

Supplement til de sentrale veilederne for
tilskuddsforvaltning i BLD

PAA, juli 2009

INNHold

1. Forord
2. Omfang og kjennetegn ved tilskudd
3. Regelverk og aktører
4. Krav/hovedelementer i tilskuddsordninger
5. Oppfølging og kontroll av ordningene
6. Tilskuddsevaluering
7. Sjekkliste ved utforming og evaluering av tilskudd
8. Referanser

1. Forord

Barne- og likestillingsdepartementet forvalter enten selv, eller ved tilknyttede virksomheter (hovedsakelig ved Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) og Helsedirektoratet¹.) tilskudd av ulik størrelse og karakter. Formålet med dette dokumentet er å skape oversikt over regelverket og supplere enkelte viktige forhold knyttet til departementets tilskuddsforvaltning.

Dokumentet utdyper til en viss grad Bevilgningsreglementet og økonomiregelverket. I tillegg omtales Bevilgningsreglementets bestemmelser om forvaltningens kontrollmulighet overfor tilskuddsmottaker og bruk av revisorbekreftelse.

Dokumentet er ikke ment å være uttømmende – men som et hjelpemiddel i arbeidet med tilskuddsforvaltning. Det er sider ved departementets tilskuddsforvaltning som kan bli bedre, f. eks. tydeligere mål og resultatkrav, innholdet i tilskuddsbrev/-avtaler, utbetalingsrutiner, oppfølging av mottatte rapporter og dokumentasjon av vurderinger.

For nærmere veiledning og utdypende beskrivelse av statlig tilskuddsforvaltning, henvises det til Finansdepartementets "Veileder om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten".

PAA, juli 2009

¹ Stønadsordninger forvaltes hovedsakelig av NAV

2. Omfang og kjennetegn ved tilskudd

Tilskudd kan defineres som finansielle overføringer fra staten til virksomheter i sektorer utenfor staten, som kommuner, private og offentlige foretak og organisasjoner, der utbetalingene ikke gjelder anskaffelser til staten. Overføringer til husholdninger anses ikke å være tilskudd – slike overføringer hører inn under kategorien stønader, jf. bestemmelsene kapittel 7.

Staten etablerer tilskuddsordninger og gir tilskudd fordi man har til hensikt å skape resultater av samfunnsmessig verdi, som ikke kan forventes å bli realisert uten tilskuddet. I noen tilfeller vil tilskudd være eneste aktuelle statlige virkemiddel for å nå et mål, men ofte vil et tilskudd være et av flere mulige alternativer eller komme i tillegg til andre virkemidler.

Tilskuddet er selve beløpet som overføres fra staten (tilskuddsgiver) til en annen virksomhet (tilskuddsmottaker). Tilskuddet er imidlertid bare ett element innenfor det som utgjør en tilskuddsordning. Prinsipielt karakteriseres en tilskuddsordning ved:

- Tilskuddets formål – hva skal oppnås for hvilken målgruppe?
- Tilskuddets omfang – samlet beløp som overføres til mottakerne.
- Regime for fordeling og tildeling av tilskuddsmidlene.
- Finansieringen av tilskuddsmidlene (betingelser, varighet m.m.).
- Forvaltningen – det vil si administrasjonen eller driften – av ordningen.
- Regelverk, retningslinjer og kontrakter som direkte regulerer roller, ansvar, aktiviteter m.m. til aktører som gir, forvalter eller mottar tilskuddet.

Tilskuddsmottakers faktiske bruk av midlene er i prinsippet en intern aktivitet hos denne. Bruken faller utenfor selve ordningen, med mindre den reguleres direkte gjennom en kontrakt. Mottakers rapportering av hvordan midlene er brukt, er imidlertid en del av tilskuddsordningen.

På samme måte vil det antakelig være riktig å si at virkningene av tilskuddet ikke er en del av tilskuddsordningen, mens registrering og evaluering av virkningene vil være det, i hvert fall når registreringen/evalueringen inngår som et eksplisitt vilkår eller krav.

En tilskuddsordning kan involvere og berøre mange parter, men hovedaktørene er som regel:

- Tilskuddsgiver
 - Tilskuddsforvalter
 - Tilskuddsmottakerne
 - Brukerne (Disse er ikke nødvendigvis de samme som tilskuddsmottakerne.)

Tilskuddsgiver er den som utformer ordningen og skaffer finansiering. Tilskuddsgiver kan selv forvalte ordningen, men ofte settes tilskuddsforvaltningen ut til et annet

forvaltningsorgan. Typisk vil et departement være tilskuddsgiver, mens en tilknyttet virksomhet, som et direktorat o. l., er tilskuddsforvalter.

Tilskuddsmottaker er ikke alltid en sluttbruker eller tilskuddsordningens målgruppe. Dette kan illustreres av en rekke tilskudd til kommunene, der den typiske målgruppen utgjøres av en kategori individer bosatt i kommunen, mens tilskuddsmottaker er kommunen.

Tilskudd bevilges på statsbudsjettet på postene 60 - 89. Bevilgningene omfatter overføringer fra staten til kommunesektoren (60-poster) og private (70- og 80-poster).

I noen tilfelle kan det oppstå tvil om en utgiftstype er anskaffelse av varer og tjenester eller tilskudd. Det må da legges vekt på om den som mottar midler fra staten leverer varer eller tjenester til bruk for den virksomheten som betaler eller til en annen statlig virksomhet. I slike tilfelle foreligger det en anskaffelse som skal føres under posten 01 eller 21. I andre tilfelle må utbetalingen kategoriseres som tilskudd som skal føres under postene 60–89.

Ovenstående innebærer at det f.eks. ikke kan føres driftsutgifter på tilskuddsposter under henvisning til:

- politiske føringer/prioriteringer
- at utgiften er en del av et større prosjekt
- at det ikke er dekning innenfor driftsbudsjettet

Eventuell tvil om en utgiftstype er anskaffelse eller tilskudd må avklares før budsjettforslag blir lagt fram.

Det skal tydeliggjøres hva staten ønsker å oppnå med tilskuddsordningen. Det skal også utarbeides:

- Kriterier for måloppnåelse
- Tildelingskriterier
- Oppfølging og kontroll
- Evaluering

Se nærmere omtale av dette i kapitlene 4, 5 og 6.

Det skilles videre mellom:

- Regelverk som gjelder overfor mottaker, som for eksempel betingelser for å få tilskudd og klageadgang.
- Regelverk som gjelder selve forvaltningen og administrasjonen av ordningen.

I økonomiregelverket for staten er det fastslått at hovedelementene skal utformes og vektlegges etter en konkret vurdering for den enkelte ordning. Hovedelementene skal ses i sammenheng. Dette er viktig både for å sikre at ordningen treffer rett målgruppe, for å kunne oppnå målene for ordningen og for å følge opp ordningen.

Det skal etableres en forvaltningsorganisasjon som får i oppdrag å ta seg av den løpende tilskuddsforvaltningen. Ansvarlig departement for ordningen tar stilling til hvem som skal ivareta forvaltningen. Forvaltningsansvaret kan deles på flere virksomheter/forvaltere dersom det er hensiktsmessig. Forvaltning av tilskuddsordningen innebærer å sikre at ordningen gjøres kjent for målgruppen, og at en kontrollerer og følger opp ordningen i samsvar med de fastlagte hovedelementer og etter gjeldende regelverk.

Alt arbeid med tilskudd defineres som tilskuddsforvaltning. Det gjelder arbeidet som gjøres i departementet og i tilknyttede virksomheter for å formidle bevilgningene til tilskuddsmottakere. I tillegg omfatter det evalueringsarbeid, utviklingsarbeid, budsjettarbeid, oppfølging av bevilgningene osv.

Det eksisterer en rekke ulike tilskuddsbevilgninger, og det er definert følgende hovedinndeling etter målgruppe:

- Tilskudd til private (enkeltpersoner i forbindelse med næringsvirksomhet, private institusjoner, organisasjoner, næringslivet m.v. Dette tas ikke opp spesielt her, jf. Bestemmelsene kap. 7.)
- Tilskudd til kommuner og fylkeskommuner
- Stønad til privatpersoner (øvrige tilskudd til enkeltpersoner/husstander som ikke gjelder næringsvirksomhet, men som følger av den enkeltes status, situasjon mv)

Tilskudd kan også grupperes slik ut fra hvordan de tildeles og kravene til oppfølging av bevilgningen:

I. Uten tilbakebetaling av tilskudd

1. Rundsumtilskudd

Omfatter tilskudd som fastsettes etter en skjønnsmessig vurdering av hva som er rimelig tilskudd fra statens side.

2. Rammebevilgning

Her fordeles en total bevilgning mellom stønadsberettigede mottakere etter objektive kriterier uten at tildelingen er knyttet opp mot enkelttiltak eller målbare utgifter.

3. Enhetspris

Her beregnes tilskuddet ut i fra et gjennomsnittlig utgiftsnivå multiplisert med objektive kriterier.

II. Med tilbakebetaling av tilskudd

1. Tilskudd som beregnes etter en prosentsats av godkjente budsjetterte utgifter

2. Refusjon av prosenter av godkjente regnskapsførte utgifter

BLD forvalter tilskudd i de aller fleste av tilskuddsgruppene som er omtalt ovenfor. Innenfor hver gruppe kan det også være flere tilskudd som behandles relativt forskjellig.

3. Regelverk og aktører

Bestemmelser om tilskuddsordninger er nedfelt i:

- Bevilgningsreglementet, § 10 Disponering av gitte bevilgninger.
- Reglement for økonomistyring i staten (Reglementet), § 8 Tilskudd og garantier.
- Bestemmelser om økonomistyring i staten (Bestemmelsene), Kapittel 6 om forvaltning av tilskuddsordninger.

