

Reikningsskila- og upplýsinganefnd

**Flæði fjármagns vegna yfirfærslu
á málefnum fatlaðs fólks
í bókhaldi og reikningsskilum sveitarfélaga**

Álit 1/2012
Mars 2012



INNANRÍKISRÁÐUNEYTIÐ



Hagstofa Íslands



Flæði fjármagns vegna yfirfærslu á málefnum fatlaðs fólks og tilheyrandi reikningsskil.

Forsaga

Þann 1. janúar 2011 tóku sveitarfélögin yfir málefni fatlaðs fólks. Framkvæmd verkefnisins er með ýmsum hætti. Lagt var upp með þá meginreglu að þjónustuvæði skyldi miða við um 8.000 íbúa svæði. Á einstöku svæðum (Vestfjörðum og Þingeyjarsýslum) var íbúafjöldi þjónustuvæða þó minni en sett markmið. Kópavogsbær og Hafnarfjarðarkaupstaður og sveitarfélög sem búa við sérstakar landfræðilegar aðstæður (Sveitarfélagið Hornafjörður og Vestmannaeyjabær) annast framkvæmd málefni fatlaðs fólks ein og sér. Annarsstaðar er framkvæmd á málefnum fatlaðs fólks framkvæmt á vettvangi samstarfs sveitarfélaga af einu eða öðru tagi. Um er að ræða samstarf tveggja eða fleiri sveitarfélaga þar sem eitt sveitarfélag annast verkefnið fyrir nágrennasveitarfélög (oftast það stærsta) sem leiðandi sveitarfélag, sveitarfélög stofna byggðasamlag sem annast framkvæmdina og

landshlutasamtök sveitarfélaga sjá um framkvæmdina.

Við yfirfærslu verkefnisins þá breyttist skattheimta ríkis og sveitarfélaga á samsvarandi hátt. Tekjuskattur ríkisins var lækkaður og útsvarsálagning sveitarfélaganna var hækkuð mótsvarandi (1,20 prósentustig). Fyrirkomulag fjárstreymis til sveitarfélaganna vegna þessa verkefnis er með þeim hætti að 0,95%stig af útsvarshækkuninni eru færð beint frá Fjársýslu ríkisins til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga en 0,25%stig eru greidd til viðkomandi sveitarfélaga. Jöfnunarsjóður sveitarfélaga deilir síðan þeim fjármunum sem renna til sjóðsins til þeirra aðila, sem annast málefni fatlaðs fólks, hvort sem það eru einstök sveitarfélög, sveitarfélög í samstarfi, byggðasamlög eða landshlutasamtök. Skipting á greiðslum jöfnunarsjóðs kemur fram í töflu 1.

Efnisleg umfjöllun

Tafla 1. Yfirlit um framlög v. fatlaðs fólks 2011 (þús kr.)

Þjónustuvæði vegna málefna fatlaðs fólks	Áætluð almenn framlög v. 2011	Framlög v. breytingakostnaðar	Framlög v. lengdrar viðveru	Samtals
Reykjavíkurborg og Seltjarnarnes	3.208.804	28.858	38.227	3.275.889
Kópavogsbær	366.861	8.614	7.010	382.495
Garðabær og Álftanes	190.906	6.758	1.845	199.508
Hafnarfjarðarkaupstaður	628.819	9.420	4.919	643.158
Mosfellsbær og Kjósarhreppur	553.281	7.198	1.910	562.389
Suðurnes	216.092	8.199	6.093	230.383
Vesturland	260.075	7.369	10.714	278.159
Vestfirðir	187.455	6.099	1.137	194.691
Norðurland vestra	348.883	4.418	4.951	358.251
Eyjafjörður	917.156	8.129	4.884	930.170

Þingeyjarsýslur	112.840	3.074	654	116.569
Austurland	227.187	6.880	713	234.781
Sveitarfélagið Hornafjörður	65.738	2.610		68.349
Suðurland	698.476	19.944	4.652	723.073
Vestmannaeyjabær	82.248	2.928	1.290	86.467
Samtals	8.064.823	130.500	89.000	8.284.323

