferðarsviðs. Í framhaldi af fundinum var ákveðið að gera minnisblaðið að lifandi yfirliti um stöðuna í verkaskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga á sviði velferðarþjónustu þar sem framvinda mála og ný atriði væru færð inn eftir því sem tilefni væri til.

Atvinnumál

1. Virkir atvinnuleitendur sem misst hafa bótarétt hjá ATS

Um langt árabil var sú regla í lögum um atvinnuleysistryggingar að sá sem var tryggður samkvæmt lögnum gæti fengið samfelld greiddar atvinnuleysisbætur í fimm ár. Þessari reglu var breytt um mitt ár 2006 þannig að tímabilið var stýtt í þrjú ár. Breytingin var m.a. studd þeim rökum að atvinnuleysi væri í lágmarki og ekki þörf fyrir svo langt tímabil.

Af alkunnum ástæðum var tímabilið lengt til bráðabirgða í fjögur ár á árinu 2009 en þar var um tímabundið ástand að ræða sem ekki náði að festa sig í sessi. Af hálfu sambandsins var því haldið fram að fyllsta ástæða væri til þess að bótatímabilið yrði í það minnsta fært varanlega til þess horfs sem var fyrir kreppu. Þau rök mættu hins vegar ekki skilningi ríkisins og því er þriggja ára bótatímabil sú regla sem atvinnuleitendur þurfa að búa við. Það gerir hins augljóslega að verkum að sístækkandi hópur virkra atvinnuleitenda sækir um fjárhagsaðstoð til framfærslu hjá sveitarfélögunum.

Ríkið hefur tekið ábyrgð á þessum hópi upp að vissu marki með þátttöku í átaksverkefnum (Liðstyrkur og Atvinnutorg) og undirbúningi samninga um að Vinnumálastofnun (VMST) veiti atvinnuleitendum á fjárhagsaðstoð þjónustu. Þessar aðgerðir eru hins vegar tímabundnar og ná til takmarkaðs hóps atvinnuleitenda, þar sem öllum sveitarfélögum hefur ekki staðið til boða að fara í

samstarf við VMST um Atvinnutorg. Er það áhyggjuefni þar sem batinn á almennum vinnumarkaði hefur reynst mjög hægur.

Telja verður óeðlilegt að ríkið takmarki ábyrgð sína á þessum hópi við þátttöku í átaksverkefnum og samningum sem háðir eru fjármögnun úr ATS. Sambandið hefur ítrekað bent á að tryggja verði sveitarfélögum fjármögnun á þjónustu við þennan hóp með hlutdeild í tryggingargjaldi, sem verði við lýði þar til atvinnuástand hefur náð því marki sem var á árunum fyrir hrun. Hafa tillögur verið settar fram í þá veru.

2. Atvinnuleitendur sem hafa ekki áunnið sér bótarétt hjá ATS

Það er meginregla laga nr. 55/2006, um vinnumarkaðsaðgerðir, að allir eigi rétt á vinnumarkaðsaðgerðum, þar á meðal vinnumiðlun og þátttöku í vinnumarkaðsúrræðum óháð því úr hvaða greiðslukerfi þeir fá sína framfærslu.

Framkvæmdin hefur hins vegar verið sú allt frá gildistöku laganna að nánast öll regluleg starfsemi VMST, þ.m.t. vinnumarkaðsúrræði, er fjármögnuð úr ATS. Af ákvæðum 62. gr. laga nr. 54/2006, um atvinnuleysistryggingar leiðir að þessi fjármögnun sjóðsins skuli einungis vera fyrir þá sem eru tryggtir innan atvinnuleysistryggingakerfisins.

Með því að standa ekki við skyldur um sjálfstæða fjármögnun VMST af fjárlögum hefur ríkið vikist undan ábyrgð á þeim stóra hópi atvinnuleitenda sem af einhverjum ástæðum hefur ekki áunnið sér bótarétt hjá ATS eða langt er um liðið síðan bótaréttur var fyrir hendi. Minnt er á að fatlaðir og öryrkjar eru sérstaklega fjölmennir í þessum hópi og að þeir eiga rétt til aðstoðar VMST við leit að atvinnu sem hæfir færni þeirra og starfsgetu.

Sambandið hefur lagt áherslu á að VMST fái fjárveitingar til þess að standa undir þessum skyldum, sbr. liði 3.9.5. og 3.9.6 í stefnumörkun sambandsins, og að samningar verði gerðir við sveitarfélög um þjónustu við þennan hóp atvinnuleitenda.

3. Námsmenn sem eru á milli anna í námi

Með lagabreytingu um áramótin 2009 / 2010 voru námsmenn sviptir bótarétti úr ATS. Áhrif breytingarinnar voru milduð tímabundið með átaksverkefnum en greinilega má sjá af tölum frá sveitarfélögum að stór og sístækkandi hluti þessa námsmannahóps sækir um fjárhagsaðstoð til þess að brúa bilið í sumarleyfum, milli námsanna eða þegar farið er á milli skólastiga. Sem dæmi má nefna að árvisst kemur fram sveifla í fjölda þeirra sem fá fjárhagsaðstoð til framfærslu í Reykjavíkurborg, þannig að notendur eru 20% fleiri yfir sumarmánuðina en annars.

Sambandið varaði á sínum tíma mjög við¹ því að umrædd breyting myndi hafa þessi áhrif og í reynd væri verið að ýta vanda hópsins til frambúðar yfir á sveitarfélögin.

¹ Sjá umsögn sambandsins: <http://www.althingi.is/pdf/erindi/?lthing=138&dbnr=663>.

Málefni barna

4. Börn á grunnskólaaldri með þörf fyrir þjónustu talmeinafræðings

Allt frá yfirfærslu grunnskóla til sveitarfélaga árið 1996 hafa mál barna sem þurfa á þjálfun talmeinafræðings að halda verið óleyst milli ríkis og sveitarfélaga. Á grundvelli reglugerðar um sérfræðiþjónustu sveitarfélaga er það verkefni sveitarfélaga að sjá um frumgreiningu, ráðgjöf og eftirfylgni með greiningu en að meðferð og þjálfun sé verkefni þjónustukerfa ríkisins (einkum heilbrigðisþjónustunnar).

Þrátt fyrir þessa forsendu hefur heilbrigðisráðuneytið (síðar velferðarráðuneytið) ekki viljað fallast á að verkaskiptingin sé með þessum hætti. Í rammSAMningi Sjúkratrygginga Íslands (SÍ) við talmeinafræðinga frá árinu 2004 var sett inn ákvæði um að barn á aldrinum 7-15 ára fái ekki sömu fyrirgreiðslu hjá SÍ og aðrir fyrr en eftir að hafa fengið þjálfun í 18 skipti hjá talmeinafræðingi sveitarfélags. Þessi samningur var gerður tvíhliða milli ríkis og fagstéttarinnar þar sem kveðið er á um ábyrgð þriðja aðila, þ.e. sveitarfélaga. Að mati sambandsins eru þetta forkastanleg vinnubrögð.

Viðræður hafa staðið um málið svo árum skiptir og þar hefur komið fram að fulltrúar velferðarráðuneytis telji að þar sem mörg sveitarfélög hafa brugðist við þessari ófremdarstöðu með því að greiða talþjálfun fyrir börn á grunnskólaaldri – umfram lagaskyldu – sé kominn á vísir að fyrirkomulagi sem ráðuneytið kýs að festa í sessi.

Úrskurðarnefnd almannatrygginga viðurkennir hins vegar ekki þessa afstöðu ríkisins og felldi úrskurð þann 3. október 2012 þess efnis að SÍ skuli afgreiða beiðnir um greiðsluþátttöku vegna talþjálfunar grunnskólabarna á meðan ekki hefur fundist lausn í deilunni milli ríkis og sveitarfélaga. SÍ hefur brugðist við ástandinu með því að krefja foreldra þessara barna um yfirlýsingu sveitarfélags þess efnis að það hafi uppfyllt skyldur sínar skv. reglugerð um sérfræðiþjónustu sveitarfélaga og veiti ekki frekari úrræði.

Sambandið er verulega ósátt við að SÍ velti ágreiningnum þannig yfir á foreldra í stað þess að leysa vandann með samningaviðræðum um verkaskiptingu. Ástandið er engum til sóma og því er velferðarráðuneytið hvatt til þess að taka af skarið um lausn eins og til stóð.

5. Börn með þörf fyrir sérfræðiþjónustu í leik- og grunnskólum

Reykjavíkurborg hefur bent á að þess sjáist víða staður í þjónustu við reykvísk börn að ríkisstofnanir hafi sem viðbrögð við niðurskurði og hagræðingarkröfu, þrengt skilgreiningar sínar varðandi sérfræðilegar þjónustuskilyður.

Við setningu reglugerðar nr. 584/2010, um sérfræðiþjónustu sveitarfélaga við leik- og grunnskóla, fór fram kostnaðarmat á áhrifum reglugerðarinnar. Matið byggðist á viðtekinni verkaskiptingu milli sveitarfélaga og stofnana ríkisins, þ.e. GRR, BUGL, Proska- og hegðunarstöðvar (PHS) og heilsugæslunnar.

Í matinu var komist að þeirri niðurstöðu að kostnaðarauki sveitarfélaga vegna reglugerðarinnar væri einkum vegna aukinnar skyldu við eftirfylgni að lokinni upphafsathugun, greiningu og ráðgjöf og að sá þáttur gæti numið 200 m.kr. á ári á landsvísu. Þetta mat byggðist á því að sérfræðipjónusta skóla kæmi að frumgreiningu upp að ákveðnu marki (vegna námsvanda) en að öll nánari greiningarvinna væri á ábyrgð ríkisstofnana, sbr. einkum 4. gr. laga nr. 83/2003, um Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins.²

Frá 2010 hefur hins vegar mátt sjá greinilega þróun í þá átt að heilsugæslan hafi skilgreint sig frá vinnslu þessara mála og vísi nú á sérfræðipjónustu skóla.³ Á sama tíma gera GRR og BUGL, meiri kröfur til efnis frumgreininga sem berast með tilvísunum, m.a. að þroskamat fylgi. Með þessu móti er greiningarvinna í málum barna í auknum mæli færð yfir til sveitarfélaga.⁴

Í áður nefndu kostnaðarmati var það sameiginleg niðurstaða sambandsins og MMRN að ástæða væri til að fylgjast áfram með þróun kostnaðar við framkvæmd reglugerðarinnar. Virðist komið á daginn að sú niðurstaða hafi átt við rök að styðjast.

6. Börn með fjölþættan vanda

Nokkur sveitarfélög hafa vakið athygli sambandsins á því að fámennur hópur barna með alvarlegar þroska- og geðraskanir og fjölskyldur þeirra sé í mikilli þörf fyrir öfluga, samþætta og þverfaglega þjónustu þvert á ríki og sveitarfélög.

