



KULTURDEPARTEMENTET
Postboks 8030 DEP
0030 OSLO

postmottak@kud.dep.no

Høringsuttalelse

Fordelingsmodell for Norsk Tippings overskudd øremerket samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner

Lotteri- og stiftelsestilsynet (LS) viser til høringsbrev av 11.10.2013. Vi støtter departementets forslag til fordelingsmodell. Vi ser positivt på at ordningen legger opp til gjenbruk av relevante opplysninger fra momskompensasjonsordningen.

LS har følgende merknader til forslagene i høringsnotatet, og merknadene følger systematikken i høringsnotatet:

Til pkt. 3.1.3 Fordelingsmodell for øvrige organisasjoner som møter vilkårene

LS er enig i at modell 2b er den mest hensiktsmessige med utgangspunkt i at ordningen skal være enkel, forutsigbar med minst mulig administrative byrder for søkerne. Den foreslåtte modellen legger opp til gjenbruk av data fra merverdiavgiftsordningen.

Departementet antar at flertallet av aktuelle søkere til ordningen om tilskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner også deltar i ordningen om merverdiavgiftskompensasjon til frivillige organisasjoner. For søkere som ikke deltar i ordningen om merverdiavgiftskompensasjon eller benytter dokumentert modell må det utarbeides et søknadskjema der nødvendig datagrunnlag innhentes. På bakgrunn av forskriftsfestede vilkår for å være tilskuddsberettigede i en framtidig ordning legger departementet opp til at følgende fradragposter i ordningen for merverdiavgiftskompensasjon skal trekkes fra de totale driftskostnadene:

- a) kostnader som faller utenfor den frivillige og ikke- fortjenestebaserte delen av virksomheten,
- b) kontantoverføringer til egen organisasjon og samarbeidspartnere i utlandet og
- c) lønnskostnader til personell stasjonert i utlandet som ikke er omfattet av punktet om overføringer

Det er LS sin vurdering at disse fradragpostene er hensiktsmessige i forhold til å komme frem til et fordelingsgrunnlag som best mulig stemmer med intensjonen med ordningen. Vi vil bemerke at det i ordningen om momskompensasjon etter forenklet modell skal trekkes ut driftskostnader som frivillige organisasjoner har med å produsere undervisnings- eller sosiale tjenester som kommune eller fylkeskommune er pålagt å utføre, jfr. lov 12.12.2003 nr. 108 om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner m.v. Hensikten med denne fradragposten i ordningen om merverdiavgiftskompensasjon er å hindre at organisasjoner får samme merverdiavgiftskostnader kompensert to ganger.



Det er LS sin erfaring at virksomhet som kompenseres etter den kommunale og fylkeskommunale kompensasjonsordningen i de fleste tilfeller også faller utenfor den frivillige og ikke- fortjenestebaserte delen av virksomheten på grunn av for tett knytning til det offentlige. For å oppnå at kostnader som faller utenfor den frivillige og ikke- fortjenestebaserte delen av virksomheten blir trukket ut av fordelingsgrunnlaget, må LS derfor under saksbehandlingen av ordning om merverdiavgiftskompensasjon vurdere om denne fradragsposten også skal trekkes ut av fordelingsgrunnlaget for de som søker på ordningen om samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner.

Vi foreslår derfor et nytt punkt (d) for dette fradraget.

- d) *totale driftskostnader knyttet til virksomhet som er kompensasjonsberettiget gjennom lov 12.12.2003 nr. 108 om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner m.v., herunder frivillige organisasjoner som på vegne av kommune eller fylkeskommune produserer helse-, undervisnings- eller sosiale tjenester som kommune eller fylkeskommune er lovpålagt å utføre.*

Til pkt. 3.1.4 Nærmere om søknadsprosessen

LS er enig i at ordningen må være søknadsbasert. LS foreslår at søknadsfristen settes til 1. februar i stedet for 1. september. Denne datoen vil være hensiktsmessig både i forhold til ressursbruk hos LS og i forhold til gjenbruk av data fra momsordningen. Saksbehandling av momsordninga avsluttes hvert år i slutten av november slik at data som grunnlag for fordeling vil være klar 1. februar. Ressursbruken knyttet til ordningen om tilskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner vil i hovedsak være knyttet til vurdering av hvem som skal falle innenfor ordningen. Søknadsfrist 1. februar gjør at denne ressursbruken ikke faller i samme periode som saksbehandling av momsordningen. Det kan også nevnes at LS om høsten behandler et stort antall bingosøknader. Søknadsfrist 1. februar vil derfor sikre en best mulig utnyttelse av LS sine ressurser. Settes søknadsfristen til 1. september vil det dessuten bli svært vanskelig å få avvirket søknadene (inkludert klagebehandling og utbetaling) innen årets utgang.

