

Rapport

Stikkprøvegjennomgang av tildelingsprosessen og økonomistyring for utvalgte tilskuddsavtaler

Seksjon for tilskuddsforvaltning, Avdeling for økonomi og utvikling, Utenriksdepartementet

Mai 2017

Innhold

1. Innledning og bakgrunn.....	2
2. Hovedfunn.....	2
3. Formål.....	3
4. Utvalg av tiltak.....	3
5. Tilnærming og kilder.....	4
6. Vurderinger og funn.....	4
6.1. Tilskuddsordninger / Ordningsregelverk.....	4
6.2. Kunngjøring av tilskuddsordninger.....	5
6.3. Mottakelse og behandling av søknader.....	6
6.4. Habilitet.....	7
6.5. Partnervurdering.....	7
6.6. Prosjekt- og risikovurdering.....	8
6.7. Budsjettvurdering.....	8
6.8. Grensedragning mellom tilskudd og anskaffelser.....	9
6.9. Offentlig støtte.....	11
6.10. ODA-vurdering.....	12
6.11. Beslutningsdokument.....	13
6.12. Avtaler.....	13
6.13. Utbetalinger og oppfølging.....	14
6.14. Arkivpraksis.....	15
7. Konklusjon.....	15

Rapport etter stikkprøvegjennomgang

Tildelingsprosessen og økonomistyring for utvalgte tilskuddsavtaler

1. Innledning og bakgrunn

Høsten 2016 avdekket Utenriksdepartementets Sentral Kontrollenhet svakheter knyttet til inngåelse og forvaltning av enkeltavtaler knyttet til tilskuddsavtale QZA-11/0341 *Nuclear Weapons Project* mellom Utenriksdepartementet (UD) og International Law and Policy Institute (ILPI).

I brev datert 8. desember 2016 til Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite varslet utenriksministeren at det ville bli foretatt en bredere gjennomgang av UD's forvaltningspraksis, herunder en stikkprøvegjennomgang av tilskuddsavtaler med kommersielle aktører.

Stikkprøvegjennomgang er gjennomført av seksjon for tilskuddsforvaltning med innspill fra seksjon for anskaffelser og Norads avdeling for metode og resultater (AMOR).

2. Hovedfunn

Stikkprøvegjennomgangen viser følgende hovedfunn:

- Målsettingene for alle tiltakene er vurdert til å være i tråd med sine respektive ordningsregelverk.
- I to tilfeller var søkeren ikke søknadsberettiget under den aktuelle ordningen.
- Kunngjøringspraksis for tilskuddsordningene har vært ulik.
- Habilitetsvurderinger er ikke rutinemessig gjennomført.
- Kvalitet av partnervurderingene er varierende. I flere tilfeller erstattes partnervurderingen med en henvisning til erfaringer fra tidligere samarbeid med tilskuddsmottaker.
- Prosjekt- og risikovurderingene er gjennomgående relativt grundig.
- Budsjettvurderingene fremstår som gjennomgående svak. Dette gjelder både i henhold til vurdering av timepriser, tidsbruk og dekning av indirekte kostnader.
- Flere beslutningsdokumenter har betydelige svakheter i forhold til dokumentering av nå-tilstand (baseline) for det man ønsker å forbedre med det angjeldende tilskudd, og dokumenterer vurderinger knyttet til obligatoriske vurderingspunkter i utilstrekkelig grad.
- Det finnes gjennomgående svakheter knyttet til vurdering av regelverk for offentlige anskaffelser og reglene for offentlig støtte forut for avtaleinngåelsen.
- Samtlige avtaler som er omfattet av denne rapporten ble inngått som tilskuddsavtaler. Fire av avtalene inneholder imidlertid momenter som kan tale for at avtalene burde vært inngått i henhold til anskaffelsesreglene.
- Det er ikke funnet konkrete brudd på EØS-regelverket om statsstøtte.
- Det er ofte dårlig sammenheng mellom de vurderinger som er dokumentert i beslutningsdokumentet og innholdet i den signerte avtalen.

- Det er avdekket gjennomgående svakheter knyttet til oppfølging av avtaler. Dette gjelder særlig kontroll og vurdering av rapporter som tilskuddsmottaker sender inn.
- Relevante saksdokumenter og vurderinger blir ikke dokumentert og arkivert i tilstrekkelig grad og på systematisk måte.

3. Formål

Formålet med stikkprøvegjennomgangen har vært å klargjøre hvorvidt gjeldende lover og regelverk på saksbehandlingstidspunkt, retningslinjer og forvaltningsprosedyrer ble fulgt i tildelingsprosessen og ved oppfølging av de undersøkte tilskuddsavtalene. Gjennomgangen er imidlertid ikke like omfattende og detaljert som en granskning eller internrevisjon.

Gjennomgangen har hatt et særlig fokus på følgende problemstillinger:

- Kunngjøringspraksis
- Tildelingspraksis, herunder partner-, prosjekt- og risikovurderinger
- Budsjettvurderinger og økonomistyring
- Grensedraining mellom tilskudd og anskaffelser
- Vurdering av statsstøttereglene
- Forvaltningsmessig oppfølging av inngåtte avtaler, herunder rapporteringsrutiner og resultatoppnåelse
- Arkiveringspraksis

4. Utvalg av tiltak

Opprinnelig omfattet stikkprøvene 17 tilfeldig utvalgte tiltak, hvor det var registrert utbetalinger i Utenriksdepartementets (UDs) tilskuddsforvaltningsdatabase PTA i 2016.