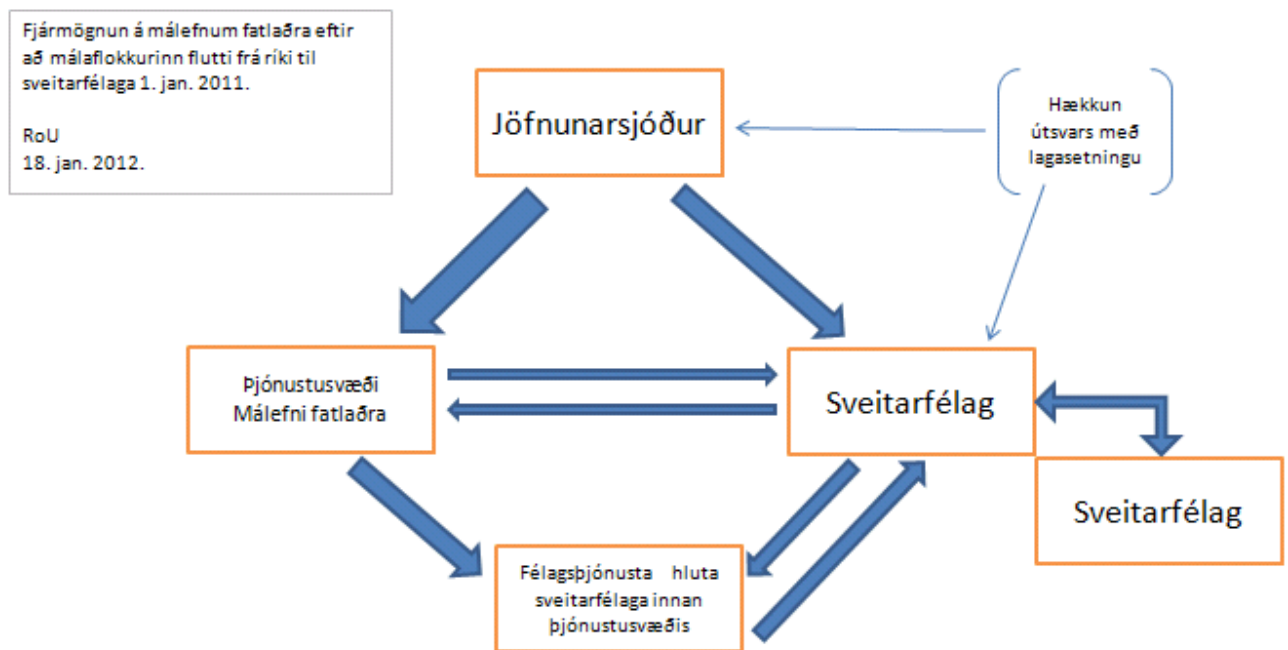
Heimild: Jöfnunarsjóður sveitarfélaga

Í fyrrgreindum upplýsingum kemur ekki hvort um sé að ræða fleiri en einn framkvæmdaaðila innan hvers þjónustuvæðis.

Fjárstreymi vegna verkefnisins er lýst á mynd 1. Þar kemur fram að fjármagn er greitt úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga til þjónustuvæða og sveitarfélaga. Það er síðan greitt frá

þjónustuvæðum til sveitarfélaga og/eða félagsþjónustu sveitarfélaga innan þjónustuvæðisins. Sveitarfélög greiða til þjónustuvæðis, til annarra sveitarfélaga og/eða félagsþjónustu sem sinnir hluta sveitarfélaga innan einstakra þjónustuvæða. Félagþjónusta getur síðan greitt einstökum sveitarfélögum fé vegna framkvæmdar á skilgreindum verkefnum.

Mynd 1. Flæði þess fjármagns sem flutt var til sveitarfélagageirans vegna yfirfærslu á málefnum fatlaðs fólks.



Samkvæmt töflu 1 þá rennur meiri hluti framlaga Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga vegna reksturs á málefnum fatlaðs fólks til sveitarfélaga sem standa tvö eða fleiri að þjónustunni og til þjónustuvæða eða 85,8%, en til sveitarfélaga sem standa ein sér um

þjónustuna fara 14,2% af heildarframlagi. Alls eru það 7,1 ma.kr. Eftir standa þá 1,0 ma.kr. sem renna til samstarfsvettvangs sveitarfélaga af einum eða öðrum toga. Sveitarfélög hafa verið í vandræðum með reikningshaldið vegna þess og virðist sem vandamálið sé víðtækt. Þó er það í

einhverjum tilvikum að byggðasamlög eða þjónustusvæði sem fá framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga greiði einstökum sveitarfélögum fyrir að annast einstaka verkþætti í þjónustunni eins og kemur fram á myndinni.