Staðan er hins vegar sú að starfsmenn sveitarfélaganna upplifa að bæði Barnaverndarstofa og BUGL skilgreini sig frá verkefninu sem þýðir að sveitarfélögin sem sinna nærþjónustu sitja ein að því að byggja upp viðeigandi úrræði fyrir einstök börn. Þetta gildir bæði um faglega og fjárhagslega úrlausn mála.

Sambandið hefur vakið athygli velferðarráðherra á því að það er upplifun starfsmanna félagsþjónustu sveitarfélaganna að um ákveðna stefnubreytingu sé að ræða hjá Barnaverndarstofu, en áður fyrr hafi verið umtalsvert auðveldara að fá Barnaverndarstofu að borðinu í slíkum málum. Hvort þessi stefnubreyting tengist fjárskorti eða nýrri faglegri afstöðu skal ekki tekin afstaða til hér. Hins vegar er ljóst að reynslumiklir barnaverndarstarfsmenn eru á einu máli um breytta afstöðu og minni aðkomu Barnaverndarstofu að lausn erfiðra mála barna með fjölþættan vanda. Þess í stað er sveitarfélögum sagt að þau verði sjálf að koma upp úrræði fyrir slík tilfelli.

Hvað varðar ábyrgðarskilin milli ríkis og sveitarfélaga gagnvart þessum fámenna hópi barna með fjölþættan vanda hefur sambandið lagt áherslu á eftirfarandi atriði:

² Sbr. minnisblað LVS til skólastjóra og formanna skólanefnda dags. 23. mars 2011.

³ Sbr. tölvupóst PHS til sveitarfélaga dags. 4. janúar 2011.

⁴ Sbr. skýrslu vinnuhóps um sérfræðipjónustu og þjónustu við börn með sérþarfir í leik- og grunnskólum Mosfellsbæjar, lögð fyrir fund fræðslunefndar 3. júlí 2012.

Börn með fjölþættan vanda eru ekki endilega fötluð. Jafnframt er þó mikilvægt að hafa í huga að fötluð börn eiga sama rétt og önnur börn á því að njóta þjónustu heilbrigðiskerfisins og barnaverndaryfirvalda. Það felst þannig í raun mismunun í því að synja þessum börnum um úrræði sem stæðu ófötluðum börnum til boða, sem líklega fer í bága við alþjóðlegar skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist í málefnum barna og fatlaðs fólks.

Sveitarfélög hafa tekið á sig auknar byrðar hvað varðar geðheilbrigisþjónustu fyrir börn og unglinga, enda á tíðum erfitt fyrir ábyrgðaraðila nærþjónustu að víkja sér undan ákalli foreldra um viðbrögð þegar börn eiga í alvarlegum fjölþættum vanda vegna þroskafráviks og geðraskana. Þjónusta GRR og BUGL á að svara þörfum þessa hóps en aðgengi þangað er áberandi þrengra nú en áður var.⁵

Sveitarfélögin hafa þannig tekið á sig ábyrgð umfram lagaskyldu í þeim málum sem hér um ræðir en þau hafa kallað eftir aðkomu ríkisins að málum enda má ljóst vera að ekki verður búið lengur við óbreytt ástand. Kallað er eftir aðkomu bæði Barnaverndarstofu og BUGL með sína fagþekkingu á geðheilbrigðismálum og fjárhagslegri aðkomu ríkisins, í samræmi við lagaskyldu Barnaverndarstofu.

Í framhaldinu skipaði þáverandi velferðarráðherra starfshóp sem var ætlað að samhæfa þjónustu ríkis og sveitarfélaga við börn sem eiga við alvarlegar þroska- og geðraskanir að etja. Hópurinn skilað nýlega af sér tillögum um efnið. Meginniðurstaða nefndarinnar er sú að þjónusta við börnin og umsjón með henni eigi heima innan kerfis málefna fatlaðs fólks og félagsþjónustu sveitarfélaga enda verði sett til þess sértilgreint fjármagn, þar sem þessi hópur var ekki inni í yfirfærslu málefna fatlaðs fólks til sveitarfélaganna.

7. Börn með ADHD-greiningu

Samstarfsverkefni hefur verið við lýði um árabíl, þar sem ríki, sveitarfélög og fleiri aðilar hafa sameinast um úrbætur í stöðu barna með ADHD-greiningu. Grundvöllur starfsins er skýrsla frá árinu 2008 um þetta efni þar sem lýst er þeirri stöðu að margir framkvæmdaáðilar komi að einstökum þjónustuþáttum.⁶ Tillögur skýrslunnar hafa verið útfærðar í samstarfssamningum þar sem ráðuneyti hafa lagt fram fé til þess að standa undir verkefnum. Er það í samræmi við þá forsendu að það sé ekki lögbundin skylda sveitarfélaga að sjá um þjónustu við ADHD-hópinn.

⁵ Þetta kom skýrt fram í heimsóknnum samninganefndar SNS í fimm grunnskóla á höfuðborgarsvæðinu í febrúar 2013. Tilgangur fundanna var m.a. að kynna innviðum íslensks skólastarfs og fá fram sjónarmið stjórnenda um daglegt starf innan veggja grunnskólans og starfsumhverfi kennara. Eru skólastjórnendur á einu máli um að forgangsverkefni í íslensku skólastarfi sé að taka á þeim heilbrigðisvanda sem grunnskólinn hafi tekið upp á sína arma. Er bent á skort á úrræðum við nemendur með hegðunar- og tilfinningavanda og þá sérstaklega geðrænan vanda og að erfitt sé að fá þjónustu frá þeim aðilum sem standa utan skólans og eiga að vera í bakhópi eins og GRR, BUGL og barnaverndaryfirvöld. Var t.d. bent á að bráðaþjónusta sé veitt á göngudeild BUGL en þar er oft yfirflæði þannig að upp hefur komið að deildin er orðin yfirfull um hádegi og getur ekki tekið við fleiri neyðartilvikum né veitt ráðgjöf þann daginn eða yfir lengri tímabil.

⁶ <http://www.velferðarraduneyti.is/media/acrobat-skjol/ADHDskýrslaApril2008.pdf>.

Framlög ráðuneyta til þessara verkefna fara nú ört lækkandi og vekur það upp þá spurningu hvernig bregðast eigi við. Af hálfu sveitarfélaganna hefur verið bent á að foreldrar barna í þessum hópi hafi byggt upp ríkar væntingar um þjónustu sveitarfélaga sem nauðsynlegt sé að standa við. Sveitarfélögin geti hins vegar ekki tekið að sér að bæta upp samdrátt í framlögum ríkisins.

Að mati sambandsins er áriðandi að samstarfs- og reynsluverkefni af þessu tagi, þ.e. þegar ríki og sveitarfélög taka höndum saman um að móta nýja þjónustu, séu tekin formlega út og metið hvort eðlilegt og réttmætt sé að gera umrædda þjónustu að lögbundinni skyldu sveitarfélaga. Verði niðurstaðan sú verði samhliða frumvarpi framkvæmt kostnaðarmat sem endurspeglir raunverulegan kostnað sveitarfélaga af því að taka þjónustupáttinn alfarið yfir.

Sú staða er hins vegar óásættanleg að verkefnum sé ýtt yfir á sveitarfélög og þau skilin þar eftir þegar og ef ríkið kýs að draga sig út úr tímabundnum samstarfssamningum.⁷

8. Nemendur sem vilja skrá sig í framhaldsskólaáfangi

Samkvæmt 26. grein laga um grunnskóla nr. 81/2008 eiga grunnskólanemendur „...rétt á að stunda nám í einstökum námsgreinum á framhaldsskólastigi meðan þeir eru í grunnskóla ... Skólastjóri í grunnskóla veitir nemanda heimild til slíks náms utan ...“. Mikill fjöldi nemenda nýtti sér þennan möguleika fyrir efnahagshrunið en við niðurskurð fjárframlaga til framhaldsskóla var lokað á þennan lögbundna rétt grunnskólanemenda.

Á grundvelli beiðni allsherjar- og menntamálanefndar var samráðshópi um innritun í framhaldsskóla falið að gera samantekt á námi grunnskólanemenda á framhaldsskólastigi og skila tillögum að reglum á framkvæmd þess til mennta- og menningarmálaráðherra. Skýrslan er dagsett 27. mars 2012. Þar er lagt til að að þessi leið verði gerð fær að nýju til þess að auka á þá samfellu og flæði milli skólastiga sem ný menntalög leggja til grundvallar. Að því var stefnt að fjármagn til þess kæmi inn í fjárlögin fyrir 2013. Af því varð ekki og núverandi menntamálaráðherra hefur kveðið uppúr með það að fjárveiting fari ekki inn í fjárlög fyrir 2014.

Það sem gerst hefur, eins og í svo mörgum málum öðrum, er að einstaka sveitarfélög, í samstarfi við framhaldsskóla á svæðinu, hafa séð til þess að þeir grunnskólanemendur sem uppfylla skilyrði komist í framhaldsskólaáfangi á kostnað foreldra og sveitarfélags. Hætt er við að ríkið ákveði, sbr. þróunina í talþjálfunarmálum grunnskólabarna, að við þetta fari að „skapast hefð“, þ.e. að sveitarfélög hafi tekið að sér að sinna þessu verkefni ríkisins og frekari fjármunir fari ekki frá ríkinu til þess. Það verður ekki við það unað að ríkið geti valið að gera einstök lagaákvæði óvirk sem svo óhjákvæmilega leiði til kostnaðarauka

⁷ Hliðstæð staða er uppi varðandi lengda viðveru fyrir fötluð börn í grunnskóla og fatlaða framhaldsskólanema. Í samningum sem gerðir voru um það verkefni er ákvæði um að tekin verði afstaða til þess hvort þessi þjónustupáttur verði lögbundinn sem hluti af félagsþjónustu sveitarfélaga.

sveitarfélaga sem reyna að viðhalda tilteknu þjónustustigi gagnvart íbúum sínum. Framhaldsskólinn er ekki á rekstrarforræði sveitarfélaga ennþá.

Almannatryggingar og félagsleg aðstoð

9. Öryrkjar sem verða fyrir búsetuskerðingum Tryggingastofnunar

Frá árinu 2008 hefur fjölgað mjög í hópi öryrkja sem fá skertar greiðslur frá TR á grundvelli reglna um að horft sé til búsetu erlendis á tímabilinu fram að örorkuatburði við ákvörðun lífeyris- og bótafjárhæða.

Samkvæmt fyrirbyggjandi tölum má sjá að öryrkjum, búsettum hér á landi, sem sæta búsetuskerðingu fjölgaði úr 402 í 686 frá árinu 2009 til 2012.⁸ Fjöldunin nemur um 70% og benda bráðabirgðatölur fyrir yfirstandandi ár til þess að þróunin hafi haldið áfram. Ljóst er að þessir einstaklingar búa við skertar greiðslur ævilangt enda gilda sambærilegar reglur einnig um ellilífeyrisþega, þannig að hlutfallslega skertur ellilífeyrir tekur við af hlutfallslega skertum örorkulífeyri við 67 ára aldur.⁹

Umræddar búsetuskerðingar eru rökstuddar með því að þeir sem búsettir hafi verið erlendis geti sótt hlutfallslegar bætur (vegna örorku eða elli) til fyrra búsetulands. Fram kemur hins vegar í fyrrgreindu svari velferðarráðherra á Alþingi að 579 einstaklingar af þeim 686 sem fá greiddan hlutfallslegan lífeyri hafi gefið TR þær upplýsingar að þeir fengju engan lífeyri frá fyrra búsetulandi. Hlutfallið er 85%.

