



Innst. 50 S

(2013–2014)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:15 (2012–2013)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av de norske EØS-midlene

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Riksrevisjonens undersøkelse av de norske EØS-midlene

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad den norskfinansierte delen av EØS-finansieringsordningene bidrar til det overordnede målet om sosial og økonomisk utjevning i EØS-området.

Undersøkelsen omfatter planleggingen og gjennomføringen av EØS-finansieringsordningene 2004–2009, samt planleggingen og gjennomføringen av finansieringsordningene 2009–2014 fram til januar 2013. De siste prosjektene i EØS-finansieringsperioden 2004–2009 ble avsluttet i april 2012. EØS-finansieringsperioden 2009–2014 går fram til april 2016, med mulighet for ett års forlengelse.

Det overordnede målet med EØS-midlene er å bidra til å redusere sosiale og økonomiske forskjeller i EØS-området. I tillegg er det for perioden 2009–2014 et overordnet mål å styrke de bilaterale relasjonene mellom aktører i Norge og mottakerlandene. I finansieringsperioden 2004–2009 var det en ambisjon å styrke det bilaterale samarbeidet. Målet med midlene er også å bidra til å styrke de nye EU-medlemslandenes evne til fullt ut å delta i det indre marked. EØS-midlene skal være med og understøtte positive utviklingstrekk i mottakerlandene og styrke kontakten med Norge.

EØS-finansieringsordningene er delt i en norsk finansieringsordning og en EØS-finansieringsordning. I EØS-finansieringsordningen inngår giverlandene Island og Liechtenstein i tillegg til Norge. I finansieringsperioden 2004–2009 bidro Norge sammen med Island og Liechtenstein med 1,3 mrd. euro eller om lag 10 mrd. norske kroner, mens bidraget fra de tre landene vil være 1,78 mrd. euro i perioden 2009–2014. Norges andel av bidraget for begge finansieringsperiodene utgjør om lag 97 prosent.

EØS-midlene for perioden 2004–2009 ble fordelt etter en prosjektbasert modell til utviklingsprosjekter og fond i EUs tolv nyeste medlemsland, det vil si Polen, Ungarn, Litauen, Latvia, Estland, Tsjekkia, Slovakia, Romania, Bulgaria, Slovenia, Kypros, Malta, samt Spania, Portugal og Hellas. Myndighetene i mottakerlandene var ansvarlig for at EØS-midlene nådde mottakere som hadde behov for støtte, og for at prosjektene ble gjennomført. Det ble bevilget midler til prosjekter innenfor innsatsområdene miljøvern og bærekraftig utvikling, bevaring av europeisk kulturarv, utvikling av menneskelige ressurser, helse og barn, akademisk forskning og stipend, Schengen og justissamarbeid, regional utvikling og grensekryssende samarbeid og siviltt samfunn.

I finansieringsperioden 2009–2014 er det etablert en programbasert forvaltningsmodell. Programoperatører i mottakerlandene har det faglige ansvaret for programmet, og for å velge ut prosjekter innenfor sitt område. Norske programpartnere skal samarbeide strategisk og faglig med programoperatørene. I tillegg til å samarbeide om programmene, skal det etableres prosjektsamarbeid mellom aktører i Norge og i mottakerlandene. I perioden 2009–2014 finansieres følgende innsatsområder: miljøvern og miljøforvaltning, klimatiltak og fornybar energi, siviltt samfunn, helse, utsatte barn og unge, asyl og migrasjon, lokal og regional utvikling, likestilling, kulturarv, forsk-

ning og stipend, grønn næringsutvikling, fremme av anstendig arbeidsliv og trepartssamarbeid, grensekryssende samarbeid og justis- og innenrikssaker.

Rapporten ble forelagt Utenriksdepartementet i brev 7. mars 2013. Departementet har i brev 4. april gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i Riksrevisjonens dokument.

1.2 Hovedfunn

- EØS-finansieringsordningene 2009–2014 legger til rette for en mer konsentrert innsats enn finansieringsordningene 2004–2009.
- Arbeidet med måling av resultater er styrket, men det er fortsatt utfordrende å måle effekter og langsiktige virkninger av innsatsen.
- Programmodellen gir et nytt forvaltningsnivå og bidrar til økte administrasjonskostnader.
- Utfordringer knyttet til kvalitet og kapasitet gir forsinkelser i arbeidet med programmer og prosjekter.
- De bilaterale relasjonene er styrket, men arbeidet er ikke tilstrekkelig planlagt og kommunisert.