En første gjennomgang av tiltakene viste at to av de utvalgte avtalene gjaldt kjøp av tjenester, og var inngått i henhold til anskaffelsesregelverket. Én avtale gjaldt delegasjon av forvaltningsansvar for tilskuddsmidler til en ekstern tilskuddsforvalter, og én avtale er forvaltet av en utenriksstasjon på vegne av Klima- og Miljødepartementet (KLD). Disse avtalene ble lagt til side, mens de resterende 13 tilskuddsavtaler ble gjennomgått nærmere med fokus på god forvaltningspraksis ved tildeling og oppfølging av tilskudd.

Rapporten er således basert på en gjennomgang av 13 tilskuddsavtaler med følgende typer mottakere:

Syv avtaler ble inngått med kommersielle aktører (AS og tilsvarende organisasjonsformer).

To avtaler er inngått med private, not-for-profit «tankesmier» (think-tanks), hvorav én er organisert som US-amerikansk Incorporation (Inc.). Organisasjonsform til den andre aktøren er ikke tilstrekkelig dokumentert.

En avtale er inngått med en internasjonal non-governmental organisation (NGO), som er organisert som US-amerikansk Incorporation (Inc).

En avtale er inngått med en internasjonal forening (association). Nærmere informasjon om foreningens organisasjonsform er ikke tilgjengelig.

Organisasjonsform til én tilskuddsmottaker, en privat undervisningsorganisasjon, er ikke tilstrekkelig dokumentert.

Ni av de 13 undersøkte avtalene er inngått og forvaltet av UD, mens de resterende fire avtaler er inngått og forvaltet av Norad. Stikkprøvene ble gjennomgått av henholdsvis UDs seksjon for tilskuddsforvaltning med innspill fra seksjon for anskaffelser og av Norads Avdeling for metode og resultater (AMOR).

5. Tilnærming og kilder

Praksis for kunngjøring av ordninger, søknadsbehandling og beslutningsprosessen for inngåelse og oppfølging av tilskuddsavtaler er gjennomgått i lys av følgende sentrale dokumenter:

- Proposisjoner og vedtak om budsjett for Utenriksdepartementet i perioden 2013–2016 (Prop. 1 S)
- Forvaltningsloven og generelle forvaltningsrettslige prinsipper
- Lov og forskrift om offentlige anskaffelser
- EØS-reglene om offentlig støtte, Lov om offentlig støtte med tilhørende forskrifter
- Offentleglova med forskrifter
- Arkivlova med forskrifter
- Reglement for økonomistyring i staten samt bestemmelser om økonomistyring i staten
- Håndbok for tilskuddsforvaltning i utenriktjenesten (Grant Management Manual)
- Gjeldende ordningsregelverk (ORV) for de forskjellige kapitelpostene på tidspunkt for beslutning
- Interne instruksjer og prosedyrer

For hjemmestyrte tiltak er stikkprøvekontrollen hovedsakelig basert på dokumentasjon som er arkivert i UDs arkivdatabase UDSak og Norads database P360. I enkelte tilfeller har det vært dialog med ansvarlige fagseksjoner for tiltakene. For tiltak styrt av utestasjoner som ikke er knyttet til UDSak er stikkprøvegjennomgangen basert på tilsendt dokumentasjon fra den relevante stasjonen. Detaljeringsgraden og fullstendigheten av den mottatte dokumentasjonen er varierende.

Gjennomgangen har kun vurdert de rettslige, forvaltningsmessige og økonomiske sidene av tiltakene. Prosjektene bistandsfaglige kvalitet eller oppnådde resultater er ikke vurdert.

6. Vurderinger og funn

6.1. Tilskuddsordninger / Ordningsregelverk

De fleste av UDs og Norads tilskuddsordninger er basert på ordningsregelverk, som utarbeides av fagseksjonene. Ordningsregelverkene er basert på omtalene av de relevante

kapittelposter i Budsjettproposisjon Prop. 1 S, og skal konkretisere og operasjonalisere føringene i Statsbudsjettet.

Det fremgår av Bestemmelsene om økonomistyring i staten, pkt. 6.2.1.1. at følgende hovedelementer i en tilskuddsordning skal omtales: mål og målgruppe for tilskuddsordningen, kriterier for måloppnåelse, tildelingskriterier, informasjon til potensielle tilskuddsmottakere, oppfølging og kontroll, samt evaluering av tilskuddsordningen.

UDs og Norads ordningsregelverk inneholder som en regel disse hovedpunktene, samt en del administrative bestemmelser som skal sikre en ryddig forvaltning som ivaretar generelle forvaltningsmessige prinsipper, herunder likebehandlingsprinsippet.

