



STORTINGET

Innst. 105 S

(2021–2022)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:10 (2020–2021)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av søknads- baserte tilskudd i møte med virusutbruddet i 2020

Til Stortinget

1. Sammendrag

Utbruddet av covid-19 satte Norge og andre land i en svært spesiell og vanskelig situasjon som mangler sidestykke i moderne historie. På bakgrunn av vedtak i Stortinget iverksatte regjeringen en rekke tiltak for å bevare arbeidsplasser og bedrifter i møte med den økonomiske krisen som fulgte virusutbruddet. Stortinget ga overordnede føringer om at de økonomiske virkemidlene skulle iverksettes raskt, få virkning raskt og være målrettede og midlertidige. Stortinget ga føringer om at støtten skulle betales ut så raskt som mulig, og at kontroller skulle gjøres i etterkant.

Forvaltningen fikk omfattende oppgaver som skulle løses så raskt som mulig. Flere av tiltakene som ble iverksatt, hadde ikke tidligere vært utprøvd. Blant disse var kompensasjonsordninger i form av søknadsbaserte tilskuddsordninger til dem som ble rammet av smitteverntiltakene, herunder bedrifter som måtte holde stengt og kultur- og idrettsarrangement som måtte avlyses. Nye tilskuddordninger måtte utformes og implementeres i høyt tempo.

I en slik ekstraordinær situasjon vil det være risiko for at tilskuddene ikke kommer raskt nok ut til søkerne, at ordningene ikke favner dem de var ment å favne, og at effektive kontrollsystemer ikke kommer på plass, noe

som kan gjøre det vanskeligere å fange opp eventuelt misbruk.

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere om departementene har etterlevd Stortingets vedtak og forutsetninger med de søknadsbaserte tilskuddsordningene i møte med virusutbruddet. For å belyse dette har Riksrevisjonen undersøkt om kompensasjonsordningene ble iverksatt raskt, om de traff målgruppene i samsvar med formålene med bevilgningene og om forvaltningen etablerte kontrollmekanismer for å oppdage svindel og misbruk.

Undersøkelsesperioden er fra mars 2020 til oktober 2020.

I undersøkelsen har Riksrevisjonen sett på de fem søknadsbaserte tilskuddsordningene som ble iverksatt i løpet av våren 2020, og som hadde virkning i perioden fram til august–september 2020. Gjennom disse fem ordningene ble det totalt utbetalt nærmere 10 mrd. kroner til omtrent 43 000 virksomheter i undersøkelsesperioden. Stortinget bevilget romslige rammer fordi det var usikkerhet rundt omfanget av den økonomiske krisen og hvor mange som ville bli rammet. Som det framgår av figur 1 i Riksrevisjonens dokument, er det i flere av ordningene bare utbetalt en liten andel av den opprinnelige bevilgningen. Unntaket er kulturordningen og frivillighets- og idrettsordningen, hvor mesteparten av bevilgningen ble utbetalt.

Undersøkelsen har blant annet tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- lov 17. april 2020 om midlertidig tilskuddsordning for foretak med stort omsetningsfall
- forskriftene til kompensasjonsordningene
- Innst. 216 S (2019–2020), jf. Prop. 67 S (2019–2020)
- Innst. 232 L (2019–2020), jf. Prop. 70 LS (2019–2020)

- Innst. 360 S (2019–2020), jf. Prop. 117 S (2019–2020) og Prop. 127 S (2019–2020)
- reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementet) og bestemmelser om økonomistyring i staten (økonomibestemmelsene)

Rapporten ble forelagt Finansdepartementet, Kulturdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet ved brev 15. mars 2021. Finansdepartementet har i brev 9. april 2021 gitt kommentarer til rapporten. Det samme har Kulturdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet gjort, i separate brev 8. april 2021. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i Riksrevisjonens dokument.

1.1 Konklusjoner

Departementene har i stor grad etterlevd Stortingets vedtak og forutsetninger for de søknadsbaserte tilskuddsordningene i møte med virusutbruddet.