Rent praktisk vil de som har søkt momskompensasjon året før ikke trenge å oppgi tallgrunnlag da disse allerede er klare gjennom saksbehandlingen av momskompensasjon. LS vil for de som har søkt om momskompensasjon også ha årsregnskap, årsmelding, revisjonsberetning og egenerklæring. LS vil bemerke at på grunn av EØS-avtalens regler om offentlig støtte vil det kunne oppstå et behov for nye punkter i egenerklæringsskjema. LS ønsker å komme tilbake til om det er mest praktisk å justere eksisterende egenerklæringsskjema i momsordninga eller om det skal utarbeides et eget skjema knyttet til ordningen om tilskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner. For søkere som ikke deltar i momsordninga vil det måtte bli et krav om innsendelse av tilsvarende vedlegg som det er i momsordninga.

Departementet legger opp til utbetaling i 4. kvartal. Det kan oppstå en situasjon der utbetaling på grunn av klagebehandling først skjer året etterpå. På samme måte som i momsordninga kan dette ordnes med at forskriften tar høyde for at en slik eventuell utbetaling tas av neste års ramme. På denne bakgrunnen foreslås et nytt tredje ledd i forskriftens § 8:

Dersom en klage gis medhold først påfølgende år, vil tildeling skje av neste års ramme.



LS foreslår imidlertid at søknadsfristen for søknadsåret 2014 settes til 1. juni. Dette er nødvendig for at LS skal kunne utarbeide søknadsmateriell og gi nødvendig informasjon om den nye ordningen.

Til 3.1.5 Sanksjonsmuligheter, klagebehandling og tilsyn

Vi kan ikke se at det uttrykkelig hjemmel for tilsyn i forskriften eller forslaget til endringsforskrift. Vi foreslår derfor at tilsynshjemmelen tas inn som tillegg i § 11 første ledd. Det vil være hensiktsmessig å ta inn begrepet «tilsyn» i overskriften til bestemmelsen og at det lages et nytt første ledd for tilsynshjemmelen. Bestemmelsen vil da lyde som følger:

§ 11 Tilsyn, opplysningsplikt, midlertidig stans i utbetaling og krav til tilbakebetaling

Lotteri- og stiftelsestilsynet fører kontroll med at bestemmelsene i denne forskriften blir overholdt.

Til pkt. 3.1.6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Slik vi forstår det, skal dagens ordning videreføres til og med utbetalingsåret 2017. Fra 2018 skal den nye ordningen gjelde for alle som fyller vilkårene, med unntak av de tre beredskapsorganisasjonene som skal ha en fast andel av 18-prosenten.

Selv om forskriften tar sikte på at bare et avgrenset antall organisasjoner faller inn under ordningen, er det påregnelig at vi de første årene får et langt større antall søkere enn de som er ment å omfattes. De første årene vil bli arbeidskrevende med hensyn til å avklare målgruppen for ordningen.

Saksbehandlingen knyttet til den nye ordningen innebærer mange skjønnsvurderinger, bl. a:

- Hva skal til for å være en landsdekkende organisasjon?
- Begrepet «ikke-fortjenestebasert» må vurderes
- Hvordan skal det nye begrepet «andreorienterte» tolkes?
- Begrepet »lukkede organisasjoner» må avklares nærmere
- Hva ligger i kravet om at «frivillig innsats må være en viktig del av virksomheten»?
- Vurdering av hvorvidt ICNPO-kategoriseringen i Frivillighetsregisteret er korrekt
- Hva skal til for å oppfylle kravet om at «en sentral del av virksomheten faller inn under minst en av kategoriene 1 til 4.»?

Det kan også være utfordringer forbundet med å fastslå hvilke kostnader som faller utenfor den frivillige, ikke-fortjenestebaserte delen av en virksomhet, særlig for de som ikke deltar i momskompensasjonsordningen.

