



FINANSDEPARTEMENTET

Veileder

Om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten



FINANSDEPARTEMENTET

Veileder

Om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten

Forord

Et revidert regelverk for økonomistyring i staten ble fastsatt i desember 2003. Regelverket består av henholdsvis Reglement for økonomistyring i staten ("Reglementet"), fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon, og utdypende Bestemmelser om økonomistyring i staten ("Bestemmelsene"), fastsatt av Finansdepartementet med hjemmel i Reglementet. I kapittel 6 i Bestemmelsene omtales viktige retningslinjer for tilskuddsforvaltningen. Det foreliggende dokumentet inneholder kommentarer og praktisk veiledning om tilpasning til denne delen av Bestemmelsene. Veiledningen er ikke en del av regelverket for økonomistyring i staten og er derfor heller ikke obligatorisk å følge. Det enkelte departement og tilskuddsforvalter må selv vurdere bruken av veiledningen og nødvendige tilpasninger for den enkelte ordningen.

Dette er første utgave av veiledningen. Det tas sikte på at den skal brukes som grunnlag for bl.a. et tilbud om seminarer for medarbeidere i statlige virksomheter i regi av Finansdepartementet og Senter for statlig økonomistyring. Veiledningen planlegges revidert etter en tids bruk. En er i den forbindelse interessert i å få tilbakemeldinger fra brukere i departementene og underliggende virksomheter om erfaringer med veiledning og forslag til videreutvikling og eksempler som veiledningen kan suppleres med. Slike tilbakemeldinger kan gis via e-postadressen postmottak@fin.dep.no. Det vises også til enkelte kommentarer i form av fotnoter til veiledningsteksten, der det fremgår noen tema som Finansdepartementet tar sikte på supplerende omtale av i neste utgave av veiledningen.

I arbeidet med utkast til veiledningen har Finansdepartementet fått viktige bidrag fra tidligere medarbeider i Finansavdelingen, nå pensjonist, Dag Omholt.

Finansavdelingen, juni 2004

I forbindelse med nytt opptrykk av veilederen er det gjort enkelte tekniske rettinger i teksten.

Finansavdelingen, september 2008.

Innholdsfortegnelse:

Innledning	7
1. Rammeverk for forvaltning av tilskuddsordninger	7
1.1 Oversikt over aktører og faser mv.....	7
1.2 Forklaring av noen ord og begreper	9
2. Hovedelementene i en tilskuddsordning	10
2.1 Bakgrunnen for bestemmelsene	10
2.2 Hovedelementene og sammenhengen mellom dem	10
2.3 Formulering av mål for ordningen (pkt. 6.2.1.1.a)	11
2.4 Resultatvurdering – informasjon om måloppnåelse (pkt. 6.2.1.1.b)	12
2.5 Tildelingskriterier, herunder beregningsregler (pkt. 6.2.1.1.c)	14
2.6 Oppfølging og kontroll (pkt. 6.2.1.1.d)	14
2.7 Evaluering (pkt. 6.2.1.1.e)	15
2.8 Utforming av regelverk (pkt. 6.2.1.2)	15
2.9 Avvik fra normalprosedyren (pkt. 6.4)	16
3. Belysning av sammenheng mellom tildelingskriterier, rapporteringskrav og kontrollsystem for ulike tilskuddsformer	16
3.1 Tilskuddsform med bruk av kvantifiserbare tildelingskriterier	16
3.2 Tilskuddsform med skjønnsmessig vurdering (rundsumtilskudd)	17
3.3 Tilskudd som prosentvis andel av regnskapsførte utgifter	18
3.4 Tilskudd som en navngitt mottaker får fastsatt ved budsjettbehandlingen ...	18
4. Etablering av en forvaltningsorganisasjon	18
5. Tilskuddsforvaltning	20
5.1 Tilskuddsforvalters oppgaver	20
5.2 Kunngjøring og søknadsbehandling (pkt. 6.3.2)	21
5.3 Tilskuddsbrev (pkt. 6.3.3)	22
5.4 Registrering av tilsagn når det foreligger både bevilgning og tilsagnsfullmakt (pkt. 6.3.4)	23
5.5 Utbetaling i terminer og eventuell tilbakebetaling (pkt. 6.3.5)	23
5.6 Rapportering av økonomisk informasjon om mottaker (pkt. 6.3.8.2)	23
5.7 Oppfølging og kontroll (pkt. 6.3.8.2)	24
5.8 Bruk av revisorattestasjon (pkt. 6.3.8.3)	25
6. Nærmere om tilskudd til kommuner og fylkeskommuner	26
6.1 Rammetilskudd	27
6.2 Øremerkede tilskudd	27

Innledning

Retningslinjer for etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten fremgår av kapittel 6 i Bestemmelser om økonomistyring i staten ("Bestemmelsene"), fastsatt av Finansdepartementet 12. desember 2003. Enkelte overordnede bestemmelser finnes også i Reglement for økonomistyring i staten ("Reglementet"), fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon 12. desember 2003, jf. særlig paragraf 8.

Retningslinjene gjelde for alle tilskuddsordninger og enkeltstående tilskudd fra staten, jf. Bestemmelsene pkt. 6.1. Retningslinjene gjelder således både for

- a) ordninger identifisert i det vedtatte statsbudsjettet ved bruk av postnummer 60–89 (og som ikke gjelder stønader til privatpersoner, jf. omtale nedenfor)
- b) ordninger forvaltet av statlige forvaltningsorganer som mottar bevilgning over postnummer 50–59 ("nettobudsjetterte virksomheter")
- c) ordninger finansiert via statlige fond¹

Felles for utbetalinger under ordningene er at de ikke gjelder anskaffelser til staten, jf. nærmere omtale i pkt. 1.2 nedenfor.

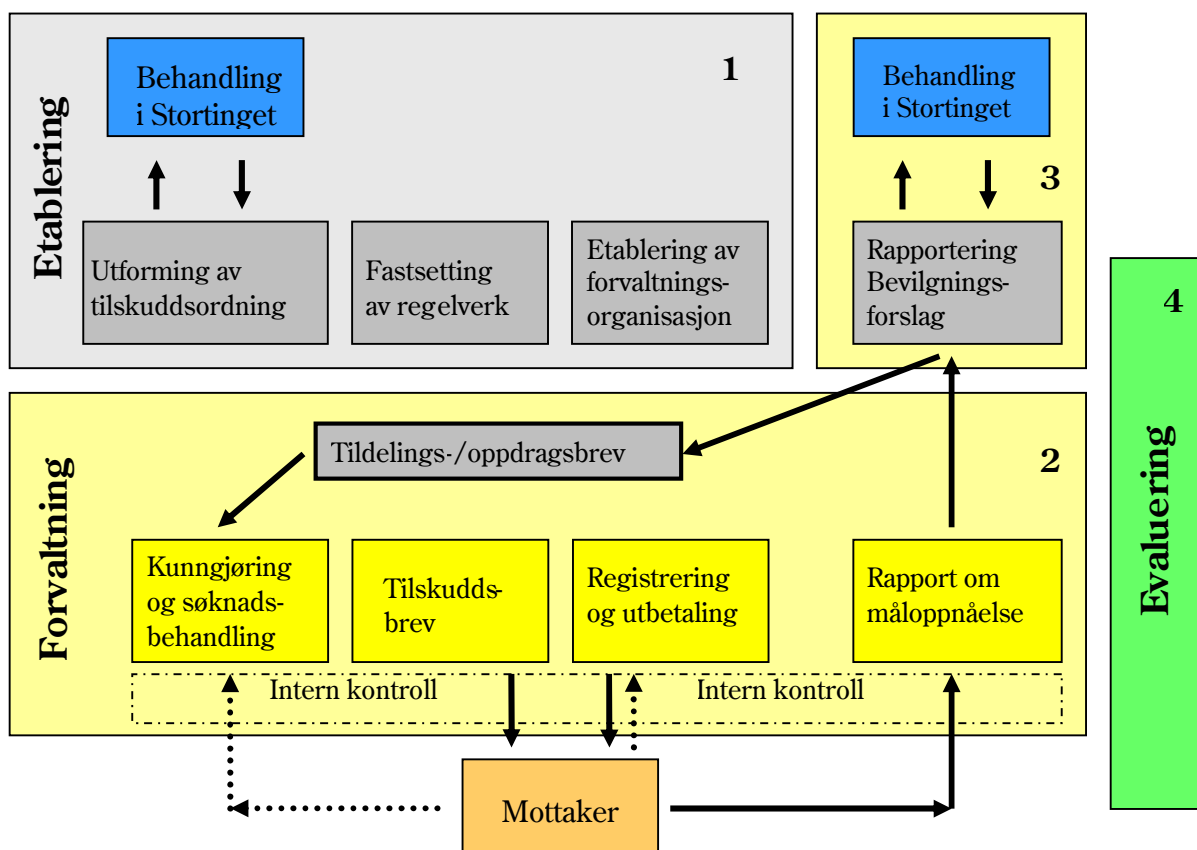
Veiledningen dekker ikke stønader til privatpersoner, som er behandlet i Bestemmelsene kap. 7. Bevilgninger under postnumrene 70–89 som tilfaller privatpersoner gjelder normalt stønader, med visse unntak omtalt i Bestemmelsene pkt. 7.1. Selv om veiledningen formelt ikke dekker stønader til privatpersoner, antas den likevel å kunne gi holdepunkter også ved forvaltning av slike ordninger ettersom regelverket for henholdsvis tilskudd i Bestemmelsene kap. 6 og stønader i kap. 7 på flere punkter er likeartet.