Videre er det i rundskriv fra Finansdepartementet fastsatt en egen artsinndeling (poster) i statsbudsjettet for bl.a. bevilgninger til tilskudd.

For tilskuddsområdet er det utarbeidet følgende veiledningsmaterieell til bruk for statlige virksomheter:

Om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten

Finansdepartementet utarbeidet i 2004 en veileder om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten. Veilederen inneholder kommentarer og praktisk veiledning om tilpasning til økonomiregelverkets bestemmelser om tilskuddsordninger.

Vær for øvrig oppmerksom på at FINs veileder gjelder kun for tilskuddsordninger, ikke for stønader.

Evaluering av statlige tilskuddsordninger

SSØ har laget en veileder i evaluering av statlige tilskuddsordninger. Målet med veilederen er å etablere et enkelt og anvendbart rammeverk for praktisk tilskuddsevaluering.

Veilederen er en støtte både for de som planlegger og bestiller et evalueringsarbeid og for de som står for selve gjennomføringen av evalueringen.

3.1. *Bevilgningsreglementet*

Fastsatt av Stortinget 26. mai 2005, gjeldende fra 1.1.2006, fastsetter hovedregler for forvaltningens arbeid med og forvaltning av budsjettet, inklusive tilskuddsforvaltning.

Bevilgningsreglementet er det overordnede regelverket for budsjettarbeidet i Stortinget og i forvaltningen. Finansdepartementets veileder om statlig budsjettarbeid inneholder bevilgningsreglementet med kommentarer. I bevilgningsreglementet omtales flere forhold av betydning for tilskuddsordninger i staten, bl.a:

- en nærmere omtale av de fullmakter og pålegg som følger av bevilgningsvedtaket, herunder bindinger til formål og budsjettår
- krav til redegjørelse for bevilgningsforslag, samt resultatbeskrivelse og resultatrapportering
- bestemmelser knyttet til disponering av gitte bevilgninger, herunder krav om at bevilgningene brukes effektivt
- at det ved tilskudd eller lån til offentlig eller privat virksomhet som ellers ikke er undergitt statlig kontroll, skal tas forbehold om adgang for tilskuddsforvalteren til å føre kontroll med at midlene benyttes etter forutsetningene

3.1.1. Nærmere om kontroll med tilskuddsmidler

Bevilgningsreglementet har en særskilt bestemmelse (§ 10, 2. ledd) om kontroll med bruk av tilskuddsbevilgninger som lyder slik:

"Ved tilskudd eller lån til offentlig eller privat virksomhet som ellers ikke er undergitt statlig kontroll, skal det tas forbehold om adgang for tilskuddsforvalteren til å føre kontroll med at midlene benyttes etter forutsetningene.."

Bestemmelsen utdypes slik i *Budsjettveilederen*:

"Bestemmelsen innebærer et pålegg til det organet som gir tilskudd om å ta forbehold om adgang for forvaltningen til å føre kontroll med at midlene nyttes etter forutsetningene. Bestemmelsen medfører at det ikke er noen tvil om at det er med utgangspunkt i Stortingets forutsetning for tilskuddsbevilgninger at det skal tas slike forbehold. I de tilfeller vedkommende departement likevel mener at en tilskuddsordning bør falle utenfor hovedregelen i bevilgningsreglementet, skal det gjøres rede for dette i den proposisjon der tilskuddsordningen foreslås innført".

3.1.2. Bevilgningsreglement og lov om Riksrevisjon

I lov om Riksrevisjon er det tatt inn egen bestemmelse om Riksrevisjonens rett til å kreve informasjon, innsyn og til å foreta undersøkelser i § 12 også overfor tilskuddsmottaker.

I tilskuddsbrev, avtaler o.l. er det mest korrekte å vise til bestemmelser i Bevilgningsreglementet og riksrevisjonsloven, der dette er nødvendig.

3.2. Økonomiregelverkets bestemmelser om statlige tilskudd

Økonomiregelverket består av henholdsvis Reglement for økonomistyring i staten (*Reglementet*) og utfyllende Bestemmelser om økonomistyring i staten (*Bestemmelsene*). I tillegg gir Finansdepartementet supplerende bestemmelser i form av rundskriv om økonomiarbeidet i staten.

Økonomiregelverket inneholder bestemmelser om utforming, forvaltning og oppfølging av statlige tilskuddsordninger.

Reglement for økonomistyring i staten gir i §§ 8, 14,15 og 16 overordnede føringer for statlige tilskuddsordninger og klargjør rollefordelingen mellom tilskuddsgiver, tilskuddsforvalter og tilskuddsmottaker. Her slås det blant annet fast at:

- Departementene har ansvar for å beskrive mål, kriterier for måloppnåelse og tildelingskriterier, samt fastsette bestemmelser om oppfølging og kontroll, og at dette skal nedfelles i tildelingsbrev eller oppdragsbrev til tilskuddsforvaltere eller i særskilt regelverk for tilskuddsordningen
- Overordnede virksomheter skal ivareta kontroll med at underliggende virksomheter og enheter utenom statsforvaltningen som utøver forvaltningsmyndighet, utfører sine oppgaver på en forsvarlig måte, herunder oppfyller kravene til intern kontroll
- Det skal gjennomføres evalueringer av tilskuddsordninger for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater

I Bestemmelser om økonomistyring i staten, kap. 6, omtales spesielt de bestemmelser som gjelder for etablering, forvaltning og oppfølging av tilskuddsordninger og for enkeltstående tilskudd, herunder også evaluering av tilskuddsordninger. I bestemmelsene omtales bl.a:

- En utdyping og nærmere konkretisering av hovedelementene i en tilskuddsordning og sammenhengen mellom disse
- Forhold av betydning ved delegering av tilskuddsforvaltning fra departement til underliggende forvaltningsorgan eller andre instanser
- Viktige elementer knyttet til selve forvaltningen av en tilskuddsordning
- Krav til rapportering, oppfølging og kontroll, herunder også krav om evaluering av tilskuddsordninger.

Krav til evalueringer av bl.a. tilskuddsordninger er omtalt i Reglementet, § 16. I Bestemmelsene, kapittel 6.5, er krav til evaluering av tilskuddsordninger utdypet. Ansvar for å sørge for at evalueringer blir foretatt, er lagt til det departementet som har det formelle ansvaret for tilskuddsordningen og til tilskuddforvalter.

3.2.1. Avvik fra normalprosedyren for tilskuddsforvaltningen

I Bestemmelsene kap. 6 fremgår det hvilke prosedyrer som normalt skal følges i tilskuddsforvaltningen. I regelverket er det et eget punkt om generelle avvik fra normalprosedyren for tilskuddsforvaltningen. Følgende avvik gjelder for departementet:

Fra *Bestemmelsene* pkt 6.4.2 Andre avvik fra Normalprosedyren:

"en prosedyre som er beskrevet ovenfor i kap. 6 er fastsatt for en normalsituasjon der en tilskuddsbevilgning skal fordeles på en rekke søkere. Det vil forekomme tilfeller der enkelte av punktene ikke er aktuelle ut fra tilskuddsbevilgningens karakter:

a) Når tilskuddsmottaker er navngitt i selve bevilgningsvedtaket eller er omtalt i budsjettproposisjonen på en slik måte at tilskuddsbevilgningen må anses øremerket for vedkommende, kan departementet gjøre unntak fra hovedelementene i prosedyrebestemmelsene på følgende punkter:

- pkt. 6.2.1.1 c, krav om å formulere tildelingskriterier, herunder beregningsregler*
- pkt. 6.2.1.2, krav om utforming av regelverk*
- pkt. 6.3.2, krav om kunngjøring*

b) Bestemmelsene i pkt. 6.2.1 skal også tilpasses tilskuddsbeløpets størrelse. Relativt små bidrag kan tilskuddsforvalter gi etter en kortfattet saksbehandling og uten fullstendig tilskuddsbrev eller utførlige kontrolltiltak.

c) 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, faller krav til kunngjøring, søknad og utforming av tilskuddsbrev bort."

Ad punkt a)

Vanligvis er ikke opplistingen av tilskuddsmottakere uttømmende i selve budsjetteksten under bevilgningsposten. Det er derfor viktig at man i teksten legger føringer på hvilke mottakere som kan motta tilskudd utover de som er nevnt eksplisitt i teksten. Føringerne må være tydelig nok til at Stortinget kan sies å være orientert om hvem som er aktuelle mottakere.

Ad punkt b)

Bestemmelsen åpner for kortfattet saksbehandling uten fullstendig tilskuddsbrev eller utførlige kontrolltiltak ved tildeling av små bidrag. Hva som er små bidrag vil variere mellom tilskuddsordninger. Små bidrag vil typisk gjelde reise- og stipendstøtte, og mindre bidrag til avholdelse av seminarer, kurs osv. Med kortfattet saksbehandling menes at beslutningen kan dokumenteres ved en påskrift med begrunnelsen for innvilgelse på selve søknaden/henvendelsen. Melding til mottaker kan inneholde beløp og utbetalingsordning, evt. vilkår for bruk av midler samt hvordan det skal rapporteres om bruk av midlene. Ved tildeling av reisetilskudd vil det for eksempel være naturlig å be mottaker bekrefte og evt. dokumentere at reisen er foretatt.

Ad Punkt c)

Bestemmelsen åpner for å frafalle krav til kunngjøring, søknad og utforming av tilskuddsbrev. Her vil betingelsene for tilskuddet være knyttet til inngått avtalen, jf. formuleringen "etter avtale med", eller bygge på annet avtaleverk som ved pliktige medlemsskap.

3.3. Forholdet til forvaltningsloven

I *Tilskuddsveilederen* står følgende om tilskuddsforvaltning og forholdet til forvaltningsloven:

"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".