Eventuell stans i utbetalinger og krav om tilbakebetaling, vil erfaringsmessig være svært arbeidskrevende saker. Det samme gjelder saker der det er uriktig kategorisering i Frivillighetsregisteret.

Det vil kreve omfattende saksbehandling å se til at spillemidlene ikke benyttes til organisasjonenes økonomiske virksomhet, slik at tilskuddet kan anses for å være ulovlig offentlig støtte jfr. punkt 4 nedenfor.

De første årene, inntil praksis har festnet seg, må det påregnes en god del avslag med påfølgende klagesaker, og det må utvikles gode interne rutiner for å sikre ensartet praksis. I så måte imøteser vi



departementets instruks jfr. høringsnotatet punkt 3.1.4, tredje avsnitt. Konkrete avklaringer vil være viktig for både forvaltningen og potensielle søkere, og vil kunne tydeliggjøre denne ordningen sammenlignet med andre ordninger.

Sist, men ikke minst, så vil det være ressurskrevende å informere godt og forklare potensielle søkere om denne ordningen. Forvaltning av denne tilskuddsordningen innebærer dessuten planlegging, herunder utvikling av skjema og digitalt støtteverktøy, samarbeid med Brønnøysundregistrene, samhandling med brukergruppe, intern revisjon, evaluering, bidrag til regelverksutvikling, mediehandtering, samt statistikkoppgaver.

Denne ordningen skal fordele 18 % av tippenøkkelene (inkludert overskuddet til Nabolaget), m a o: betydelige beløp. Målet med endringene er blant annet at pengene skal fordeles til flere og fremme frivillig aktivitet, uten at mottakerne påføres unødige byrder. Det er i alles interesse at ordningen oppleves som ryddig, forutberegnelig og rettferdig, samt at den ikke misbrukes.

LS påtar seg gjerne dette arbeidet, men dersom våre kostnader knyttet til innføring av ny modell skal «dekkes innenfor gjeldende utgiftsbevilgninger for Lotteri- og stiftelsestilsynet og Lotterinemnda», vil det helt klart gå ut over andre oppgaver hos oss. Slik vi ser det, trengs det minst 3 årsverk til å forvalte denne nye ordningen. Ett av disse årsverkene foreslås å være et tidsavgrenset engasjement i 2 år. Vi viser til at vi har påtatt oss løpende tilsyn med Grasrot-ordningen i tillegg til arbeid mot kampfiksing, uten tilførsel av ekstra midler.

Til sammenligning kan nevnes at ExtraStiftelsen Helse og Rehabilitering i 2012 fordelte 220 mill. til 106 organisasjoner (528 ulike prosjekt). Driftsutgiftene til sekretariat, organisasjon og utvalg beløp seg til 18,2 mill i 2012, iflg årsmeldingen til stiftelsen.

Vi ber om at administrative kostnader dekkes av ordningen på lik linje med momskompensasjon.

Til pkt. 4 Forholdet til EØS-avtalens regler om offentlig støtte (statsstøtte)

LS slutter seg til hovedtrekkene i de foreslåtte reglene om krav til dokumentasjon for bruk av midlene og virkemidlene for å hindre krysssubsidiering. Vi vil likevel knytte noen bemerkninger til enkelte punkter i forslaget.

Til 4 a

De organisasjonene som mottar mer enn bagatellmessig støtte skal føre separate regnskaper og det stilles krav om revisorrapport.

Det bemerkes at det påligger Lotteritilsynet å føre kontroll og tilsyn med regnskap og revisorrapporter for å vurdere om stønadsmottakerne oppfyller kravene til lovlig støtte. Etter lov om offentlig støtte følger det videre den enkelte medlemsstat har et selvstendig ansvar for å forhindre at det blir tildelt støtte i strid med EØS-avtalen.

Det er foreslått at organisasjoner som mottar tilskudd som overstiger terskelen for bagatellmessig støtte årlig skal få utarbeidet en revisorrapport som bekrefter at kravene i annet ledd oppfylles. Begrepet «revisorrapport» sier ikke noe om hvilken revisjonsstandard som skal benyttes og med hvilken sikkerhet



revisor uttaler seg om hvorvidt kravene i annet ledd er oppfylt. I henhold til revisjonsstandardene kan revisor uttale seg med høy eller moderat grad av sikkerhet, eller på bakgrunn av avtalte kontrollhandlinger.