Denne rapporten omfatter funn fra gjennomgangen av 13 tiltak under syv ulike tilskuddsordninger. Disse er:

- 166.74 Regelverk for søknadsbasert støtte til næringslivet
- 165.71 Faglig samarbeid
- 118.70 Arktis 2030
- 164.73 Prosjektbistand til ODA-godkjente OSSE-land i Europa
- 152.78 Regionbevilgningen
- 164.70 Fred, forsoning og demokratiltak
- 164.72 Globale sikkerhetsutfordringer, organisert kriminalitet og ulovlig handel

Målsettingene for alle tiltakene er vurdert til å være i tråd med de ordningsregelverk som gjelder for tildelinger under de respektive kapittelpostene.

I to tilfeller var søkeren imidlertid ikke søknadsberettiget under den aktuelle ordningen, fordi det fremgikk av ordningsregelverket at det ikke skulle gis tilskudd til kommersielle aktører.

6.2. Kunngjøring av tilskuddsordninger

Ifølge Bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 6.3.2 skal tilskudd kunngjøres "på en slik måte at man når hele målgruppen som tilskuddsbevilgningen tar sikte på". Kravet om kunngjøring av tilskuddsbevilgninger skal bidra både til at målet med bevilgningen nås og til at grunnleggende prinsipper for offentlig forvaltning om åpenhet, likebehandling og god saksbehandling blir ivaretatt.

Bestemmelsene stiller ikke konkrete formkrav til kunngjøringen. Avhengig av hvor stor gruppen av potensielle tilskuddsmottakere er, og om den er kjent eller ikke, kan kunngjøring blant annet skje ved å informere allment, som på tilskuddsforvalterens nettside eller i aviser, eller mer målrettet ved for eksempel å sende brev.¹ I enkelte tilfeller, kan det være tilstrekkelig at potensielle søkere kontaktes direkte. Dette forutsetter imidlertid at tilskuddsgiver har full oversikt over potensielle tilskuddsmottakere.

Kunngjøringspraksis for de 13 tiltakene som er vurdert, har vært noe ulik.

¹ Kilde: Direktorat for økonomistyring

For ett av tiltakene ble ordningen kunngjort på www.norad.no med fast søknadsfrist.

For ytterligere to tiltak ble ordningen sannsynligvis kunngjort på www.norad.no uten søknadsfrist. Dato for utlysningen er ikke kjent og ordningen er ikke lenger tilgjengelig, og er ikke arkivert.

For ett tiltak ble ordning kunngjort på www.regjeringen.no med fast søknadsfrist.

For ett av tiltakene ble ordningen direkte kunngjort gjennom invitasjon til seks ulike organisasjoner, uten at kriterier for utvelgelse av disse er dokumentert. Det er således ikke mulig å konkludere om en slik kunngjøring var tilstrekkelig for å «nå hele målgruppen som tilskuddsbevilgningen tar sikte på».

For tre tilskuddsordninger, som omfatter de resterende åtte tiltak, er det uklart om ordningen ble offentlig kunngjort. Ordningene er ikke lenger tilgjengelig, og er ikke arkivert.

6.3. Mottakelse og behandling av søknader

Søknader må være skriftlig, og som hovedregel skal UDs søknadsskjema benyttes. Dette skal sikre at søknaden inneholder all relevant informasjon for å kunne vurderes av saksbehandler.

For samtlige tilskudd som er omfattet av gjennomgangen ble det mottatt skriftlige søknader som utgangspunkt for vurdering av tilskuddstildeling. Én søknad ble mottatt etter at søknadsfristen for den relevante ordningen var utløpt. Det kan imidlertid se ut som man har glemt å forlenge / oppdatere søknadsfristen i kunngjøringen.

Det er vanlig at UD / Norad har utstrakt kontakt med potensielle søkere. Det offentlige har en veiledningsplikt overfor tilskuddssøkerne (jf. Forvaltningsloven § 11), og det må således være adgang til å gi veiledning angående søknadens kvalitet, samt å kreve at søker sender inn detaljerte budsjetter og resultatrammeverk. Samtidig er det viktig å utvise godt skjønn når man har kontakt med potensielle søkere, spesielt i situasjoner hvor kontakt kun holdes med et fåtall aktører. Dette for å ivareta likebehandling av søkere og for å unngå at man havner i en «gråsoner» med hensyn til grensedragningen mellom tilskudd og anskaffelser (nærmere om dette nedenfor under pkt. 6.8.).

I minst tre tilfeller er det dokumentert kontakt mellom UD og søker som har ført til at søknaden ble revidert. I to tilfeller er det ingenting som tyder på at kontakten har gått utover det som anses som forenlig med likebehandlingskravet. I det tredje tilfellet kan kontakten mellom søker og UD ha bidratt til at tiltaket i stikkprøvegjennomgangen ble vurdert til muligens å være omfattet av anskaffelsesregelverket.

For de resterende ti tiltakene er kontakt mellom tilskuddsgiver (UD/Norad) og søker i liten grad dokumentert, og dermed vanskelig å etterprøve.

6.4. Habilitet

Forvaltningsloven § 6 oppstiller habilitetskrav til tjenestemenn som tilrettelegger for eller treffer en avgjørelse. Etter denne bestemmelsen er en offentlig tjenestemann ugild når han selv eller en nærstående person er part i saken, eller når det foreligger «andre særegne forhold» som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet, herunder om avgjørelsen kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Videre medfører ugildhet av en overordnede tjenestemann at en avgjørelse i saken heller ikke kan treffes av en direkte underordnet tjenestemann i samme forvaltningsorgan.