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."

Departementets tilskuddsordninger vil i all hovedsak falle inn under bestemmelsene om enkeltvedtak i forvaltningsloven. Det kan i visse tilfelle være vanskelig å avgjøre hvorvidt et tilskuddsvedtak kan betraktes som et enkeltvedtak i henhold til Forvaltningslovens bestemmelser.

I utgangspunktet vil ethvert vedtak som representerer en offentlig myndighetsutøvelse være et enkeltvedtak, all den tid forvaltningsloven ikke har bestemmelser om geografisk anvendelsesområde. Det betyr at vedtak om tildeling av prosjektstøtte og institusjonsstøtte i hovedsak vil være et enkeltvedtak.

Følgen av beslutningen om tildeling av støtte er enkeltvedtak, er i hovedsak at søkerne som parter, får en rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, at avslag begrunnes, og at de får mulighet til å påklage avslaget til overordnet organ. Dette betyr Kongen i statsråd, dersom departementet tildeler tilskuddet.

I rapport 1996:4 fra Statskonsult om Statlig støttepolitikk og endringer i det frivillige organisasjonslivet, står det at:

"det springende punktet er om utdeling av støtte kan anses som offentlig myndighetsutøvelse, som er et grunnvilkår for at loven skal få anvendelse. ... utgangspunktet er at tildelinger fra det offentlige i penger, representerer bruk av offentlig myndighet. Når det offentliges utdeling av støtte i penger er underlagt "forvaltningens frie skjønn", er det likevel noe usikkert hvor langt det er juridisk dekning for å si at utdelingen er et enkeltvedtak. Likevel har Justisdepartementets lovavdeling i en uttalelse antatt at tildeling av grunnstøtte vil bli regnet som enkeltvedtak. Ergo kan man anta at "Tildeling av prosjektstøtte og institusjonsstøtte skjer antakelig etter mer formaliserte regler enn grunnstøtte, men vil i hovedsak falle inn under forvaltningens frie skjønn. Selv om det ikke lar seg gjøre å besvare spørsmålet generelt, taler det meste for at tildeling av prosjektstøtte og institusjonsstøtte er enkeltvedtak."

I henhold til forvaltningslovens §§ 28-35 har man rett til å påklage enkeltvedtak, og tilskuddsmottaker som omfattes av dette skal gjøres kjent med klageadgangen og rutinene i den forbindelse i tilskuddsbrevet. I regelverket for forvaltningen av et tilskudd skal det ligge retningslinjer for hvordan klager på vedtaket skal behandles, jf pkt 2.6 i dette dokumentet. Selv om ikke tildeling av tilskuddet defineres til å være enkeltvedtak i henhold til forvaltningsloven, bør regelverket for et tilskudd omhandle hvordan evt. klager skal behandles. Disse rutinebeskrivelsene må nødvendigvis ikke følge kravene i forvaltningsloven. Følgende forhold er viktige i forbindelse med klagebehandling:

- hvem skal behandle klagen
- klagefrist (3 uker i forvaltningsloven)
- krav til formen på og innholdet i en klage
- saksbehandlingen av klager

Et vedtak kan også under visse forutsetning omgjøres av forvaltningen selv om det ikke er påklaget, jf forvaltningslovens § 35.

3.5. Kurs mv. innenfor fagområdet tilskudd

SSØ tilbyr flere kurs innenfor fagområdet tilskudd. Kursene er åpne for alle ansatte i departementene og i statlige virksomheter. SSØ tilbyr også virksomhetstilpassede kurs ved behov. SSØ deltar også gjerne som diskusjonspartner og rådgiver i ulike spørsmål vedrørende fortolkning av regelverket og anvendelse av regelverket på praktiske case, herunder i prosesser vedrørende forbedrings- og utviklingsarbeid knyttet til statlige tilskuddsordninger. SSØ etablerte våren 2008 et nettverk for tilskudd. Målgruppen for nettverket er ressurspersoner i departementer og statlige virksomheter som arbeider med utforming, forvaltning, kontroll og oppfølging av statlige tilskuddsordninger, herunder også etablering av nye og videreutvikling av eksisterende tilskuddsordninger.

Hensikten med nettverket er å bli kjent med andre som arbeider med tilskuddsordninger og å holde hverandre orientert om ulike problemstillinger på området, utveksle erfaringer og få faglig påfyll.

3.6 *Rollefordelingen mellom departement og tilskuddsforvalter*

A.) Tilskuddsgiver (BLD):

- Etablerer og videreutvikler tilskuddsordningen, dvs. fremmer forslag overfor og rapporterer til Stortinget og sørger ved behov for evaluering
- Styring, oppfølging og overordnet kontroll av tilknyttede virksomheter (Bufdir og evt. andre) som tilskuddsforvaltere og evt. klagebehandling.

Tilskuddsgivers viktigste oppgave er utformingen av tilskuddsordningen, herunder definisjon av målgruppe, definisjon av tildelingskriterier og fremskaffelse av den økonomiske rammen (budsjettet) for ordningen.

B.) Tilskuddsforvaltere:

Dette gjelder arbeidet som gjøres i departementet, i tilknyttede virksomheter og i andre statlige virksomheter for å formidle bevilgningene til tilskuddsmottakere. I tillegg omfatter det evalueringsarbeid, utviklingsarbeid, budsjettarbeid, oppfølging av bevilgningene osv. Dette skal foregå i samsvar med:

- forutsetningene Stortinget har gitt i behandlingen av budsjettet
- kravene til tilskuddsforvaltning
- departementets krav til økonomiarbeidet

Hvordan tilskuddsforvalteren utfører sine oppgaver har betydning for om man kan klare å ta ut de potensielle effektene av tilskuddet. Forvalterens arbeid er således ikke nøytral for måloppnåelsen. Som hovedregel bør derfor en evaluering av en tilskuddsordning omfatte hvordan forvalteren utfører sine oppgaver. Forvalterens oppgaver er å ivareta formålet med tilskuddsordningen og sørge for at de konkrete målene som er fastlagt, blir gjennomført på en trygg og profesjonell måte.

Generelt vil tilskuddsforvaltningens overordnede mål være:

- Å sikre at tilskuddet faktisk når frem til de riktige brukere/tilskuddsmottakere (hensynet til korrekt målgruppe).
- Å sikre at tilskuddsmottakerne faktisk tildeles/mottar tilskuddsbeløp i samsvar med intensjoner og tildelingskriterier (hensynet til korrekt tildelingsbeløp).
- Å sikre at tilskuddsmottaker anvender midlene slik de er ment og i samsvar med formålet (hensynet til korrekt ressursanvendelse).

Forvalteren skal gi informasjon til og følge opp tilskuddsmottakerne, og føre løpende kontroll. Eventuelle ulemper ved ordningen eller utilsiktede virkninger vil forvalteren ofte være den første til å oppdage. En evaluering av tilskuddsordningens forvaltning vil som oftest innebære en kartlegging av hvilke aktiviteter forvalteren utfører, samt en analyse av hvordan disse aktivitetene støtter opp under – eventuelt ikke gir tilstrekkelig bidrag til – produksjon av tilsiktede effekter og måloppnåelse. Til evalueringen hører også en analyse av om tilskuddsordningen administreres kostnadseffektivt (til lavest mulig kostnader). Hensikten med statlige tilskudd er å bidra til at prioriterte samfunns-

mål kan nås. Hvis målene skal nås og tilskuddene skal gi effekter i tråd med intensjonene, er det avgjørende at både tilskuddsgiver, tilskuddsforvalter og tilskuddsmottaker «gjør de rette tingene»

Med forvaltning mener vi driften av ordningen. Kjernen i en evaluering av tilskuddsforvaltningen er å lage en analysemodell for ulike aktiviteter som inngår i forvaltningen av ordningen. Først kartlegges aktivitetene som følger med forvaltningen, og deretter gjøres en analyse av hvorvidt de enkelte aktivitetene isolert og samlet bidrar til mål-opnåelse og effektiv ressursbruk.

Generelt vil forvaltningens mål være å sikre at:

- i.)** Tilskuddet når frem til de riktige brukerne/tilskuddsmottakerne (korrekt målgruppe).
- ii.)** Tilskuddsmottakerne tildeles tilskuddsbeløp i samsvar med intensjoner og tildelingskriterier (korrekt beløp).
- iii.)** Tilskuddsmottaker anvender midlene slik disse er ment å bli anvendt og i samsvar med formålet (korrekt anvendelse).

Forvaltningen av tilskuddsordningen må også ivareta kravet til effektiv ressursbruk (kostnadseffektivitet). Med dette mener vi at de ressurser som går med til tilskuddsforvaltningen, ikke skal være større enn hva som strengt tatt er nødvendig for å nå målene med forvaltningen av ordningen (jf delmål 1-3).

Oppgavene ivaretas av BLD om departementet selv er tilskuddsforvalter, men slike oppgaver bør eller er i stor grad delegert ut til tilknyttede virksomheter/evt. andre.

I forhold til kravet om effektivitet og god mulighet for kontroll og oppfølging, bør det søkes løsninger hvor færrest mulig er inne i forvaltningen av et tilskudd. Andre forhold som f eks krav om nærhet til brukerne og lokalkunnskap nødvendiggjør bruk av regionale og/eller lokale tilskuddsforvaltere.

I forbindelse med utformingen av forvaltningen av en ordning, er det viktig at de enkeltes ansvar og roller blir klart definert. Dette er spesielt viktig hvis forvaltningen av tilskuddet er delt på flere. Hvis virksomheter underlagt andre departement deltar i forvaltningen av et tilskudd, skal dette også tas opp med overordnet departement.