1. Rammeverk for forvaltning av tilskuddsordninger

1.1 Oversikt over aktører og faser mv.

Det er tre hovedgrupper av aktører ved etablering og forvaltning av statlige tilskuddsordninger: Departementene, tilskuddsforvaltere og tilskuddsmottakere, i tillegg til Stortinget. Figur 1 gir en oversikt over aktørene og noen viktige faser, aktiviteter og dokumenter ved utforming og forvaltning av tilskuddsordninger.

¹ Med et statlig fond menes en formuesmasse, kapital, som er regnskapsmessig adskilt fra statens øvrige midler og hvor anvendelsen er bundet til et nærmere fastslått formål av varighet utover ett budsjettår. (Arbeidsnotat nr. 2 fra Finansdepartementet, Bevilgningsreglementet 70 år: Historikk og hovedprinsipper.)



Figur 1: Faser, aktiviteter og dokumenter ved tilskuddsforvaltning

Arbeidet med en tilskuddsordning kan deles i fire hovedfaser, sett fra et departements side:

1. etablering av ordningen
2. forvaltning av ordningen på grunnlag av Stortingets vedtak
3. rapportering til Stortinget og fremleggelse av eventuelle nye bevilgningsforslag (sistnevnte hvis ordningen går over flere år)
4. evaluering av ordningen

Disse fasene er illustrert i figuren ved boksene 1 til 4. Departementene vil selv ha hovedansvaret for å etablere ordningen, rapportere til Stortinget, fremme eventuelle nye bevilgningsforslag, og – sammen med tilskuddsforvalter – at ordningen blir evaluert. Forvaltning av en tilskuddsordning kan enten ivaretas av departementet selv, et underliggende forvaltningsorgan eller en enhet utenfor statsforvaltningen (jf. nærmere omtale i kap. 4). Noen viktige oppgaver for tilskuddsforvalter er i figuren samlet i boks 3, herunder kunngjøring og søknadsbehandling, utstedelse av tilskuddsbrev til mottakere, registrering og utbetaling av tilskuddsbeløp og rapportering om måloppnåelse.

Etablering av en ny tilskuddsordning omfatter etter Bestemmelsene pkt. 6.2 følgende tre hovedaktiviteter (jf. de tre elementene i boks 1):

1. utforming av ordningen med dens hovedelementer
2. fastsettelse av et regelverk for ordningen
3. etablering av en forvaltningsorganisasjon

I tillegg er departementet som nevnt ansvarlig for å presentere ordningen for Stortinget, herunder hovedelementene og av sammenhengen mellom dem.

Den tredje hovedgruppen av aktører, ved siden av departementene som overordnet myndighet og tilskuddsforvalterne, er som nevnt tilskuddsmottakerne. Bestemmelsene regulerer ikke forhold hos tilskuddsmottakerne direkte, jf. at regelverket for økonomistyring er et internt regelverk i staten som regulerer aktiviteter, styring, forvaltning mv. Imidlertid påvirkes mottakerne indirekte, ved de retningslinjene som Bestemmelsene gir for departementer og tilskuddsforvaltere ved deres arbeid med utforming og oppfølging av tilskuddsordninger fra staten.

I figur 1 er tilskuddsmottakers oppgaver i forbindelse med henholdsvis søknad, mottak av tilskuddsbrev og tilskuddsbeløp fra tilskuddsforvalter og rapportering illustrert. Stiplede linjer innebærer at det gjelder oppgaver som ikke er aktuelle for alle tilskuddsordninger (for eksempel er ikke alle ordninger basert på at det må søkes om tilskudd).

1.2 Forklaring av noen ord og begreper

For forklaring av ord og begreper i regelverket for økonomistyring i staten, herunder for tilskudd, vises det til veiledningen Ordsøk som er tilgjengelig via hjemmesiden til Senter for statlig økonomistyring (www.sfso.no). Nedenfor omtales ett begrep som brukes gjennomgående i kap. 6 i Bestemmelsene, tilskuddsordning, og sammenhengen mellom dette og begrepet tilskuddsbevilgning.

Tilskuddsbevilgninger kan formelt defineres som bevilgninger gitt av Stortinget til mottakere utenfor statsforvaltningen under postnummer 60–89.

Tilskuddsbevilgninger har så mange varianter at det ikke er mulig å gi en generell beskrivelse av slike bevilgninger på annen måte enn at det gjelder utbetalinger som ikke er anskaffelser for staten.

Når den som mottar utbetaling fra staten leverer varer, tjenester eller bygge- og anleggsarbeider til bruk for det statsorgan som betaler, eller for andre statlige virksomheter, foreligger en anskaffelse. Da skal utgiftene føres under drifts- eller investeringsposter. I alle andre tilfeller må utbetalingen kategoriseres som tilskudd, som skal utgiftsføres under postene 60–89 (med mindre utbetalingen er knyttet til utlån eller statsgjeld mv.). Det gjelder dersom mottakeren for eksempel leverer varer eller tjenester til publikum utenom statlige virksomheter.

Eventuell tvil om en utgiftstype er anskaffelse eller tilskudd må avklares før budsjettforslaget blir lagt fram. Dersom et departement etter at budsjettet er vedtatt kommer til at postnummereringen ikke er i samsvar med foranstående, må departementet påse at den endres når neste budsjettforslag utarbeides. I løpende termin kan Finansdepartementet eventuelt samtykke i at en bevilgning under post 01 eller annen driftspost overskrides for å dekke utgifter til anskaffelse, mot tilsvarende innsparing under tilskuddsposten.

I noen sammenhenger betegnes også bevilgning under postene 50–59 til statlige forvaltningsorganer med særskilt fullmakt til bruttoføring av inntekter og utgifter utenfor statsbudsjettet ("nettobudsjetterte virksomheter"), for tilskuddsbevilgninger. Dette selv om det egentlig er bevilgninger som tildeles en statlig virksomhet, med nettobeløp. Nettobudsjetterte virksomheter skal følge Bestemmelsene kap. 2 til 5, med tilpasninger som fremgår av rundskriv fra Finansdepartementet. Dersom slike virksomheter forvalter tilskuddsordninger til mottakere utenfor statsforvaltningen, skal Bestemmelsene kap. 6 følges for disse ordningene, jf. Bestemmelsene pkt. 6.1.

I Reglementet og Bestemmelsene brukes både begrepene *tilskudd* og *tilskuddsordning*. Det er gjort for å kunne markere at dette sakskomplekset har to sider. Den ene er det bevilgningsvedtaket som Stortinget gjør for ett år om gangen, og som resulterer i utbetaling av et beløp til den enkelte mottaker. Da brukes begrepet tilskuddsbevilgning og tilskudd. Det andre er det administrative systemet der tilskudd gis til et bestemt formål og med et regelverk som gjelder over flere år i tråd med omtalen i pkt. 2.8 nedenfor. I denne sammenheng brukes begrepet tilskuddsordning. Dermed blir det også markert at en tilskuddsbevilgning kan omfatte mer enn én tilskuddsordning.

2. Hovedelementene i en tilskuddsordning

2.1 Bakgrunnen for bestemmelsene

Det er grunn til å minne om at bestemmelsene i økonomireglementet og funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten som ble fastsatt i 1996, ble utformet på bakgrunn av Stortingets behandling av Riksrevisjonens antegnelse vedrørende departementenes tilskuddsforvaltning (Dokument nr. 3:1 (1994-95)), jf. Innst. S. nr. 80 (1994-95) fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité. Riksrevisjonen påpekte i det nevnte dokumentet bl.a. at "i de tilfeller hvor målformulering og kriterier for måloppnåelse er ufullstendige, kan informasjon til tilskuddsmottaker, behandling av søknader, tildeling av tilskudd og evaluering av tilskuddsordningen bli mangelfull".

2.2 Hovedelementene og sammenhengen mellom dem

Det er departementene som er ansvarlige for utformingen av tilskuddsordninger og for presentasjonen av ordningene for Stortinget, jf. omtale i kap. 1 ovenfor. Forslag om en tilskuddsbevilgning bør være grundig drøftet før det fremmes for Stortinget.

Hvis det dreier seg om en ny, større tilskuddsordning, angir utredningsinstruksen² hvordan forslaget skal behandles før det legges fram for Stortinget.

Utformingen av en tilskuddsordning omfatter både å fastlegge hovedelementene i ordningen og nedfelle disse i et regelverk. Følgende hovedelementer inngår i en tilskuddsordning, jf. Bestemmelsene pkt. 6.2.1.1:

- a) Mål for ordningen
- b) Kriterier for måloppnåelse
- c) Tildelingskriterier, herunder beregningsregler
- d) Oppfølging og kontroll
- e) Evaluering

I innledningen under pkt. 6.2.1.1 i Bestemmelsene er det fastslått at hovedelementene skal utformes og vektlegges etter en konkret vurdering for den enkelte tilskuddsordningen. Videre er det påpekt at hovedelementene må vurderes i nøye sammenheng med hverandre.

Det innebærer blant annet at målet for tilskuddet bør formuleres så konkret at det blir mulig å fastsette praktisk brukbare kriterier for måloppnåelse. Kriteriene bør kunne fastsettes slik at de uten store vansker kan legges til grunn for rapporteringen fra tilskuddsmottakere for å belyse graden av måloppnåelse, og slik at de er praktisk mulig å kontrollere uten uforholdsmessig store kostnader.