Det fremgår ikke av de gjennomgåtte dokumentene at det er foretatt habilitetsvurderinger knyttet til de gjennomgåtte tiltakene. Stikkprøvene har heller ikke avdekket konkrete forhold som tyder på at habilitetsbestemmelsene kan ha blitt brutt.

6.5. Partnervurdering

Aktuelle målgrupper og tilskuddsmottakere for tilskudd fremgår av ordningsregelverket for den enkelte tilskuddsordningen. Noen tilskuddsordninger setter begrensninger for hvem som kan få tilskudd.

For 11 av de gjennomgåtte 13 tiltakene var tilskuddsmottaker søknadsberettiget i henhold til det gjeldende ordningsregelverk. I to tilfeller var søkeren imidlertid ikke søknadsberettiget under den aktuelle ordningen, fordi det fremgikk av ordningsregelverket at det ikke skulle gis tilskudd til kommersielle aktører. Dette ble ikke oppdaget i partnervurderingen.

I tillegg skal søkers kompetanse og kapasitet vurderes for samtlige tilskudd. Tidligere erfaringer med søkeren, herunder etterlevelse av vilkår og oppnåelse av resultater i tidligere tilskuddsprosjekter, kan være relevante for denne vurderingen.

Gjennomgangen viser ulik praksis når det gjelder vurdering av søkerens kompetanse og kapasitet forut for avtaleinngåelse.

For ni av tiltakene er søkerens kompetanse, kapasitet og eventuelle svakheter vurdert i noen grad. Detaljeringsnivå av vurderingene varierer imidlertid betraktelig. I de øvrige fire tiltakene er partnervurderingen i begrenset grad dokumentert. For flere tiltak består partnervurdering stort sett av en henvisning til tidligere erfaringer med søkeren, basert på eksisterende, til dels flerårig samarbeid med søkeren.

Gjennomgangen viser at to partnervurderinger ikke tok i betraktning samtlige aspekter av UD's samarbeid med den konkrete søkeren. Ett tilfelle gjelder en aktør som er både tilskuddsmottaker og tjenesteyter for UD. En slik konstellasjon kan føre til interessekonflikter, og bør vurderes.

I et annet tilfelle hadde saksbehandler åpenbart ikke undersøkt hvilke avtaler UD har med den konkrete aktøren. Dette synes å ha ført til at dekningsgraden for indirekte kostnader knyttet til prosjektet ble satt altfor høyt.

Ifølge håndboken for tilskuddsforvaltning i utenriktjenesten (GMM) skal en mer omfattende partnergjennomgang vurderes gjennomført før tilskudd tildeles en ny tilskuddsmottaker eller for større samfinansieringsprosjekter. En slik partnervurdering skal belyse søkerens kapasitet, kompetanse og interne kontrollsystemer.²

For ingen av tiltakene ble det gjennomført denne type partnergjennomgang som grunnlag for beslutning om ny støtte. Dette gjelder både helt nye tilskuddsmottakere og organisasjoner som UD og Norad hadde samarbeidet med før. Det fremgår imidlertid av saksdokumentene at to av tilskuddsmottakerne ble grundig vurdert av eksterne konsulenter ved en tidligere avtaleinngåelse. Resultatene av disse vurderinger ble bare i ett tilfelle lagt til grunn ved inngåelse av tilskuddsavtalen som er omfattet av denne stikkprøvegjennomgangen (bl.a. i form av skjærpede rapporteringsvilkår i avtalen).

6.6. Prosjekt- og risikovurdering

Vurdering av søknadens relevans omfatter søknadens overensstemmelse med tilskuddsordningens formål, målgruppe og tildelingskriterier. Videre vurderes søknaden i lys av politiske føringer eller strategier.

Deretter vurderes søknadens realisme med blick på prosjektets resultater og gjennomførbarhet. Hovedfokus i denne risikovurderingen rettes mot strategiske / programrelaterte risikoer, tverrgående hensyn og organisatoriske risikoer, herunder tilskuddsmottakers systemer for økonomistyring. Risikovurderingen innebærer videre en gjennomgang av søkerens risikodempende tiltak, både for eksterne og interne risikoer.

Risikoanalysen vil gi føringer for rapporteringskrav, oppfølgingstiltak (gjennomganger, revisjon m.fl.) og eventuelle andre vilkår i tilskuddsavtalen.

I 11 av de 13 undersøkte tiltakene er det foretatt relativt grundige vurderinger av resultater, risikoer og prosjektets bærekraft. I noen tilfeller er imidlertid bare enkelte risikoer omtalt.

I to tilfeller er det ikke identifisert en baseline, noe som gjør vurdering av resultat- og måloppnåelse vanskelig eller umulig. I ett tilfelle er i tillegg sammenhengen mellom tilskuddet og måloppnåelse ikke omtalt og sannsynliggjort.

6.7. Budsjettvurdering

Forhåndsvurdering av budsjett skal sikre at tilskuddet blir brukt til å oppnå de avtalte målsettingene og at ressurser brukes på en effektiv måte.