Reikningsskila- og upplýsinganefnd (RoU) hefur fjallað um málið út frá sjónarhóli reikningshaldsins. Nefndin komst að þeirri niðurstöðu að framkvæmd verkefnisins og fjárstreymi vegna þess sé með þeim hætti að örðugt geti verið að setja upp reikningsskil og samandregið heildaryfirlit fyrir það. Þær upplýsingar sem koma fram í bókhaldi og ársreikningum sveitarfélaga gefa alls ekki glögga mynd af umfangi verkefnisins né rekstrarlegri afkomu þess.

Í samningi milli ríkis og sveitarfélaga er kveðið svo á um að árið 2014 skuli fara fram mat á tekjum sveitarfélaga og útgjöldum þeirra vegna þessa verkefnis. Það skal vera forsenda þess að hægt sé að leggja mat á hvort upphaflegar áætlanir um tekjur og gjöld vegna yfirfærslu á málefnum fatlaðs fólks hafi staðist. Við það fyrirkomulag sem nú er notað við fjármögnun verkefnisins getur slíkt mat reynst erfitt og flókið. Fyrirkomulagið getir einnig valdið erfiðleikum við kostnaðargreiningu og getur valdið vandræðum við samanburð fjárhagsupplýsinga. Einnig er erfitt og flókið að fá endanlegar niðurstöður vegna uppgjors þjóðhagsreikninga. Með minnisblaði þessu vill nefndin koma á framfæri áhyggjum sínum af málinu. Reikningsskilareglurnar eru ljósar, en vegna þess hvernig greiðslum er háttað, þá er hætta á að erfitt sé að afla upplýsinga, þær séu ekki til staðar og/eða skili sér ekki á gegnsæjan hátt inn í bókhald viðkomandi aðila.

Ýmsir aðilar hafa lýst áhyggjum sínum yfir þessu fyrirkomulagi. Slíkar áhyggjur koma meðal annars fram í tölvupósti framkvæmdastjóra Sambands íslenskra sveitarfélaga í lok síðasta árs sem hann sendir til fulltrúa hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Jöfnunarsjóðs, velferðarráðuneytis, innanríkisráðuneytis og ráðgjafa. Þar er m.a. lögð áhersla á:.....

„mikilvægi þess að finna leiðir til að bókfæra á samræmdan hátt hjá sveitarfélögum fjárstreymi vegna þjónustu við fatlað fólk. Ég vil með pósti þessum leggja áherslu á að menn finni leiðir sem fyrst svo að það takist, því ef ekki, þá verður til misvægi í tekju- og gjaldfærslum sveitarfélaga og verða sveitarsjóðir þeirra því að vissu leyti ósamanburðarhæfir. Ef ekkert verður aðhafst þá munu þau sveitarfélög sem reka þessa þjónustu í byggðasamlögum, sem taka beint við tekjum frá jöfnunarsjóði og bókfæra útgjöld hjá sér, verða hugsanlega afskipt hvað þessar færslur varðar á sama tíma og þau sveitarfélög sem reka hana í sínu nafni bókfæra bæði tekjur og gjöld vegna þjónustunnar í sveitarsjóð. Niðurstaða í þessu máli þarf að liggja fyrir sem fyrst vegna ársuppgjors sveitarfélaga“.

Þegar á árinu 2010 er málið til umfjöllunar á vegum Hagstofu Íslands. Þar var farið yfir þarfir stofnunarinnar með fulltrúum sveitarfélaga vegna upplýsingasöfnunar um málefni fatlaðra og vegna gerðar þjóðhagsreikninga. Í minnisblaði frá þeim fundi kemur m.a. fram:

Verkefni Hagstofu

Upplýsingaöflun um málefni fatlaðra er hluti af tölfræði um félagsvernd. „Öryrkjar“ (e. disability) er eitt af átta verkefnasviðum (e. functions) í ESSPROS/Nososko flokkunarkerfinu. Upplýsingar um þjónustu (e. benefits in kind) á þessu verkefnasviði sem hingað til hefur verið aflað eru „brotakenndar“. Þær upplýsingar varða annars vegar útgjöld til og hins vegar fjölda þjónustuþega. Upplýsingar hafa verið fengnar frá eftirtöldum aðilum:

1. sveitarfélög (úr ársreikningum og frá félagsmálayfirvöldum)
2. velferðarráðuneyti (árlegar upplýsingar um búsetu fatlaðra)
3. fjármálaráðuneyti (ríkisreikningur, „Verkefnavísar“ (útgáfu hætt 2003))
4. einstaka skýrslur og samantektir um málaflökkinn