Hvis forvaltningen av en tilskuddsbevilgning er lagt til tilknyttet virksomhet, skal det sendes tildelingsbrev om bevilgningen. Tildelingsbrevet bør inneholde sentral forhold rundt forvaltningen av tilskudd det er viktig å orientere om med evt. henvisninger til regelverket. Hvem som er tilskuddsforvalter skal også være fastlagt i regelverket for forvaltningen av tilskuddet.

Hvis man velger å benytte eksterne tilskuddsforvaltere må disse følges opp på en systematisk måte. Overordnede retningslinjer for etatsstyring gir føringer for hvordan

dette arbeidet skal legges opp, men det er viktig at det i tillegg for hver enkelt ordning er utarbeidet retningslinjer i forhold til oppfølgingen. Dette bør være en del av regelverket for ordningen, og ekstern tilskuddsforvalter bør kjenne til hva oppfølgingen fra departementet består av. Denne oppfølgingen skal sikre korrekt forvaltning av tilskuddet.

For de ordningene som det ikke kreves rapportering fra mottakere som f.eks. de fleste stønadsordningene, vil oppfølgingen av tilskuddsforvalter være spesielt viktig.

Formen og innholdet på oppfølgingen vil variere fra ordning til ordning, men følgende forhold bør følges opp for de fleste tilskudd:

- er regelverket for forvaltning av ordningen komplett i forhold til tidligere omtalte krav
- har tilskuddsforvalter forstått innholdet i reglene for forvaltningen og følges reglene opp
- har tilskuddsforvalter effektive og hensiktsmessige saksbehandlingssystemer
- avgir tilskuddsforvalter tilfredsstillende rapporter innen gitte frister, jf pkt 2.10 i dette dokumentet
- vurderer behovet for og evt. gjennomføre kontroll av tilskuddsforvaltningen ut over ren formaliakontroll
- innspill til budsjett og budsjettoppfølging av god kvalitet innen gitte frister
- behandling og oppfølging av formelle klager og andre henvendelser om tilskuddsforvaltningen fra brukere
- departementet må legge til rette for dialog med tilskuddsforvalter om tilskuddet og videreutvikling av det

Rapporteringen fra tilskuddsforvalter må samles, bearbeides, vurderes og følges opp i det videre arbeidet med tilskuddet.

Ressursbruken til forvaltning av tilskuddsordningene har en tendens til å øke når

- tilskuddsordninger er aktivitetsstyrte og ikke rammestyrte
- departementet selv er tilskuddsforvalter, framfor når tilskuddsforvaltningen er helt eller delvis delegert
- det er ulikheter i økonomirapporteringssystemet hos mottaker og forvalter
- flere departementer yter tilskudd på tiltaksområdet
- antallet tilskuddsmottakere pr. ordning stiger
- tilskuddsordningen endres og er avhengig av omfanget på endringen
- politisk oppmerksomhet og mediafokus øker

det mangler gode, praktiske løsninger for ordningen, og kontrollrutinene derfor blir mer omfattende

Kort oppsummert kan vi si det slik at tilskuddsgiver må «definere de rette tingene», mens tilskuddsforvalter og tilskuddsmottaker må «utføre tingene på rett måte».

C.) Tilskuddsmottakere

Regelverket regulerer ikke direkte forhold hos disse. Ansvar for forvaltningen av tilskuddene på BLDs budsjett, jf BLDs økonomiinstruks, ligger i fagavdelingene. Ekspedisjonssjefene er ansvarlig for at forvaltningen er i tråd med regelverket, og vedkommende må sørge for at nødvendig regelverk for tilskuddene blir utarbeidet.

PAA har i forbindelse med tilskuddsforvaltningen enkelte koordinerende, rådgivende og/eller kontrollerende funksjoner som f eks i budsjettarbeidet, ved utforming av regelverk og ved utbetaling av tilskudd, jf BLDs økonomiinstruks.

4. Gjennomgang av krav til/hovedelementene i en tilskuddsordning

4.1. *Forarbeid ved innføring av nytt tilskudd*

Før en ny tilskuddsordning foreslås opprettet, skal det gjennomføres et grundig og systematisk forarbeid. Dette arbeidet skal dokumenteres. Det skal så langt som mulig påvises at målet best kan nås eller behovet best kan dekkes ved en tilskuddsordning og ikke ved andre tiltak.

Mulige konsekvenser av å iverksette en ny ordning må belyses i den grad de vurderes å være av betydning. Det er viktig:

- å vurdere en avgrensning av tilskuddsordningen i forhold til målgruppen
- å fokusere spesielt på mulige negative konsekvenser - for hvem, omfang, varighet
- å vurdere forholdet til andre tilskuddsordninger med samme eller nærliggende målgrupper
- å vurdere om det skal innføres mer spesifikke vilkår for å motta tilskuddet, knyttet til generelle mål for BLD (f.eks. på likestillings- og diskrimineringsområdet)
- å forsøke og fastslå hvordan målgruppen vil endre atferd, og hvilke konsekvenser det kan få for bl.a. omfanget, mål og evt. andre tilskudd
- å se på om andre tilskuddsordninger bør endres eller evt. avvikles
- å vurdere behovet for overgangsordninger
- å vurdere administrative kostnader

4.2. *Målformulering*

Målene med en tilskuddsordning bør være mest mulig presise og målbare med tanke på hva som skal (og kan) oppnås ved hjelp av den aktuelle tilskuddsordningen.

Målet for et tilskudd omtales i St.prp. nr. 1 og derved danne grunnlaget for hva som skal oppnås med bevilgningen.

4.3. Tildelingskriterier

Tildelingskriterier er skriftlige regler som beskriver hvem som skal tildeles tilskudd og evt. hvem som ikke omfattes av ordningen. Det skal framgå av kriteriene hvor mye som skal tildeles til den enkelte mottaker eller evt. hvordan den totale bevilgningen skal fordeles på alle mottakere. Disse reglene eller kriteriene skal utformes slik at tilskuddet blir fordelt slik at formålet med tilskuddsordningen oppnås.

Ved formulering av tildelingskriteriene er det to forhold som det er spesielt viktig å ta hensyn til. For det første må det være en direkte sammenheng mellom mål og tildelingskriterier. Ofte følger hovedpunktene i tildelingskriteriene direkte av målformuleringen.

I tillegg må kravene eller kriteriene ha en slik form at det er mulig å vurdere og kontrollere dem uten alt for omfattende ressursbruk.

I utforming av tildelingskriterier må det også vurderes om det foreligger generelle føringer i departementet om krav til tilskuddsmottakere når det gjelder utforming og tilgjengelighet av planlagte aktiviteter.

Andre forhold det bør tas hensyn til ved utforming av tildelingskriterier er:

- kriteriene må gi en så presis avgrensning av målgruppen som mulig
- det bør legges opp til minst mulig bruk av skjønn
- i den grad det er nødvendig med bruk av skjønn, bør det i kriteriene ligge klare prioriteringer i forhold til hvordan kriteriene skal rangeres
- kriteriene bør være så enkle som mulig slik at de ikke kan misforstås hverken av tilskuddssøker eller den som behandler søknadene
- formuleringen bør kunne behandles i et IKT-basert saksbehandlingssystem

4.4. Oppfølgingskriterier

Det skal formuleres etterprøvbare oppfølgingskriterier for alle tilskudd. Disse formuleringene skal gjøre det mulig å etterprøve om målsetningen for ordningen og evt. Stortingets øvrige intensjon med bevilgningen er nådd.

For stønadsordninger vil oppfølgingskriteriene være av en noe annen karakter enn for tilskuddsordninger. Siden det sjelden stilles krav om at stønadmottakere skal avgi rapport om bruken av midlene, vil oppfølgingskriteriene for stønader rette seg mot forvalter og forvaltningen av tilskuddet. I realiteten betyr det at oppfølgingskriteriene for en stønadsordning foreligger i form av en oppsummering av tildelingskriteriene og hvordan de håndteres av tilskuddsforvalter.

Departementet er ansvarlig for at det blir utarbeidet oppfølgingskriterier og at de presenteres for Stortinget årlig i St prp nr 1. Kriteriene skal presenteres i forbindelse

med budsjettforslaget for kommende budsjettperiode, og det skal rapporteres på disse i forbindelse med rapporteringen fra forrige periode.

På samme måte som for tildelingskriteriene er det to viktige forhold det må tas hensyn til ved valg av formuleringer. De må for det første avledes av formålet siden det skal være en målestokk for hvor stor grad målet er nådd. Har man funnet et godt og presist mål for en tilskuddsordning, kan oppfølgingskriteriene følge direkte av målformuleringen.

For det andre bør oppfølgingskriteriene ikke være for ressurskrevende å følge opp, verken for tilskuddsforvalter eller for tilskuddsmottaker.

Ved utforming av oppfølgingskriterier bør det tas hensyn til følgende:

- begrense antallet kriterier
- konsentrere oppfølgingen om enkelte nøkkeltall basert på målet
- det må være en entydig sammenheng mellom rapporteringskravene til tilskuddsmottaker og evt. tilskuddsforvalter og oppfølgingskriteriene
- presise kriterier slik at det ikke er tvil om hva som måles

4.5. Forvaltningen av tilskudd

Det skal utarbeides regler for forvaltningen av alle tilskuddsordninger. Departementet ved fagavdelingene er ansvarlig for at reglene foreligger og at de tilfredsstillende nødvendige krav.