For forvaltningen vil det være en fordel om vi kan bygge på revisorrapporter med høy grad av sikkerhet. Det vil redusere behovet for kontrollhandlinger fra LS og således være mindre ressurskrevende. En slik ordning vil imidlertid påføre organisasjonene høyere kostnader til bruk av revisor. På den annen side vil revisjonsrapport med lav grad av sikkerhet redusere byrdene for stønadsmottakerne, men vil kreve mer ressurser fra LS, både i forhold til behandling av søknader og etterkontroll.

Valget av revisjonsstandard vil dermed ha stor betydning for ressursinnsats fra LS og kostnader/administrative byrder for stønadsmottakerne. Vi ber derfor om at departementet tar stilling til dette.

Til 4 b

For organisasjoner som mottar bagatellmessig støtte fremgår det av siste ledd i endringsforskriftens § 11 kun at EØS-avtalens regler for bagatellmessig støtte gjelder.

Vi slutter oss til at det ikke legges tilsvarende krav til adskilte regnskap under terskelverdien for bagatellmessig støtte. Likevel mener vi forskriften bør gi noe mer informasjon om reglene for bagatellmessig støtte.

Forskrift om unntak fra notifikasjon av offentlig støtte § 2 henviser til Kommisjonsforordning nr. 1998/2006 av 15. desember 2006. Forordningen stiller blant annet krav til medlemsstatenes kontroll med utbetalt støtte. Det følger av artikkel 1 nr. 1. siste punktum at stønadsmottakeren skal bli bedt om å avgi erklæring om eventuell annen bagatellmessig støtte som foretaket har mottatt i perioden.

Informasjonshensyn tilsier at plikten til å levere slik egenerklæring om mottatt støtte, tas inn som ny bokstav d i forskriften § 6 andre ledd. I tillegg bør det inntas en kort forklaring av hva bagatellmessig støtte er, og informasjon om terskelverdien og beregningsperiode i § 11 a andre ledd eller i nytt ledd.

Når det gjelder administrative og økonomiske konsekvenser følger det av nevnte forordning artikkel nr. 3 andre ledd at medlemsstaten, før støtte innvilges, skal føre kontroll med at samlet mottatt bagatellmessig støtte ikke overstiger terskelverdien i stønadsperioden. Videre følger det av artikkel 3 nr. 3 at medlemsstaten skal ha et register som inneholder alle opplysninger som er nødvendige for å vise at vilkårene i forordningen er overholdt. En effektiv kontroll av egenerklæringer og opprettelse av et register vil kreve ekstra ressurser.

Det foreligger i dag ikke et nasjonalt register for mottatt bagatellmessig støtte. Dette begrenser mulighetene for effektiv kontroll av mottatt støtte. Vi ber departementet vurdere om Frivillighetsregisteret også kan bygges ut til å inneholde informasjon om organisasjoner med «økonomisk virksomhet» og mottatt statsstøtte. Det vil kunne komme andre tilskuddsforvaltere til gode og hindre dobbelrapportering fra organisasjonene.

Merarbeid knyttet til kontroll med at vilkårene for bagatellmessig støtte er oppfylt, herunder kontroll av innsendte egenerklæringer, vil være arbeidskrevende, ikke minst gjelder dette i den grad vi må gå inn i organisasjonens regnskaper for å kontrollere om vilkårene for om bagatellmessig støtte er oppfylt.



Vi forventer at en stor andel av søkerne vil rapportere at de ikke driver økonomisk virksomhet. En effektiv kontroll med opplysningene i egenerklæringsskjemaene vil kreve betydelige ressurser fra LS. Det er ønskelig at departementet klargjør i hvilket omfang LS skal kontrollere innsendte egenerklæringer for å sikre at vilkårene for bagatellmessig støtte er oppfylt.

I høringsnotatet 4 b tredje avsnitt fremgår det at «Hvis en organisasjon iverksetter økonomisk aktivitet, må det meldes fra om dette til departementet». Vi stiller spørsmål om meldingen heller bør sendes til Lotteritilsynet, (eventuelt til Frivillighetsregisteret i en fremtidig løsning).

Med hilsen

Elna Berge
avdelingsdirektør

Steinar Mjøs
rådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk og blir sendt uten signatur.