Þá liggur fyrir að á umræddu tímabili hefur framkvæmd TR varðandi búsetuskerðingar öryrkja margsinnis verið breytt og m.a. þannig að skerðing nær nú einnig til sérstakrar uppbótar á lífeyri vegna framfærslu, en sú uppbót er veitt ef sýnt þykir að bótaþegi geti ekki framfleytt sér án þess. Vekur sérstaka athygli að í málum sem varða skerðingar er jafnan vísað til þess af hálfu TR að félagsþjónusta sveitarfélaga sé „grunnöryggisnet þjóðfélagsins“ og eigi að taka við tilvikum þar sem greiðslur TR eru skertar þrátt fyrir að heildartekjur einstaklings séu sannanlega lægri en sem nemur framfærsluviðmiði almannatryggingalaga.

Sambandið hefur lýst sig algerlega ósammála þessari framkvæmd og bent á að lögum samkvæmt sé fjárhagsaðstoð sveitarfélaga ætlað að vera tímabundin neyðarráðstöfun. Engin lagastoð sé fyrir því að breyta hlutverki félagsþjónustu sveitarfélaga þannig að hún standi undir framfærslu einstaklinga og fjölskyldna um áratugaskeið eða ævina á enda.

Úrskurðarnefnd almannatrygginga hefur ítrekað komist að þeirri niðurstöðu að breytt réttarframkvæmd TR varðandi búsetuskerðingar eftir 2008 fái ekki beina stoð í lögum um almannatryggingar og því hefur ákvörðunum stofnunarinnar þar

⁸ Svar VFRH við spurningu nr. 1: <http://www.althingi.is/alttext/141/s/1266.html>.

⁹ Ellilífeyrisþegum sem sæta búsetuskerðingum hefur fjölgað lítillega á árabilinu 2008 til 2012 en hlutfall skerðinga innan hópsins er til muna lægra en hjá öryrkjum.

að lútandi verið hnekk. Með ólíkindum er hins vegar að TR hefur hunsað slíka niðurstöðu og borið við „misskilningi“ af hálfu æðra stjórnvalds.

Sambandið aflar nú upplýsinga um það hve margir af þeim sem sæta búsetuskerðingum hafi sótt um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga hér á landi. Þegar þær upplýsingar liggja fyrir mun verða óskað eftir fundi með stjórnendum TR og embættismönnum VFRN til þess að fara yfir málið.

10. Umsækiendur um endurhæfingarlífeyri hjá TR

Endurhæfingarlífeyrir er greiddur einstaklingum á aldrinum 18-67 ára þegar ekki er ljóst hver starfshæfni þeirra verður til frambúðar í kjölfar sjúkdóma eða slysa. Er meginskilyrði fyrir samþykki umsóknar að umsækjandi taki þátt í endurhæfingu með starfshæfni að markmiði.

Áður en til mats á endurhæfingarlífeyri kemur þarf umsækjandi að hafa lokið áunnum rétti sínum til veikindalauna frá atvinnurekanda, sjúkradagpeningum frá sjúkrasjóði stéttarfélags og eiga ekki rétt á atvinnuleysisbótum.

Endurhæfingarlífeyrir er almennt greiddur í allt að 18 mánuði en ef sérstakar ástæður eru fyrir hendi er hægt að lengja greiðslutímabilið um aðra 18 mánuði.

Þegar staðtölur TR eru skoðaðar vekur athygli að ívöld færri fengu greiddan endurhæfingarlífeyri í desember 2012 (1.235 manns) en var í desember 2009 (1.240 manns).¹⁰ Þá liggur fyrir að þann 1. nóvember sl. fengu 1.144 einstaklingar greiddan endurhæfingarlífeyri.¹¹ Er það nánast sami fjöldi og var í desember 2008 (1.137).

Fjöldi lífeyrisþega í þessum bótaflokki rokkar vissulega nokkuð milli ára og ársfjórðunga, en fyrirfram hefði mátt ætla að umtalsverður hluti þess hóps sem hefur verið að detta út af atvinnuleysisbótum á síðustu misserum myndi sækja um endurhæfingarlífeyri í ljósi þeirrar afar sterku fylgni sem er á milli langtímaatvinnuleysis og margvíslegs heilsubrests.

Sambandið telur að draga þurfi fram ástæður þess að (samþykktar) umsóknir um endurhæfingarlífeyri skuli ekki vera fleiri en raun ber vitni. Þá þarf einnig að greina hversu algengt er að greiðslutímabil sé lengt og hvort þörf sé á því að endurskoða almennt framkvæmd TR í þessum bótaflokki.

Meðal þess sem þar kemur til skoðunar er hvort meiri kröfur séu gerðar til starfsþjálfunaráætlana en áður. Séu auknar kröfur gerðar getur það leitt til þess að lengri bið verði eftir því að komast í starfsþjálfunarúrræði, sem aftur gerir það að verkum að einstaklingar fá greidda fjárhagsaðstoð lengur en áður var meðan beðið er eftir slíku úrræði.

¹⁰ http://www.tr.is/media/tolutidindi/Tolutidindi_3_13_tolublad.pdf.

¹¹ Tölvupóstur TR dags. 7. nóvember 2013.

Heilbrigðisþjónusta

11. Sjúklingar með langtíma heilbrigðisvanda

Fram kemur í gögnum sem Reykjavíkurborg hefur tekið saman að sífellt stærri hluti þeirra sem fær fjárhagsaðstoð til framfærslu er óvinnufær vegna sjúkdóms svo mánuðum og misserum skiptir. Leggja hlutaðeigandi einstaklingar fram vottorð þar að lútandi sem gefin eru út af heilbrigðiskerfinu. Algengt er að þessi vottorð lýsi geðsjúkdómum.

Ráðgjafar borgarinnar telja að stór hluti þessa hóps ætti að vera í örorkumatsferli enda sé það ekki hlutverk fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga að standa undir langtímaframfærslu þeirra sem ekki geta séð sér farborða vegna veikinda.

12. Notendur heimahjúkrunar

Forsvarsmenn félagsþjónustu hjá sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu hafa vakið máls á óljósum rétti einstaklinga til heimahjúkrunar. Er þar vísað til þess að stjórnvaldsákvæðanir hafi verið teknar innan heilsugæslunnar þar sem svo virðist sem einhliða endurskilgreining hafi farið fram á því hvað felist í þjónustubáttum heimahjúkrunar.

13. Utangarðsfólk og einstaklingar með frknisjúkdóma

Hér er um að ræða hóp sem er á gráu svæði milli heilbrigðisþjónustu og félagsþjónustu. Einstaklingar í hópnum eiga flestir sammerkt að hafa átt við langvarandi heilsufarsvanda að stríða og í mörgum tilvikum er til staðar löng saga meðferðar og endurhæfingar án þess að árangur hafi verið í samræmi við úrræði.

Að mati sambandsins breytir sú staðreynd hins vegar hvorki eðli vandans né þeirri verkaskiptingu sem fylgja ber. Því stingur mjög í augu að ríkið skuli í frv. til fjárlaga fyrir árið 2014 hætta framlagi til reksturs búsetuúrræða sem Reykjavíkurborg hefur staðið fyrir um árabíl í samvinnu við SÁÁ.

Leggja verður áherslu á að flokka úrræði samkvæmt því meginmarkmiði sem þeim er ætlað að þjóna. Meðferðarúrræði, þar sem fyrst og fremst er verið að fást við vímuefnasjúkdóma, þurfa að njóta afgerandi stuðnings og fjármögnunar frá heilbrigðisþjónustunni og endurhæfingarúrræðum jafnvel þótt notendur þjónustunnar hafi jafnframt greiningu um geðfötlun.

Komið hefur á daginn að í faglegu tilliti er mjög óheppilegt að flokka þessi úrræði sem sérhæfða félagsþjónustu fyrir fatlað fólk. Hins vegar bera sveitarfélög skyldu til þess að veita þessum einstaklingum stuðning við athafnir daglegs lífs og hæfingu sem fötlun þeirra kallar á.

Málefni aldraðs fólks

14. Notendur hjúkrunarheimila sem daggjöld eru greidd fyrir

Útreikningi á greiðslu daggjalda til margra hjúkrunarheimila er reglulega breytt að því er virðist til þess að laga daggjöldin að hagræðingarkröfu, sem frá 2009 hefur

verið umtalsverð á hverju ári. Af þessari ástæðu endurspeglar daggjöldin ekki raunverulegan kostnað af rekstri hjúkrunarheimila og má leiða að því rök að bilið milli daggjalda og kostnaðar fari sífellt stækkandi.

Allmörg hjúkrunarheimili eru rekin af sveitarfélögum, að hluta eða öllu leyti. Þá hafa önnur hjúkrunar- og dvalarheimili sent inn styrkbeiðnir til hlutaðeigandi sveitarstjórna til þess að mæta hallarekstri. Þar sem um mikilvæga nærþjónustu er að ræða hafa sveitarfélögin yfirleitt reynt eftir fremsta megni að koma til móts við slíkar beiðnir enda þótt aðstoðin feli í raun í sér niðurgreiðslu sveitarfélaga á öldrunarþjónustu.¹² Ljóst er á hinn bóginn að látlaus samdráttur í greiðslum ríkisins til þessara hjúkrunarheimila bitnar einnig á þeirri þjónustu sem veitt er.

Staða mála hefur fengið sérstaka greiningu á Suðurnesjum eins og rakið er í skýrslu frá því í ágúst 2013.¹³ Niðurstöður þeirrar skýrslu eru sláandi um það hvað fyrirbyggjandi kerfi byggist í ríkum mæli á geðþóttaákvörðunum, bæði hvað varðar daggjöld en ekki síður varðandi úthlutanir úr Framkvæmdasjóði aldraðra. Leiðir greiningin skýrt í ljós að Suðurnes (og Vestfirðir raunar einnig) hafa setið eftir í áherslum ríkisins á sviði öldrunarmála.

15. Notendur dagvista yngri en 67 ára

Af hálfu sambandsins hefur verið bent á skörun ákvæða, annars vegar í lögum nr. 125/1999, um málefni aldraðra, og hins vegar í lögum nr. 59/1992, um málefni fatlaðra. Af þessari skörun spretta margvísleg álitamál um hvaða áhrif aldursmarkið 67 ára hafi á þjónustu skv. hvorum lögum fyrir sig.