I utgangspunktet er det disse forhold som skal utdypes i regelverket:

- formål med ordningen
- presisering av målgruppe
- tildelingskriterier
- hvordan tilskuddsmidlene skal kunngjøres
- krav til søknaden - søknadsskjema
- krav til søknadsbehandlingen - presisere hvordan tildelingskriteriene skal behandles
- klagebehandling
- registrering og oppfølging av tilsagn
- tidsfrist for bortfall av tilsagn
- utbetaling og regnskapsføring
- behandling av for mye utbetalt tilskudd
- økonomisk og resultatmessig rapportering fra tilskuddsmottaker
- rapportering fra tilskuddsforvalter
- evaluering
- oppfølgingskriterier
- oppfølging og kontroll
- mulige reaksjonsformer ved feil opplysninger eller feil bruk av midler

- ansvars- og rolledelingen i forvaltningen om flere virksomheter er involvert

Det viktigste grunnlaget for forvaltningen av tilskudd er føringene for bevilgningen som er gitt av Stortinget i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet, hvordan departementet har presisert dette i disponeringsskriv, virksomhetsplan og/eller tildelingsbrev og reglene for forvaltningen av tilskuddet jf pkt 2.6.

4.6. Kunngjøring

Hvis et tilskudd i St prp nr 1 er øremerket en eller flere navngitte mottakere, faller kravet til kunngjøring bort.

For de øvrige ordningene er det viktig at mulige tilskuddsmottakere gjøres kjent med tilskuddet i form av en kunngjøring. Formen på kunngjøringen må vurderes fra ordning til ordning. Kunngjøring av tilskudd til kommuner og fylkeskommuner bør tas opp med Kommunal- og regionaldepartementet.

En kunngjøring bør inneholde:

- beskrivelse av formål
- tildelingsskriterier
- hvilke opplysninger som må gis i søknaden - evt. opplysninger om søknadsskjema
- hvor søknaden skal sendes
- vilkår som mottaker må gå med på for å bli tildelt midler, f eks at midlene skal benyttes i løpet av en bestemt periode
- kontroll
- rapporteringskrav
- søknadsfrist
- hvis ikke fullstendige retningslinjer i form av lov, forskrift, rundskriv e.l. følger kunngjøringen, bør det opplyses om hvor man kan få slik informasjon

4.7. Søknadsbehandling

Hvis et tilskudd i St. prp. nr. 1 er øremerket en eller flere navngitte mottakere, vil det være tilstrekkelig med en søknad som inneholder informasjon av samme type som i budsjettforslagene som statlige virksomheter legger fram.

Hvis nødvendige opplysninger i henhold til tildelingskriteriene går fram av offentlige registre, kan dette benyttes som søknad..

Men for de fleste tilskudd vil det være nødvendig at mulige tilskuddsmottakerne sender inn søknad. Et spesialutformet søknadsskjema er stort sett det beste, selv om det kan

tenkes mindre bevilgninger hvor det ikke er nødvendig. Alle søknader skal ha originalunderskrift.

En søknad bør inneholde mest mulig fakta om tiltaket eller annet det søkes om tilskudd til, og minst mulig generelle beskrivelser da dette kan være vanskelig å vurdere opp mot hverandre i søknadsbehandlingen. Generelle beskrivelser kan derimot fungere som et godt supplement.

Det er viktig at søknadsskjemaet/søknaden inneholder alle opplysningene som er nødvendig å hente inn ut fra tildelingskriteriene som er fastsatt.

For å sikre korrekt utbetaling av tilskudd skal søknaden inneholde:

- navn på søker/organisasjon
- søkers/organisasjonens adresse
- søkers/organisasjonens telefonnummer
- søkers/organisasjonens bankkonto

Dersom tilskuddsmottaker(/organisasjonen) er registrert i et offentlig register som Enhetsregisteret, foretaksregisteret, merverdiavgiftsregisteret evt. andre offentlige registre, skal registreringsnummer opplyses. Dersom tilskuddsmottaker ikke er registrert i noe offentlig register, skal det opplyses hvem som er juridisk ansvarlig for tilskuddsmottakers økonomiske disposisjoner. Søknaden skal ha det innhold og være i den form som fremgår av kunngjøringen. Innhenting av nødvendige utbetalingsopplysninger per telefon eller e-post **skal** unngås.

Alle søknader og svar skal arkiveres på en oversiktlig måte.

Behandling av søknader skal følge reglene for ordningen (lov, forskrift og/eller retningslinjer). Søknadene skal også behandles etter forvaltningsloven (Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker 10.02.1967) som f eks veiledningsplikt, saksbehandlingstid, saksforberedelse mv. For ordningene som faller inn under definisjonen om enkeltvedtak, gjelder det spesielle forhold som bl a:

- utrednings- og informasjonsplikt
- innsyn i dokumenter
- begrunnelse for vedtak
- klage over vedtak

De fleste tilskuddsbevilgningene faller inn under definisjonen om enkeltvedtak, men dette bør være klargjort for den enkelte ordning. En nærmere vurdering av dette i Statskonsults rapport 1996:4 Om statlig støttepolitikk og endringer i det frivillige organisasjonslivet, kapittel 5.

Søknadsbehandlingen skal sikre lik behandling av alle søkere, og den skal forhindre usaklig forskjellsbehandling, jf god forvaltningsskikk.

På grunnlag av regelverk og øvrige krav til søknadsbehandlingen som er omtalt tidligere i dette punktet, og de innkomne søknadene, skal det utarbeides et forslag til fordeling av tilskuddet f eks i form av et notat. Forslaget legges fram og behandles av den som har budsjett-disponeringsmyndighet i avdelingen. Etter behov legges saken fram for politisk ledelse.

4.8. Tilsagn om tilskudd

En søknadsbehandling vil enten resultere i et tilskuddsbrev eller et begrunnet avslagsbrev. Når midlene er klare til utbetaling, gis tilskuddsmottaker beskjed om det i form av et eget utbetalingsbrev som sendes samtidig med at midlene utbetales. Hvis det ikke stilles vilkår for gjennomføring av tiltaket, forhold som skal avklares o.l. før midlene skal utbetales, kan tilskudds- og utbetalingsbrev være ett og samme brev.

Følgende forhold skal tas med:

- mottakers navn, adresse og evt. organisasjonsnummer
- hvis midlene skal utbetales til andre enn tilskuddsmottaker, skal det gå fram av tilskuddsbrevet, og navn og adresse til den tilskuddet skal overføres til, skal stå i brevet
- kontonummer midlene skal overføres til
- tilskuddsbeløpet

Mottaker må i tilskuddsbrevet eller evt. i eget skriv informeres om følgende forhold hvis de er aktuelle:

- formål og hva tilskuddet skal brukes til
- vilkår for bruken av midlene, herunder tiltak som må gjennomføres og dokumenteres før utbetaling
- tidsfrist for bortfall av tilsagnet om det stilles krav til mottaker før utbetaling
- utbetalingstidspunkt
- utbetalingsrutiner
- behandling av evt. for mye utbetalt tilskudd
- krav til rapportering av resultater, jf oppfølgingskriterier
- krav til regnskapsrapportering
- revisorattestasjon av regnskapet. Det må opplyses om hvilke krav som blir stilt til revisor (formell kompetanse) og hva vedkommende skal attestere på
- krav til oppbevaring av dokumentasjon på søknadsopplysninger
- krav til oppbevaring av regnskapdata
- varsel om evt. kontrolltiltak eller varsel om at kontrolltiltak kan bli iverksatt i forbindelse med om tilskuddet er benyttet i henhold til forutsetningene
- mulige reaksjonsformer dersom mottaker ikke opptrer i samsvar med forutsetningene

Hvis det velges å informere om flere av disse forholdene i form av standardskrivelser, bør allikevel enkelte viktige hovedpunkter som krav til rapportering, vilkår for midlene osv legges inn i selve tilsangsbrevet.

Det må vurderes om det er nødvendig at tilskuddsmottaker skriftlig dokumenterer at vedkommende går med på vilkårene i tilskuddsbrevet. I slike tilfeller kan en avtale inngås. BLD har utarbeidet en standardkontrakt til bruk i slike saker.

Det kan tas med spesielle presiseringer som f.eks arbeidsgiveransvar, hva slags utgifter som kan dekkes eller evt. ikke dekkes av tilskuddet og at midlene skal benyttes i budsjettåret.

Tilskuddsbrevet skal undertegnes fortrinnsvis av en tjenestemann med budsjett-disponeringsmyndighet, jf ØR §§ 7 og 8.

Tilsagn må registreres slik at alle impliserte på alle nivåer, fra den fullmaktsberettigede til de som står for søknadsbehandlingen, har oversikt over forpliktelser som er inngått. Tilsagn som faller bort, må snarest mulig strykes fra oversikten.

Tilskuddsbrevet skal opplyse om:

- formålet med tilskuddsordningen
- hvordan tilskuddet fastsettes
- tilskuddsbeløp
- bank- eller postgirokontonummer som tilskuddet skal utbetales til
- inneholde vilkår som er knyttet til bruken av tilskuddet,
- vilkår om gjennomføring av særskilte tiltak i
- angivelse av utbetalingstidspunkt og utbetalingsmåte
- krav til årsregnskap og rapportering, herunder frister
- varsel om tilskuddsmottakers plikt til å melde fra dersom grunnlaget for tilskuddet endres eller faller bort
- mulige reaksjonsformer dersom midlene ikke benyttes til riktig formål og ikke oppfyller kravene til rapportering, revisjon og oppbevaring av regnskapsdata. Mulige reaksjonsformer kan være, jf. pkt.4.9:
 - tilskudd innvilges ikke
 - tilsagn blir trukket tilbake

- tilbakebetaling av utbetalte midler
 - avkorting av tilskudd
 - Ved alvorlige tilfeller av mislighold kan politianmeldelse vurderes
- varsel om tilskuddsforvalters og Riksrevisjonens adgang til å kontrollere grunnlaget for utbetaling av tilskuddet og at midlene er benyttet etter forutsetningene, jf. Stortingets bevilgningsreglement § 10 og Lov om Riksrevisjonen § 12, 3. ledd.
 - forbehold om bevilgningsendring: ”.... tilsagn om tilskudd er gitt med forbehold om at Stortinget kan vedta endringer i statsbudsjettet....”