Tildelingskriterier bør også vurderes i forhold til de øvrige hovedelementene. Dersom tilskudd skal fastsettes på grunnlag av kvantifiserbare kriterier er det hensiktsmessig å velge tildelingskriterier som har sammenheng med det målet som fastsettes og de kriteriene som velges for rapportering om måloppnåelse. Også tildelingskriterier bør kunne kontrolleres.

I kap. 3 i veiledningen er det belyst hvordan tildelingskriterier, krav til rapportering og kontroll kan vurderes i sammenheng under noen viktige alternative tilskuddsformer.

I punktene 2.3–2.8 nedenfor er det gitt en omtale av sentrale begreper som er brukt i Bestemmelsenes pkt. 6.2.1. I overskriftene er det henvist til hvor i Bestemmelsene begrepet er omtalt.

2.3 Formulering av mål for ordningen (pkt. 6.2.1.1.a)

Det er et hovedpoeng i regelverket for økonomistyring i staten at alle departementer innenfor sine ansvarsområder skal fastsette mål og resultatkrav, jf. Reglementet § 4 om grunnleggende styringsprinsipper. Dette gjelder for disponering av alle statlige bevilgninger, herunder for tilskuddsbevilgninger. For tilskuddsbevilgninger følger det av § 8 at det ved tildeling av tilskudd skriftlig må angis formål og vilkår overfor tilskuddsmottaker.

² Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget. Fastsatt ved kongelig resolusjon, forvaltet av Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Formuleringen av det som skal være målet for tilskuddsordningen, eller for en gruppe av tilskuddsordninger, er et viktig ledd under den forberedende drøftingen av forslag om en tilskuddsbevilgning. Hensikten med tilskuddsordninger bør være å sette mottakeren i stand til å oppnå ønskede resultater på det aktuelle aktivitets- eller ansvarsområdet. De ønskede resultatene kan være knyttet til mottakeren selv eller til en annen målgruppe, jf. omtale i pkt. 2.4.

Departementet bør som ledd i forberedelsen vurdere om en ny tilskuddsordning er et hensiktsmessig tiltak for å oppnå de resultatene man ønsker. Departementet bør også vurdere om en ny tilskuddsordning skal være et kortvarig eller langvarig tiltak. Videre må departementet vurdere hvilken tilskuddsform som er best egnet til å føre fram til det fastlagte målet. Noen viktige tilskuddsformer er beskrevet i kap. 3.

Målet med tilskuddsordningen og hvem ordningen er ment å tilgodese (målgruppen) må beskrives i budsjettproposisjonen, jf. Bestemmelsene pkt. 6.2.1.3. Det er selvsagt viktigst når det foreslås en ny tilskuddsbevilgning. For etablerte tilskuddsordninger kan det være en praktisk løsning å gi en mer omfattende omtale for eksempel etter hvert stortingsvalg. I noen tilfeller har en tilskuddsbevilgning forankring i lov eller prinsippvedtak i Stortinget. Da vil det overordnede målet være angitt i premissene for dette vedtaket, men det vil ofte være nødvendig med en tydeligere målformulering i det konkrete forslaget om tilskuddsbevilgning.

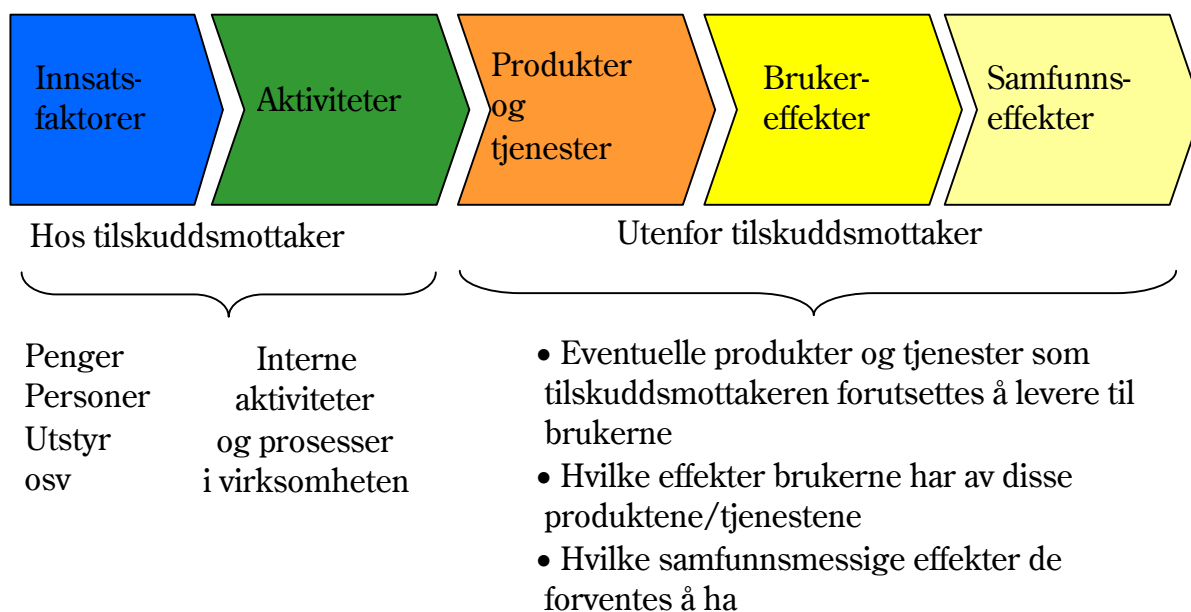
Målet med tilskuddsordningen bør beskrives slik at Stortinget får et tydelig inntrykk av hva man ønsker å oppnå. Dersom stortingskomiteen under behandlingen av det aktuelle bevilgningsforslaget ikke har noen merknader til premissene for forslaget, må departementet kunne regne med at Stortingets forutsetning er den samme som departementets.

2.4 Resultatvurdering – informasjon om måloppnåelse (pkt. 6.2.1.1.b)

Med utgangspunkt i fastsatte mål må departementet formulere kriterier som skal legges til grunn for innhenting av informasjon fra tilskuddsmottakerne eller eventuelt fra andre kilder for å belyse graden av måloppnåelse, dvs. resultatene vurdert opp mot målene for ordningen.³ Denne informasjonen danner normalt et viktig grunnlag for tilskuddsforvalters rapportering til departementet og for departementets rapportering til Stortinget om oppnådde resultater.

I det reviderte regelverket for økonomistyring i staten av 2003 er det lagt til grunn at resultater kan observeres og vurderes langs hele resultatkjeden fra innsatsfaktorer til samfunnsmessige effekter. Dette fremgår blant annet av punktene 1.5.1 og 1.5.3 i Bestemmelsene og er illustrert i figur 2 nedenfor.

³ Begrepet ”kriterier for måloppnåelse” var i økonomiregelverket av 1996 betegnet ”oppfølgingskriterier”.



Figur 2 Resultatkjeden

Målet med en tilskuddsordning kan i noen tilfeller være avgrenset til å styrke aktivitetene hos tilskuddsmottakeren. Eksempel på slike ordninger er en del grunntilskudd til private institusjoner eller frivillige organisasjoner (jf. pkt. 3.2). I andre tilfeller er målet knyttet til produkter, tjenester eller effekter hos befolkningsgrupper som strekker seg utover tilskuddsmottakeren. Et eksempel på dette er øremerkede tilskudd til kommuner og fylkeskommuner, der ordningene er ment å tilgodese hele eller deler av befolkningen i kommunen/ fylkeskommunen.

I pkt. 6.3.6 i Bestemmelsene er det påpekt at kriteriene for måloppnåelse skal ha en slik grad av presisjon at det kan foretas oppfølging uten uforholdsmessig store kostnader. Kriteriene må dessuten utformes slik at tilskuddsmottaker i praksis har mulighet for å rapportere på grunnlag av disse kriteriene eller at de lar seg belyse ved hjelp av informasjon fra andre kilder, f.eks. offentlige registre, hvis disse gir relevant og tilfredsstillende informasjon.

Omfanget av og detaljeringen i rapporteringskravene vil variere og må fastsettes etter konkret vurdering av hva som er rimelig sett i forhold til det aktuelle tilskuddets størrelse og karakter, jf. Bestemmelsene pkt. 6.3.6 og 6.4. Evalueringer kan i en del tilfeller erstatte deler av den årlige rapporteringen. Dette kan være særlig aktuelt f.eks. der målene er knyttet til effekter for befolkningsgrupper utover tilskuddsmottaker, der det tar tid før effekter av en tilskuddsordning viser seg eller der en tilskuddsordning er ett av flere tiltak som sammen skal bidra til å nå et fastlagt mål.

En tilskuddsmottaker vil vente å få beskrevet de aktuelle rapporteringskravene i tilskuddsbrevet, slik at mottakeren vet på forhånd hva som skal skaffes av informasjon.

Det er viktig at departementene under utformingen av tilskuddsordninger nøye vurderer sammenhengen mellom målet for tilskuddet og tilhørende rapporteringskriterier, jf. pkt. 2.2. Det må bl.a. vurderes hvor ambisiøs man skal være i måloppnåelse og hvor treffsikker man krever at ordningen skal være i forhold til målsettingen. Generelt vil ambisiøse og detaljerte mål bidra til at kravene til tilskuddsmottakere om å rapportere, eller til å innhente informasjon fra andre kilder, blir mer omfattende.