Eftir því sem næst verður komist hafa sveitarfélögin almennt beitt því viðmiði að tilkall til þjónustu sem notandi hefur fengið skv. lögum nr. 59/1992 falli ekki niður við 67 ára aldur, heldur sé rétt að veita notanda áfram þjónustu, að teknu tilliti til þeirrar þjónustu sem honum stendur til boða úr þjónustukerfi aldraðra. Hins vegar eigi notandi ekki tilkall til þjónustu skv. lögum nr. 59/1992 ef hann fatlast eftir að 67 ára aldri er náð.

Þessi viðmið byggjast á ákveðinni venju sem mun hafa verið við lýði á flestum svæðisskrifstofum ríkisins fram að yfirfærslunni 1. janúar 2011.

Að teknu tilliti til slíkra sjónarmiða skýtur það skökku við að mati sambandsins að snúi málið á hinn veginn skuli velferðarráðuneytið beita lögskýringu sem beinlínis hefur í för með sér að útiloka fatlað fólk yngra en 67 ára, frá því að njóta dagdvalar í þjónustu- og félagsmiðstöðvum aldraðra.¹⁴ Ber þessi afstaða með sér að skyldur sveitarfélaga skuli túlkaðar rúmt en skyldur ríkisins þröngt.

¹² Víða er um stórar fjárhæðir að ræða, sbr. það að Akureyrarbæ reiknast til að framlag hans til öldrunarþjónustu, umfram greiðslur frá ríkinu, nemi 254 m.kr. á árinu 2013.

¹³ *Garðvangur hjúkrunarheimili, greining og tillögur fyrir Sveitarfélagið Garð og Sandgerðisbæ*. Skýrsluhöfundur er Haraldur L. Haraldsson hagfræðingur.

¹⁴ Sbr. bréf velferðarráðuneytisins til Akureyrarbæjar, dags. 30. september 2013, þar sem synjað er beiðni um undanþágu vegna tveggja fatlaðra einstaklinga sem báðir eru 65 ára gamlir.

16. Ferðþjónusta fyrir íbúa hjúkrunarheimila

Samkvæmt kröfulýsingu velferðarráðuneytisins fyrir öldrunarþjónustu (útgáfa 2, dags. 24. janúar 2013) skal þjónustuaðili leitast við að gefa kost á ferðum út í samfélagið á eigin kostnað heimilismanna svo komið verði á móts við þarfir sem flestra til félagslegra samskipta og samveru. Ennfremur er kveðið á um skyldu hjúkrunarheimilis til að veita heimilismanni nauðsynlega sjúkraflutninga sem á meðal annars við um heimsóknir til sérfræðilækna og rannsóknir vegna meðferðar. Bera hjúkrunarheimili allan kostnað af þeim flutningi.

Í þessum þjónustubætti kemur fram grátt svæði í þeim tilvikum þar sem íbúi hjúkrunarheimilis er yngri en 67 ára, en jafnframt þegar íbúi hefur notið ferðþjónustu skv. reglum sem settar eru á grundvelli laga um málefni fatlaðs fólks.

Úrskurðarnefnd félagsþjónustu og húsnæðismála m.a. nefnt í úrskurðum sínum um ferðþjónustu fyrir fatlað fólk að lög um málefni fatlaðs fólks og lög um málefni aldraðra skarist að einhverju leyti.¹⁵ Nefndin tekur þó jafnframt fram að hvorki í lagaákvæðum um ferðþjónustu né lögskýringargögnum með þeim komi fram að það hafi verið ætlun löggjafans að undanskilja sérstaklega fatlað fólk sem býr á hjúkrunarheimili eða í þjónustu- og öryggisíbúð frá því að njóta ferðþjónustu.

Málefni fatlaðs fólks

17. Notendur táknmálstúlkunar

Í aðdraganda að setningu laga nr. 61/2011, um stöðu íslenskrar tungu og íslensks táknmáls, var tekist nokkuð á um það hvernig fjallað yrði í lögum um skyldur ríkis og sveitarfélaga gagnvart notendum táknmáls og táknmálstúlkunar.

Af hálfu sambandsins var gerð skýr krafa um að slíkar skyldur færu í gegnum kostnaðarmat gagnvart sveitarfélögum þar sem um afar viðamikil mál væri að ræða. Í því sambandi var á það benti hvaða kostnað skólar hefðu haft af túlkun í framhaldi af setningu nýrra menntalaga sumarið 2008.

Ekki var orðið við kröfu sambandsins og í kostnaðarmati fjármálaráðuneytis vegna ríkisstofnana var reynt að draga úr því að kveðið væri á um „rétt“ til aðstoðar, hvort sem um væri að ræða þá sem nota táknmál eða útlendinga sem ekki skilja íslensku. Lagt var upp með að frumvarpið fæli í sér „almenn stefnumið“ sem

¹⁵ Sjá tvo úrskurði sem kveðnir voru upp í júní 2013 og vörðuðu annars vegar Kópavogsbæ og hins vegar Vesturbyggð: http://www.urskurdir.is/Felagsmala/U_felags_hus/nr/6072 og http://www.urskurdir.is/Felagsmala/U_felags_hus/nr/6076. Í báðum málum var það niðurstaða úrskurðarnefndarinnar að ekki væri upplýst hvort og hvaða almennu þjónustu kærandi ætti rétt á skv. lögum um málefni aldraðra. Sveitarfélögin hefðu því ekki getað lagt mat á hvort þjónustubörf kæranda hafi verið meiri en svo að henni yrði fullnægt innan almennrar þjónustu, sbr. 7. gr. laga nr. 59/1992. Ákvarðanir Kópavogsbæjar og Vesturbyggðar voru því felldar úr gildi og vísað til nýrrar meðferðar hjá félagsþjónustunni.

útfærð yrðu í öðrum lögum á einstökum málavíðum, eins og um meðferð einkamála og sakamála, löggjöf um skólamál, lögum um félagsþjónustu og stjórnsýslulögum. Taldi ráðuneytið ekki ástæðu til að ætla að ákvæði frumvarpsins um réttindi til náms í íslensku og íslensku táknmáli og rétt til túlkajónustu fyrir þá sem ekki skilja íslensku þyrftu „beinlínis“ að hafa í för með sér breytingar á núverandi framkvæmd.

Þessar ályktanir reyndust hæpnar enda hafa engar tillögur komið fram eftir samþykkt lagana um nánari útfærslu í öðrum lögum. Lagasetningin hefur því skapað mjög óljós ábyrgðarskil í raun bæði fyrir ríki og sveitarfélög. Sveitarfélögin er þó undir munu meiri útgjaldaþrýstingi sökum þess að málaflokkur fatlaðs fólks er þeim megin hryggjar.

18. Fatlað fólk sem úrskurðað hefur verið til öryggisgæslu

Við yfirlærslu á málefnum fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga var skilgreint nákvæmlega hvaða þjónustubættir flyttust yfir.¹⁶ Eftir yfirlærsluna hafa hins vegar komið upp álitamál hvar faglegt og fjárhagslegt forræði liggja gagnvart fötluðu fólki sem ákveðið hefur verið að sæti öryggisgæslu. Sérstaklega er þá horft til þess hver skuli bera kostnað sem til fellur vegna fatlaðra einstaklinga sem eru sjálfum sér og öðrum hættulegir og sæta sérstakri meðferð af þeirri ástæðu.

Hér er ekki um marga einstaklinga að ræða, en kostnaður við gæslu og þjónustu er hins vegar mjög hár, jafnvel á bilinu 25 - 50 m.kr. á ári.

Sambandið hefur lýst þeirri skoðun að það falli ekki undir lögbundnar skyldur sveitarfélaga skv. lögum nr. 59/1992, að annast öryggisgæslu. Þá sé öryggisgæsla ekki nefnd meðal þátta sem fluttust til sveitarfélaga við yfirlærsluna. Bent er á að greina beri á milli þjónustu og réttargæslusjónarmiða, með því að þjónustu við fatlað fólk eigi að veita skv. meginreglum um sjálfstætt líf og sjálfsforræði einstaklingsins. Það samrýmist alls ekki þeim markmiðum að sveitarfélögum sé ætlað að beita og standa fjárhagslega undir úrræðum sem ákveðin eru á forsendum réttarvörslukerfisins.

Þar sem ákvörðun um öryggisgæslu á sér ætíð nokkurn aðdraganda er ljóst að reyna mun á nokkur tilvik á næstu misserum. Mikilvægt er að fjallað verði heildstætt um þessi tilvik og ákvarðanir teknar um hlutdeild réttarvörslukerfis ríkisins í öryggisgæslubættinum.

19. Notendur með fjölbætta þjónustu og NPA-samning

Í tengslum við yfirlærslu á málefnum fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga var sett á laggirnar reynsluverkefni um notendastýrða persónulega aðstoð (NPA). Hugmyndafræði verkefnisins var þróuð að verkefnisstjórn en velferðarráðuneytið gaf síðan út leiðbeinandi reglur til sveitarfélaga um innleiðinguna.¹⁷ Í reglunum er skýrlega gert ráð fyrir því að inn í samninga við notendur komi þjónustubættir sem

¹⁶ Sbr. 1. gr. heildarsamkomulags um yfirlærsluna frá 23. nóvember 2010:

<http://www.velferdarraduneyti.is/media/utgafa2010/SamkomulagTilfaerslaThjonustuFatladra.pdf>.

¹⁷ <http://www.velferdarraduneyti.is/npa/leidbeiningar-fyrir-sveitarfelog-um-npa/>.

ríkið ber ábyrgð á og sem NPA-þjónusta leysir af hólmi. Ríkisstofnanir komi þannig inn með kostnaðarhlutdeild í NPA-samningum.

Velferðarráðuneytið hefur margsinnis boðað að tilmæli yrðu gefin út til undirstofnana þess um að taka þátt í gerð NPA-samninga skv. ofangreindu. Þau tilmæli hafa hins vegar enn ekki litið dagsins ljós. Afleiðingin er m.a. sú að stofnanir ráðuneytisins (einkum heilsugæslan vegna heimahjúkrunar) líta fremur á gerð NPA-samninga sem tækifæri til þess að losna við kostnað af lögbundinni þjónustu við notendur. Í öðrum tilvikum kann afleiðingin að verða tvíverknaður þar sem ríkið er áfram að veita þjónustu sem NPA-samningur, fjármagnaður af sveitarfélögum, ætti að taka yfir.

NPA-samningar eru nú 55 talsins og heildarkostnaður vegna þeirra um 564 m.kr. á ári.¹⁸ Auk þess hafa beingreiðslusamningar allengi verið við lýði um fötlunarþjónustu sem eru mjög svipaðir NPA-samningum að uppbyggingu. Slíkir samningar eru nú 63 talsins hjá Reykjavíkurborg og er fjárhæð þeirra um 200 m.kr. á ári.

Ekki hefur farið fram greining á því hver hlutdeild stofnana ríkisins eigi með réttu að vera í gildandi samningum, en mikilvægt er að taka af skarið um tilmæli ráðuneytisins þar að lútandi til þess að verkefnið skili þeirri reynslu sem lagt var upp með.

