

PROSJEKTMANDAT

EFFEKTIVISERING AV UTENRIKSDEPARTEMENTETS TILSKUDDSFORVALTNING

Utenriksministeren har besluttet å foreta en gjennomgang av tilskuddsforvaltningen i Utenriksdepartementet. Hovedmålet er å effektivisere departementets tilskuddsforvaltning gjennom harmonisering av regelverk og rutiner. Det skal etableres enhetlige systemer som sikrer at ordningene blir forvaltet i tråd med lover og regler. Videre skal prosjektet bidra til økt åpenhet omkring departementets tilskuddsforvaltning. Mer effektive systemer for kvalitetskontroll og opplæring skal vurderes. Arbeidet skal legge til grunn de mål som gjelder for den enkelte tilskuddsordning og de forvaltningsmessige krav som følger av instruksverket. Forslag skal bygge på dagens organisasjonsstruktur og gjeldende ansvars- og arbeidsdeling emllom departementet, utenriksstasjonene og Norad.

Forvaltningsrutiner for departementets tilskuddsordninger bør så langt som mulig standardiseres. Dette både for å sikre mest mulig effektiv og hensiktsmessig tilskuddsforvaltning, redusere risiko for feil, og sikre at kravene i det sentrale regelverk blir ivarettatt. Standardisering av forvaltningsrutiner og forvaltningsverktøy vil gjøre det lettere å håndtere kompetanseutfordringene i en organisasjon med stor personalrotasjon. Norad skal trekkes med i arbeidet, og det legges også opp til assistanse fra eksterne konsulenter.

1. Bakgrunn

Utenriksdepartementets budsjett for 2006 er på om lag 22 milliarder kroner. Bevilgningene til administrasjonsutgifter er på om lag 3 milliarder kroner. De resterende 19 milliarder kroner er fordelt på ulike tilskuddsposter. Det er i alt 62 tilskuddsposter på departementets budsjett. Tilskuddsmidlene er fordelt mellom departementets avdelinger, utenriksstasjonene, Norad, Fredskorpset og Norfund. Enkelte poster er delt mellom flere avdelinger og Norad. Det er store variasjoner i departementets tilskuddsordninger. Ordninger til presse- og kulturformål er relativt små beløpsmessig, men de fordeler seg på mange mottakere. Den humanitære bistanden omfatter kortvarige tiltak og mange penger som fordeles på mange mottakere. Den generelle støtten til FN-organisasjonene og Verdensbanken består derimot av få store utbetalinger med langsiktig karakter.

Departementet har revidert hovedinstruksen for økonomistyring i utenriksstjenesten (instruks fastsatt av utenriksministeren 1. januar 2005). Departementets avdelinger gjennomgikk i den forbindelse tilskuddspesifikt regelverk med sikte på oppdatering i forhold til nytt sentralt regelverk og den reviderte hovedinstruksen. Et økonomiforum er etablert som et kompetansenettverk for departementets tilskuddsforvaltning. Det har bidratt til større bevissthet om regelverk og effektiv tilskuddsforvaltning i departementet. Det er imidlertid et betydelig potensial for forenkling og harmonisering.

Hovedelementene for tilskuddsordningene er gitt i det sentrale regelverket, fastsatt 12. desember 2003. Disse er: mål for ordningen, kriterier for måloppnåelse, tildelingskriterier, oppfølging og kontroll, og eventuelt evaluering. Alle tilskuddsordninger skal ha et regelverk. Hovedelementene skal inngå i regelverket for den enkelte ordningen. Utforming og vektlegging av hovedelementene i en tilskuddsordning må skje etter en konkret vurdering for den enkelte ordningen.

Forvaltningsrutinene varierer fra ordning til ordning. Enkelte ordninger er underlagt omfattende saksbehandling i forberedelses-, gjennomførings- og avslutningsfasen av tiltak, mens andre ordninger er underlagt begrenset grad av saksbehandling.

Standardiserte prosedyrer bør gjøres så enkle som mulig, og være basert på vurderinger av hva som er nødvendig og hensiktsmessig for å sikre god tilskuddsforvaltning. Ved behov kan spesifikke forhold knyttet til den enkelte ordning komme i tillegg.