Samtlige søknader skal inneholde et budsjett, som kan være basert på kategorier av kostnader eller aktiviteter. Budsjettet skal være tilstrekkelig detaljert for å kunne vurdere prosjektets utgifter og inntekter. Budsjettposter skal vurderes i sammenheng med prosjektets planlagte aktiviteter og leveranser. Håndboken for tilskuddsforvaltning i utenriktjenesten inneholder en sjekklister for vurdering av prosjektbudsjetter, som saksbehandler skal følge.³

² GMM, side 86

³ GMM, side 96 og 97

I henhold til interne retningslinjer i utenriktjenesten kan tilskuddsmottakers indirekte kostnader dekkes med normalt 5%, og maksimalt 7% dersom særskilte grunner tilsier det. Dersom dette såkalte administrasjonsbidraget er høyere enn 5% bør dette begrunnes.

Stikkprøvegjennomgangen har undersøkt om godkjent prosjektbudsjett er satt opp og strukturert på en slik måte at det gir grunnlag til å forstå inntektene og kostnadene i prosjektets levetid. Videre er det vurdert om det er dokumentert at det ble foretatt en kvalifisert budsjettmessig vurdering av tiltaket før avtaleinngåelse.

Stikkprøvegjennomgangen viser stor variasjon og gjennomgående svakheter når det gjelder dokumenterte budsjettvurderinger for tiltakene.

To av de gjennomgåtte 13 budsjettene fremstår som svært overordnet og dermed som begrenset egnet til å foreta de nødvendige vurderingene. Dette ble imidlertid ikke fulgt opp.

I seks av 13 tiltak fremstår budsjettvurderingene som svake og relativt overordnede. Dette gjelder særlig vurderinger av lønnskostnader og honorarer. Generelt kan det sies at budsjettvurderinger fokuserer på de største budsjettpostene, uten at det er dokumentert en detaljert omtale eller diskusjon av disse. For de fleste tiltak mangler det en detaljert gjennomgang av hele budsjettet.

I minst fem av tiltakene overskrides godkjent dekningsgrad for indirekte kostnader på 5%, uten at dette begrunnes særskilt. I et prosjekt utgjør administrasjonskostnadene 30% av prosjektkostnadene. I et annet prosjekt angis administrasjonsbidraget til indirekte kostnader med 7%, mens det i realiteten trolig ligger på nærmere 20%.

6.8. Grensedragning mellom tilskudd og anskaffelser

Anskaffelser og tilskudd reguleres av to forskjellige regelverk, og spørsmålet om et tiltak er å anse som et tilskudd eller en avtale som er omfattet av anskaffelsesregelverket bør vurderes før avtaleinngåelse. Dette kravet fremkommer også i enkelte av de undersøkte ordningsregelverk.

Stikkprøvegjennomgangen viser for samtlige undersøkte tiltak at det ikke er gjort noen eksplisitt vurdering av grensedragningen mellom tilskudd og anskaffelser forut for avtaleinngåelsen.

Anskaffelsesregelverket som er lagt til grunn i denne rapporten omfatter lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 nr. 69 (loa) samt utfyllende forskrifter, herunder forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr. 402 (foa) som gjelder for klassisk sektor. UD er en statlig myndighet, og omfattes således av regelverket, jfr. loa § 2 og foa § 1-2.

For at anskaffelsesregelverket skal komme til anvendelse, må det foreligge en tildeling av offentlig kontrakt om «levering av varer, tjenester eller utførelse av bygge- og anleggsarbeider», jfr. loa §3 og foa § 1-3. Kontraktsbegrepet er definert i foa § 4-1 bokstav a:

«kontrakt: gjensidig bebyrdende avtale som inngås skriftlig mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere leverandører».

Det mest relevante kriteriet for å skille mellom anskaffelser og tilskudd er således innholdet i avtalen, dvs. om det foreligger en gjensidig bebyrdende avtale. Type samarbeidspartner (kommersiell vs. ikke kommersiell) er derimot av underordnet betydning.

Av de aktuelle beslutningsdokumentene fremgår det at samtlige tiltak har et definert utviklingsmål innenfor ordningsregelverkenes rammer, samt tydelig målgruppeorientering. Ingen av tiltakene gjelder leveranser til UD eller til Norad, eller leveranser som UD eller Norad er forpliktet til å levere overfor en tredjepart. Samtlige avtaler er basert på en søknad fra tilskuddsmottaker og inngått som tilskuddsavtaler, dvs. med de vilkår som er vanlig for denne type avtaler.

Ved stikkprøvegjennomgangen ble tiltakene vurdert på nytt, basert på følgende kriterier:⁴

1. Formålet med kontrakten er å dekke de behovene den offentlige oppdragsgiveren har definert innenfor sitt kompetanseområde.
2. Tjenestens karakter og måten den skal utføres på er spesifisert i detalj av den offentlige oppdragsgiveren.
3. Det er kontraktsfestet et vederlag for tjenesten (alternativt i form av en rett til å utnytte tjenesten mot brukerbetaling hvis det er tale om en tjenestekonsesjonskontrakt).
4. Den offentlige oppdragsgiver tar initiativet til å finne en leverandør som kan yte tjenesten.
5. Kontrakten inneholder mislighetsbeføyelser ved kontraktsbrudd, for eksempel erstatning.

Kriteriene inngår i en helhetsvurdering og suppleres av den (begrensede) retts- og KOFA-praksisen som foreligger.