4.9 Utbetaling av tilskudd

- Utbetaling av tilskuddet skal skje i henhold til hovedinstruks for økonomiforvaltning, og på det tidspunkt som er angitt i tilskuddsbrev til tilskuddsmottaker.
-
- Tilskuddsbeløpet skal utbetales etter hvert som mottakeren har behov for å dekke
- de aktuelle utgiftene, jf. bestemmelsene pkt. 6.3.5.² Eksempel på retningslinjer for
- utbetaling av tilskudd i terminer:
-
- *-Ved utbetaling i flere terminer skal siste utbetaling normalt holdes igjen til det foreligger sluttrapport og denne er funnet tilfredsstillende av tilskuddsforvalter.*
- *-Dersom det er bedt om bekreftelse av vilkårene for tilsagnet, skal denne bekreftelsen foreligge før første utbetaling.*
- *- Dersom tilsagnet gjelder for flere år, skal de årlige utbetalinger begrenses*

² Bestemmelsen punkt 6.3.5 Utbetaling og eventuell tilbakebetaling:

Tilskuddsbeløp skal utbetales etter hvert som mottakeren har behov for å dekke de aktuelle utgiftene i henhold til stortingsvedtak av 8.11.1984:

- a) Tilskudd til driften av en virksomhet skal utbetales i terminer (pr. måned, kvartal eller halvår), avpasset etter størrelsen av beløpet, de formålene som skal tilgodeses og administrative kostnader knyttet til utbetaling.
- b) Tilskudd til lønn skal utbetales så nær tidspunktet for lønnsutbetaling som mulig.
- c) Tilskudd til større anskaffelser skal utbetales så nær oppgjørstidspunktet som mulig.
- d) Tilskuddene skal utover dette ikke nyttes til å regulere virksomhetens likviditet. Det skal ikke være anledning til å fremskynde utbetalinger, slik at mottakeren kan plassere tilskudd som rentebærende innskudd eller lån for å oppnå inntekter i tillegg til det bevilgede beløpet.

- *til å dekke medgåtte utgifter vedkommende år.*
-
- Tilskuddsmottaker skal, etter at tiltaket er avsluttet, gis rimelig tid til avslutning og utarbeidelse av sluttrapport. Normalt skal det gis tre måneders frist.

4.10 Tilbakebetaling av tilskudd

Vedtak om utsettelse av utbetaling, opphør av tilskudd og/eller tilbakebetaling kan fattes dersom tilskuddsmottakerne ikke har oppfylt vilkårene for tilståelse av tilskudd. I de tilfeller vedtak om tilskudd er fattet, kan tilskuddet helt eller delvis falle bort dersom:

- det er gitt uriktige opplysninger som har virket inn på avgjørelsen
- tilskuddsmottakerne bruker midlene til andre formål enn forutsatt
- tilskuddsmottaker unnlater å sende inn regnskap for bruk av midlene og årsberetning, eller dersom innsendte rapporter er mangelfulle og disse ikke rettes opp innen gitt frist.
- tiltaket eller prosjektet endrer karakter, opphører eller midlertidig innstilles eller dersom tilskuddet for øvrig ikke benyttes i samsvar med tilsøkt prosjekt/tiltak

Feilutbetalte midler og midler som ikke blir benyttet i løpet av tilskuddsperioden skal tilbakebetales til tilskuddsforvalter. Av tilbakebetalingen skal det fremkomme hvilket år tilskuddsmidlene er utbetalt, kapittel, post og prosjektbetegnelse/nummer e.l. Innbetales midlene i budsjettåret eller hvis bevilgningen har stikkordet *"kan overføres"*, kan midlene tildeles til nye tiltak. De skal tilbakeføres til det kapitlet og den posten de er bevilget fra.

Hvis de innbetales etter at budsjettåret er over og bevilgningen ikke er overførbar, skal midlene inntektsføres under kap. 5309 Tilfeldige inntekter. Midler som tilskuddsmottaker ikke får nyttet innen budsjettårets utgang, kan bare beholdes av tilskuddsmottaker dersom bevilgningen er overførbar og dette er avtalt med departementet. Avdelingene må sørge for gode rutiner som sikrer tilbakebetaling ved for mye utbetalt tilskudd.

I de tilfeller en tilskuddsmottaker bryter vilkårene for tildelingen av tilskuddsbeløpet, og på en slik måte at forvalter kan kreve de utbetalte beløp tilbakebetalt, er utgangspunktet at forvalter følger opp kravet slik det er omtalt i punktene 5.4.2.5, 5.4.3, 5.4.4 og 5.4.5 i Bestemmelsene. I denne sammenheng vises også til veiledningen som finnes på SSØs hjemmesider under "Ordsøk" om dette. Det å forelegge en sak om ettergivelse av krav overfor Finansdepartementet eventuelt Kongen før en har gjort tiltak for å få dekning for kravet, bør kun gjøres i de tilfeller det er særskilte grunner for dette. En også kan unnlate å avbryte foreldesfristen for kravet.

Selv om de nevnte Bestemmelsene er knyttet til inntekter for staten, kan dette benyttes for tilskuddsområdet, dersom tilskuddsmottaker blir anmodet om å tilbakebetale et

utbetalt beløp. Mottaker må i slike tilfeller gjøres oppmerksom på grunnlaget for kravet og hvilke vilkår departementet anser som ikke oppfylt i forbindelse med tilskudds-utbetalingen og rapporteringen av anvendelsen av midlene. Dersom mottaker ikke betaler kravet eller gjør innsigelser, kan det være aktuelt å følge de prosedyrer som SSØ har angitt i veiledningsmaterialet til Bestemmelsene.

4.11 Overføring av ubrukte tilskuddsmidler mellom ulike budsjettår

Departementet har i utgangspunktet ingen myndighet til å la tilskuddsmottaker overføre ubenyttet tilskudd til neste år om bevilgningen ikke har stikkord. Bare dersom det gjenstår et lite restbeløp ved årets slutt som skal benyttes til avslutning og rapportskrivning og det er klart at tiltaket vil bli avsluttet innen tre måneder påfølgende år, kan det være gode grunner til å avvente evt. tilbakebetaling til sluttrapport foreligger. Ved et engangstilskudd bør det tillegges vekt om tilbaketrekking av et mindre restbeløp medfører at tiltaket ikke blir fullført. Ved tvil kan PAA kontaktes for en nærmere avklaring eller som evt. tar saken opp med SSØ/FIN, jf. også pkt. 4.13 nedenfor.

4.12 Rapportering

Når et tiltak/prosjekt er avsluttet skal tilskuddsmottaker levere sluttrapport sneset tre måneder etter at det er avsluttet. Sluttrapporten skal inneholde en beskrivelse av resultatene sett i forhold til målsettingen. Regnskapet skal inneholde en egen note der tilskuddsbeløpet fremkommer. Om revisjon se nedenfor. For flerårige tiltak skal det levers stusrapport i rimelig tid før hvert årsskifte. Denne skal inneholde en beskrivelse av resultatene sett i forhold til målsettingen, foreløpig regnskap, framdriftsplan for påfølgende år og neste års budsjett.

4.13 Tilskudd som utbetales på slutten av budsjettåret

Det reises ofte spørsmål om det er mulig å utbetale tilskudd på slutten av året hvor midlene først vil bli benyttet i neste budsjettår. Når tilskuddet gis som naturlig del av den løpende saksbehandling vil dette ikke være i strid med bestemmelsene. Det som gjelder er at vi skal utbetale i terminer etter hvert som mottaker har behov for pengene, eksempel halvårlige utbetalinger. Forutsetter regelverket for ordningen engangs-utbetaling ved søknad eller avsluttet prosjekt, eller en prosentandel ved innvilget søknad og resterende ved avsluttet prosjekt, følges prosedyrene for utbetaling uansett om utbetaling skjer i juni eller i desember. Dette er tilfelle så lenge søknads-behandlingen pågår løpende gjennom hele året. Utbetalinger som gjøres på slutten av året med hensikt å bruke opp årets budsjettbevilgning er derimot regelverkstridige.

Hvis en og samme institusjon eller tiltak får tilskudd tilsvarende mer enn et års drift på ett og samme budsjettår er dette i strid med bestemmelsene. Det er imidlertid etablert praksis at frivillige organisasjoner kan få driftstilskudd ved årets slutt for en rimelig periode påfølgende år. Det fremgår også av bestemmelsene pkt. 6.3.5 at: "*Der det er*

utbetalt for mye i fast årlig tildeling under en tilskuddsordning som videreføres i etterfølgende år, kan tildelingen for etterfølgende år reduseres med et beløp tilsvarende det som er for mye utbetalt.”

4.14 Bruk av e-post i tilskuddsforvaltningen

Vedtak om tildeling av tilskudd skal sendes via ordinær post eller telefax. Dette gjelder også for bekreftelse på at mottaker aksepterer betingelsene i tilskuddsbrevet. Bakgrunnen er å finne i forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen (*eForvaltningsforskriften*) hvor det heter:.

- Underretning om enkeltvedtak ved bruk av ordinær e-post tilfredsstillende ikke forvaltningslovens krav til notoritet og sikkerhet.
- Detaljerte bestemmelser om bruk av e-post i forvaltningen er nedfelt i Forskrift av 25. juni 2004 om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen. Kravene til underretning om enkeltvedtak følger av forskriftens § 8.
- Underretning om enkeltvedtak ved bruk av elektronisk kommunikasjon krever opprettelse av særskilt IT-system for dette formål.