20. Einstaklingar á vistunardeildum Landspítala

Þann 25. september 2013 var gerður samningur milli Landspítalans og Áss styrktarfélags um þjónustu við 10 fatlaða einstaklinga sem um langt árabil hafa búið á vistunardeildum spítalans í Kópavogi.

Samhliða var gerður húsaleigusamningur þar sem styrktarfélagið tekur á leigu húsnæðið.

Samningunum fylgir bókun af hálfu velferðarráðuneytisins þar sem fram kemur að þegar verði hafin vinna við það að íbúarnir flytjist úr núverandi húsnæði í framtíðaríbúðir sem fullnægi þeim skilyrðum sem fram koma í reglugerð nr. 1054/2010, um þjónustu við fatlað fólk á heimili sínu. Ráðuneytið hyggst leiða þá vinnu og leggur jafnframt áherslu á að þjónusta við hlutaðeigandi einstaklinga færist yfir á ábyrgð sveitarfélaga. Segir síðan í bókuninni:

„Gert er ráð fyrir því að sú fjárhæð sem tilgreind er í samningi þessum muni fylgja verkefninu til sveitarfélaganna. Húsnæðis[...]kostnaður er þar undanskilinn.“ (undirstrikun sambandsins).

Af hálfu sambandsins hefur verið gerð athugasemd við að velferðarráðuneytið ráðgeri að flytja ábyrgð á þjónustu við umrædda einstaklinga yfir til sveitarfélaga án þess að gera jafnframt ráð fyrir kostnaði sem verður samfara því að notendur flytji í framtíðaríbúðir. Um er að ræða notendahóp í þörf fyrir sértæk húsnæðisúrræði, þ.e. með aukarými vegna fötlunar (sólarhringsvakt).

¹⁸ <http://www.samband.is/media/fjarmalaradstefna-2013/Gyda.pdf>.

Sveitarfélög hafa að undanförunu verið að gera áætlanir um uppbyggingu nýrra, sértækra húsnæðisúrræða í málefnum fatlaðs fólks. Athygli vekur að ákvæði reglugerðar nr. 1054/2010 og nýrrar byggingarreglugerðar setja mikinn útgjaldaprýsting á sveitarfélögin sem framkvæmdaaðila. Að teknu tilliti til þeirrar reynslu telja sérfræðingar sambandsins viðbúið að húsnæðiskostnaður til framtíðar, vegna þeirra notenda sem samningur Landspítala og styrktarfélagsins tekur til, kunni árlega að hlaupa á miljonatugum.

Aðrir hópar

21. Innflytjendur

Eins og fram hefur komið í fréttum, fer innflytjendum til landsins nú fjölgandi í fyrsta sinn frá árinu 2008. Ástæðu fjölgunar má að töluverðum hluta rekja til fjölskyldusameininga, en um helmingur dvalarleyfa er nú veittur af þeirri ástæðu.¹⁹

Stjórnendur í félagsþjónustu hafa lagt ríka áherslu á að hugað sé að áhrifum þessarar þróunar á sveitarfélögin, þar sem börn af erlendum uppruna þurfi iðulega sérhæfðan stuðning bæði á leikskólastigi og grunnskólastigi. Barnaverndarmál sem snerta fjölskyldur af erlendum uppruna eru oft mjög flókin úrlausnar vegna ólíkra menningarhefða og tungumálaörðugleika.

Ríkið tekur ábyrgð á ákveðnum hópum innflytjenda, einkum svokölluðum kvótaflóttamönnum. Þá fá sveitarfélög endurgreiðslu frá ríkinu vegna félagsþjónustu við þrjá hópa á fyrstu tveimur árum eftir lögheimilisskráningu, þ.e. (1) einstaklingar sem fengið hafa stöðu flóttamanns skv. j-lið 12. gr. laga um útlendinga nr. 96/2002 eftir hælismeðferð, (2) einstaklingar sem fá dvalarleyfi vegna fjölskyldusameiningar við flóttamann skv. 4. mgr. 46. gr. laga um útlendinga og (3) einstaklingar sem fengið hafa synjun um hæli og fengið dvalarleyfi á grundvelli ríkra mannúðarsjónarmiða skv. f-lið 12. gr. laga um útlendinga.

Einnig endurgreiðir ríkið kostnað sveitarfélaga vegna einstaklinga sem hér eru án dvalarleyfis og eru sendir til síns heima.

Í öðrum tilvikum fellur kostnaðurinn vegna sérstakrar félagsþjónustu á sveitarfélög sé tekin ákvörðun um veitingu dvalarleyfis til fólks af erlendum uppruna.

Bent er á að á síðasta löggjafarþingi var lagt fram frv. til heildarlaga um útlendinga²⁰ sem fól í sér verulega rýmkun á heimildum til fjölskyldusameiningar. Átti sú rýmkun að skjóta stoð undir þá framkvæmd sem mótast hafði, en eins og áður greinir fer dvalarleyfum nú fjölgandi á ný og er fjölskyldusameining ástæða helmings þeirra.

¹⁹ <http://www.mcc.is/media/frettir/Tolfraediskyrsla-2013.pdf>.

²⁰ <http://www.althingi.is/altxt/141/s/0917.html>.

Í kostnaðarmati vegna frumvarpsins var bent á möguleg áhrif þess fyrir félags- og skólaþjónustu sveitarfélaga. Var niðurstaðan skýrlega sú að gera yrði ráð fyrir því að magnaukning í leyfum leiði til kostnaðarauka hjá sveitarfélögum.

22. Almennir notendur heilbrigðisþjónustu (lyfja, tannlækninga o.fl.)

Stjórnendur í velferðarþjónustu Akureyrarbæjar hafa, ásamt fleiri félagsmálastjórum, vakið athygli á því að aukningu í greiðslum vegna fjárhagsaðstoðar á síðast liðnum árum megi m.a. rekja til umsókna þar sem hlutaðeigandi getur ekki staðið undir aukinni kostnaðarhlutdeild í nauðsynlegum lyfjakaupum, tannlækna- og tannlæknaþjónuðum barna sem og hækkun á komugjöldum.

Heildaráhrif þessarar þróunar hafa ekki verið greind, en augljóst er að niðurskurður og hagræðing í heilbrigðisþjónustu ríkisins setur aukinn útgjaldaþrýsting á sveitarfélögin, enda eru í reglum þeirra flestra ákvæði um slíkan stuðning.

23. Viðtakendur fjárhagsaðstoðar sem veitt er á biðtíma hjá TR eða VMST

Sambandið hefur bent á að þörf sé á að lögfesta ákvæði um skyldu opinberra stofnana, einkum TR og VMST, til að ráðstafa örorkugreiðslum eða atvinnuleysisbótum til viðkomandi sveitarfélags í þeim tilvikum þegar umsækjandi um bætur hefur notið tímabundinnar fjárhagsaðstoðar á meðan umsókn er í vinnslu hjá þessum stofnunum. Að jafnaði hefur umsækjandi gert samning við félagsþjónustu sveitarfélaga um að endurgreiða aðstoðina en heimtur eru mjög litlar vegna þess að ekki er hægt að ganga að örorku- og atvinnuleysisbótum þegar þær koma til greiðslu vegna þess að lagaheimild skortir. Í þessum tilvikum er umsækjandi því í reynd að fá greiddar bætur til framfærslu frá tveimur aðilum (stofnun og sveitarfélagi) vegna sama tímabils.

Mikilvægt er að ríki og sveitarfélög séu samstíga í viðbrögðum við þessum vanda og að stofnanir ríkisins forðist þá tilhneigingu að breyta verklagi í sparnaðarskyni. Sjá hefur mátt tilburði til þess að bætur séu ekki miðaðar við móttöku umsóknar heldur það tímamark þegar ákvörðun er tekin. Er þá vísað til þess að umsækjandi sé með sína framfærslu frá sveitarfélagi á biðtíma.

Breytt verklag í þessa veru er mjög óeðlilegt, sérstaklega þar sem vinnslutími mála hjá TR og VMST hefur verið mjög langur á umliðnum misserum. Óásættanlegt er að þessar stofnanir hafi beinlínis hag af því að meðferð mála dragist úr hömlu.

24. Fangar í afplánun sem sækja um fjárhagsaðstoð frá lögheimilissveitarfélagi

Félagsþjónustunefnd sambandsins hefur fjallað um stöðu fanga, sem afplána refsivist, en sækja um fjárhagsaðstoð frá sínu sveitarfélagi m.a. vegna tannlækna- og tannlæknaþjónuðum.

Tilfni umfjöllunarinnar var álit frá umboðsmanns Alþingis í máli þar sem lögmaeti þess almenna sjónarmiðs sem félagsmálaráð Akureyrarbæjar og úrskurðarnefnd félagsþjónustu höfðu lagt til grundvallar synjun á styrk vegna gleraugnakaupa og tannlækna- og tannlæknaþjónuðum, þ.e. að sá sem afplánar fangelsisrefsingu eigi ekki rétt á

fjárhagsaðstoð frá lögheimilissveitarfélagi sínu á grundvelli laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga.²¹

Í álitinu komst umboðsmaður að þeirri niðurstöðu, að nógildandi ákvæði laga nr. 49/2005, um fullnustu refsinga, mæli ekki fyrir um skyldur fangelsisýfirvalda til að veita föngum almenna aðstoð til að standa undir framfærsluskyldu sinni. Var afstaðan sú að þessi lög gerðu almennt ekki ráð fyrir því að fangar séu „á framfæri ríkisins“ á meðan þeir eru í afplánun.

Félagsþjónustunefnd sambandsins taldi að mál af þessum toga sýndu greinilega að meinbugir séu á þeim lögum sem gilda um fullnustu refsinga. Verður að gera kröfu til þess að lög um fangelsismál kveði skýrt á um réttarstöðu fanga og greini með tæmandi hætti hvaða áhrif frelssvipting af hálfu ríkisvaldsins hafi á réttindi og skyldur þeirra sem fyrir henni verða.

²¹ <http://umbodsmaduralthingis.is/ViewCase.aspx?Key=1352&skoda=mal>.



Notat til Statsrevisorerne om
adgangen til at foretage revision og
regnskabsgennemgang samt udarbejde
større undersøgelser på de regionale
og kommunale regnskaber

December
2008

revision
revision
revision

Adgangen til at foretage revision og regnskabs gennemgang samt udarbejde større undersøgelser på de regionale og kommunale regnskaber

2. december 2008

RN C604/08

I. Indledning

1. På mødet den 23. maj 2008 drøftede Statsrevisorerne flere spørgsmål om adgangen til at gennemgå de regionale og kommunale regnskaber. Det blev på den baggrund aftalt, at jeg i et faktuel notat orienterede Statsrevisorerne herom.

2. Dette notat behandler lovgrundlaget for Statsrevisorernes og rigsrevisors adgang til at gennemgå regionernes og kommunernes regnskaber, samt hvordan Rigsrevisionen har tilrettelagt og gennemfører revisionen og regnskabs gennemgangen. Endelig er det i notatet oplyst, hvilke beretninger Rigsrevisionen i de seneste år har udarbejdet, hvor det regionale og kommunale område er inddraget.

