

Finstas

**DET KONGELIGE  
FINANSDEPARTEMENT***Finansministeren*

Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite  
Stortinget  
0026 OSLO

Deres ref  
13.03.2012

Vår ref  
12/1210 PER/ATV/HV

Dato  
21.03.2012

**Departementets tilskuddsforvaltning**

Jeg viser til Kontroll- og konstitusjonskomitéens brev av 13. mars 2012 om forvaltningen av tilskuddsordninger i Finansdepartementet.

**1. INNLEDNING**

I brevet ber komitéen om at departementet *"foretar en gjennomgang og kvalitetssikring av interne rutiner i denne typen prosesser"*. Videre ber komitéen om å bli informert om praktisering av ulike lovverk ved håndtering av tilskuddsforvaltningen. Den ber videre om at departementet går gjennom alle tilskudd som er gitt i 2011, med sikte på å undersøke om relevant regelverk er fulgt. Endelig vil komitéen ha en redegjørelse for hva man vil gjøre for å sikre en tilskuddsforvaltning som er i tråd med økonomiregelverket framover.

I min redegjørelse vil jeg søke å gi en oversikt over noen bestemmelser som har betydning for tilskuddsforvaltningen både i økonomiregelverket, bevilgningsreglementet og forvaltningsloven, jf. punkt 3 nedenfor. Jeg finner det hensiktsmessig å begrense denne delen av svaret til å gjelde enkelte punkter i lov- og regelverket. Det er min vurdering at en fullstendig drøfting av praksis innenfor det samlede lov- og regelverket på dette området ikke vil la seg håndtere innenfor rimelige tidsrammer og ressursbruk.

Bevilgningsreglementet og forvaltningsloven er regelverk som Stortinget har fastsatt. Økonomiregelverket er derimot fastsatt av forvaltningen selv. Etter mitt syn er det viktig at forvaltningen og Stortinget følger opp disse bestemmelsene med utgangspunkt i sine ulike konstitusjonelle roller, jf. punkt 2.

I punkt 4 vil jeg besvare komiteens spørsmål om Finansdepartementets tilskudd der departementet selv er tilskuddsforvalter, og kort beskrive departementets rutiner for intern kontroll på dette punktet.

Avslutningsvis vil jeg kort gjøre rede for hvilke tilbud om veiledning og kompetansebygging i tilskuddsforvaltning som er tilgjengelige i dag, jf. punkt 5.

## **2. OM ANSVARFORDELING I OPPFØLGINGEN AV ØKONOMIREGELVERKET**

Reglement for økonomistyring i staten ble fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon 12. desember 2003. Samme dato fastsatte Finansdepartementet utfyllende bestemmelser til reglementet (Bestemmelser om økonomistyring i staten, eller "Bestemmelsene"). Begge regelsettene, som til sammen kalles "økonomiregelverket", trådte i kraft 1. januar 2004. Reglene om tilskudd er i det vesentlige uendret siden regelverket først ble fastsatt i 1996. Regelverket inneholder blant annet en rekke generelle bestemmelser om disponering av gitte bevilgninger, slik som planlegging, gjennomføring, kontroll og evalueringer. Videre inneholder regelverket utførlige bestemmelser om forvaltningen av tilskudds- og stønadsordninger, jf. kapitlene 6 og 7 i Finansdepartementets bestemmelser om økonomistyring i staten.

Et av hovedformålene med økonomiregelverket er å bidra til at forvaltningen etablerer administrative ordninger som sikrer at Stortingets vedtak og forutsetninger blir fulgt opp. Dette uttrykkes både i økonomireglementet § 1 og i Finansdepartementets bestemmelser punkt 1.2.

Etter Grunnloven § 3 ligger den utøvende myndighet hos Kongen. Etter vår konstitusjonelle praksis må imidlertid myndigheten utøves innenfor de rammer Stortinget fastsetter, for eksempel gjennom lov og andre stortingsvedtak.

Myndighetsfordelingen mellom Stortinget og regjeringen innebærer at det i utgangspunktet er opp til forvaltningen selv å bestemme hvordan Stortingets vedtak og forutsetninger bør følges opp, for eksempel når det gjelder spørsmål om hvordan forvaltningen bør organiseres og hvilke virkemidler som bør tas i bruk. Fastsettelse av økonomiregelverket er et ledd i forvaltningens utøvende myndighet.