Videre resultatrapportering fra et departement til Stortinget i fagproposisjonen (jf. Stortingets bevilgningsreglement § 13) bør konsentreres om å gi informasjon av overordnet karakter for å belyse resultatene av tilskuddsordningen. Det bør foretas en sammenlikning med de målene som to år tidligere ble angitt som premiss for forslaget til bevilgning, jf. Bestemmelsene pkt. 6.2.1.3. Hvis det er store avvik bør det gis kommentarer om hva årsaken kan være.

Det kan nevnes at Stortinget i noen tilfeller gir en tilskuddsbevilgning som er ment å innebære en generell styrking av mottakerens samfunnsnyttige arbeid på et bredt felt, uten spesifiserte betingelser og uten kontroll av hvordan tilskuddet disponeres. Et eksempel på dette er tilskudd til de politiske partiene.

Under pkt. 5.6 er eventuell rapportering av økonomiske opplysninger om tilskuddsmottaker omtalt.

2.5 Tildelingskriterier, herunder beregningsregler (pkt. 6.2.1.1.c)

For de fleste tilskuddsbevilgninger trengs kriterier som gir henholdsvis grunnlag for avgrensning av aktuelle tilskuddsmottakere og holdepunkter for hvordan tilskudd til den enkelte mottaker skal fastsettes. Disse kriteriene må understøtte målene med tilskuddsordningen. De kan også gi føringer for hva tilskuddet skal kunne brukes til.

I begrepet tildelingskriterier inngår også eventuelle faktorer som gir grunnlag for å fastsette størrelsen av tilskuddsbeløp til den enkelte mottakeren, såkalte beregningsregler. Det vises til omtale i kap. 3 av ulike tilskuddsformer.

I noen tilfeller kan de potensielle tilskuddsmottakerne betegnes for "støtteberettiget", men det passer bare for ordninger der *alle* som oppfyller tildelingskriteriene har krav på tilskudd. I andre tilfeller må tilskudd tildeles til et begrenset antall søkere blant dem som i og for seg oppfyller kriteriene.

2.6 Oppfølging og kontroll (pkt. 6.2.1.1.d)

Oppfølging og kontroll er sentrale begreper i hele virkeområdet for Reglement for økonomistyring i staten. De omfatter alle tiltak for å fastslå at statlige virksomheter og andre som utøver forvaltningsmyndighet utfører sine oppgaver i samsvar med de mål og retningslinjer som er angitt i det årlige tildelingsbrevet eller oppdragsbrevet og i samsvar med gjeldende lover og regler. Kontrollen utføres dels fra overordnet

departement og dels i form av intern kontroll i den enkelte virksomhet (tilskuddsforvalter), jf. Reglementet §§ 14 og 15 samt Bestemmelsene pkt. 1.5.2 og 2.4 for statlige virksomheter. Sett i sammenheng med resultatkjeden omtalt i pkt. 2.4 kan oppfølging og kontroll dels være rettet mot effektivitet og kvalitet i tilskuddsforvalters oppgaveutførelse ("indre effektivitet"), og dels være rettet mot formålet med tilskuddsordningen og effektene hos målgruppen ("ytre effektivitet").

Kontroll av tilskuddsmottakere er fastsatt i Reglementet § 15, 2. ledd. Når det er fastsatt kriterier for måloppnåelse, har tilskuddsmottakere plikt til å rapportere på disse kriteriene.

Oppfølging og kontroll må tilpasses den enkelte tilskuddsordning og ha et rimelig omfang i forhold til den nytten det gir. Dette må konkretiseres i regelverket som skal utarbeides, jf. punkt 2.8 nedenfor.

Oppfølging og kontroll fra tilskuddsforvalters side overfor søkere og tilskuddsmottakere er nærmere omtalt i pkt. 5.7 og 5.8 nedenfor.

2.7 Evaluering (pkt. 6.2.1.1.e)

Departementet har ansvar for at tilskuddsordninger blir evaluert. Det vises til omtale av evalueringer i et eget metodedokument som Finansdepartementet er i ferd med å slutføre.

2.8 Utforming av regelverk (pkt. 6.2.1.2)

For de fleste tilskuddsordninger er det behov for å utarbeide regelverk om alle viktige forhold som tilskuddsforvalter skal legge vekt på i sitt arbeid. I disse reglene skal det for det første føres opp hovedelementene a til d og eventuelt e i Bestemmelsene pkt. 6.2.1.1.

Departementet kan i disse reglene innarbeide presiseringer av det som er omtalt i statsbudsjettforslaget om formål og målgruppe, kriterier for måloppnåelse og tildelingskriterier, og fastsette de aktuelle reglene for oppfølging og kontroll.

Dessuten kan det være aktuelt å ta med regler om:

- kunngjøring
- krav til søknadens innhold og form
- søknadsbehandlingen
- klagebehandling, jf. forvaltningsloven
- rutiner for registrering av tildelte tilskudd, eventuelt tilsagn i henhold til tilsagnsfullmakt
- rutiner for utbetaling og behandling av eventuelt for mye utbetalt tilskudd
- tidsfrist for bortfall av tilsagn om tilskudd som ikke utbetales umiddelbart
- mulige reaksjonsformer dersom mottaker gir uriktige opplysninger eller ikke bruker tilskuddet i samsvar med fastsatte betingelser

Det er departementets ansvar å fastsette et slikt regelverk uavhengig av om det er departementet selv som skal utføre de administrative rutinene, eller disse oppgavene

er delegert til andre organer. Myndighet til å fastsette nærmere regler om hvordan en ordning skal forvaltes kan delegeres til tilskuddsforvaltere innenfor staten, jf. Bestemmelsene pkt. 6.2.2.1.

Som nevnt i Bestemmelsene pkt. 6.2.1.2, er punkter i et regelverk som omhandler de administrative sidene ved arbeid med tilskuddsforvaltningen, formelt sett instruksjer. Tildeling av tilskudd vil imidlertid vanligvis være enkeltvedtak i henhold til forvaltningsloven. jf. pkt 5.2 nedenfor. Som følge av dette vil regler om betingelsene for å komme i betraktning som tilskuddsmottaker, om vurdering og utregning av tilskudd til den enkelte, om klagerett og om hvilke plikter tilskuddsmottakerne pålegges, formelt være forskrift. De må fastsettes i henhold til forvaltningslovens bestemmelser om dette (i kap. VII).

2.9 Avvik fra normalprosedyren (pkt. 6.4)

Normalprosedyren for tilskuddsordninger betegner den prosedyren som er beskrevet i Bestemmelsene pkt. 6.2 og 6.3 for utarbeidelse av en tilskuddsordning og for tilskuddsforvaltning. Normalprosedyren omfatter således både hovedelementene i en tilskuddsordning og standardrutinene for kunngjøring, tilskuddsbrev, utbetaling med videre.

I Bestemmelsene pkt. 6.4 er det gitt en samlet omtale av tilskuddsordninger der det er adgang til å avvike fra deler av normalprosedyren. Dette gjelder for det første for tilskudd til kommuner og fylkeskommuner, som er nærmere omtalt nedenfor i kap. 6. Videre gjelder det når tilskuddsmottaker er navngitt i selve bevilgningsvedtaket eller er omtalt i budsjettproposisjonen på en slik måte at tilskuddsbevilgningen må anses øremerket for vedkommende (6.4.2 a), for relativt små tilskuddsbeløp (6.4.2 b), for tilskudd som staten gir som medlem av en internasjonal organisasjon, etter avtale med andre land om samarbeidstiltak eller etter avtale med internasjonale frivillige organisasjoner (6.4.2 c), og for tilskuddsordninger til landbruksområdet som ikke er tiltaksrettede (6.4.2 d).

3. Belysning av sammenheng mellom tildelingskriterier, rapporteringskrav og kontrollsystem for ulike tilskuddsformer

3.1 Tilskuddsform med bruk av kvantifiserbare tildelingskriterier

Når det legges kvantifiserbare kriterier til grunn for tildeling av tilskudd må det fastsettes beregningsregler for hvordan beløpet for den enkelte tilskuddsmottaker skal regnes ut på grunnlag av enhetlige satser.

Blant kriterier som er i bruk kan nevnes:

- antall stemmer ved stortingsvalg
- antall medlemmer av en organisasjon
- antall tilsatte i en institusjon
- antall elever i en utdanningsinstitusjon
- antall pasienter ved en helseinstitusjon
- antall klienter ved en sosial institusjon

- antall kurstiltak gjennomført av en utdanningsorganisasjon
- areal i et byggetiltak
- arealer i jordbruks- eller skogbruksnæring
- antall dyr i jordbruksnæring

Dersom tilskuddsbevilgningen er gitt som en bevilgning som skal fordeles mellom søkere på grunnlag av de angitte tildelingskriteriene, må tilskuddsforvalter normalt ha opplysning om slike faktiske forhold fra alle søkere før tilskudd til den enkelte blir beregnet. Dette kan fravikes dersom bevilgningen er en overslagsbevilgning eller tilskuddsforvalter kan sette grenser for hvor mange enheter den enkelte kan få tilskudd til (slik at bevilgningsrammen overholdes).

En søker må i sin søknad oppgi antall enheter som det anmodes om tilskudd for. Tilskuddsordningen kan gå ut på at mottakeren får tilskudd på grunnlag av rapport om den faktiske situasjon i *forrige* budsjettermin. Alternativt kan søkerne bes om å gi et realistisk anslag om situasjonen i den løpende terminen. Det kan da utbetales tilskudd pr. kvartal eller halvår i samsvar med Bestemmelsene pkt. 6.3.5 på grunnlag av tilskuddsforvalters vurdering av de foreliggende anslagene, jf. også pkt. 5.5 nedenfor.