5. Oppfølging og kontroll

5.1 Tilskuddsforvalters kontroll av informasjon/rapporter fra mottaker

Kontroll er gitt følgende omtale i bevilgningsreglementet og økonomiregelverket:

Bevilgningsreglementet § 10 om "Disponering av gitte bevilgninger":

Det skal tas forbehold overfor tilskuddsmottaker om adgang for tilskuddsforvalter til å iverksette kontroll med at midlene nyttes etter forutsetningene

Økonomireglementet § 8 om "Tilskudd og garantier":

Departementene skal for den enkelte tilskuddsordning, herunder stønadsordning til privatpersoner, beskrive mål, kriterier for måloppnåelse og tildelingskriterier, samt fastsette bestemmelser om oppfølging og kontroll, konf. §§ 15 og 16

I bestemmelsene 6.3.8.1. "Intern kontroll hos tilskuddsforvalter" heter det at:

"For å sikre korrekt saksbehandling ved tildeling og utbetaling av tilskudd, skal tilskuddsforvalter ha etablert systemer, rutiner og tiltak som blant annet har til oppgave å forebygge, avdekke og korrigere feil og mangler, jf. pkt. 2.4 om intern kontroll".

Kontrollelementet i tilskuddsforvaltningen er sentralt, men økonomiregelverket understreker at kontrollen skal ha et rimelig omfang i forhold til den nytte den gir.

Departementet har det overordnede ansvaret for kontrollen med tilskuddsforvaltningen, men kan sette bort arbeidet ved å delegere oppgaver til

tilknyttede virksomheter. At kontrolloppgaver tillegges andre fritar imidlertid ikke departementet for det samlede kontrollansvar.

Tilskuddsmottaker skal i tilskuddsbrev (eller i kontrakt o.l.) få klar beskjed om hvilke vilkår som er knyttet til bevilgningen, herunder om tilbakebetaling og hvilke kontrolltiltak som kan bli iverksatt, jf. bevilgningsreglementet §10 og riksrevisjonsloven §12, tredje ledd og bestemmelsene pkt. 6.3.3. Det er imidlertid tvilsomt om disse bestemmelsene alene gir hjemmel for mer inngripende kontrolltiltak, som uvarslede ettersyn o.l. Hvis det er straffbare forhold må bestemmelsene i straffeprosessloven følges.

Kontrolltiltakene skal bidra til å sikre korrekt:

- registrering av faste data
- søknadsbehandling, herunder dokumentasjon av beregningsresultater
- registrering av gitte tilsagn om tilskudd
- utbetaling av tilskudd til **rett mottaker og til rett tid**
- registrering i regnskapet
- behandling av dokumentasjon fra tilskuddsmottaker

Er det tvil om opplysninger om tilskuddsmottaker er korrekt, må dette kontrollsjekkes med ansvarlig leder e.l.

Når tilskudd fordeles på flere nivåer innenfor en organisasjon, må departementet ha vurdert om det sentrale leddet i organisasjonen skal stå som tilskuddsforvalter eller som tilskuddsmottaker, jf. bestemmelsene pkt. 6.2.2.4.

Kontroller kan være rettet mot:

Informasjon fra mottaker som har betydning for tildeling og beløp

Krav til informasjon stilles i kunngjøringen (eventuelt regelverket)

Informasjon som belyser bruk av midlene og måloppnåelse (er vilkår overholdt, er resultatrapporten troverdig)

Krav til informasjon stilles i regelverket for ordninger og i tilskuddsbrevet

Det fremgår av FINs veileder at i forbindelse med oppfølging og kontroll ifht. mottakere/søkere skal den, jf bestemmelsene pkt. 6.3.8.2 :

- dokumenteres
- tilpasses den enkelte ordning
- ha et rimelig omfang ift. nytte og kostnad
- baseres på en vurdering av risiko.

5.2 *Bruk av revisorbekreftelse*

I Bestemmelsene pkt. 6.3.8.3 fremgår følgende om revisorattestasjon:

"Det enkelte departement må vurdere i hvilken utstrekning informasjon i rapporter fra tilskuddsmottakere skal være attestert av statsautorisert eller registrert revisor."

I Tilskuddsveilederen står det følgende i pkt. 5.8 om bruk av revisorattestasjon:
"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, evt. 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."

Det er vanskelig å gi generelle regler for når det skal kreves revisorattestasjon eller ikke. Det må vurderes fra tilskuddsordning til tilskuddsordning. I det følgende har vi søkt å referere til relevante kilder som fagavdelingene kan benytte i sine vurderinger av hvilke kontroll- og rapporteringsmekanismer som skal etableres for deres tilskuddsordninger.

5.2.1. Revisorattestasjon av ikke-økonomisk og annen informasjon fra tilskuddmottaker

Revisor benyttes oftest til å bekrefte *finansiell informasjon*, dvs. at årsregnskapet og/eller prosjektregnskapet er ført i henhold til god regnskapsskikk. I tillegg blir det i forbindelse med tilskuddsordninger ofte satt krav om at revisor skal bekrefte at midlene er disponert i samsvar med søknaden, såkalt *attestasjonsoppdrag eller særattestasjon*.

Bruk av attestasjonsoppdrag vil i tilskuddsforvaltningen være knyttet til informasjon som tilskuddsmottaker er forpliktet til å gi til tilskuddsforvalter. I forbindelse med utforming av regelverk for ordningen må det tas stilling til det reelle behovet for revisorattestasjon. For det første må det tas stilling til tilskuddets art, om det er et rundsumstilskudd, tilskudd basert på enhetspriser, eller tilskudd basert på budsjetterte eller faktiske utgifter, samt tilskuddet størrelse. For små tilskudd kan det være tilstrekkelig med originalbilag og/eller en bekreftelse fra en ansvarlig person hos mottaker om at tilskuddet er disponert som avtalt.

Det må også vurderes hvilken *type informasjon en revisor har praktisk mulighet for å undersøke* og hvilke kontrollhandlinger som eventuelt er nødvendige. Det er uheldig dersom en statlig tilskuddsforvalter krever revisorattestasjon uten presiseringer av hvilke forhold revisor skal attestere, særlig uheldig er dette ved tilskudd med uklare tildelingskriterier og resultatkrav.

I *Veilederen* beskrives anbefalte kontrollordninger for fire ulike former for tilskudd. Tre av disse som er aktuelle for departementet er referert nedenfor. Valg av tilskuddsform er bestemmende for rapporteringskrav og kontrollomfang. Den tilskuddsform som departementet hyppigst benytter, dvs andel av budsjetterte eller regnskapsførte utgifter er den mest arbeidskrevende. Avdelingene bør vurdere mulighetene for omlegging til rundsumstilskudd for deler av sin portefølje.

Rundsumstilskudd – tilskuddsform med skjønnsmessig vurdering

Et rundsumstilskudd er et generelt tilskudd knyttet til driften av en organisasjon eller en avgrenset aktivitet som bidrag til en reise, en konferanse eller lignende. Her er det aktuelt å be om rapport om at mottakeren har gjennomført tiltaket eller den generelle aktivitet som har fått statstilskudd. Det vil sjelden være nødvendig med revisorattestert spesialrapport om de aktuelle utgifter. Det kan imidlertid være aktuelt å be om revidert årsregnskap med resultatregnskap, balanse og noteopplysninger. Det vil blant annet belyse statstilskuddets størrelse i forhold til de totale inntekter og utgifter.

5.2.2. *Tilskudd som hel eller delvis andel av budsjetterte eller regnskapsførte utgifter eller til avgrensede prosjekter*

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. For tilskudd under kr. 100.000 vil det sjelden være behov for revisorattestasjon. Her må fagavdelingene imidlertid legge vekt på sannsynligheten for at midler ikke blir brukt som forutsatt, ut fra tilskuddets art og evt. tidligere kunnskap om og erfaring med tilskuddsmottaker. Dette må veies mot de merkostnadene tilskuddsmottaker får ved å benytte revisor.

5.2.3 *Tilskudd som en navngitt mottaker får fastsatt ved budsjett-behandlingen*

Rapporteringskravene kan fastsettes slik at de likner på kravene som tilsvarende statlige virksomheter må oppfylle.

5.2.4. *Revidert årsregnskap eller revidert prosjektregnskap*

Det må vurderes om det er behov for et revidert prosjektregnskap i tillegg til revidert årsregnskap. Ofte vil et revidert årsregnskap sammen med et prosjektregnskap som er bekreftet av regnskapsfører/ansvarlig instans hos mottaker være tilstrekkelig, da revisorberetningen knyttet til årsregnskapet raskt vil indikere om det er grunnlag for å be om revisorbekreftelse for bruk av BLDs midler.

5.2.5. *Bruk av særattestasjon/attestasjonsoppdrag*

Dersom det er aktuelt å be revisor bekrefte at tilskudd et benyttet i tråd med forutsetningene, må det ikke være rom for skjønnsmessige tolkninger i den

attestasjonen som revisor skal avgi. Det er derfor viktig at avdelingene tar kontakt med den aktuelle revisorforening for en uttalelse ved utarbeidelsen av en slik særattestasjon.