3. Både regioner og kommuner modtager betydelige midler fra staten. Regionerne modtager et statstilskud, og kommunerne modtager bloktilskud og statsrefusion af kommunernes udgifter til en række borgerrettede ydelser. Statens samlede overførsler til regioner og kommuner på disse områder er i 2008 budgetteret til ca. 297 mia. kr.

Foruden de ovennævnte statstilskud og refusioner kan kommunerne også modtage statslige tilskud til fx byfornyelse, puljemidler mv. Disse midler revideres som tilskudsrevision og behandles ikke nærmere i notatet.

A. Disposition

4. I notatets kap. II gennemgår jeg lovgrundlaget for Rigsrevisionens adgang til gennemgang af regionernes og kommunernes regnskabsmateriale. Tilskud til regionerne berøres i kap. III, og grundlaget for regnskabs gennemgangen af regionernes regnskaber behandles i kap. IV og V. Statens bloktilskud og øvrige tilskud til kommunerne og statens refusion af kommunernes udgifter til en række borgerrettede ydelser behandles i kap. VI, og grundlaget for regnskabs gennemgang i kommunerne behandles i kap. VII og VIII.

II. Lovgrundlaget for adgangen til at foretage revision samt udarbejde større undersøgelser i regioner og kommuner

5. Rigsrevisors adgang til regionernes og kommunernes regnskaber er fastsat i lov om revisionen af statens regnskaber (rigsrevisorloven). Rigsrevisors adgang er hjemlet i lovens §§ 4 og 5. Statsrevisorerne har samme adgang til regionernes regnskaber, jf. § 2, stk. 4, nr. 1, i lov om statsrevisorerne (statsrevisorloven) og kommunernes regnskaber, jf. § 2, stk. 4, nr. 2, i statsrevisorloven.

A. Regionernes regnskaber

6. I regionerne har rigsrevisor adgang til at gennemgå alle dele af regnskaberne. Regnskaberne kan indhentes direkte eller gennem vedkommende minister, jf. rigsrevisorlovens § 4, stk. 1, nr. 1. Bestemmelsen blev indsat i rigsrevisorloven i 2007 som følge af strukturreformen.

7. Foruden hjemlen i rigsrevisorloven er der også i lov nr. 537 af 24. juni 2005 om regioner og om nedlæggelse af amtskommunerne, Hovedstadens Udviklingsråd og Hovedstadens Sygehusfællesskab (regionsloven) med senere ændringer i § 28, stk. 3, skabt hjemmel til, at rigsrevisor af egen drift eller på anmodning af Statsrevisorerne kan foranstalte undersøgelser af regionernes regnskaber samt udvalgte regnskabsområder herunder. Rigsrevisor har til brug for sådanne undersøgelser adgang til regionernes regnskabsmateriale, jf. rigsrevisorlovens §§ 12 og 13.

B. Kommunernes regnskaber

8. Kommunernes anvendelse af statens bloktilskud er ikke omfattet af rigsrevisors adgang til kommunernes regnskaber. Her er rigsrevisors revisionsadgang begrænset til Velfærdsministeriets administration af tilskuddet, herunder beregningsgrundlaget og procedurerne for udbetalingen mv.

9. I kommunerne har rigsrevisor adgang til at gennemgå den del af de kommunale regnskaber, som vedrører virksomhed, for hvilken der skal ske afregning over for staten (refusionsområdet), jf. rigsrevisorlovens § 5.

10. Endvidere kan rigsrevisor direkte eller gennem vedkommende minister kræve regnskaber forelagt til gennemgang fra institutioner, foreninger, fonde mv., der modtager kapitalindskud, tilskud, lån, garanti eller anden støtte fra staten eller en af de i rigsrevisorlovens § 2, stk. 1, nr. 2-4, nævnte institutioner mv., eller som modtager bidrag, afgift eller anden indtægt i henhold til lov, jf. rigsrevisorlovens § 4, stk. 1, nr. 2. Bestemmelsen benyttes i forhold til kommunerne i det omfang, der ikke er tale om virksomhed, for hvilken der skal ske afregning over for staten (refusionsområdet). Tilskud af denne art revideres som tilskudsrevision og behandles ikke yderligere i notatet.

C. Hvad skal rigsrevisor undersøge?

11. På de nævnte områder skal Rigsrevisionen navnlig påse, at regnskabet er undergivet betryggende revision, at vilkårene for tilskud mv. er opfyldt, at midlerne er anvendt i overensstemmelse med givne bestemmelser, og at der i øvrigt er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af midlerne, jf. rigsrevisorlovens § 6, stk. 1.

12. Det er forudsat i rigsrevisorlovens § 6, stk. 1, at regnskaberne, inden Rigsrevisionens regnskabsgennemgang, er revideret af andre revisorer. Den første opgave er derfor at efterprøve, om regnskaberne er revideret, om den udførte revision er betryggende, og om revisionen har givet anledning til forbehold i revisionspåtegningen eller særlige bemærkninger i revisionsprotokol mv. I særlige tilfælde kan der blive tale om at vurdere revisors kvalifikationer.

a. Rigsrevisors rapportering til Statsrevisorerne

13. Afrapporteringen om regnskabsgennemgangen vedrørende regionerne er indarbejdet i beretning om revisionen af statsregnskabet. Dette gælder også for regnskabsgennemgangen af bloktilskuddet til kommunerne og statens refusion til kommunerne. Derudover afgiver Rigsrevisionen særskilte beretninger om større undersøgelser i regioner og kommuner.

En beretning om en større undersøgelse på det regionale område afgives til Statsrevisorerne, efter den har været forelagt regionsrådet efter bestemmelsen i rigsrevisorlovens § 17, stk. 3, 2. punktum.

III. Statens tilskud til regionerne

14. Hovedopgaven for regionerne er sundhedsområdet, som primært omfatter sygehus- og sygesikringsområdet. Derudover har regionerne forskellige udviklingsopgaver samt drift af institutioner på social- og undervisningsområdet.

15. De 3 områder har hver deres finansiering gennem én eller en kombination af følgende 3 finansieringskilder:

- det generelle statstilskud
- bidrag fra kommunerne
- aktivitetsbestemte bidrag fra kommunerne og staten.

16. Bestemmelserne om regionernes finansiering findes i lov om regionernes finansiering. Sundhedsområdet finansieres primært via et generelt statstilskud, der bl.a. er beregnet på grundlag af regionernes socioøkonomiske udgiftsbehov. Derudover yder kommunerne et årligt grundbidrag med et fast beløb pr. indbygger til finansieringen af sundhedsområdet. Sundhedsområdet finansieres tillige ved aktivitetsafhængige bidrag fra både staten og kommunerne på grundlag af antal gennemførte behandlinger på sygehusene. De aktivitetsafhængige tilskud fra staten til regionerne beregnes af Sundhedsstyrelsen.

17. Statens tilskud til regionernes udviklingsopgaver fastsættes på grundlag af regionernes demografiske og strukturelt betingede udgiftsbehov. Til finansiering af den regionale udviklingsopgave betaler kommunerne et årligt udviklingsbidrag, der udgør et fast beløb pr. indbygger. Driften af institutioner på social- og undervisningsområdet finansieres ved takstbaserede betalinger fra de kommuner, som henviser klienter til regionens institutioner.

18. Statens tilskud til regionerne er i 2008 budgetteret med ca. 70 mia. kr., mens kommunernes bidrag er budgetteret til ca. 20 mia. kr.

IV. Regnskabs gennemgang i regionerne

19. Rigsrevisionen har adgang til alle dele af regionernes regnskaber. Rigsrevisionens regnskabs gennemgang på det regionale område består af en gennemgang af regionernes reviderede regnskab og vurdering af revisionens tilrettelæggelse. Derudover foretager Rigsrevisionen revision af statens beregninger og udbetalinger af statstilskuddet til regionerne. Hertil kommer den forvaltningsrevision, som Rigsrevisionen udfører i regionerne ved gennemførelsen af større undersøgelser.

A. Regionernes revisorer

20. Regionernes regnskaber revideres af private revisorer. Revisorerne afgiver en beretning om revisionen af årsregnskabet og kan desuden afgive beretninger i årets løb, når det er foreskrevet, eller revisionen finder det hensigtsmæssigt.

21. Revisor skal afgive en bemærkning, hvis denne vurderer, at regnskabet ikke er rigtigt, eller at de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, ikke er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, øvrige beslutninger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis. Revisor skal tillige gøre bemærkning, hvis det vurderes, at der ved forvaltningen af midlerne og driften af de virksomheder, hvis regnskaber er omfattet af revisionen, ikke er taget skyldige økonomiske hensyn, jf. § 7, stk. 1, i bekendtgørelse om regionernes budget, regnskabsvæsen og revision. Revisionen udføres således efter god offentlig revisionsskik.

B. Rigsrevisionens regnskabs gennemgang i regionerne

22. Rigsrevisionens regnskabs gennemgang omfatter alle dele af regionernes regnskaber, herunder det generelle statstilskud og statens aktivitetsbestemte bidrag til regionerne. Ved Rigsrevisionens gennemgang af regionernes regnskaber bliver det navnlig påsat, at regnskaberne er undergivet betryggende revision, at vilkårene for tilskud er opfyldt, at midlerne er anvendt i overensstemmelse med givne bestemmelser, og at der i øvrigt er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af midlerne.

23. Gennemgangen af regionernes regnskaber tager udgangspunkt i det foreliggende regnskabsmateriale, herunder de revisionsberetninger og anden rapportering, som revisor afgiver til regionen om resultatet af revisionen. Desuden indhenter Rigsrevisionen informationer ved besøg i regionerne samt ved møder med den enkelte regions sagkyndige revision.

24. Rigsrevisionen vurderer tillige, om regionerne har tilrettelagt revisionen på en betryggende måde. Det sker for det første med udgangspunkt i en gennemgang af udbud af revisionsydelsen, valg af revisionsfirma og kontraktindgåelse med det valgte revisionsfirma samt revisors tiltrædelsesprotokol. Videre vurderer Rigsrevisionen, om regionens revisionsregulativ og øvrige revisionsbestemmelser lever op til de forudsatte krav.

C. Rigsrevisionens revision i ministeriet af statstilskuddet til regionerne

25. Rigsrevisionens revision af det generelle statslige tilskud til regionerne er baseret på en vurdering af beregningsgrundlaget i Velfærdsministeriet. Det påses, at tilskuddet er beregnet efter gældende regler, at det statiske grundlag er korrekt i beregningerne, og at de givne bevillinger er overholdt.

26. Kontrollen af statens aktivitetsafhængige bidrag til regionerne er baseret på en revision af Sundhedsstyrelsens beregninger. Regionernes sagkyndige revisorer er pligtige til at revidere regionernes indberetninger om aktiviteter til Sundhedsstyrelsen og årligt at afgive en beretning herom til regionerne samtidig med den årlige revisionsberetning.