Det må gjøres klart i vilkårene for tildeling hvorvidt overskytende tilskudd må betales tilbake eller om det blir trukket fra i tilskuddet for neste år, dersom det faktiske antallet enheter av de kvantifiserbare kriteriene viser seg å være lavere enn det anslaget som ligger til grunn for tilskuddsberegningen.

Dersom tilskuddsmottaker i etterkant skal avgi rapport om måloppnåelse bør det vurderes å pålegge vedkommende å ta med opplysninger om den faktiske situasjonen m.h.t. disse beregningskriteriene. Disse opplysningene må være gjenstand for kontroll, og departementet må vurdere om det skal bes om særattestasjon fra revisor om disse kriteriene, jf. Bestemmelsene pkt. 6.3.8.3 og nærmere omtalt i pkt. 5.6 og 5.7 nedenfor.

3.2 Tilskuddsform med skjønnsmessig vurdering (rundsumtilskudd)

På områder hvor det er vanskelig å fastlegge kvantifiserbare beregningskriterier er det aktuelt å gi tilskudd fastsatt ved en skjønnsmessig vurdering av hva som er et rimelig bidrag fra statens side til den enkelte mottaker (rundsumtilskudd).

Rundsumtilskudd kan brukes til investeringstiltak, til tidsbegrensede prosjekter og andre engangstilskudd, og som stimuleringstilskudd. Søkere kan bes om å gi visse opplysninger om økonomiske forhold som holdepunkter for vurderingen.

Rundsumtilskudd kan også gis som løpende grunntilskudd til private institusjoner eller organisasjoner, knyttet til generell aktivitet innenfor et angitt målområde. Rapporteringen vil i slike tilfeller bestå i en melding om hva den tilskuddsberettigede aktiviteten har bestått i og hva som er oppnådd. Omfanget av rapporteringen må tilpasses størrelsen av det tilskuddet som er gitt.

For større investeringer og prosjekter er det aktuelt med utbetaling i terminer og å pålegge mottaker å avgi en situasjonsrapport før ny utbetaling skal skje, jf. pkt. 5.5 nedenfor. Endelig oppgjør kan utbetales når det foreligger rapport om at tiltaket er tilfredsstillende gjennomført. Kontrollen vil være begrenset til å påse at oppgaven er utført i overensstemmelse med forutsetningene.

For rundsumtilskudd vil det ikke være aktuelt å fastsette plikt til å tilbakebetale tilskudd uten i tilfeller der det oppstår klare brudd på forutsetningene. Dersom rapporteringen viser at beløp som gis i grunntilskudd utgjør en relativt større andel av mottakers totale utgifter enn det som var tilsiktet, kan det imidlertid gi grunnlag for å redusere tilskuddet i påfølgende år.

3.3 Tilskudd som prosentvis andel av regnskapsførte utgifter

Det finnes tilskuddsordninger der det er fastsatt at statens tilskudd skal beregnes med en viss prosentandel av regnskapsførte eller forhåndsregnede utgifter. I slike tilfeller må mottakeren pålegges å levere regnskap med dokumentasjon for de faktiske og relevante utgiftene. For slik dokumentasjon kan det være aktuelt å stille krav om særattestasjon av revisor med angivelse av hva som er kontrollert, se pkt. 5.8.

Regnskapskontroll og fremskaffelse av dokumentasjon for slik kontroll er ressurskrevende. Kontrollen bør foretas før det foretas sluttavregning, for å unngå problemer med eventuell tilbakebetaling. Dersom det gis løpende utbetalinger à konto, bør disse være fastsatt slik at man unngår å utbetale for mye. Denne type tilskuddsordning bør derfor bare brukes av departementene etter en kritisk vurdering av behovet og mulighetene for å benytte andre tilskuddsformer.

3.4 Tilskudd som en navngitt mottaker får fastsatt ved budsjettbehandlingen

I Bestemmelsene pkt. 6.4.2 er det klarlagt at det kan gjøres avvik fra normalprosedyren i de tilfeller hvor en tilskuddsmottaker er navngitt i selve bevilgningsvedtaket, eller er omtalt i budsjettproposisjonen eller i komitéinnstillingen på en slik måte at tilskuddsbevilgningen må anses øremerket for vedkommende. I slike tilfeller kan det være naturlig at mottakeren leverer en søknad som inneholder informasjon av samme type som i budsjettforslagene som statlige virksomheter sender inn. Rapporteringskravene kan også fastsettes slik at de likner på kravene som tilsvarende statlige virksomheter må oppfylle. Som eksempel på en tilskuddsordning som faller i denne kategorien kan nevnes tilskudd til de ikke-statlige institusjonene som inngår i funksjonsdelingssystemet på kunst- og kulturområdet.

4. Etablering av en forvaltningsorganisasjon

Etableringen av en forvaltningsorganisasjon for en ny tilskuddsordning er omtalt i Bestemmelsene pkt. 6.2.2. Departementet skal påse at forvaltning av tilskuddsordninger er organisert på en effektiv og hensiktsmessig måte.

Departementet kan velge å ivareta forvaltningen av en tilskuddsordning selv eller delegere hele eller deler av oppgaven til et statlig forvaltningsorgan. Videre kan departementet velge å legge forvaltningsoppgaver til en kommune eller fylkeskommune, til en enhet eid av staten, eller til andre enheter (stiftelser, private instanser, selvstendige rettssubjekter som staten eier delvis mv.). I enkelte tilfeller fordeles også forvaltningsoppgaver for en ordning på flere enheter, der f.eks. en enhet foretar søknadsbehandling og innstilling, mens en annen enhet har beslutningsmyndighet mht. tildeling av tilskudd.

Dersom departementet ønsker å bruke kommuner eller fylkeskommuner til å forvalte en ny tilskuddsordning, skal det skje i samråd med Kommunal- og regionaldepartementet, jf. Bestemmelsene pkt. 6.2.2.2. Dersom departementet for en ny tilskuddsordning planlegger å bruke tilskuddsforvaltere utenfor statsforvaltningen eller kommunal forvaltning – dvs. enheter eid av staten eller stiftelser, private m.v. – skal saken forelegges Finansdepartementet, jf. Bestemmelsene pkt. 6.2.2.3 og 6.2.2.4.

Dersom forvaltningsoppgaver legges til et statlig forvaltningsorgan kan styring og oppfølging skje som del av den ordinære etatstyringen, jf. Bestemmelsene kap. 1. Departementet vil utforme tildelingsbrev der mål og målgruppe for ordningen, kriterier for måloppnåelse, tildelingskriterier, tildelt beløp, fullmakter, krav til rapportering og eventuelle evalueringer kan omtales. Eventuelt kan det gjøres henvisning til beskrivelse i regelverket for ordningen (jf. pkt. 2.8 ovenfor). For øvrig vil ledelsen i den enkelte statlige virksomhet som ivaretar tilskuddsforvaltning ha et selvstendig ansvar for at aktiviteter gjennomføres i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og at økonomistyringen skjer i tråd med Bestemmelsene kap. 2 til 5.

Velger departementet å legge forvaltningsoppgaver til en enhet utenfor statsforvaltningen eller kommunal forvaltning, må departementets styring og oppfølging skje på grunnlag av en avtale med tilskuddsforvalteren (kontraktstyring).⁴ En slik organisering forutsetter selvsagt at vedkommende enhet er villig til å påta seg oppgaven, og det må avtales hvilken økonomisk kompensasjon forvalteren skal ha for oppgavene. Kompensasjonen skal normalt dekkes ved bevilgning over postene 01–21, jf. at det vil være en anskaffelse av tjenester, og ikke ved tilskuddsbevilgningen over postene 60–89.⁵

Den årlige oppfølgingen av tilskuddsordninger lagt til enheter utenfor statsforvaltningen vil skje på grunnlag av et oppdragsbrev. Oppdragsbrevet vil inneholde beskrivelse av henholdsvis mål og målgruppe for ordningen, kriterier for måloppnåelse og tildelingskriterier, samt bestemmelser om oppfølging og kontroll og eventuelt evaluering (tilsvarende som i et tildelingsbrev til et statlig

⁴ Finansdepartementet vurderer å utarbeide retningslinjer for oppfølging og kontroll av utøvelse av forvaltningsmyndighet som er lagt til enheter utenfor statlig eller kommunal forvaltning (jf. Reglementet § 15, 3. ledd).

⁵ Departementene bør også vurdere forholdet til regelverket for offentlige anskaffelser dersom enheter utenfor statlig eller kommunal forvaltning skal utføre oppgaver i forbindelse med forvaltning av tilskuddsordninger.

forvaltningsorgan). Eventuelt kan det gjøres henvisning til beskrivelse i regelverket for ordningen (jf. pkt. 2.8 ovenfor). Oppdragsbrevet skal også inneholde beløpsmessige rammer for ordningen for vedkommende år.

I Bestemmelsene pkt. 6.2.2.4, første ledd er det omtalt tilfeller hvor det gis løpende tilskudd til en organisasjon som består av enheter/underavdelinger med stor grad av selvstendig ansvar, men som også har et sentralt organ som opptrer på vegne av fellesskapet overfor et departement. I slike tilfeller må departementet vurdere, etter samråd med den aktuelle organisasjonen, om sentralorganet bør stå som tilskuddsmottaker eller som tilskuddsforvalter. Et eksempel på en slik ordning er tilskudd til frivillig virksomhet (Frifond) under Kultur- og kirke departementet (kap. 320, post 80), som kanaliseres gjennom organisasjonene Norsk musikkråd og Norsk amatørteaterråd.