- Kompensasjonsordningene ble i all hovedsak iverksatt raskt
 - Departementene utformet ordningene raskt, men det ble behov for endringer og justeringer
 - Tilskuddsforvalterne utbetalte midlene hurtig til en stor andel av søkerne
- Samlet sett fikk virksomhetene som ble hardest rammet av nedstengningene, støtte fra ordningene
 - Ordningene favnet ikke alle grupper som hadde behov for støtte
 - Ordningene hadde noen skjevheter
- Forvaltningen etablerte i stor grad kontrollmekanismer for kompensasjonsordningene
 - Det ble gjort få kontroller på tvers av de koronarelaterte ordningene

1.2 Utdyping av konklusjoner

1.2.1 KOMPENSASJONSORDNINGENE BLE I ALL HOVEDSAK IVERKSATT RASKT

Stortinget ga føringer om at kompensasjonsordningene skulle iverksettes raskt og få virkning raskt. For at midlene skulle kunne utbetales raskt, ga Stortinget samtidig føringer om at kontrollen av søknadene for det meste skulle gjøres i etterkant. Tilskuddsforvalterne måtte etablere systemer og rutiner for å saksbehandle søknadene slik at kompensasjonen kunne utbetales raskt, og søknadsprosedyrene måtte være enkle for både søkerne og tilskuddsforvalterne.

Etter Riksrevisjonens vurdering gikk iverksettelsen av ordningene raskt. Fra Stortinget fattet sitt vedtak til regelverket trådte i kraft, gikk det for de fleste ordningene kun få uker. En stor andel av søkerne fikk utbetalt støtte i løpet av kort tid, men enkelte grupper måtte vente uforholdsmessig lenge.

1.2.1.1 Departementene utformet ordningene raskt, men det ble behov for endringer og justeringer

For alle ordningene gikk det få uker fra forslaget om ordningene ble lagt fram for Stortinget til regelverkene trådte i kraft. For å forstå bransjenes behov og å få viktige innspill til innretningen av ordningene hadde departementene mye kontakt med bransje- og interesseorganisasjoner underveis i arbeidet. Som følge av tidspresset var prosessene og dialogene mellom departement, tilskuddsforvaltere og organisasjoner mer uformelle enn normalt.

Parallelt med regelverksutviklingen hadde departementene tett kontakt med tilskuddsforvalterne, som arbeidet med å få på plass søknadssystemer og å forberede seg på å motta søknader. Dette gikk også raskt, og søknadsportalene for de tre største ordningene åpnet få uker etter at ordningene ble vedtatt i Stortinget. For de mindre ordningene, og særlig for medieordningen, tok det lengre tid fra ordningen ble vedtatt i Stortinget, til søknadsportalene åpnet.

Underveis er det gjort endringer og justeringer i de fleste ordningene, blant annet for å inkludere flere bransjer eller målgrupper. For eksempel vedtok Stortinget å utvide frivillighets- og idrettsordningen til å dekke flere typer inntektsbortfall og arrangementer og å utvide kulturordningen til også å inkludere underleverandører. Ordningene ble også forlenget som følge av at restriksjonene for kultur- og idrettsarrangementer ble forlenget. Etter at regelverket var oppdatert, ble ordningene åpnet for nye søknader.

1.2.1.2 Tilskuddsforvalterne utbetalte midlene hurtig til en stor andel av søkerne

Det er Riksrevisjonens vurdering at tilskuddsforvalterne la til rette for rask saksbehandling. Hoveddelen av de 43 000 som søkte om støtte fra disse fem ordningene, fikk raskt utbetalt kompensasjon, men utbetalingene tok lang tid for søkere til medieordningen og for søkere til den andre runden i kulturordningen.

Hovedtrekkene for saksbehandlingstiden er beskrevet i tabell 1.

Tabell 1 Hovedtrekk for saksbehandlingstiden

Ordning	Saksbehandlingstid
Kompensasjonsordningen for næringslivet	Skatteetaten behandlet og utbetalte 90 prosent av søknadene innen én uke. 3 prosent av sakene hadde saksbehandlingstid på over én måned.
Vedlikeholdsordningen	Innovasjon Norge fattet vedtak for 89 prosent av søknadene innen fire uker, men det tok opp mot to måneder før midlene ble utbetalt.
Frivillighets- og idrettsordningen	I første søknadsrunde behandlet Lotteri- og stiftelsestilsynet 85 prosent av godkjente søknader innen tre uker. I andre runde ble 78 prosent av søknadene behandlet innen tre uker, og andelen som tok lengre tid enn én måned, gikk ned.
Kulturordningen	I første søknadsrunde behandlet Kulturrådet 87 prosent av sakene innen tre uker. I andre runde økte saksbehandlingstiden betraktelig; 83 prosent av sakene tok sju uker å ferdigbehandle, mens de resterende tok inntil fem måneder.
Medieordningen	Alle søknader hadde en formell saksbehandlingstid på tre uker fra siste søknadsfrist. Siden denne fristen var forskjøvet med en måned fra den første søknadsfristen på grunn av en forskriftsendring, var den reelle saksbehandlingstiden lengre for mange søkere.