Det er bl.a. undersøkt om UD/Norad opptre som bestiller/oppdragsgiver for konkrete leveranser. Tvilstilfeller oppstår når innholdet i en tilskuddssøknad avtales på forhånd, eller dersom UD/Norad engasjerer seg i meget detaljerte diskusjoner rundt prosjektets art, omfang og innhold. Et annet sentralt vurderingsmoment er om tilskuddsmottaker / avtalepartner leverer varer eller tjenester som motytelse for tilskuddet, dvs. om tilskuddet kan betraktes som et vederlag. Det er således av underordnet betydning om det er UD/Norad eller en tredjepart som står som mottaker for leveransen. Et videre moment i vurderingen er om UD/Norad har et økonomisk interesse i motpartens ytelse.

Stikkprøvegjennomgangen viser at fire av de undersøkte 13 tiltakene inneholder elementer som kan tale for at avtalen delvis eller i sin helhet er å betrakte som en anskaffelse. Enkelte innebærer imidlertid elementer som trekker i begge retninger, noe som gjør denne grensedragningen vanskelig, og som medfører at det ikke kan trekkes en endelig konklusjon på dette punktet.

⁴ FADs veileder om offentlige anskaffelser (2013), side 14.

6.9. Offentlig støtte

EØS-avtalens forbud mot offentlig støtte kan i utgangspunktet være relevant både for tilskuddsordninger og enkelttildelinger av tilskudd.

EØS-avtalens artikkel 61 (1) oppstiller et forbud mot tildeling av offentlig støtte:

“Save as otherwise provided in this Agreement, any aid granted by EC Member States, EFTA States or through State resources in any form whatsoever which distorts or threatens to distort competition by favouring certain undertakings or the production of certain goods shall, in so far as it affects trade between Contracting Parties, be incompatible with the functioning of this Agreement.”

Et tiltak faller inn under støtteforbudet dersom seks kumulative kriterier er oppfylte.

1. Tiltaket innebærer støtte i form av en økonomisk fordel for mottakeren
2. Støtten gis fra offentlige midler
3. Støtten gis til et foretak i EØS-rettslig forstand, som driver økonomisk aktivitet ved å tilby varer eller tjenester i et marked
4. Støtten er selektiv ved å begunstige enkelte foretak eller sektorer
5. Støtten vrir eller truer med å vri konkurransen
6. Støtten er egnet til å påvirke samhandelen innen EØS-området

Støttevurderingen er effektbasert. Store deler av UD's bistandsvirksomhet synes ikke å være omfattet av støtteforbudet, fordi tilskudd ikke gis til et foretak i EØS-rettslig forstand, og/eller fordi tiltaket ikke er egnet til å vri konkurransen eller til å påvirke samhandelen innen EØS.

Forbudet mot offentlig støtte er dessuten ikke absolutt. Støtte som oppfyller samtlige seks kriterier kan allikevel anses som forenlig med EØS-avtalens funksjon dersom den faller inn under en av unntaksbestemmelsene i EØS-avtalen. Unntaksbestemmelser finnes i EØS-avtalen art. 61(2) og (3) og i art. 59(2). ESA's statsstøtteretningslinjer gir veiledning for anvendelsen av unntaksbestemmelsene.

I utgangspunktet må statsstøtte notifiseres til og godkjennes av EFTA's overvåkingsorgan (ESA) før iverksettelse. Det finnes imidlertid flere unntak fra notifikasjonsplikten.⁵ Det alminnelige gruppeunntaket (GBER) inneholder typetilfeller av forhåndsgodkjent støtte. Støttegiver vurderer om støtten er omfattet av unntakene og sender en forenklet melding til ESA. Bagatellstøtteforordningen tillater støtte på opptil EUR 200.000 over tre regnskapsår per mottaker, og Kommisjonsbeslutning 2012/21/EU tillater støtte til tjenester av allmenn økonomisk betydning.

Regelverket om offentlig støtte ble vurdert for fem av de 13 undersøkte tiltak forut for avtaleinngåelse. I fire tilfeller ble det konkludert med at tilskuddet i utgangspunktet ikke utgjør ulovlig offentlig støtte, mens det femte tiltaket anses som forenlig med EØS-avtalens virkemåte jf. GBER.

⁵ Forskrift om unntak fra notifikasjonsplikt

I de resterende ni tiltak ble statsstøttereglene ikke vurdert før avtaleinngåelse. Stikkprøvegjennomgangen viser imidlertid at disse tiltakene ikke synes å være omfattet av statsstøtteforbudet, fordi tiltakene i utgangspunktet ikke har effekter innen EØS-området. Ved denne vurderingen er det lagt til grunn at tiltakene utgjør tilskudd til målgruppen utenfor EØS.

6.10. ODA-vurdering

Midler som er bevilget under Budsjettproposisjonens programområde 03 *Internasjonal bistand* skal kunne rapporteres til OECD/DAC⁶ som offisiell utviklingsbistand (såkalt ODA – Official Development Assistance). For å kvalifisere som ODA, må utgiftene forvaltes i samsvar med OECDs kriterier og direktiver for offisiell utviklingshjelp.