1.3 Riksrevisjonens merknader

1.3.1 *EØS-finansieringsordningene 2009–2014 legger til rette for en mer konsentrert innsats enn finansieringsordningene 2004–2009*

Utenriksdepartementet har med bakgrunn i erfaringene fra EØS-finansieringsordningene 2004–2009 gjort endringer i de nåværende finansieringsordningene. Det er innført en programmodell med ulike tematiske områder. Hvert programområde er definert med et formål og forventede resultater. Hensikten er å sikre bedre målstyring og en mer konsentrert innsats.

I finansieringsperioden 2004–2009 ble EØS-midlene fordelt på 1 245 enkeltprosjekter og fond innenfor ti vidt definerte sektorer i mottakerlandene. EØS-midlene i finansieringsperioden 2009–2014 er fordelt på ti sektorer, og det er totalt 147 programmer i de 15 mottakerlandene. Under hvert program skal prosjekter støttes. Forutsetningene for måloppnåelse er dermed styrket i finansieringsordningene 2009–2014.

Det er etter Riksrevisjonens vurdering positivt at programmodellen legger til rette for en mer konsentrert innsats sammenlignet med forrige periode. Et høyt antall programmer i mottakerlandene gir imidlertid risiko for svakere måloppnåelse på sektor- og landnivå enn om innsatsen hadde vært fordelt på færre og større programmer. Et høyt antall programmer kan dermed svekke målet om at EØS-midlene skal bidra til sosial og økonomisk utjevning. Utenriksde-

partementet har et ansvar for å følge opp forvaltningen av EØS-midlene i mottakerlandene for å redusere denne risikoen.

1.3.2 *Arbeidet med måling av resultater er styrket, men det er fortsatt utfordrende å rapportere effekter og langsiktige virkninger av innsatsen*

Det er i finansieringsperioden 2009–2014 innført et nytt system for resultatbasert styring for å informere om effektene som EØS-midlene oppnår i prosjektene, i programmene og på nasjonalt nivå. Dette arbeidet er gjennomført sammen med et mer helhetlig system for risikostyring.

Giverlandene er ansvarlig for å godkjenne programmene, herunder indikatorene. Undersøkelsen viser at indikatorene i programmene gir informasjon om omfanget av innsatsen, men de angir i mindre grad effekter og virkninger av innsatsen. Flere aktører, blant annet Financial Mechanism Office (FMO), peker på at kompetansen og i noen grad motivasjonen for resultatbasert styring, og utarbeiding av indikatorer, varierer i mottakerlandene. Dette kan føre til at datakvaliteten blir svekket.

Undersøkelsen viser at prosjektene i perioden 2004–2009 i stor grad leverte de planlagte produktene. Det finnes også eksempler på at det oppnås effekter på lokalt nivå. Det var imidlertid en uklar sammenheng mellom mål, målgrupper og indikatorer i prosjektene. Indikatorene var ikke innrettet mot å måle effektene av innsatsen, verken i prosjektene, i sektorene eller på nasjonalt nivå. Riksrevisjonen mener en mer resultatorientert tilnærming i finansieringsperioden 2004–2009 i større grad ville ha gitt kunnskap om EØS-midlene har bidratt til å oppnå effekter og langsiktige virkninger.

Riksrevisjonen mener det er positivt at Utenriksdepartementet i perioden 2009–2014 har styrket arbeidet med å måle effekter sammenlignet med forrige periode. Det er imidlertid usikkert i hvilken grad rapporteringen av innsatsen vil gi forbedret informasjon om effekter og langsiktige virkninger, og i hvilken grad det kan dokumenteres at de norske EØS-midlene bidrar til sosial og økonomisk utjevning.

1.3.3 *Programmodellen gir et nytt forvaltningsnivå og bidrar til økte administrasjonskostnader*

Den programbaserte modellen skal bidra til å styrke forvaltningen av EØS-midlene og føre til høyere måloppnåelse. Programmodellen gir et nytt forvaltningsnivå i mottakerlandene med programoperatører og programpartnere. Programoperatørene har ansvar for å forvalte programmene, og for å beslutte hvilke prosjekter som skal støttes. Det høye antallet programoperatører og manglende kapasitet

og kompetanse hos enkelte operatører er i denne sammenheng en utfordring. Det har vist seg at informasjonsdeling og kommunikasjon er mer krevende enn under EØS-ordningene 2004–2009.

Norge har som mål å sikre en forsvarlig administrasjon av finansieringsordningene, men samtidig sikre at en størst mulig andel av midlene går til prosjektene i mottakerlandene. Kostnadene til administrasjon har økt i inneværende periode. En vesentlig del av dette skyldes det nye forvaltningsnivået. I tillegg kommer kostnadene knyttet til norske programpartneres arbeid. EØS-midlene har økt med 37 prosent fra perioden 2004–2009 til perioden 2009–2014. Kostnadene til administrasjon av midlene forventes å øke med 76 prosent, og kostnadene til faglig assistanse anslås å øke med 62 prosent.