En konsekvens av myndighetsfordelingen mellom Stortinget og regjeringen er at ansvaret for å følge opp brudd på økonomiregelverket ligger hos forvaltningen. Brudd på bestemmelsene kan imidlertid føre til at Stortingets vedtak og forutsetninger ikke blir fulgt opp slik de skal. Etter mitt syn kan Stortinget ha grunnlag for å påpeke manglende etterlevelse av regjeringens regelverk dersom dette samtidig har ført til manglende oppfølging av Stortingets vedtak og forutsetninger.

### 3. OM ØKONOMIREGELVERKET, BEVILGNINGSREGLEMENTET OG FORVALTNINGSLOVEN

Bestemmelser som har betydning for tilskuddsforvaltningen finnes i flere statlige regelverk. Nedenfor omtales økonomiregelverket, bevilgningsreglementet og forvaltningsloven.

#### 3.1 Økonomiregelverket

De mest utførlige bestemmelsene om tilskuddsforvaltningen finnes i Finansdepartementets bestemmelser om økonomistyring i staten, jf. Bestemmelsenes kapittel 6 om forvaltning av tilskuddsordninger og kapittel 7 om forvaltning av stønadsordninger til privatpersoner. Her gis det bestemmelser om utarbeidelse av en tilskuddsordning med tilhørende regelverk, krav til hva som skal inngå i en slik ordning og regler for hvordan den skal følges opp i praksis. Normalprosedyren for utforming og forvaltning av tilskudd i Bestemmelsenes pkt. 6.2 og 6.3 innebærer at tilskudd fordeles på mottakere etter åpne (søknads-)prosesser og kjente tildelingskriterier.

Alle bevilgninger er knyttet til et eller annet formål som kan være mer eller mindre spesifisert. Graden av spesifisering kan være liten, for eksempel dersom bevilgninger er "til disposisjon til allmenne kulturformål", jf. Prop 1 S (2011-2012) for Kulturdepartementet, kap. 320 Allmenne kulturformål, post 79 Til disposisjon. Dette betyr at departementet har stor frihet til å velge hvilke type tiltak som kan settes i verk, for eksempel hvilke typer kulturformål som kan støttes. Noen ganger har disse bevilgningene blitt kalt "disposisjonsbevilgninger". De må likevel forvaltes i samsvar med regelverk som gjelder for gjennomføring av vedtatt budsjett, med mindre Stortinget vedtar noe annet for den enkelte bevilgning. Bevilgningsreglementets krav til at ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til forutsatte resultater, gjelder således i utgangspunktet også for "disposisjonsbevilgninger". Det samme gjelder forvaltningslovens krav til habilitet, saksbehandling m.v. Videre må tilskuddsforvalteren også ivareta andre forvaltningsrettlige krav, herunder kravet om at det ikke må skje usaklig forskjellsbehandling ved utøvelse av skjønn.

Å etablere en tilskuddsordning innebærer at man må klargjøre målet med ordningen og fastsette kriterier som kan si om målet blir nådd. Det skal være kriterier for tildeling og regler om oppfølging og kontroll etter at tilskuddet er gitt. Uten å ha klargjort målet med tilskuddet og kriterier for tildeling kan det være vanskelig å vurdere om en har kunngjort på en tilfredsstillende måte.

I bestemmelsene pkt. 6.4 er det gjort noen unntak fra kravet om kunngjøring. Dette gjelder for det første rammetilskudd til kommuner og fylkeskommuner. Ut over dette gjelder unntaket fra kravet om kunngjøring for tilskudd der mottaker er navngitt i bevilgningsvedtaket eller må anses øremerket i budsjettproposisjonen, og tilskudd som staten gir som medlem av en internasjonal organisasjon. Det er disse unntakene som kalles enkeltstående tilskudd. Andre tilskudd skal gjøres kjent på en slik måte at man når hele målgruppen som tilskuddsbevilgningen retter seg mot.

Avhengig av hvor stor målgruppen er, og om den er kjent eller ikke, kan en gjøre dette ved å informere allment (på departementets nettside eller i avisen) eller målrettet (ved å sende brev eller per telefon). Det normale vil være at det er behov for å operasjonalisere Stortingets vedtak, og dermed gi flere opplysninger til bruk for potensielle mottakere. I noen situasjoner kan det imidlertid være nok at tilskuddsordningen er omtalt i budsjettproposisjonen. Hvordan en kunngjør, vil avhenge av en konkret vurdering av om en når hele målgruppen. Regelverket stiller ikke krav til formen på kunngjøringen, men åpner for skjønn på dette punktet.