Innføring av PTA (saksbehandlings- og rapporteringsverktøy)

Departementet benytter i dag to ulike tilskuddsforvaltningsverktøy: Agresso tilskuddsmodul og PTA. Det er besluttet at PTA skal tas i bruk som felles saksbehandlerverktøy for departementets tilskuddsordninger, jf. utenriksrådets påskrift 1. juli 2005 på notat av 29. juni 2005 med rapport om styringsinformasjon og styringsverktøy for tilskuddsforvaltningen. Som oppfølging av denne beslutningen har departementet bygget opp kompetanse med sikte på gjennomføring. Overgangen til ett felles forvaltningssystem vil gi et godt utgangspunkt for produksjon av styringsinformasjon om faktisk og planlagt forbruk til ulike innsatsområder, og forenkle rapporteringen til blant annet OECD/DAC.

Norad

Norad har på sin side satt i gang et arbeid med effektivisering av tilskuddsforvaltningen, jf. prosjektmandat av 31. januar 2006 om effektivisering av Norads tilskuddsordninger. Norads arbeid skal bidra til å forenkle og standardisere Norads tilskuddsforvaltning, bidra til økt åpenhet om kriterier som gjelder for de ulike tilskuddsordninger og gjøre ordningene offentlig tilgjengelig og bidra til at ordningene legger til rette for økt grad av gjensidighet og dialog om resultater og kvalitet i samarbeidet med norske/internasjonale partnere.

Departementets og Norads arbeid med effektivisering av tilskuddsforvaltningen må ses i sammenheng, blant annet fordi de har ordninger som retter seg mot samme mottakere. Siden UD og Norad har ett felles arbeidsmarked, vil en harmonisering som dekker begge organisasjonene, gjøre det enklere å håndtere kompetanseutfordringene.

Prosjektet skal legge til grunn nåværende organisasjonsstruktur i departementet og gjeldende ansvars- og arbeidsdeling mellom departementet, utenriksstasjonene og Norad.

Hovedmål

Hovedmålet er å effektivisere Utenriksdepartementets tilskuddsforvaltning gjennom harmonisering av regelverk og rutiner. Det skal etableres enhetlige systemer som sikrer at ordningene blir forvaltet i tråd med lover og regler. Videre skal prosjektet bidra til økt åpenhet omkring departementets tilskuddsforvaltning.

Prosjektets innhold og framdrift

Arbeidet deles i tre faser:

1. Informasjonsinnhenting og kartlegging (tent. august - november 2006)

- Engasjere konsulent
- Skaffe oversikt over regelverk
- Skaffe oversikt over tilskuddsordningene i UD og hvordan disse forvaltes (retningslinjer, organisering, rutiner, verktøy etc.)
- Lage en systematisk beskrivelse av gjeldende forvaltningspraksis
- Utarbeide metodegrunnlag for fase 2
- Utarbeide detaljplan for fase 2, herunder etter behov foreslå endringer i mandatet

2. Analyse og forslag (tent. – desember 2006 – februar/mars 2007)

- Analysere og systematisere departementets tilskuddsordninger.
- Identifisere styrker og svakheter ved dagens tilskuddsforvaltning.
- Foreslå tiltak for effektivisering gjennom harmonisering og forenklinger på tvers av fagområdene.
- Foreslå effektive systemer for opplæring og kvalitetskontroll.
- Foreslås tiltak for å bidra til økt informasjon og åpenhet om de ulike tilskuddsordningene og forvaltningen av dem.
- Påpeke evt. relaterte problemstillinger som ligger utenfor prosjektets ramme, men som departementet bør vurdere nærmere, for eksempel knyttet til budsjettstruktur.
- Definere for hvilke ordninger det er hensiktsmessig å bruke PTA.
- For ordninger som vurderes uhensiktsmessige for PTA eller der eksterne aktører har ansvaret for forvaltning av tilskudd, skal det foreslås alternative løsninger for å sikre at nødvendig styringsinformasjon inkluderes i departementets interne og eksterne rapportering.
- Foreslå mandat for fase 3, både mht. innhold, organisering og tidsramme.

3. Innføring av PTA (tent. mars – juni 2007)

- Kartlegge og spesifisere grensesnitt mot andre systemer.
- Utarbeide kravspesifikasjon og kostnadsoverslag for eventuelle justeringer i PTA.
- Utarbeide plan for leveranse og utrulling av PTA i departementets avdelinger.
- Utarbeide plan for PTA-opplæring av og senere opprettholdelse av kompetanse hos alle relevante aktører (saksbehandlere, superbrukere og ledere).

Hver fase avsluttes med en rapport til styringsgruppen.

I arbeidet skal det legges vekt på størst mulig grad av samordning og harmonisering av tilskuddsforvaltningen i Norad, departementet og ved utenriksstasjonene. Dette er viktig både for å sikre en effektiv utnyttelse av midlene og av hensyn til intern rotasjon av arbeidskraft, jf. krav til opplæring.