Selv om programmodellen gir økte administrasjonskostnader, framhever Utenriksdepartementet at modellen styrker forutsetningene for kontroll og oppfølging. Riksrevisjonen mener at en kompleks forvaltningsmodell med mange aktører forutsetter en aktiv oppfølging fra Utenriksdepartementet og FMO for å sikre god målstyring og effektivitet.

1.3.4 *Utfordringer knyttet til kapasitet og kvalitet gir forsinkelser i arbeidet med programmer og prosjekter*

Regelverket for økonomistyring i staten forutsetter at midlene som er tildelt over det norske statsbudsjettet, brukes målrettet og effektivt. Undersøkelsen viser at implementeringen av programmene i finansieringsordningene 2009–2014 er forsinket på grunn av kapasitetsutfordringer hos FMO og dårlig kvalitet på enkelte av programforslagene fra mottakerlandene. Tilstrekkelig tid til implementering er nødvendig for å sikre god kvalitet i prosjektene. Det er etter Riksrevisjonens oppfatning positivt at programforslagene blir kvalitetssikret, men samtidig er det en risiko for at implementeringsperioden blir for kort. Undersøkelsen viser at dette skaper bekymring i mottakerlandene og gir risiko for lavere kvalitet i programmene.

Undersøkelsen viser at forsinkelser i forrige periode fikk negative konsekvenser for framdriften. I noen prosjekter måtte planer legges om, og tiden til å implementere prosjektene ble kortere enn planlagt. Forsinkelsene skyldtes at forvaltningen av EØS-midlene 2004–2009 i stor grad var preget av dobbeltarbeid på giver- og mottakersiden, et rigid regelverk og lang saksbehandlingstid. Riksrevisjonen mener det er positivt at det i perioden 2004–2009 ble etablert et system for å understøtte en forsvarlig bruk av midlene, men at det er uheldig at en rigid forvaltning på giver- og mottakersiden fikk negative konsekvenser for mange prosjekter.

1.3.5 *De bilaterale relasjonene er styrket, men arbeidet er ikke tilstrekkelig planlagt og kommunisert*

Utenrikskomiteen har ved flere anledninger gitt uttrykk for hvor viktig det er at myndighetene legger til rette for at norske aktører kan utvikle og styrke de bilaterale forbindelsene mellom Norge og mottakerlandene. Komiteen har også framhevet at Norge i forbindelse med forhandlingene om nye økonomiske bidrag, må legge vekt på større innslag av norsk forvaltning og samarbeidsprosjekter med norske aktører innenfor prioriterte områder. Undersøkelsen viser at de bilaterale relasjonene i finansieringsperioden 2009–2014 blir bedre ivaretatt enn i foregående periode, ved at 23 norske aktører har inngått programsamarbeid med programoperatører i mottakerlandene. De norske programpartnerne skal blant annet bidra med kunnskapsutveksling og legge til rette for prosjektpartnerskap, der dette er naturlig. Riksrevisjonen mener det er positivt at de bilaterale relasjonene på programnivå er styrket.

Etter Riksrevisjonens vurdering ble imidlertid ikke den bilaterale innsatsen tilstrekkelig planlagt og kommunisert i startfasen av finansieringsperioden 2009–2014. Blant annet ble sentrale veiledningsdokumenter ferdigstilt på et sent tidspunkt. Dessuten har bruken av det bilaterale fondet på nasjonalt nivå vært begrenset. Dette har gjort det krevende å planlegge, bygge nettverk og legge til rette for bilaterale aktiviteter. Det er også eksempler på ulik forståelse hos programoperatørene og programpartnerne av hva programarbeidet skal innebære. Etter Riksrevisjonens vurdering har dette gitt utfordringer for arbeidet med å styrke de bilaterale relasjonene mellom Norge og mottakerlandene.

Undersøkelsen viser at EØS-midlene i perioden 2004–2009 har hatt betydning for å etablere partnerskap mellom aktører i Norge og aktører i mottakerlandene. Norske partnere har imidlertid i varierende grad deltatt i planleggingen og gjennomføringen av prosjektene. Initiativet til å etablere partnerskap ble i stor grad overlatt til mottakerlandene. Knapp tid til å finne en egnet partner, et begrenset antall relevante partnere i Norge og et høyt norsk kostnadsnivå gjorde det krevende å etablere partnerskap. Det har dessuten vist seg utfordrende å fortsette samarbeidet etter at prosjektet er avsluttet. En bedre planlegging og innretning av det bilaterale arbeidet fra norsk side i finansieringsordningen 2004–2009 kunne, etter Riksrevisjonens vurdering, i større grad ha bidratt til å styrke norske partneres deltakelse i prosjektene.