V. Større undersøgelser i regionerne

27. Rigsrevisor fik fra 1. januar 2007 hjemmel til at foretage større undersøgelser og afgive beretninger om regionerne. På den baggrund igangsatte Rigsrevisionen primo januar 2007 den første større undersøgelse på regionernes område, beretning nr. 2/2007 om it-understøttelsen af sygehusenes opgaver. Beretningen blev afgivet til Statsrevisorerne i oktober 2007.

28. Siden er der gennemført yderligere 3 større undersøgelser, der i forskelligt omfang omhandler og inddrager regionerne. Det drejer sig om beretning nr. 3/2007 om Cancerregisteret og beretning nr. 5/2007 om maksimale ventetider på kræftbehandling. Endelig har Rigsrevisionen i 2008 gennemført en større undersøgelse af sammenhængende patientforløb. Beretningen om denne undersøgelse forventes afgivet til Statsrevisorerne primo 2009.

29. Ved udarbejdelsen af større undersøgelser vurderer Rigsrevisionen, om forvaltningen af et givent område er hensigtsmæssig. I sin vision for 2012 har Rigsrevisionen bl.a. sat fokus på forvaltningens effektivitet. På den baggrund retter undersøgelserne sig bl.a. mod områder, hvor der vurderes at være en risiko for, at forvaltningen ikke fungerer effektivt for borgere og virksomheder. Områderne udpeges bl.a. på baggrund af risikovurderinger samt strategiske analyser.

30. Rigsrevisionens større undersøgelser vil normalt inddrage flere regioner. Undersøgelserne tager udgangspunkt i materiale, der belyser forvaltningens tilrettelæggelse og udførelse, fx interne strategier, sagsdokumenter, referater og aftaler mv.

VI. Statens tilskud til kommunerne

31. Kommunernes aktiviteter er finansieret af skatteindtægter og brugerbetaling. Dertil kommer en betydelig statslig finansiering via bloktilskuddet, øvrige statslige tilskud (fx puljemidler) og statsrefusionen. Rigsrevisionens revisionsmæssige adgang på det kommunale område er betinget af, hvilken finansieringsform der er tale om. Rigsrevisionens adgang omfatter alene de områder, hvor staten enten yder tilskud til særlige aktiviteter eller refusion af kommunale udgifter.

A. Bloktilskuddet og andre generelle tilskud til kommunerne

32. Statens bloktilskud til kommunerne blev med virkning fra 1. januar 2007 omlagt, så statens tilskud til kommunerne finansierer hovedparten af den kommunale udligning, mens den resterende del af statstilskuddet ydes som et generelt tilskud til kommunerne. Hertil kommer en række andre generelle tilskud til ældreplejen, mindre øer mv., der fordeles efter fortrinsvis objektive kriterier. Reglerne for udmåling og administration af tilskuddene findes i lov nr. 499 af 7. juni 2006 med senere ændringer om kommunal udligning og generelle tilskud til kommunerne.

33. Bloktilskuddet og de generelle tilskud ydes til kommunernes udgifter generelt og ikke til et specifikt formål i modsætning til statsrefusionerne. I 2008 udgør statens bloktilskud til kommunerne ca. 54 mia. kr., mens de øvrige tilskud samlet udgør ca. 20 mia. kr.

B. Statsrefusion til kommunerne

34. Udbetalingen af statsrefusionen til kommunerne har hjemmel i love under Velfærdsministeriet, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (Integrationsministeriet) samt Beskæftigelsesministeriet.

35. I tabel 1 er vist, på hvilke lovområder der ydes statsrefusion samt de budgetterede udgifter i 2008.

Tabel 1. Opgørelse over statsrefusionen fordelt på ministerområde (Mia. kr.)

Ministerområde	Refusionsbelagte lovområder	Budget 2008
Velfærdsministeriet	Lov om social service	118,8
	Lov om social pension	
	Lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension m.v.	
	Lov om individuel boligstøtte	
	Lov om almene boliger m.v., §§ 62 og 74, stk. 1-5	
	Lov om boliger for ældre og personer med handicap	
	Lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag	
Integrationsministeriet	Lov om integration af udlændinge i Danmark	0,9
	Lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl.	
	Repatrieringsloven	
Beskæftigelsesministeriet	Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats	33,4
	Lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats	
	Lov om aktiv socialpolitik	
	Lov om sygedagpenge	
	Lov om delpension	
	Lov om fleksydelse	
	Lov om ret til orlov og dagpenge ved barsel	
	Lov om børnepasningsorlov	
I alt		153,1

36. Refusionen omfatter en lang række forskellige borgerrettede ydelser, som kommunerne forestår udbetalingen af. Det drejer sig bl.a. om folkepension, kontanthjælp, integrationsydelse og sygedagpenge. Samlet er der 89 forskellige ordninger. Den største enkeltstående udgift er refusionen af kommunernes udgifter til folkepension, der udgør ca. 85 mia. kr.

37. Øvrige kommunale områder, såsom administrationsomkostninger, driften af folkeskolen, ældreplejen mv., er ikke refusionsbelagte områder og er derfor ikke omfattet af Rigsrevisionens gennemgang på det kommunale område.

VII. Regnskabsgennemgang i kommunerne

38. Rigsrevisionens regnskabsgennemgang på det kommunale område omfatter de områder, hvor staten yder statsrefusion. Hertil kommer den forvaltningsrevision, som Rigsrevisionen udfører på det kommunale område ved gennemførelsen af større undersøgelser.

39. Rigsrevisionens revision i relation til bloktilskuddet omfatter alene ministeriets beregning og udbetaling af bloktilskuddet.

A. De kommunale revisorer

40. Revisionen i kommunerne skal udføres af en sagkyndig revision, jf. styrelseslovens § 42, og skal omfatte alle de regnskabsområder, der hører under kommunalbestyrelsen, jf. styrelseslovens § 42, stk. 2. Ved revisionen efterprøves, om regnskabet er rigtigt, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, kommunalbestyrelsens øvrige beslutninger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis. Endvidere vurderes det, om udførelsen af kommunalbestyrelsens og udvalgenes beslutninger og den øvrige forvaltning af kommunens an-

liggender er varetaget på en økonomisk hensigtsmæssig måde, jf. styrelseslovens § 42, stk. 2. Det påhviler revisionen regelmæssigt at foretage en kritisk gennemgang af kommunens regnskabsføring og de i forbindelse hermed etablerede kontrolforanstaltninger med henblik på at efterprøve, om disse er betryggende, jf. styrelseslovens § 42, stk. 3.

41. For de refusionsbelagte områder er der tillige udstedt en særlig bekendtgørelse, der stiller nærmere krav til den udførte revision. Velfærdsministeren har efter forhandling med beskæftigelsesministeren og ministeren for flygtninge, indvandrere og integration udstedt bekendtgørelse nr. 1498 af 12. december 2007 om statsrefusion og tilskud samt regnskabsaflæggelse og revision. Bekendtgørelsen angiver de nærmere betingelser, som kommunerne skal efterleve for at kunne hjemtage statsrefusionen på et korrekt grundlag. Kommunens revisor skal tillige efterprøve kommunernes forretningsgange, sagsbehandling og opfølgning samt anvendelsen af it-systemer på området. På de refusionsbelagte områder foretages finansiel revision, idet revisor bl.a. undersøger, hvorvidt der er foretaget bogføring af udgifter på de korrekte konti (henholdsvis refusionsbelagte eller ikke refusionsbelagte). Juridisk-kritisk revision foretages ved sagsgennemgang på de udvalgte områder, hvor fokus er på overholdelse af lovgivning og regler på området. Revisionen udføres således også på dette område efter god offentlig revisionsetik.

B. Rigsrevisionens regnskabsgennemgang vedrørende bloktilskuddet

42. Rigsrevisionen reviderer ministeriets beregning og udbetaling af bloktilskuddet. Ved revisionen bliver det påset, at bloktilskuddet til kommunerne er bogført rigtigt i statsregnskabet, og at udbetalingerne til kommunerne er beregnet i overensstemmelse med loven. Ved revisionen efterprøver Rigsrevisionen stikprøvevist beregningsgrundlaget for tilskuddene. Revisionen foretages alene på grundlag af materiale, der findes i Velfærdsministeriet. Rigsrevisionen vurderer, om ministeriets forretningsgange og interne kontroller medvirker til at sikre, at tilskud beregnes og udbetales korrekt. Resultaterne af revisionen indgår i beretning om revisionen af statsregnskabet.

Kommunernes anvendelse af bloktilskuddet er ikke omfattet af Rigsrevisionens revision.

C. Rigsrevisionens revision vedrørende statsrefusion til kommunerne

43. Rigsrevisionens revision af de refusionsbelagte områder er dels baseret på en revision af ministeriernes forretningsgange, administrative rutiner og interne kontroller i forbindelse med budgettering, udbetaling, opfølgning og regnskabsaflæggelse, dels på en regnskabsgennemgang i kommunerne, hvor det bl.a. vurderes, om kommunerne har etableret en forvaltning, der sikrer, at vilkårene for modtagelse af statsrefusion er opfyldt.

a. Rigsrevisionens revision af statsrefusion i ministerierne

44. Statsrefusionen til kommunerne administreres som nævnt af Beskæftigelsesministeriet, Integrationsministeriet og Velfærdsministeriet. Udbetalingen af refusionen til kommunerne varetages af Velfærdsministeriet på vegne af de øvrige ministerier på baggrund af indgåede driftsaftaler.

45. Det enkelte ressortministerium har det overordnede ansvar for administrationen af egne refusionsordninger, herunder for regnskabsaflæggelse og regnskabsmæssige forklaringer i forhold til statsregnskabet. Velfærdsministeriet varetager udbetalingen af refusionerne og foretager registrering af kommunernes refusionsanmodninger, der indgår som en del af budgetteringsgrundlaget for de øvrige ministerier. Det er endvidere ressortministeriernes ansvar at føre tilsyn med kommunernes administration af lovgivningen på områder med statsrefusion. Tilsynet er primært tilrettelagt ved en gennemgang af de kommunale revisionsberetninger samt orientering af kommunerne om ændringer med refusionsmæssig betydning.

46. Ministeriernes gennemgang af de kommunale revisionsberetninger afsluttes med et brev til kommunen (en decisionsskrivelse), hvori det fremgår, om ministeriet betragter sagerne for det pågældende regnskabsår for afsluttet. Hvis resultaterne i den kommunale revisionsberetning giver anledning hertil, har ministerierne flere sanktionsmuligheder over for kommunerne. De kan bl.a. bede kommunen om at foretage en skønsmæssig berigtigelse på baggrund af de fejl, som revisionen har påpeget. I sjældnere tilfælde kan ministerierne kræve en fuldstændig sagsgennemgang af et konkret område, hvis revisionen fx har påpeget væsentlige og systematiske fejl, der ikke er rettet.

47. Ved revisionen vurderer Rigsrevisionen, om ministeriernes regnskaber er rigtige på de enkelte refusionsordninger. Derudover vurderer Rigsrevisionen ministeriernes tilsyn med de overførte statslige midler til kommunerne.