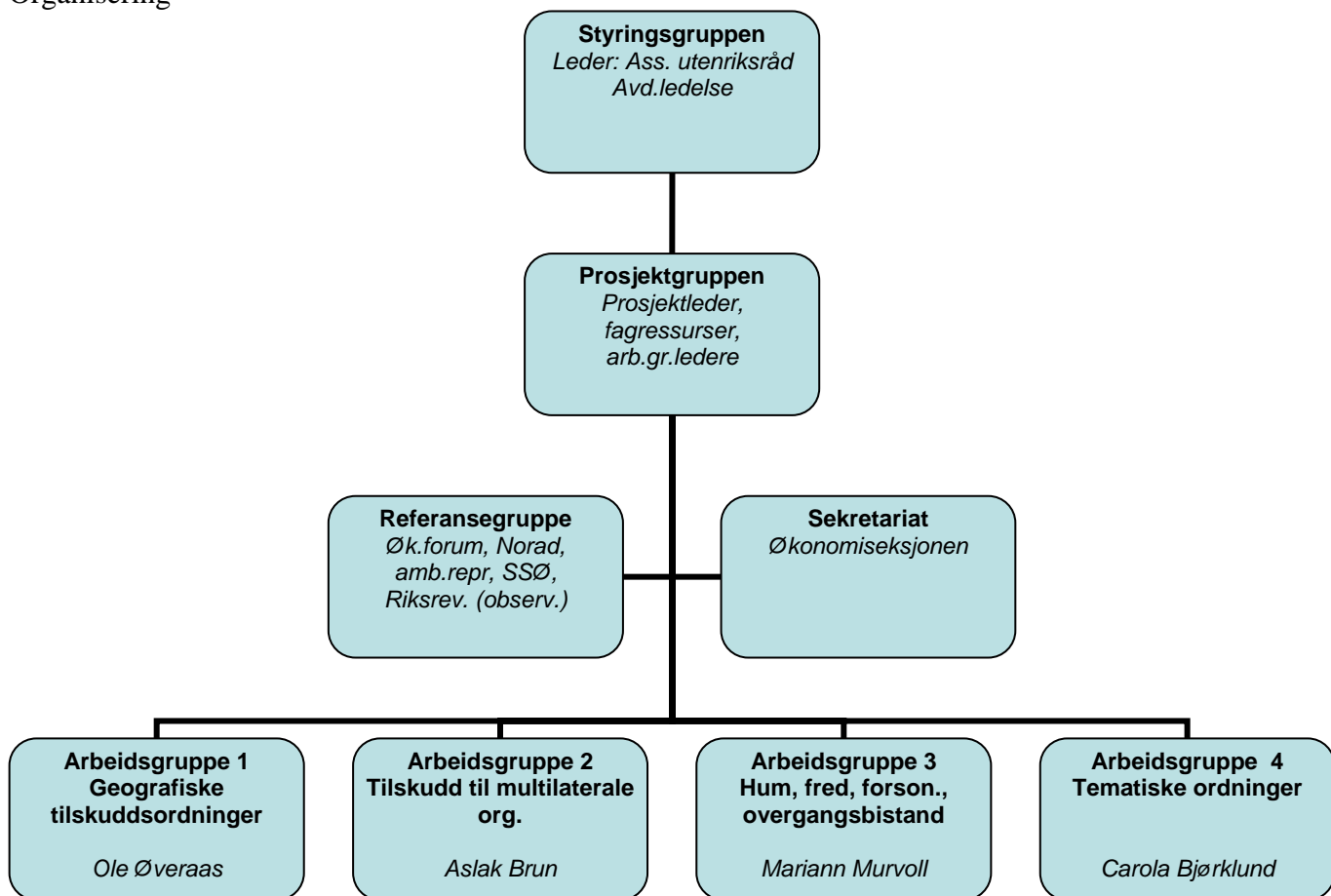
Organisering

Arbeidet organiseres som et prosjekt.

Prosjekteier

Utenriksråden er prosjekteier.

Fig. 1
Organisering



Styringsgruppe

Det etableres en styringsgruppe bestående av assisterende utenriksråd (leder) og representant for avdelingsledelsen i hhv. Avdeling for Europa og handel, Avdeling for sikkerhet og nærområder, Avdeling for regionale spørsmål og utvikling, Avdeling for FN, fred og humanitære spørsmål, Avdeling for profilering og protokoll og Avdeling for kompetanse og ressurser. Styringsgruppen skal være ansvarlig for overordnet ledelse av prosjektet.