Dersom det sentrale organet i henhold til interne vedtekter har begrenset myndighet til å instruere de enkelte enhetene som står for driftsoppgavene og som skal tilgodeses med tilskuddet, og opptrer som en såkalt "paraplyorganisasjon", kan det være mest aktuelt å gi sentralorganet status som tilskuddsforvalter. I så fall må hver enkelt enhet tilfredsstillende vilkårene som er satt for tilskuddet og påta seg ansvar som tilskuddsmottaker. Det vil bl.a. si at hver enkelt enhet må levere søknad og rapportere nødvendig informasjon i samsvar med regelverket som er fastsatt for ordningen. Sentralorganet vil da ha de oppgavene som i henhold til Bestemmelsene er pålagt tilskuddsforvalter.

Dersom sentralorganet står fullt ut ansvarlig overfor departementet for bruk av midlene er det mer aktuelt at det står som tilskuddsmottaker. Det samme gjelder dersom staten bare angir hovedmål med bevilgningen og paraplyorganisasjonen har stor grad av frihet til selv å bestemme over den videre fordelingen.

5. Tilskuddsforvaltning

5.1 Tilskuddsforvalters oppgaver

Det kan gis følgende oppstilling over de arbeidsoppgavene som påligger den enheten som skal forvalte en tilskuddsbevilgning i henhold til direktivene som er fastlagt under Stortingets budsjettbehandling, i regelverket for tilskuddsordningen og i departementets tildelingsbrev/opplettbrev:

- utforming av eventuell kunngjøring
- registrering og vurdering av søknader, beregning av beløp
- utforming av tilskuddsbrev med bekreftelse av tildeling av tilskudd
- registrering av vedtak om tildeling
- utbetaling og bokføring
- innhenting av rapporter fra tilskuddsmottaker (oppfølging)
- rapportering til departementet
- oppfølging, kontroll og evaluering

Noen av disse oppgavene omtales i det følgende.

5.2 Kunngjøring og søknadsbehandling (pkt. 6.3.2)

Kunngjøring skal foretas på en slik måte at man når hele målgruppen som tilskuddsbevilgningen tar sikte på. Kunngjøring er ikke nødvendig når tilskuddsbevilgningen tar sikte på en eller noen få navngitt(e) mottaker(e) i tråd med Bestemmelsene pkt. 6.4.2. Det vil være tilskuddsforvalter, innenfor rammene av Stortingets vedtak, tildelingsbrev/oppdragsbrev og regelverket for ordningen, som i det enkelte tilfelle må vurdere på hvilken måte kunngjøring bør skje for å kunne nå den aktuelle målgruppen.

Kunngjøringen bør normalt beskrive bl.a. formålet med ordningen, kravene som gjelder for å bli tatt i betraktning som søker og hvilke opplysninger søkeren må gi i eventuell søknad, med eventuell henvisning til regelverket som foreligger. Søknadsfrist bør oppgis dersom ordningen ikke er slik at søker kan melde seg når behovet oppstår.⁶

Behandlingen av søknader må følge reglene i eventuell særlov om tilskuddsordningen og i forvaltningsloven. For alle forvaltningsorganer (som ikke er uttrykkelig unntatt i lov) gjelder reglene i forvaltningslovens kap. II og III om ugildhet, veiledningsplikt, saksbehandlingstid og taushetsplikt m.m.

Vedtak om tildeling av tilskudd vil ofte måtte sies å være bestemmende for rettigheter eller plikter til en eller flere private personer (enkeltpersoner eller andre private rettssubjekter). Er et slikt vedtak truffet under utøvelse av offentlig myndighet, foreligger det et enkeltvedtak, jf. forvaltningslovens § 2, første ledd bokstav a og b. Da gjelder i tillegg lovens kap. IV – VI om utrednings- og informasjonsplikt, partsoffentlighet, begrunnelse, underretning, klage og omgjøring. Tildelingen er utvilsomt enkeltvedtak når mottakeren har krav på ytelsen i henhold til en lovbestemmelse eller liknende hjemmel. Men vedtaket kan være enkeltvedtak også når forvaltningen ved vurderingen har såkalt "fritt skjønn". En nærmere vurdering av hvorvidt tilskuddsvedtak er enkeltvedtak eller ikke, og hvilke konsekvenser det har for saksbehandlingen, er gitt i kap. 5 i Rapport 1996:4 fra Statskonsult om statlig støttepolitikk og endringer i det frivillige organisasjonslivet.

Finansdepartementet vil også minne om det ulovfestede forvaltningsrettslige likhetsprinsippet. Søkere innenfor den krets som Stortinget har ment å tilgodese med den aktuelle budsjettposten, kan ikke utsettes for en forskjellsbehandling som mangler saklig grunn eller virker vilkårlig, urimelig eller urettferdig. Kravet om saklig sammenheng gjelder også vilkårene som eventuelt stilles for tildeling av tilskudd.

Det minnes om at også dokumenter vedrørende saker om tilskudd vil være omfattet av offentlighetsloven. Dette innebærer at de er offentlige, med mindre de kan unntas i medhold av en av unntaksbestemmelsene i offentlighetsloven.

⁶ Departementet kan vurdere å ta inn en tidsfrist for søknader i premissene for bevilgningsforslaget til Stortinget for å gi en klar hjemmel for tilskuddsforvalter til å fastsette eventuell slik frist overfor potensielle søkere og for å avvise søknader som kommer inn etter fristen.

5.3 Tilskuddsbrev (pkt. 6.3.3)

Begrepet "tilskuddsbrev" i Bestemmelsene er tatt i bruk om det dokument som i de tidligere funksjonelle krav var betegnet "tilsagnsbrev". Begrepet "tilsagn" brukes i regelverket når tilskuddsforvalter gir uttalelse om utbetaling av tilskudd i en fremtidig budsjettermin.

I Bestemmelsene pkt. 6.3.3 er det angitt hvilken informasjon som alltid skal gis i tilskuddsbrev. I tillegg kan det være aktuelt å opplyse om:

- tidsfrist for bortfall av tilsagn om tilskudd som ikke utbetales umiddelbart
- utbetalingstidspunkt, utbetalingsrutiner og behandling av eventuelt for mye utbetalt tilskudd
- krav til oppbevaring av regnskapsdata og dokumentasjon av faktiske opplysninger som ligger til grunn for søknaden eller beregningen av tilskuddsbeløp

Tilskuddsbrevet kan utformes som et standardbrev der det eksakte beløpet fylles ut for den enkelte mottakeren. Et alternativ er å gjøre tilskuddsbrevet kortfattet og legge ved regelverket som er fastsatt i samsvar med pkt. 2.8 ovenfor, dersom dette inneholder nødvendig informasjon. Tilskuddsbrev skal hos statlige tilskuddsforvaltere normalt undertegnes av en person med budsjettmyndighet for den aktuelle tilskuddsbevilgningen, jf. Bestemmelsene pkt. 6.3.3. For ikke-statlige tilskuddsforvaltere bør departementet i avtale eller regelverk for ordningen gi retningslinjer for hvem som kan undertegne tilskuddsbrev.

Dersom det i tilskuddsbrevet stilles annet enn standardvilkår, dvs. vilkår som framgår av de generelle reglene som det er henvist til i kunngjøringen, bør tilskuddsforvalter vurdere å be om skriftlig aksept fra mottaker om at vilkårene er godtatt før tilskuddet utbetales. Slik skriftlig bekreftelse kan være aktuelt i andre tilfeller også for å forebygge konflikt om forutsetningene for tilskuddet. Det minnes om de alminnelige forvaltningsrettslige reglene som innebærer at det må være saklig sammenheng mellom tilskuddet og de vilkårene som stilles.

Når det gis tilsagn om statstilskudd bør det vurderes å ta forbehold overfor tilskuddsmottaker om at tilskuddet kan kreves tilbakebetalt dersom det ikke nyttes i tråd med forutsetninger som stilles. Det bør vurderes om eventuelt tilbakebetalingskrav skal sikres ved pant, eller om det bør tas forbehold om motregningsrett i eventuelle andre investerings- eller driftstilskudd som vedkommende tilskuddsmottaker har krav på. Det kan settes en frist for å gjøre gjeldende krav på tilbakebetaling.

Dersom utbetaling er betinget av at det blir sendt inn ytterligere dokumentasjon fra mottakeren, f.eks. i form av rapport om at et tiltak er gjennomført eller som et refusjonskrav basert på nøyaktig regnskap, må dette presiseres. I slike tilfeller må det angis fra hvilket tidspunkt tilsagnet faller bort dersom mottaker ikke ber om utbetaling med dokumentasjon om at de fastsatte betingelsene er oppfylt.

Dersom tilsagn gis i henhold til tilsagnsfullmakt fra Stortinget (bevilgningsreglementets § 8, 2. ledd) må det presiseres at utbetaling tidligst kan skje i påfølgende termin, under forutsetning av at de stilte betingelsene er oppfylt/godtatt.

I noen tilfeller kan det foreligge en situasjon som medfører at tilskuddsmottaker og tilskuddsforvalter gjerne vil avtale finansiering av et program eller liknende over flere år. Hvis det ikke er innhentet tilsagnsfullmakt fra Stortinget kan tilskuddsforvalter bare avgi en "intensjonserklæring" der det er gjort helt klart at erklæringen ikke forplikter staten og med forbehold om at Stortinget i årene framover gir nødvendige bevilgninger.