OECD/DAC-direktivet definerer ODA som:

“those flows to countries and territories on the DAC List of ODA Recipients and to multilateral development institutions which are:

i. provided by official agencies, including state and local governments, or by their executive agencies; and

ii. each transaction of which:

a) is administered with the promotion of the economic development and welfare of developing countries as its main objective; and

b) is concessional in character and conveys a grant element of at least 25 per cent (calculated at a rate of discount of 10 per cent).”⁷

Hovedformålet er å skape økonomisk utvikling og velferd, noe som har medført noen begrensninger av hvilke typer tiltak som kan anses for å utgjøre ODA.⁸

Samtlige tiltak er vurdert i lys av gjeldende kriterier og direktiver. 11 av de undersøkte 13 tiltak anses for å kvalifisere til ODA-godkjenning når det gjelder land, tiltakets formål og type tilskuddsmottaker.

Ett tiltak ligger imidlertid i grenseland av hva som kan anses for å kvalifisere til ODA-godkjenning fordi tiltaket synes å være rettet mot et globalt publikum og målgruppe.

Ett tiltak var finansiert med midler som er bevilget under programområde 02 *Utenriksforvaltning*, og er således ikke omfattet av kravet til ODA-rapportering.

⁶ Organisation for Economic Co-operation and Development / Development Assistance Committee

⁷ I.60, side 17 i DCD/DAC(2016)3/FINAL

⁸ OECD Factsheet av november 2008 «Is it ODA?», <https://www.oecd.org/dac/stats/34086975.pdf>

6.11. Beslutningsdokument

Beslutningsdokument (BD) og avtale synes å være godkjent av leder med budsjett-disponeringsmyndighet for alle 13 tiltakene.

For 12 av 13 tiltak er UD's/Norad's mal for beslutningsdokumenter brukt, mens ett tiltak er vurdert i notatform. Undertegnet, scannet versjon av beslutningsdokument er arkivert for 11 av tiltakene.

Beslutningsdokumenter skal inneholde saksbehandlers / fagseksjonens egen vurdering av tiltaket samt en begrunnelse for konklusjonen / anbefalingen. Bl.a. skal det foretas vurderinger angående grensdragning mellom tilskudd og anskaffelser og statsstøttereglene, tiltakets relevans og realisme, søkerens gjennomføringsevne og økonomistyring, relevante risikoer inkl. avhjelpende tiltak. Prosjektets resultatrammeverk og budsjett skal gjennomgås og vurderes. Vurderingene skal danne grunnlag for anbefalinger om bruk av konkrete vilkår i tilskuddsavtalen, herunder krav til oppfølging og rapportering.

Stikkprøvegjennomgangen viser gjennomgående svakheter knyttet til dokumentering av obligatoriske vurderinger. Ut ifra dokumentene som er arkivert kan det konkluderes med at samtlige beslutningsdokumenter mangler en eller flere obligatoriske vurderingspunkter.

Generelt avdekker gjennomgangen en klar svakhet knyttet til dokumentering og arkivering av saksbehandlers egne vurderinger. Det synes å være et generelt fenomen at vurderinger, såfremt de blir foretatt, ikke dokumenteres i tilstrekkelig grad. Det må derfor tas forbehold om at bedre dokumentasjon av eventuelt foretatte vurderinger kunne gitt grunnlag for andre vurderinger og konklusjoner.

6.12. Avtaler

Avtaler må inngås skriftlig. For standardtilskudd (bilaterale avtaler) finnes det standardmal, og disse skal som hovedregel benyttes. Avvik fra malene kan forekomme for mer kompliserte avtaler, f.eks. for samfinansieringsprosjekter.

Samtlige gjennomgåtte avtaler er inngått basert på UD's mal for tilskuddsbrev eller avtale som var i bruk på det gjeldende tidspunktet. Avtalene synes å være juridisk kvalitetssikret i samtlige tilfeller hvor dette var påkrevet. Krav om juridisk kvalitetssikring fremgår av ordningsregelverket for den relevante tilskuddsordningen.

Avtalene skal reflektere risikovurderingen og risikodempende tiltak, som er identifisert i gjennomgangen av prosjektsøknaden og beskrevet i beslutningsdokumentet. Dette forutsetter at beslutningsdokumentet er ferdigstilt før eller samtidig med avtalen.

I fire tilfeller ble beslutningsdokument utarbeidet og ferdigstilt før avtalen ble inngått. I syv tilfeller har beslutningsdokument og avtale samme dato. Dette kan tyde på at det ble jobbet parallelt med beslutningsdokument og avtalen.

I ett tilfelle er avtalen inngått dagen før beslutningsdokumentet er signert. En avtale er udatert, og det er således ikke mulig å konkludere om avtalen ble inngått før eller etter at

beslutningsdokumentet ble undertegnet. Videre er det dermed ikke mulig å avgjøre når denne avtalen trådte i kraft, fordi avtalens ikrafttredelse er knyttet til dato for undertegnelse. I tillegg kan udaterte avtaler reise spørsmål angående klagefrist jf. Forvaltningsloven § 29.

I ett tilfelle ble tilsagn om tilskudd gitt i epost før avtalen ble inngått. For tilskuddsmottaker kan en slik epost fremstå som et ubetinget tilsagn. En slik praksis er uheldig med blick på eventuelle vilkår som fremgår i avtalen, f.eks. rapporteringskrav eller misligholds- eller oppsigelsesbestemmelser.