I finansieringsperioden 2009–2014 skal det fortsatt legges til rette for at norske aktører skal inngå prosjektpartnerskap med aktører i mottakerlandene, der dette er naturlig. Undersøkelsen viser at noen av utfordringene med å etablere bilaterale relasjoner på

prosjektnivå i forrige periode, også kan gjøre seg gjeldende i nåværende finansieringsperiode. Antallet aktuelle norske partnere er begrenset, og kostnadsnivået i Norge er vesentlig høyere enn i mottakerlandene. Mens kostnadene til norske programpartnere dekkes av giversiden, dekkes kostnadene til norsk prosjektpartners deltakelse av prosjektets midler. Disse kostnadene kan i noen tilfeller utgjøre en stor andel av prosjektmidlene, og dermed føre til at en mindre andel av prosjektets midler går direkte til mottakerlandet. En mulig konsekvens av dette kan være begrenset interesse for prosjektsamarbeid i mottakerlandene. Det er etter Riksrevisjonens oppfatning usikkert om Utenriksdepartementet har innrettet dekningen av kostnadene til norsk prosjektpartner slik at det i tilstrekkelig grad legges til rette for bilaterale prosjektpartnerskap.

1.4 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Utenriksdepartementet

- vurderer å styrke det pågående arbeidet med resultatbasert styring av EØS-midlene 2009–2014, for at det i større grad kan rapporteres på effekter og langsiktige virkninger av programmer og prosjekter
- følger opp bruken av midler til administrasjon og faglig assistanse på en måte som sikrer at en størst mulig del av midlene går til programmer og prosjekter i mottakerlandene
- i samarbeid med FMO, følger opp den komplekse forvaltningsmodellen med mange aktører, for å ivareta kontrollbehov og sikre god resultatoppnåelse

1.5 Departementets oppfølging

Statsråden opplyser at Utenriksdepartementet ønsker å bruke Riksrevisjonens undersøkelse av de norske EØS-midlene aktivt, både til forbedring av nåværende ordninger og for innretning av eventuelle framtidige ordninger. Departementet har med tilfredshet merket seg at Riksrevisjonen konkluderer med at EØS-midlene for perioden 2009–2014 legger til rette for en mer konsentrert og målrettet innsats enn tidligere, og at funnene i rapporten støtter opp om de endringene departementet har tatt initiativ til.

Når det gjelder Riksrevisjonens anbefaling om å styrke det pågående arbeidet med resultatbasert styring, understreker statsråden at dette arbeidet har vært prioritert i utformingen av EØS-midlene for inneværende periode. Utenriksdepartementet og EØS-midlenes sekretariat i Brussel følger opp programmene i mottakerlandene tett, blant annet gjennom styringsdialog med landene, rapportering og

evalueringer, egne revisjoner, løpende risikostyring, jevnlig dialog med programoperatører og feltbesøk.

Statsråden peker på at det er krevende å måle effektene av EØS-midlene isolert fra andre bidrag og faktorer. EØS-midlenes mål om å redusere sosiale og økonomiske forskjeller i EØS-området sammenfaller med målene for EUs strukturfond, men tilsvarer mindre enn én prosent av dette. Statsråden peker på at eksterne rammebetingelser som den økonomiske krisen i Europa har hatt betydning for begge finansieringsperiodene. En fullstendig vurdering av bærekraft må gjøres i et bredere perspektiv.

Når det gjelder økte administrasjonskostnader, viser statsråden til at den nye forvaltningsstrukturen er dimensjonert for å ivareta det bilaterale målet som er nedfelt i avtalen for inneværende periode. Programmodellen forventes også å styrke resultatoppnåelsen og kapasiteten for kontroll og resultat- og risikostyring. Statsråden mener, i lys av dette, at økningen i kostnadene for administrasjon og faglig assistanse ikke framstår som urimelig høye. Det framheves videre at kostnadssiden vil bli fulgt nøye opp, og det vil bli kontinuerlig arbeidet for å gjøre den nye programmodellen så kostnadseffektiv som mulig.

Statsråden er enig med Riksrevisjonen i at forvaltningsmodellen av EØS-midlene er omfattende og noe kompleks, men oppfatter den likevel som hensiktsmessig. Det har høy prioritet for departementet å følge opp implementeringen av modellen i alle ledd.