Styringsgruppen har et særskilt ansvar for å beslutte fremdriftsplaner og følge opp milepæler, allokere ressurser og økonomi til prosjektet, sikre forankring i linjen, ta nødvendige beslutninger når særskilte problemer eller behov for avklaringer oppstår, samt håndtere endringer i risikobildet.

Prosjektleder

Prosjektet skal ledes av ekspedisjonssjef Nils Haugstveit. Prosjektleder skal sikre at arbeidet planlegges, organiseres og ledes i tråd med mandatet. Leder har det fulle ansvar for oppgaveløsning innenfor rammer trukket opp av mandat. Ansvaret inkluderer intern kvalitetssikring, løpende risikohåndtering og overlevering til linjen.

Prosjektleder rapporterer til styringsgruppen og er styringsgruppens sekretær.

Prosjektlederstøtte

Til hjelp for prosjektleder engasjeres det ekstern konsulent. Konsulenten vil bistå med faglig råd og veiledning, og utføre enkelte oppgaver på vegne av prosjektleder.

Til prosjektleder knyttes også en prosjektsekretær. Økonomiseksjonen ivaretar sekretariatsfunksjoner for prosjektet.

Prosjektgruppe

Det daglige arbeid koordineres av en prosjektgruppe som ledes av prosjektleder. Prosjektgruppen bidrar med kompetanse fra fagavdelingene med ansvar for tilskuddsforvaltning. Ledere av arbeidsgruppene og en representant for Norad deltar, sammen med representanter for sekretariatet og ekstern konsulent.

Prosjektgruppen skal sikre en best mulig samordning mellom arbeidet i arbeidsgruppene og i Norad, og bidra med støtte og veiledning etter behov.

Prosjektgruppen skal ha kontakt med andre relevante fagmiljøer i arbeidet, herunder Riksrevisjonen og brukere av tilskuddsordningene.

Arbeidsgrupper

Mesteparten av det praktiske arbeid vil måtte gjøres av fagpersoner som forvalter tilskuddsordningene. For å forestå dette arbeidet vil de ansvarlige avdelinger i samråd

med prosjektleder etablere arbeidsgrupper. Hver arbeidsgruppe kan være ansvarlig for én eller flere tilskuddsordninger. En arbeidsgruppe kan organiseres innen en seksjon, på tvers av seksjoner og i noen tilfeller også på tvers av avdelinger, avhengig av hvordan tilskuddsordning(e) den skal arbeide med forvaltes.

Arbeidsgruppene ledes av en person med bred kompetanse på tilskuddsforvaltning. I de tilfeller hvor ansvaret for forvaltning av en tilskuddsordning er delegert til en utenriksstasjon, skal arbeidsgruppen ha med deltakere fra utesiden i arbeidet, for eksempel gjennom telefonkonferanser, e-post etc. Der det er relevant bør også brukere av ordningene høres.

Arbeidsgruppen forutsettes å utøve sin funksjon i et nært samarbeid med prosjektleder. Ekstern konsulent eller sekretariatet bistår arbeidsgruppene ved behov.

Arbeidsgruppens leder gis nødvendig beslutningsmyndighet til å sikre nødvendig fremdrift, og vil være ansvarlig for faglig forankring av arbeidet i fagavdelingene.

Lederen for hver arbeidsgruppe rapporterer til prosjektleder og inngår i prosjektgruppen.

Referansegruppe

Departementets Økonomiforum - utvidet med representanter for Norad, forvaltningsrådgiverne på utesiden og Senter for statlig økonomistyring (SSØ), vil bli benyttet som en referansegruppe for prosjektet. Prosjektleder vil etter behov sammenkalle prosjektgruppen for å drøfte spørsmål av tverrgående karakter.

Ressurser

Personalressurser

Prosjektleder, prosjektsekretær og de øvrige medlemmene av prosjektgruppen forutsettes å bidra til prosjektet med om lag 50 % av sin arbeidstid. Ut over det vil de berørte avdelingene og utenriksstasjonene måtte avsette tilstrekkelig ressurser til arbeidsgruppene. Det er vanskelig å anslå hvor mye dette vil utgjøre, og det vil nok også variere noe mellom de ulike arbeidsgruppene, men i faser av arbeidet kan belastningen for de som arbeider med forvaltning av de ulike tilskuddsordningene forventes å bli betydelig.

Innsatsen til medlemmene av styringsgruppen og referansegruppen vil være konsentrert om noen få møter, og forventes totalt sett ikke å bli særlig tidkrevende.

Budsjett

Prosjektleder legger fram forslag til budsjett for styringsgruppen.