5.4 Registrering av tilsagn når det foreligger både bevilgning og tilsagnsfullmakt (pkt. 6.3.4)

For tilskuddsordninger der Stortinget har gitt både bevilgning for ett år og tilsagnsfullmakt i henhold til bevilgningsreglementet for påfølgende år bør tilskuddsforvalter fortrinnsvis føre to registre. Det ene vil omfatte tilsagn som skal dekkes i løpende termin av disponibel bevilgning. Det andre vil gjelde tilsagn for kommende budsjettår i henhold til tilsagnsfullmakten.

5.5 Utbetaling i terminer og eventuell tilbakebetaling (pkt. 6.3.5)

I stortingsvedtak av 8.11.1984 er det fastsatt retningslinjer for utbetaling av statstilskudd. Vedtaket er gjengitt i Bestemmelsene pkt. 6.3.5.

Det kan tilføyes at for løpende tilskudd bør større beløp fordeles med utbetaling pr. måned med unntak av juli og desember (dvs. over 10 terminer). Ellers kan det foretas utbetaling pr. kvartal eller halvår. For større investeringer og prosjekter kan det være aktuelt å pålegge mottaker å avgi en situasjonsrapport før ny terminutbetaling skal skje.

Tilskudd utbetales i terminer uansett om de løpende utbetalinger skal følges av en endelig avregning eller ikke. For tilskuddsordninger som innebærer at det skal foretas et endelig oppgjør etter utgangen av hvert budsjettår, vil de løpende utbetalingene være à konto. For slike tilskuddsordninger bør à konto-beløpene fastsettes slik at det ikke blir nødvendig å kreve tilbakebetaling ved den endelige avregningen.

Det vises til omtale i pkt. 3.1–3.4 om tilbakebetaling av tilskudd for noen ulike tilskuddsformer.

5.6 Rapportering av økonomisk informasjon om mottaker (pkt. 6.3.8.2)

Under pkt. 2.4 foran er det gitt en kommentar til Bestemmelsene pkt. 6.3.6 om utforming av kriterier for måloppnåelse som skal legges til grunn for mottakerens rapportering. Under pkt. 2.2 er behovet for sammenheng bl.a. mellom målformulering, tildelingskriterier og kriterier for måloppnåelse utdypet. I kap. 3 er det belyst hvordan rapporteringskravene vil kunne variere i ulike typer av tilskuddsordninger.

Det kan tilføyes at tilskuddsforvalter i noen tilfeller kan finne behov for en viss innsikt i mottakerens samlede økonomi og aktivitet. Det er særlig aktuelt når det gis et generelt tilskudd til aktiviteten mottakeren driver. Da kan bl.a. opplysning om størrelsen av statens andel av de samlede utgiftene være et poeng som tilskuddsforvalter ønsker å være orientert om.

For mottakere som har regnskapsplikt etter regnskapsloven vil tilskuddsforvalter vanligvis få tilstrekkelig informasjon om den generelle aktiviteten hos mottakeren ved å be om revidert årsregnskap og årsberetning. En rekke instanser som mottar statstilskudd er underlagt regnskapsplikt etter regnskapsloven (lov av 17.07.1998 nr. 56). Det gjelder for eksempel (se lovens § 1-2):

- aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper
- statsforetak
- ansvarlige selskap
- samvirkelag
- økonomiske foreninger
- andre foreninger som har eiendeler med verdi over 20 mill. kroner eller flere enn 20 tilsatte
- enhver som driver enkeltpersonforetak i samme omfang

Stiftelser er regnskapspliktige i henhold til regnskapsloven iflg. § 10 i stiftelsesloven av 23.5.1980 nr. 11.

Instanser som ikke har regnskapsplikt etter regnskapsloven vil normalt på eget initiativ utarbeide et årsregnskap. I frivillige organisasjoner vil statuttene vanligvis ha bestemmelser om at årsregnskap og en kort årsberetning skal fremlegges på et årsmøte for medlemmene.

Det vil vanligvis fremgå av de ordinære årsrapportene fra selskap der staten har en eierandel på 50 pst. eller mer hvordan det statlige tilskuddet er anvendt. Tilskuddsforvalter bestemmer hvorvidt det er nødvendig med ytterligere rapportering.

Tilskuddsforvalter bør be om økonomisk informasjon om mottaker bare når det antas å være av betydning for å vurdere om omfanget av mottakerens aktivitet og utgifter stemmer med forutsetningen for tilskuddet. Dessuten må tilskuddsforvalter vurdere om man har kapasitet til å sette seg inn i de rapportene som innhentes.

5.7 Oppfølging og kontroll (pkt. 6.3.8.2)

Oppfølging og kontrolltiltak fra tilskuddsforvalters side innebærer dels å påse at avtalte rapporter faktisk kommer inn og dels å gi tilbakemelding og treffe eventuelle tiltak dersom kontrollen avdekker forhold som ikke er tilfredsstillende. Dersom tilskudd tildeles på grunnlag av kvantifiserbare kriterier må det også være knyttet kontroll til eventuell informasjon som mottaker gir om slike kriterier. I Reglementet § 8 er det minnet om at forbehold om kontroll er forutsatt av Stortinget i bevilgningsreglementets § 17. Gjennomførte kontrolltiltak skal dokumenteres på en tilfredsstillende måte.

Oppfølging og kontroll må tilpasses den enkelte tilskuddsordning og ha et rimelig omfang i forhold til nytten og kostnadene ved kontrollen. Dette må konkretiseres i regelverket som skal utarbeides i henhold til Bestemmelsene pkt. 6.2.1.2. Det viktigste elementet i kontrollen vil normalt bestå i å vurdere rapportene fra den enkelte tilskuddsmottaker, eventuelt fra andre kilder som f.eks. offentlige registre.

Det må foretas hensiktsmessige kontroller av kvaliteten på informasjon som påvirker tilskuddsstørrelsen og belyser måloppnåelsen. Kontrolltiltak kan grupperes i følgende hovedalternativer:

1. en generell formalia - og rimelighetskontroll, dvs. at rapportene er signert og at tallmaterialet ikke virker usannsynlig
2. stikkprøvekontroll for prøving av data i innrapportert informasjon
3. gjennomgang og vurdering av innrapportert informasjon

Punkt 3 vil være mest aktuelt for ordninger der tilskuddet gis som en andel av regnskapsførte utgifter, jf. pkt. 3.3 foran.

For at kontrolltiltak skal få et rimelig omfang og ikke medføre unødige kostnader er det viktig at kontrollelementet ivaretas helt fra starten av planleggingen av en tilskuddsordning. Fokus bør rettes inn mot å kartlegge hvor *risikoen* i den aktuelle tilskuddsordning ligger. Et utgangspunkt vil derfor kunne være å gå kritisk gjennom tilskuddets tildelingskriterier med tanke på fortolkningsproblemer knyttet til disse.

På bakgrunn av de registrerte mulige fortolkningsproblemer bør man vurdere:

- hvilke risikopunkter som foreligger
- hvor vesentlige de er
- mulige kontrollpunkter ved en stikkprøvekontroll
- kontrollhandlinger som kan iverksettes som ledd i den løpende rapporteringen uten at det medfører uforholdsmessige kostnader

For tilskudd til stiftelser som går inn under stiftelsesloven av 23. mai 1980, kan det være grunnlag for å etablere samarbeid med fylkesmannen, som er tillagt tilsyns- og kontrolloppgaver i loven.

5.8 Bruk av revisorattestasjon (pkt. 6.3.8.3)

Det reises ofte spørsmål om det skal kreves attestasjon fra statsautorisert eller registrert revisor av økonomiske rapporter eller rapporter om faktiske størrelser som inngår i tildelingskriterier og kriterier for måloppnåelse. Det er det enkelte departement, ev. i kontakt med tilskuddsforvalter, som må ta standpunkt til dette i forbindelse med utforming av regelverk for ordningen. Departementet må da vurdere hvilken type informasjon en revisor har praktisk mulighet for å undersøke og hvilke kontrollhandlinger som eventuelt er nødvendige.

I den forbindelse henvises til Rapport '98 om "Bruk av revisorattestasjoner i statlig tilskuddsforvaltning", avgitt til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Sosial- og helsedepartementet. Dokumentet finnes i elektronisk form på Utdannings-

og forskningsdepartementets hjemmesider på internett (www.regjeringen.no/kd), under Publikasjoner, Rapporter. I rapporten er det gitt en grundig redegjørelse for de faktorer som er nevnt ovenfor, belyst med konkrete eksempler.

Rapporten har også en anbefaling om hvordan man bør utforme særattestasjon fra revisor, tilpasset statlig tilskuddsforvaltning (side 38). Det er uheldig dersom en statlig tilskuddsforvalter krever revisorattestasjon uten presiseringer i tilskuddsordninger med uklare kriterier og retningslinjer.