Avtalene reflekterer risikoer og risikodempende tiltak som ble identifisert i beslutningsdokumentene i varierende grad. I de fleste tilfeller ble standardformuleringene i UD's mal for tilskuddsbrev eller avtaler ansett som tilstrekkelige for oppfølging av tilskuddet. Dette inkluderer imidlertid også tiltak hvor beslutningsdokumentet avdekker konkrete risikoer eller oppfølgingsbehov.

Undertegnede avtaler skal arkiveres. Stikkprøvegjennomgangen viser ett tilfelle hvor deler av forskjellige saksdokumenter, herunder deler av avtalen, er arkivert samlet.

6.13. Utbetalinger og oppfølging

Utbetalinger foretas vanligvis på forhånd, selv om dette ikke er obligatorisk. Det fremgår av Bestemmelsene om økonomistyring i staten, pkt. 6.3.5. og av håndboken for tilskuddsforvaltning i utenriksstjenesten at det i utgangpunktet skal foreligge minst to utbetalinger per år. Ubrukte midler hos tilskuddsmottaker skal tilbakebetales til tilskuddsgiver.

I ett tiltak ble det i strid med økonomireglementet inngått en avtale som legger opp til forhåndsutbetaling av hele tilskuddsbeløpet, noe som anses å være i strid med bestemmelsene om økonomistyring i staten.

Tilskuddsavtalen eller tilskuddsbrevet fastsetter modalitetene for utbetalinger samt krav til rapportering og oppfølging. Stikkprøvegjennomgangen har tatt sikte på å fastslå om krav til rapportering er overholdt av tilskuddsmottaker, samt at nødvendig oppfølging og dokumentasjon er utført fra saksbehandler.

For tre av de gjennomgåtte tiltakene kunne ikke oppfølgingen av forpliktelsene i avtalen vurderes som følge av at tiltaket akkurat var igangsatt og at fristen for rapporteringskravene enda ikke var nådd.

For de øvrige tiltakene viser gjennomgangen at de fleste tiltakene mottar rapportering i henhold til frister fastsatt i tilskuddsavtalen eller tilskuddsbrevet, men at kvaliteten på rapporteringen i varierende grad tilfredsstillende kravene. I tre tiltak mangler det imidlertid enkelte eller flere rapporter (fremdriftsrapport, finansiell rapport eller revisjonsrapport).

I ett tilfelle var revisjonsrapporten ikke utarbeidet i henhold til avtalt revisjonsstandard (ISA 800). I minst tre tilfeller var kostnadsoppstilling i økonomirapporten ikke i samsvar med budsjettets format, noe som gjør det vanskelig å sammenligne planlagte og faktiske utgifter/kostnader. Årsaken til dette kan være at prosjektets budsjett ikke er tilpasset

tilskuddsmottakers finansielle rapporteringsprinsipper. Avvikene ble tilsynelatende ikke kommentert eller fulgt opp av saksbehandler.

I tre tilfeller viser de mottatte rapportene at det foreligger til dels store avvik mellom godkjent budsjett og faktiske prosjektkostnader, uten at det ble gitt en nærmere forklaring for avvikene. Det foreligger imidlertid ingen dokumentasjon på oppfølging av avvikene.

I ett tilfelle fremkommer det i revisjonsrapporten at omtrent halvparten av tilskuddsmidlene ikke ble brukt i tråd med avtalen, men ble overført til andre prosjekter. Dette ble tilsynelatende ikke fulgt opp av saksbehandler. Avtalen ble derimot forlenget med ytterligere to år.

6.14. Arkivpraksis

UD og Norad er offentlige organer, som plikter til å ha arkiv, jf. arkivloven §2 og §6. Det fremgår av forskrift om offentlige arkiv og offentleglova hvilke dokumenter som skal arkiveres.

Stikkprøvekontrollen viser mangel på tilfredsstillende arkivpraksis i de undersøkte sakene i UD og ved utestasjonene.

De sentrale dokumentene knyttet til forvaltningen av tiltakene synes å være arkivert for samtlige gjennomgåtte tiltak.

Gjennomgangen tyder imidlertid på at ikke samtlige relevante saksdokumenter er blitt arkivert på en systematisk måte. Dette synes å omfatte både deler av korrespondansen mellom tilskuddsgiver og tilskuddsmottaker og interne saksforberedende dokumenter. Gjennomgangen har eksempelvis avdekket en klar svakhet knyttet til dokumentering og arkivering av saksbehandlers egne vurderinger. Dette gjelder både obligatoriske vurderinger før avtaleinngåelse, som bør nedfelles i beslutningsdokumentet, og vurderinger knyttet til oppfølging av avtalen, f.eks. av de rapportene som mottas.

Videre synes plikten til å journalføre opplysninger på en måte som gjør det mulig å identifisere dokumentet, ikke å etterleves. En slik praksis vil kunne føre til at dokumentinnsyn i tråd med offentleglova ikke vil kunne gis.

7. Konklusjon

Gjennomgangen viser at gjeldende lover, regler, rutiner og instruksjoner i utgangspunktet kan anses som tilstrekkelig og hensiktsmessig.

Gjennomgangen avdekker imidlertid utfordringer som gjelder etterlevelse av regelverket.