Det framgår av pkt. 6.2.1.3 at Stortinget skal få presentert hovedelementene i ordningen og sammenhengen mellom dem når det fremmes forslag om en ny tilskuddsordning. Departementene skal også rapportere til Stortinget i budsjettproposisjonen om resultater som er oppnådd ved tilskuddsordningen i forhold til fastsatte mål.

Bestemmelsene om tilskuddsforvaltning i økonomiregelverket er utformet med tanke på at også annet sentralt regelverk skal etterleves, for eksempel bestemmelser i bevilgningsreglementet.

### **3.2 Bevilgningsreglementet**

Gjeldende bevilgningsreglement ble vedtatt av Stortinget 26. mai 2005 og trådte i kraft 1. januar 2006. Reglementet retter seg både mot Stortinget og mot Kongen som øverste representant for forvaltningen. Det er det overordnede regelverket for budsjettbehandlingen i Stortinget og i forvaltningen. Det inneholder også regler for føringen av statsregnskapet.

§ 4 i bevilgningsreglementet gjelder bruk av poster i statsbudsjettet. Tilskudd skal som utgangspunkt bevilges på postene 60-85. Reglene for tilskuddsforvaltning vil gjelde også der tilskuddet er utbetalt over andre budsjettposter enn de som er øremerket for tilskudd.

I § 9 settes det krav om at en skal redegjøre for 'de resultater som tilsiktes oppnådd', og det skal 'gis opplysninger om oppnådde resultater'. § 10 første ledd sier at utgiftsbevilgninger skal disponeres i samsvar med Stortingets bevilgningsvedtak og på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til de forutsatte resultatene. Kravet om å utforme en tilskuddsordning skal gi et godt grunnlag for å følge bevilgningsreglementet på dette punktet.

§ 10 andre ledd krever 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 nyttes etter forutsetningene.

§§ 9 og 10 er videreført i Finansdepartementets bestemmelser om økonomistyring i staten pkt. 6.3.

Finansdepartementets bestemmelser om økonomistyring i staten gir ikke uttømmende regler om alle sider av saksbehandlingen for tilskuddsordninger. Det må suppleres med bestemmelser fra andre regelsett, i første rekke fra forvaltningsloven.

### 3.3 Forvaltningsloven

For alle forvaltningsorganer (som ikke er uttrykkelig unntatt i lov) gjelder reglene i forvaltningsloven kapitlene II og III (om inhabilitet, veiledningsplikt, saksbehandlingstid og taushetsplikt m.m.). Videre vil vedtak om tildeling av tilskudd ofte være bestemmende for rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte private personer (enkelpersoner 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 et enkeltvedtak når mottakeren har krav på ytelsen i henhold til en lovbestemmelse eller liknende hjemmel. Avgjørelsen kan imidlertid være enkeltvedtak selv om den enkelte ikke har krav på tilskudd.

Regelverk for en tilskuddsordning kan være en forskrift i forvaltningslovens forstand, forutsatt at det er bestemmende for rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer og for øvrig oppfyller kravene i forvaltningslovens § 2 første ledd bokstav a og c. Da vil forvaltningslovens kap. VII gjelde.

Jeg vil for øvrig vise til de alminnelige krav som gjelder til forvaltningens myndighetsutøvelse. Dette innebærer blant annet at det ved utøvelse av myndigheten ikke skal tas hensyn som ligger utenfor forutsetningene for den bevilgningen som ligger til grunn for en tilskuddsordning og det regelverket som ellers gjelder. Det skjønnet som utøves, må heller ikke innebære usaklig forskjellsbehandling, vilkårlighet eller sterk urimelighet.

## 4. OM FINANSDEPARTEMENTETS TILSKUDDSORDNINGER

Finansdepartementet administrerer én tilskuddsordning - tilskudd til EU-opplysning. Det gis en egen bevilgning til ordningen over statsbudsjettets kapittel 1637 EU-opplysning, post 70 Tilskudd til frivillige organisasjoner. Ordningen er beskrevet i Finansdepartementets budsjettproposisjon for 2011, side 101.

Siden ordningen ble etablert i 1993 har bevilgningen blitt fordelt likt mellom Europabevegelsen og Nei til EU. Av 2011-bevilgningen på 4,8 mill. kroner fikk derfor hver av organisasjonene 2,4 mill. kroner.

Tilskuddsordningen og de to mottakerne omtales i departementets budsjettproposisjoner, og det har således ikke vært nødvendig med ytterligere kunngjøringer, jf. punkt 6.4.2 a i Bestemmelsene.