En særattestasjon bør ifølge rapporten inneholde følgende elementer:

- overskrift som viser tilskuddsordningens navn, samt kapittel og post i statsbudsjettet
- angivelse av mottaker av særattestasjonen (adressat/tilskuddsforvalter)
- angivelse av hvilken statlig virksomhet/organisasjon revisor har utført attestasjonen på vegne av
- angivelse av hvilke opplysninger som i dette tilfeller skal attesteres og i hvilken dokumentasjon opplysningene framgår (henvisning til rapporten fra tilskuddsmottaker som særattestasjonen angår)
- en presis angivelse av hvilke kontrollhandlinger som er utført
- formuleringer som oppsummerer revisors utførte kontrollhandlinger
- angivelse av sted, dato, revisor og eventuelt revisorfirmas navn

Det understrekes at forutsetningen for at tilskuddsforvalter skal kunne benytte en slik løsning er at det ikke levnes rom for skjønnsmessige tolkninger i den attestasjonen som skal avgis. Det er derfor viktig at departementet tar kontakt med den aktuelle revisorforening for en uttalelse i utarbeidelsen av en slik særattestasjon.

6. Nærmere om tilskudd til kommuner og fylkeskommuner

Tilskudd til kommuner og fylkeskommuner (heretter betegnet kommunesektoren) skiller seg noe ut fra andre tilskudd. Disse tilskuddsmottakerne er en del av offentlig forvaltning, men kan ikke instrueres som om de var statlige virksomheter. Tildeling av tilskudd til kommunesektoren kan imidlertid ikke rubriseres som enkeltvedtak i henhold til forvaltningsloven, slik det ofte vil være for tilskudd til private. Kommunesektoren har ikke klageadgang etter forvaltningsloven.

I Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten av 1996 ble det innarbeidet et særskilt kapittel 12 for slike tilskudd. Ved revisjonen i 2003 kom Finansdepartementet til at de aller fleste generelle bestemmelser om tilskuddsforvaltningen også vil gjelde tilskudd til kommunesektoren. De avvik som er nødvendige, er formulert som avvik fra normalprosedyren, jf. Bestemmelsene pkt. 6.4.1.

Tilskudd til kommunesektoren faller i to hovedgrupper:

1. Rammetilskudd som bevilges under kap. 571 og kap. 572
2. Såkalte "øremerkede" tilskudd på en rekke departementers budsjetter

6.1 Rammetilskudd

Rammetilskuddene under kap. 571 og kap. 572 er de viktigste leddene i statens overføringer til kommunesektoren (inntektssystemet). De forvaltes av Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). For disse tilskuddene blir det redegjort grundig for formål, tildelingskriterier, rapporteringskrav og andre forutsetninger i de årlige budsjettproposisjonene og i de årlige kommuneproposisjonene som fremmes om våren. For forvaltningen gjelder disse kravene og forutsetningene i stedet for de generelle bestemmelsene i kap. 6.

6.2 Øremerkede tilskudd

For de "øremerkede" tilskuddene som blir bevilget på budsjettet for en rekke departementer, vil Bestemmelsene kap. 6 gjelde fullt ut, hvis ikke tilskuddsordningen i seg selv tilsier at det kan gjøres avvik som omtalt i pkt. 5.4.1. Utenom Bestemmelser om økonomistyring i staten er det ikke fastsatt noen felles regler for forvaltningen av øremerkede tilskudd. Disse tilskuddene blir imidlertid finansielt sett gjenstand for en samlet vurdering under regjeringens budsjettarbeid, og de tas med i oversiktene i den årlige kommuneproposisjonen. KRD har en koordinerende rolle i den forbindelse, og det er viktig at andre departementer konfererer med KRD under utforming av nye øremerkede tilskudd.

Fordeler og ulemper ved bruk av øremerkede tilskudd har Riksrevisjonen tatt opp til vurdering som et samlet kompleks i Dokument 3:5 (1999-2000) som inneholder en undersøkelse av øremerkede tilskudd som virkemiddel for staten i styringen av kommunene. Deler av erfaringene som Riksrevisjonen omtaler med ulike typer tilskudd (jf. omtale av prisvridende kontra prisnøytral tilskudd nedenfor) kan også ha relevans for tilskuddsordninger for andre mottakergrupper enn kommuner eller fylkeskommuner.

I dokumentet påpeker Riksrevisjonen bl.a. at det for mange av dagens tilskudd til dels mangler presise kriterier for måloppnåelse. Slike kriterier er imidlertid nødvendige for å kunne etterprøve i hvilken grad man oppnår den virkning som tilsiktes med tilskuddet, med hensyn til omfang og kvalitet av den aktuelle aktiviteten. Det kan derfor i ettertid i mange tilfeller ikke konstateres om resultatene svarer til forutsetningene.

Riksrevisjonen omtaler både prisvridende tilskudd og prisnøytrale tilskudd. De førstnevnte er utformet som refusjonsordninger hvor kommunene mottar tilskudd i forhold til egen ressursinnsats, noen ganger beregnet med satser pr. beregningsenhet, andre ganger som andel av kommunens utgifter. Prisvridende tilskudd har størst virkning på aktivitetsnivået i de første årene tilskuddet gis. Den sterkeste virkningen på aktivitetsnivået inntreffer i de mest velstående kommunene.

Prisnøytrale tilskudd beregnes etter skjønn eller på grunnlag av kvantifiserbare kriterier. Slike tilskudd påvirker bare budsjettammen. Det blir da større vansker med å konstatere i hvilken grad aktiviteten i den enkelte kommune øker på det

aktuelle området. Det er derfor desto mer påkrevd å utarbeide presise oppfølgingskriterier.

Virkingen av øremerkede tilskudd avtar over tid. Departementene bør derfor allerede ved etableringen av en ny tilskuddsordning vurdere hvor lenge den skal vare og om det er grunn til å planlegge en nedtrapping i løpet av en periode. I alle tilfeller bør det etter Riksrevisjonens mening foretas en løpende vurdering av om tilskuddet skal opphøre eller innlemmes i inntektssystemet (rammetilskuddet). Det bør i denne forbindelse også vurderes om utformingen av tilskuddsordningene er hensiktsmessige.

Riksrevisjonen påpeker videre at departementene ofte undervurderer det administrative arbeidet kommunene har med å utarbeide planer som stilles som forutsetning for å få tilskudd til den aktuelle sektoren og med å levere rapportene som tilskuddsforvalter ber om.

Riksrevisjonen påpeker at særskilt rapport om økonomisk informasjon innhentes i unødig grad. Det er nødvendig bare i de tilfeller hvor det gis tilskudd med en prosentandel av budsjetterte eller regnskapsførte utgifter (jf. pkt. 3.3 foran).

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) uttaler i sin kommentar at Riksrevisjonens rapport i all hovedsak får fram fordeler og ulemper med øremerkede tilskudd på en god måte. KRD peker dessuten på en annen ulempe ved øremerkede tilskudd, ved at de påvirker både prioriterings- og kostnadseffektivitet. Det siste er vanskelig å vurdere, men KRD antar at omfattende øremerking med tilhørende vilkår kan legge uhensiktsmessige bindinger på kommunal ressursbruk.

Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité behandlet Dokument 3:5 (1999-2000) i Innst. S. nr. 150 (1999-2000). Komiteen er enig i at det må sikres gode rapporteringsrutiner på resultater i henhold til fastsatte kriterier knyttet til øremerkede tilskudd. Komiteen mener at Stortinget i altfor liten grad har vært opptatt av å vurdere effekten av øremerkede tilskudd og har i for liten grad blitt orientert om slik informasjon fra de aktuelle departementene. På den annen side bør departementene dempe kontrollkravene ved de små tilskuddsordningene for å redusere administrasjonsbehovet i kommunene.

Behovet for forenkling av rapporteringskrav og tiltak i den forbindelse er tatt opp av regjeringen bl.a. i kommuneproposisjonen for 2002 (St. prp. nr. 82 (2000-2001)). I vedlegg 10 til proposisjonen er det gitt en detaljert oversikt over rapporteringsordninger som vil bli forenklet eller kuttet av det enkelte departement, med sikte på å gi kommuner og fylkeskommuner mer handlingsrom og lettere oppgavebyrde. Dette omfatter også rapportering i forbindelse med øremerkede tilskudd.

I kommuneproposisjonen for 2004 (St.prp. nr. 66 (2002-2003)) ble det lagt fram en ny plan for innlemming av øremerkede tilskudd i perioden 2004-2007. Planen omfattet innlemming eller avvikling av i alt 24 øremerkede tilskudd til kommunesektoren.

Ved behandlingen av forslaget vedtok Stortinget å innlemme eller avvikle 10 av de 15 tilskuddene som var foreslått innlemmet/avviklet i 2004.

For å redusere omfanget av rapporteringsarbeidet, både resultatrapportering og økonomisk rapportering, er det viktig at kommunesektoren kan bruke KOSTRA-systemet, som er ment å fange opp all regnskaps- og tjenesterapportering. Der rapportering via KOSTRA ikke passer i første omgang bør departementet konferere med KRD og Statistisk sentralbyrå og vurdere å endre tilskuddsforutsetningene og rapporteringskravene slik at KOSTRA kan brukes.

Av andre forhold man må være oppmerksom på ved utforming av et øremerket tilskudd er at et departement ikke kan instruere kommunerevisjonen. Eventuelle krav om dokumentasjon og kontroll av statlige tilskudd må eventuelt fremtre som et vilkår for tilskuddet og være rettet mot kommunen som sådan. Revisjonen foretar i tilfeller kontroll på anmodning fra kommunen. (Presetert i en uttalelse av 29.09.1997 fra KRD til daværende Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.)

Utgitt av:
Finansdepartementet

Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Post og distribusjon
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Faks: 22 24 27 86

Publikasjonskode: R-0600
Trykk: Departementenes servicesenter
09/2008 - opplag 100