48. Revisionen i det enkelte ministerium omfatter forretningsgange, administrative rutiner og interne kontroller i forbindelse med budgettering, udbetaling, opfølgning og regnskabsaflæggelse med henblik på at vurdere, om ministeriets tilrettelæggelse af administrationen medvirker til en sikker og korrekt udbetaling af refusioner til kommunerne samt korrekt regnskabsmæssig registrering. Revisionen omfatter tillige ministeriets tilsyn med overførte midler til kommunerne, hvilket primært vil omfatte ministeriets forretningsgange og sagsbehandlingen i forbindelse med gennemgangen af de kommunale revisionsberetninger.

49. Revisionen omfatter således en finansiel revision samt en vurdering af, hvordan ministerierne har tilrettelagt og gennemført tilsynet med kommunernes administration af de refusionsbelagte områder (forvaltningsrevision).

b. Rigsrevisionens regnskabsgennemgang af statsrefusion i kommunerne

50. Rigsrevisionens regnskabsgennemgang i kommunerne har overordnet til formål at vurdere, om ministeriets tilsyn med kommunernes administration af de refusionsbelagte områder er hensigtsmæssigt tilrettelagt, og om de regler, ministerierne har fastlagt for kommunernes administration, er hensigtsmæssige. Regnskabsgennemgangen er tilrettelagt som en gennemgang af materiale fra og revisionsbesøg i udvalgte kommuner.

51. Hvert år udvælger Rigsrevisionen et antal kommuner til regnskabsgennemgang. Ved Rigsrevisionens gennemgang i kommunerne undersøges det, om kommunerne har etableret en forvaltning, der sikrer, at grundlaget for hjemtagelse af statsrefusion er opfyldt. I den forbindelse vurderer Rigsrevisionen bl.a.:

- om kommunerne har etableret forretningsgange og interne kontroller, der sikrer et korrekt og dokumenteret grundlag for hjemtagelse af statsrefusion
- om kommunerne på tilfredsstillende vis følger op på revisionsberetningerne og ministeriernes decisionsskrivelser
- om regnskabet er undergivet betryggende revision.

52. Som led i regnskabsgennemgangen udvælger Rigsrevisionen årligt, ud fra en væsentlighedsvurdering, et særligt område til gennemgang. Formålet er dels at vurdere, om ministeriernes retningslinjer for administrationen af området er hensigtsmæssige, dels at vurdere, om kommunerne har tilrettelagt administrationen af området, så den størst mulige effekt af indsatsen kan opnås. Denne gennemgang afrapporteres i den årlige beretning om revisionen af statsregnskabet. Fra og med beretning om revisionen af statsregnskabet for 2003 er Rigsrevisionens gennemgang af områder med statsrefusion optaget som et selvstændigt bidrag. Temaerne for de enkelte års bidrag fremgår af bilag 1.

53. Rigsrevisionens gennemgang i den enkelte kommune afsluttes med en afrapportering til borgmesteren. Rapporterne har ud over bemærkninger til konkrete forhold et fremadrettet fokus, idet der for de konstaterede forhold så vidt muligt formuleres en række anbefalinger til den pågældende kommune.

54. På områder med statsrefusion vurderer Rigsrevisionen tillige, om kommunens regnskab på de respektive områder er underlagt betryggende revision. Dette gøres bl.a. ved at vurdere, om revisionen har levet op til god offentlig revisionsskik, herunder de krav til revisionen, der fremgår af den tidligere nævnte regnskabs- og revisionsbekendtgørelse. Det bliver i denne forbindelse vurderet, hvorvidt den juridisk-kritiske revision i relation til gennemgang af personsager bygger på tilstrækkelige og relevante kriterier.

55. Rigsrevisionen underretter de kommunale revisorer om resultaterne, herunder om gennemgangen har givet anledning til bemærkninger om den udførte revision.

VIII. Større undersøgelser på det kommunale område

56. Rigsrevisionens større undersøgelser i form af beretninger til Statsrevisorerne kan også omhandle det kommunale område. Idet kommunerne udfører væsentlige samfundsmæssige opgaver, der ofte har betydning for undersøgelsesfeltet i beretningerne, søger Rigsrevisionen at inddrage kommunerne, hvor det er relevant, og hvor de kan tilføje nødvendig viden til undersøgelsen. Bilag 2 viser en oversigt over Rigsrevisionens større undersøgelser, der omfatter kommunerne.

IX. Sammenfatning

57. Staten har i 2008 budgetteret med en udgift på ca. 297 mia. kr. til regioner og kommuner som statstilskud, bloktilskud og refusion af kommunernes udgifter for en række borgerrettede ydelser.

Kommunernes og regionernes regnskaber revideres af eksterne revisionsfirmaer, der udfører revisionen efter god offentlig revisionsskik samt gældende lovgivning på områderne. Ved revision efter god offentlig revisionsskik efterprøver revisor ikke alene om regnskabet er rigtigt, dvs. uden væsentlige fejl og mangler, men undersøger også en række aspekter vedrørende den offentlige forvaltnings lovlighed og økonomiske tilrettelæggelse. Det betyder, at det bliver efterprøvet om forvaltningens dispositioner er i overensstemmelse med bevillinger, love og indgåede aftaler mv. Ligeledes efterprøves, om der er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af statslige midler.

Rigsrevisionen udfører såvel større undersøgelser som regnskabsgennemgang på regionalt og kommunalt niveau.

I regionerne har Rigsrevisionen, efter særlig hjemmel, adgang til regnskabsgennemgang på alle områder. Rigsrevisionen gennemgår regionernes regnskaber og påser navnlig, at regnskabet er undergivet betryggende revision, at vilkårene for tilskud er opfyldt, at midlerne er anvendt i overensstemmelse med givne bestemmelser, og at der i øvrigt er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af midlerne.

Rigsrevisionens adgang til regionernes regnskaber indebærer, at Rigsrevisionen kan udføre større undersøgelser (forvaltningsrevision) på de områder, som regionerne har ansvaret for at forvalte, og som rigsrevisor finder anledning til at undersøge efter en vurdering af deres økonomiske eller principielle betydning. På det kommunale område har Rigsrevisionen kun adgang til at udføre sådanne undersøgelser på de refusionsbelagte områder.

Ved revisionen af de refusionsbelagte områder reviderer Rigsrevisionen ministeriernes administration af de refusionsbelagte ordninger, herunder også ministeriernes tilsyn med kommunerne, der primært er baseret på en behandling af de kommunale revisionsberetninger.

Ved revisionen af statens bloktilskud til kommunerne efterprøver Rigsrevisionen stikprøvevist beregningsgrundlaget for statens tilskud og påser, at regnskabet er rigtigt, og at beregningerne er foretaget efter gældende regler.

I kommunerne har Rigsrevisionen adgang til regnskabsgennemgang af de dele af regnskabet, der vedrører statslige tilskud og statsrefusion. Øvrige kommunale områder, der udelukkende finansieres af skatteindtægter og bloktilskud, er derfor ikke omfattet af Rigsrevisionens regnskabsgennemgang. Rigsrevisionen gennemgår kommunernes grundlag for hjemtagelse af statsrefusion, kommunernes opfølgning på revisionsberetningerne og ministeriernes decisionsskrivelser. Gennemgangen omfatter også en vurdering af, om kommunernes regnskab er undergivet en betryggende revision.

Endvidere vurderer Rigsrevisionen, om kommunerne administrerer de refusionsbelagte områder, så størst mulig effekt opnås.

Jeg finder generelt, at tilrettelæggelsen af revisionen i regionerne og kommunerne er vel-fungerende.

Henrik Otbo

Bilag 1. Oversigt over tværgående bidrag om kommunerne i beretning om revisionen af statsregnskabet (RS)

RS	Ministerområde	Undersøgelsestema
RS 2003	Økonomi- og Erhvervsministeriet, Socialministeriet, Beskæftigelsesministeriet og Integrationsministeriet	Tværgående undersøgelse om statens administration af kommunale refusionsordninger.
RS 2004	Beskæftigelsesministeriet	Tværgående sammenligning mellem 15 kommuners organisering og styring af kontanthjælp, aktivering og revalidering.
RS 2005	Socialministeriet	Tværgående sammenligning af 15 kommuners forvaltning af ydelser til familier med børn med nedsat funktionsevne.
RS 2006	Integrationsministeriet	Tværgående sammenligning mellem 15 kommuners administration af tilskud til introduktionsprogrammet og danskundervisning.
RS 2007	Velfærdsministeriet	Tværgående sammenligning af 6 kommuners administration af førtidspension.

Bilag 2. Oversigt over større undersøgelser siden 2001, der berører kommunale forhold

Oversigtens kolonne 1 viser de undersøgelser, der i en eller anden grad omhandler kommunerne, og hvor Rigsrevisionen har inddraget kommunerne aktivt i undersøgelsen. Rigsrevisionen har efter aftale typisk gennemført revisionshandlinger, fx i form af interviews og dokumentgennemgang i kommunerne, i enkelte tilfælde i samarbejde med kommunernes egne revisorer.

Kolonne 2 viser de undersøgelser, der i en eller anden grad omhandler kommunerne, uden at Rigsrevisionen har gennemført revisionshandlinger i kommunerne. Rigsrevisionen kan fx have behandlet kommunerne som en væsentlig part på det forvaltningsområde, der undersøges, uden at de har indgået aktivt i undersøgelsen.

Undersøgelser, der inddrager kommunerne, hvor der efter aftale er gennemført revisionshandlinger

12/2007: Beretning om effekten af integrationsindsatsen over for nyankomne udlændinge

7/05: Beretning om pulje til socialt udsatte grupper
6/05: Beretning om administration af folkepension
2/05: Beretning om ToldSkats indsats mod sort økonomi

14/03: Beretning om Energistyrelsens tilsyn med energikonsulenter og kontrol med energibesparende tilskud
10/03: Beretning om Bygnings- og Boligregistret
3/03: Beretning om skattemyndighedernes information og vejledning af virksomheder
2/03: Beretning om Integrationsministeriets opgavevaretagelse i forbindelse med integrationsindsatsen

13/02: Beretning om statens restanceinndrivelse

8/01: Beretning om Energistyrelsens tilskudsforvaltning
3/01: Beretning om kontrol af punktafgifter

Undersøgelser, der omhandler kommunerne

15/2007: Beretning om viden om effekter af de sociale indsatser
4/2007: Beretning om fusionen mellem den statslige og kommunale skatte- og inddrivelsesforvaltning

10/04: Beretning om Trafikministeriets håndtering af kontrakten med ARRIVA
8/04: Beretning om Helsinki-konventionens bestemmelser om forurening af havmiljøet
6/04: Beretning om administrationen af Den Europæiske Socialfond i Danmark
3/04: Beretning om Ørestads- og Metroprojektet (nr. 2)

17/01: Beretning om barmarksværkerne
16/01: Beretning om selskabs ligningen
11/01: Beretning om grønne regnskaber og miljøledelse
7/01: Beretning om Trafikministeriets overdragelse af statshavnene til kommunerne