Departementet mottar hvert år søknad fra hver av de to organisasjonene. Fra Finansdepartementets side er det ikke knyttet andre vilkår til tilskuddet enn at det skal anvendes til informasjonsarbeid, og at denne bruken skal revisorbekreftes.

I tildelingen er det opplyst at departementet eller Riksrevisjonen har adgang til å iverksette kontroll med bruken av tilskuddet. Det innhentes hvert år bekreftelse fra revisor på at tilskuddet er blitt benyttet som forutsatt. Nytt tilskudd utbetales ikke før rapport, regnskap og revisorbekreftelse for foregående år foreligger.

Forvaltningslovens regler om habilitet gjelder for statssekretærer, politisk rådgiver, embetsmenn og tjenestemenn. For statsråden gjelder reglene i egenskap av departementssjef. Hver enkelt ansatt i departementet har et selvstendig ansvar for å opplyse om det foreligger konkrete forhold som gjør at det kan reises tvil om vedkommendes habilitet. Vanskelige tvilsspørsmål forelegges Justisdepartementets lovavdeling.

Finansdepartementet har gått gjennom andre utbetalinger fra departementet i 2011 som eventuelt kan karakteriseres som tilskudd. Departementet har identifisert en utbetaling på 50 000 kroner til Norsk Øko-Forum (NØF). Dette er en tverrfaglig interesseorganisasjon med medlemmer fra politi, påtalemyndighet, skatteetaten, toll- og avgiftsetaten og andre virksomheter som arbeider med bekjempelse av økonomisk kriminalitet. Finansdepartementet har siden 90-tallet gitt NØF en årlig kompensasjon på 50 000 kroner over sitt driftsbudsjett, for kompetansespredningsoppgaver som tidligere ble utført av departementet.

## 5. OPPFØLGING

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) er delegert ansvaret for å forvalte regelverket, med unntak av Bestemmelsen kap. 1 om etatsstyring. En av hovedoppgavene for DFØ er å forvalte og formidle kunnskap om innholdet i økonomiregelverket, herunder reglene om tilskudd. Dette omfatter også utvikling av metoder basert på god praksis.

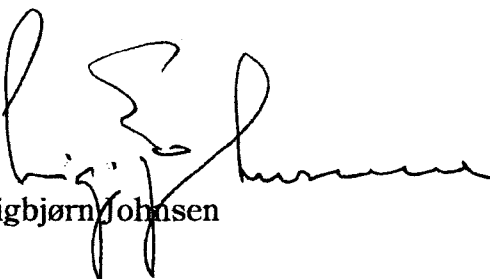
Det er utarbeidet en egen veileder om tilskuddsforvaltning, en sjekklister for utvalgte prosesser i tilskuddsforvaltningen og en veileder i evaluering av tilskuddsordninger. Disse dokumentene er tilgjengelige på nettsidene til DFØ (<http://dfø.no>). Her fremkommer kravene til utforming og forvaltning av tilskudd, herunder viktige momenter ved kunngjøring av tilskudd og søknadsbehandling. På nettsidene legger direktoratet også ut svar på spørsmål det har fått om fortolkning av regelverket.

DFØ tilbyr flere kurs og seminarer på området og har etablert et faglig nettverk for tilskuddsforvaltning med om lag 100 medlemmer fra ulike departementer og virksomheter. Nettverket vil i løpet av 2012 ha to samlinger hvor temaet er forvaltningslovens krav dersom hele eller deler av regelverket for en tilskuddsordning er en forskrift etter forvaltningsloven. Direktoratet gir jevnlig ut rapporter om ulike sider ved praktiseringen av regelverket og er i øyeblikket i ferd med å ferdigstille en kartlegging av tilskudd som er øremerket i budsjettproposisjonene for 2011, jf. Bestemmelsen pkt. 6.4.2 a om avvik fra normalprosedyren.

Den enkelte virksomhet har selv ansvaret for at den rår over tilstrekkelig kompetanse til å utføre oppgavene på en god måte. Det vil alltid være rom for å øke kompetansenivået på enkeltområder i departementer og virksomheter. Jeg har i tildelingsbrevet for 2012 gitt DFØ i oppdrag å kartlegge og analysere

kompetansesituasjonen i staten på direktoratets fagområde, også når det gjelder tilskuddsforvaltning. Formålet med analysen er å avdekke behov for kompetanseheving og legge grunnlaget for å prioritere mellom ulike kompetansetiltak.

Med hilsen



Sigbjørn Johnsen