En attestasjonsuttalelse bør 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 tilfellet skal attesteres (kriterier) og i hvilken dokumentasjon opplysningene framgår (henvisning til rapporten fra tilskuddsmottaker som særattestasjonen angår)
- en presis angivelse av hvilke kontrollhandlinger som er utført, med henvisning til aktuell standard
- formuleringer som oppsummerer revisors utførte kontrollhandlinger, dvs konklusjonen basert på rammeverk for attestasjonsoppdrag
- angivelse av sted, dato, revisor og eventuelt revisorfirmas navn

Bekreftelser eller uttalelser som ikke fremgår av den pliktige revisjon av årsregnskapet, må dekkes gjennom krav om særattestasjoner. Utvalget som vurderte revisjon av Revisorloven i 1997, påpeker blant annet:

“De kontrollhandlinger som ligger til grunn for en særattestasjon vil kunne variere sterkt. I noen tilfeller kan det være aktuelt med kontrollhandlinger som nærmer seg full revisjon, mens det i andre tilfeller kan være tilstrekkelig med avgrensede kontrollhandlinger på bestemte områder. Skal attestasjonen eller uttalelsen ha den tilsiktede verdi, er det viktig at hjemmelen for særattestasjon klart angir formålet. Likeledes er det viktig at en særattestasjon utføres av den som har kompetanse til det. I noen tilfelle kan annen kompetanse enn revisjonskompetanse være aktuell, og bekreftelsen bør da ikke automatisk legges på revisor.”
(NOU 1997:9 s. 180).

De fleste organisasjoner som mottar tilskuddsmidler er underlagt plikt om revisjon. Det må vurderes om et revidert årsregnskap er tilstrekkelig sammen med en rapport fra mottaker om bruk av midlene i forhold til avtalen, eller om det er behov for at revisor attesterer opplysninger om faktiske størrelser som inngår i tildelingskriterier og kriterier for måloppnåelse.

Det må vurderes ut fra et kost/nytte perspektiv hvorvidt det er tilstrekkelig med avtalte kontrollhandlinger eller full revisjon (RS 800). Ofte vil avtalte kontrollhandlinger med revisor være en bedre løsning enn full revisjon, fordi gjennomtenkte kontrollhandlinger raskt vil kunne avdekke om det er grunnlag for ytterligere kontroll. Avtalte kontrollhandlinger innebærer at revisor, etter avtale med virksomheten og eventuell tredjepart, utfører kontrollhandlinger av revisjonsmessig art og rapporterer resultatene av dette arbeidet.

I Rapport om bruk av revisorattestasjoner i statlig tilskuddsforvaltning gis følgende råd (Utgitt av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Sosial- og helsedepartementet mai 1998:

"For tilskuddsordninger hvor det er ønskelig å benytte statsautoriserte /registrerte revisorer til å utføre kontroll av visse forhold, f eks hos mottakere av tilskudd fra det offentlige, bør behovene drøftes med revisorprofesjonen før det bestemmes hvilken tjeneste revisor skal utføre. Dette gjelder både valg mellom de tre hovedtypene som er beskrevet ovenfor og detaljene i den enkelte ordning. Det vil være kostnadsbesparende om likeartede kontrollbehov kan dekket på samme måte i forskjellige situasjoner, slik at avtaler kan standardiseres.

Sammenlignet med tjenestene revisjon og begrenset revisjon, vil en kontroll som gjennomføres som avtalte kontrollhandlinger (RS 920) være den mest skreddersydde og kostnadseffektive mulighet. Valget av denne kontrollformen forutsetter imidlertid at det defineres presist hvilke handlinger revisor skal gjennomføre. Det overlates ikke til revisors skjønn å bestemme hvilke handlinger som skal gjennomføres slik tilfellet er ved oppdragsformene revisjon og begrenset revisjon.

Der oppfølgingskriteriene er enkle, er det enklere å definere konkrete kontrollhandlinger som kan være tilfredsstillende for brukeren av revisors kontroll, enn der oppfølgingskriteriene er omfattende /kompliserte. I mer kompliserte forhold der brukeren av revisors kontrolltjenester ønsker bekreftelse av at avgitt informasjon er riktig, må revisor gjennomføre revisjon eller begrenset revisjon. Siden omfanget av kontrollarbeidet da blir større, blir naturligvis også kontrollkostnadene større enn ved avtalte kontrollhandlinger."

6. Hva bør stå sentralt i en tilskuddsevaluering

Å evaluere tilskuddsforvaltningen er noe mer enn en snever vurdering av om forvaltningen tilfredsstillende økonomiregelverkets krav. En evaluering av tilskuddsforvaltningen er også noe annet enn løpende kontroll med tilskuddsforvaltningen, i form av internkontroll, revisjon eller liknende. En evaluering er dypere og mer omfattende enn den løpende kontrollen, men ofte vil informasjon fra den løpende kontrollen være viktige bidrag i evalueringen. Det vil derfor kunne være en viss overlapp mellom evaluering og kontroll, både i metode og formål.

En forvaltningsevaluering kan dermed tenkes kombinert med løpende kontroll. I denne veilederen konsentrerer vi oss imidlertid om forvaltningsevaluering i et mer evalueringsfaglig perspektiv. En tilskuddsforvalter må ikke nødvendigvis må gjennomføre en evaluering av ordningen for å foreta endringer av forvaltningen. Den årlige vurderingen av de innsamlede rapportene kan gi tilstrekkelig grunnlag for å iverksette tiltak i tilskuddsforvaltningen.

Alle tilskuddsordninger skal med mellomrom evalueres, og departementet er ansvarlig for at det blir gjennomført. Riksrevisjonen skal årlig orienteres om hvilke tilskudd som er evaluert.

En evaluering skal gi informasjon om hvorvidt de fastsatte målsettinger for et tilskudd oppnås med særlig vekt på samfunnsmessige virkninger. Dess mindre presist det er mulig å beskrive årlige resultater i form av rapportering på oppfølgingskriteriene, jo viktigere er det med mer omfattende evalueringer. Spesielt for stønadsordninger der tilskuddsmottaker ikke rapporterer på bruken av midlene, vil evalueringer være viktige.

Hvor ofte et tilskudd bør evalueres varierer med:

- størrelse
- viktighet
- offentlig interesse
- politisk interesse
- endringer i ordningen

Lite presis målformulering og langsiktige virkninger av tilskuddet er begge forhold som vanskeliggjør utformingen av gode oppfølgingskriterer. Dette tilsier grundigere og hyppigere evalueringer.

Det bør stilles noen minimumskrav til oppdraget. Kjernen i oppdragskravene vil være evalueringsspørsmålene i evalueringen og hvordan disse svarene skal fremskaffes. Vi har valgt å fokusere på tre sentrale problemstillinger som bør inngå som «standard minimumskrav» i et oppdrag.

For hver av disse problemstillingene har vi gjort noen faglige vurderinger av hva som normalt vil være viktigst for en oppdragsgiver å få vurdert, og hvordan man kan gå frem rent metodisk. Disse faglig-metodiske holdepunktene tror vi kan utgjøre et nyttig referansegrunnlag for en oppdragsgiver/ planlegger som skal utarbeide konkrete krav til evalueringen.

De tre problemstillingene er:

- Hvilke effekter gir tilskuddene?
- Er tilskuddsforvaltningen ivaretatt på en god nok måte?
- Er tilskuddsordningen tilstrekkelig godt utformet?

En hovedproblemstilling i evaluering av en tilskuddsordning er å etterprøve om man faktisk oppnår de målene som tilskuddet er ment å realisere. Evalueringens to hovedformål er i denne sammenheng å svare på spørsmålene:

- Hvilke effekter kan tilskrives de aktiviteter som tilskuddet gir opphav til?
- I hvilken grad kan disse effektene sies å oppfylle målene for tilskuddsordningen?

En sentral oppgave for evaluator er å undersøke i hvilken grad måloppnåelsen eller mangel på sådan kan tilskrives tilskuddet. For å kunne måle eller sannsynliggjøre en slik sammenheng, må det gjennomføres en analyse av effektene av tilskuddet.

7. Sjekkliste ved utforming og forvaltning av tilskudd

Dette er ikke ment å være en uttømmende liste, men er ment å vise til noen viktige momenter som bør vurderes:

Ordningen har et konkret og utvetydig formål	
Det er definert en måloppnåelse som er konkret, entydig, relevant og målbar	
Målgruppen er entydig identifiserbar	
Tilskuddet har effekter som tilsiktet	
Tilskuddet har ingen negative utilsiktede effekter (herunder fordelingsvirkninger)	
Øvrige retningslinjer for tildeling/bruk av midler har ingen vesentlige ulemper	
Kunngjøring og informasjon når målgruppen	
Ordningen er ikke unødvendig komplisert å forstå for mottakere/brukere	
Ordningen er ikke unødvendig komplisert å drifte for forvalteren	
Retningslinjene for ordningen er fullstendige (dekker alle forhold av vesentlig betydning)	
Det er implementert et tilfredsstillende kontroll- og rapporteringsregime	
Risiko for feilutbetaling er lav (feil beløp, feil formål, feil mottaker, osv.)	
Det er stor sannsynlighet for at feil tildeling av tilskuddsmidlene blir oppdaget	
Risiko for mislighold (feilbruk) av tilskuddsmidler er lav	
Det er stor sannsynlighet for at mislighold av tilskuddsmidlene blir oppdaget	
Tilskuddet konkurrerer ikke med andre virkemidler beregnet på å nå samme mål	

8. Referanser

Finansdepartementet (2004): Om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten. Siste utgave fra 2008 med enkelte tekniske endringer.

Finansdepartementet (2006): Reglement for økonomistyring i staten og Bestemmelser om økonomistyring i staten.

Finansdepartementet (2005): Veileder til gjennomføring av evalueringer.

Finansdepartementet (2005): Veileder i samfunnsøkonomiske analyser.

SSØ (2006): Mål- og resultatstyring i staten. En veileder i resultatmåling.

SSØ (2007): Veileder til evaluering av statlige tilskuddsordninger

NOU 1997:9 Om revisjon og revisorer.

Rapport om bruk av revisorattestasjoner i statlig tilskuddsforvaltning: Utgitt av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Sosial- og helsedepartementet mai 1998.

BLDs tidligere retningslinjer fra 1999.

Diverse kursmateriell og innlegg på nettverksmøter i regi av SSØ og Finansdepartementet.