Statsråden viser til at det er riktig at oppstarten av programmer er forsinket, blant annet på grunn av tidkrevende planlegging og vurdering. For departementet har det ikke vært overraskende at innkjøringen av den nye programmodellen har vært en læringsprosess, hvor forståelse av roller, nye prosedyrer og etablering av en felles forståelse av resultatbasert styring vil trenge tid. Siden EØS-midlene omfatter 15 relativt ulike land og en rekke nye samarbeidspartnere både på mottaker- og giversiden, samt tre giverland, er dette en krevende prosess.

Avslutningsvis opplyser statsråden at arbeidet med kvalitetssikring og resultatoppnåelse fortsatt vil gis høy prioritet i departementets forvaltning av EØS-midlene. Riksrevisjonens anbefalinger og undersøkelse vil bli brukt aktivt i dette arbeidet.

1.6 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader i saken.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Gunvor Eldegard og lederen Martin Kolberg, fra Høyre, Erik Skutle og Michael Tetz-

schner, fra Fremskrittspartiet, Greta Johanne Solfall og Helge Thorheim, fra Kristelig Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Venstre, Abid Q. Raja, fra Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen, og fra Miljøpartiet De Grønne, Rasmus Hansson, viser til at det overordnede målet med de norske EØS-midlene er å bidra til å redusere de sosiale og økonomiske forskjellene i EØS-området. I de senere år er det også vektlagt at de skal styrke relasjonene mellom Norge og mottakerlandene. I løpet av en 10-årsperiode har Norge bidratt med om lag 24 mrd. kroner fordelt på i overkant av 1 200 prosjekter til 15 medlemsland.

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å se på om den norskfinansierte delen av midlene har bidratt til sosial og økonomisk utjevning i EØS-området og om de bilaterale relasjonene mellom Norge og mottakerlandene er styrket.

Komiteen viser til at pengene brukes som forutsatt, men det er usikkert hvilke effekter som er oppnådd. En av årsakene er at midlene er spredt på mange ulike sektorer og enkeltprosjekter. En mer resultatorientert tilnærming ville i større grad ha bidratt til å oppnå effekter og langsiktige virkninger.

Komiteen viser til at de bilaterale relasjonene er blitt styrket, men et høyt kostnadsnivå i Norge gjør at den norske prosjektpartners andel av prosjektmidlene reduserer andelen som går til mottakerlandet. En mulig konsekvens av dette kan være en begrenset interesse for prosjektsamarbeid i mottakerlandene.

Komiteen viser dessuten til at prosjekter er forsinket som følge av kapasitetsutfordringer hos Financial Mechanism Office (FMO) og dårlig kvalitet på enkelte av programforslagene fra mottakerlandene.

Komiteen har merket seg at programmodellen gir et nytt forvaltningsnivå og at modellen er omfattende og kompleks. Komiteen understreker at en kompleks forvaltningsmodell med mange aktører forutsetter en aktiv oppfølging fra departementets side. Komiteen er fornøyd med at det arbeides

kontinuerlig med å gjøre den nye programmodellen så kostnadseffektiv som mulig og legger til grunn at en størst mulig andel av midlene går til programmer og prosjekter i mottakerlandene og ikke til økte administrasjonskostnader.

Dagens innretning av programmene gjør det utfordrende å måle effekter og langsiktige virkninger av innsatsen. Komiteen er av den oppfatning at en mer resultatorientert tilnærming vil gi økt kunnskap om EØS-midlene bidrar til å oppnå de ønskede effektene som å redusere sosiale og økonomiske forskjeller i EØS-området. Komiteen deler oppfatningen av at det i større grad bør rapporteres på effekter og langsiktige virkninger i programmene og i de enkelte prosjektene.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen konkluderer med at EØS-midlene for perioden 2009–2014 legger til rette for en mer konsentrert og målrettet innsats enn tidligere og at funnene i undersøkelsen støtter opp om de endringene departementet har tatt initiativ til.

Komiteen er positiv til at det legges til rette for en mer konsentrert og målrettet innsats med færre prosjekter.

Komiteen har merket seg at det har oppstått forsinkelser med oppstarten av nye programmer og prosjekter ved innføring av den nye programmodellen, blant annet fordi tildelingen av midlene omfatter 15 relativt ulike land med en rekke nye samarbeidspartnere både på mottaker- og giversiden.

3. Komiteens tilråding

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til dokumentet og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument 3:15 (2012–2013) – om Riksrevisjonens undersøkelse av de norske EØS-midlene – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 3. desember 2013

Martin Kolberg

leder

Helge Thorheim

ordfører