Reikningsskila- og upplýsinganefnd fjallaði um

málið á fundi sínum þann 24. nóvember 2010. Upphaf þess var fyrirspurn frá Akureyrarkaupstað um kröfur reikningsskila- og upplýsinganefndar um notkun á bókhaldslyklum í þessu sambandi. Í framhaldi af fyrirspurn Akureyrarkaupstaðar er gengið frá erindi til sveitarfélaganna, sem sett var á heimasíðu ráðuneytisins í upphafi árs 2011. Það heitir: „Fyrirspurn 2/2010 málefni fatlaðra“, Vitnað er til fyrri reglugerðar og sett er fram tillaga að skiptingu á deildir innan málaflokksins. Skiptingin er sett fram með tilliti til fyrirliggjandi þarfagreiningar. Skiptingin er sem hér segir:

02-50 þjónusta við fatlaða
02-51 sameiginlegir liðir
02-52 liðveisla
02-53 félagsleg heimaþjónusta
02-54 ferðaþjónusta fatlaðra
02-56 búseta
02-57 skammtímavistun fyrir fatlaða
02-58 dagþjónusta fyrir fatlaða
02-59 önnur þjónusta við fatlaða (t.d. framlag til byggðasamlaga).

Fyrirkomulag og skipan reikningsskila er því mjög skýr hvað varðar færslur eftir bókhaldslyklum. Framkvæmd bókhalds er á ábyrgð sveitarfélaganna sjálfrá í þessu efni eins og með annan rekstur. Meginvandinn liggur í því að verulegur hluti af verkefninu „Málefni fatlaðs fólks“ er á ábyrgð og framkvæmd annarra aðila en einstakra sveitarfélaga. Reikningsskil þeirra aðila tengjast ekki reikningsskilum og ársreikningum einstakra sveitarfélaga. Erfitt getur verið að greina á milli í einstökum tilvikum hvað tilheyrir verkefnum sem tengjast fötluðu fólki og hvað tengist öðrum verkefnum viðkomandi byggðasamlaga eða þjónustusvæða. Því er mikil hætta á að yfirsýn og utanumhald um fjárhagslegar forsendur og fjárhagslegt uppgjör verkefnisins um málefni fatlaðs fólks geti reynst vandkvæðum bundið.

Niðurstaða

Reikningsskila- og upplýsinganefnd hefur hér að framan reifað það fyrirkomulag sem viðhaft er

við útteilingu fjármuna úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga til sveitarfélagageirans og hvaða vankantar eru á því að mati nefndarinnar út frá reikningsskilalegu sjónarmiði. Álit nefndarinnar er að eðlilegast hefði verið og í samræmi við tvö stjórnsýslustig að allar greiðslur færu alfarið til sveitarfélaganna. Einnig væri eðlilegt að greiðslur úr Jöfnunarsjóði vegna málefna fatlaðs fólks renni beint til viðkomandi sveitarfélaga eftir útreikningum þar um. Þetta eru alfarið tekjur sveitarsjóða, en sveitarfélög haga síðan framkvæmd þessa verkefnis eftir aðstæðum á hverjum stað. Þar sem sveitarfélag hefur falið öðrum aðila að annast framkvæmd þessara mála fyrir sína hönd, hvort sem um er að ræða annað sveitarfélag eða samstarfsvettvangur sveitarfélaga, þá getur uppgjör reikningsskila vegna málefna fatlaðs fólks verið flókin í framkvæmd miðað við núverandi skipulag. Óhjákvæmilegt er í öllu tilliti að móttakandi greiðslu geri nákvæma grein fyrir ráðstöfun fjármuna er tilheyra málaflokknum, þannig að sveitarfélögin hafi reikningshald sitt rétt og samræmt. Vegna núverandi framkvæmdar vill RoU beina því til þjónustusvæðanna að hafa upplýsingagjöf til sveitarfélaganna vegna reikningsskilanna um málefni fatlaðs fólks með þeim hætti að tryggt sé að reikningshald þeirra sé fullnægjandi og samræmt. Þetta hefur mikla þýðingu varðandi almennt uppgjör sveitarfélaga, þjóðhagssuppgjör og kostnaðarmati á framkvæmd verkefnisins, sem fyrirhugað er á árinu 2014.