Generelt var saksbehandlingstiden i ordningene kort, det vil si tiden fra søknadsfristen eller innregistrert dato hos tilskuddsforvalteren til støttebeløpet ble utbetalt. Det var likevel en del variasjon mellom ordningene og mellom søknadsrundene. Tilskuddsforvalterne hadde ulike forutsetninger for å implementere ordningene, og organiseringen av arbeidet med ordningene internt hos forvalterne ble løst på ulike måter. De fleste ga arbeidet høyeste prioritet, og ledelsen var involvert i arbeidet fra begynnelsen av.

Skatteetaten kunne dra nytte av at de hadde mye bakgrunnsinformasjon om bedrifter og erfaring med å bygge systemer. Lotteri- og stiftelsestilsynet og Medietilsynet hadde kjennskap til store deler av den potensielle søkermassen fra forvaltning av eksisterende støtteordninger. Kulturrådet opplevde at svært mange av søkerne var aktører de ikke hadde tidligere erfaringer med fra støtteordningene sine.

Tilskuddsforvalterne etablerte raskt søknadsportaler og søknadsskjemaer, men på litt ulike måter siden ordningene var av ulikt omfang og ulik kompleksitet. Skatteetaten samarbeidet for eksempel tett med private aktører for å utvikle en elektronisk søknadsportal, mens Lotteri- og stiftelsestilsynet utviklet sitt eget system. Brukervennligheten i søknadssystemene varierte. Revisjonen viser at søkerne til kompensasjonsordningen for næringslivet opplevde søknadssystemet som enkelt og bra. Søkerne til kultur- og frivillighetsordningen opplevde derimot både systemet og regelverket som komplisert og vanskelig i den første runden, mens søknadssystemet ble oppfattet som mer brukervennlig i den andre søknadsrunden.

For å få til raske utbetalinger var målsettingen for flere av ordningene at mest mulig av saksbehandlingen skulle skje automatisk. Innretningen av ordningene var førende for hvor mye av saksbehandlingen det var mulig å automatisere. Skatteetaten etablerte en tilnærmet

helautomatisk saksbehandling, mens Kulturrådet behandlet en stor andel av sakene manuelt. Flere av forvalterne opplyser at det var utfordrende å balansere målet om raske utbetalinger med kravet om tilstrekkelig kontroll av søknadene.

Enkelte saker tok lengre tid å behandle. Dette gjaldt blant annet saker der det var behov for å vurdere søknadene manuelt, eller hente inn ytterligere dokumentasjon, og saker som trengte juridiske avklaringer.

Én årsak til at saksbehandlingstiden i kulturordningen ble lengre i den andre søknadsrunden, var at Kulturrådet måtte vente på at rammen for ordningen ble utvidet. Samtidig stilte departementet krav om en utvidet kontroll av alle saker med søknadsbeløp over 1 mill. kroner. Dette forsinket utbetalingene ytterligere. Den utvidede kontrollen ble utført av eksterne revisorer som hadde den nødvendige kompetansen.

Når det gjelder medieordningen, tok det hele seks måneder fra Stortinget anmodet regjeringen om å etablere ordningen, til bedriftene fikk utbetalingene. Noe av årsaken var at departementet måtte endre forskriften to ganger etter å ha vurdert at regelverket slo uheldig ut for en del aktører. Den siste endringen kom etter at det ble åpnet opp for søknader. Etter at regelverket ble justert, behandlet Medietilsynet søknadene raskt.

1.2.2 SAMLET SETT FIKK VIRKSOMHETENE SOM BLE HARDEST RAMMET AV NEDSTENGNINGENE, STØTTE FRA ORDNINGENE

Stortinget ga føringer om at kompensasjonsordningene skulle være målrettede og bidra til å unngå konkurs for levedyktige bedrifter. Ordningene skulle treffe de virksomhetene som var spesielt hardt rammet av nedstengningene.

Riksrevisjonens vurdering er at ordningene traff målgruppene i samsvar med formålene med bevilningene. Det ble også gjort justeringer i de fleste ordningene i løpet av perioden for at de skulle treffe målgruppene bedre. Ordningene favnet likevel ikke alle grupper som hadde behov for støtte, og noen av ordningene hadde også noen skjevheter.

Både Skatteetaten og bransjeorganisasjonene mener at kompensasjonsordningen for næringslivet generelt traff godt i henhold til formålet. I denne ordningen ble det utbetalt kompensasjon til flest virksomheter for mars og april. Det var flest virksomheter som fikk støtte i bransjene som ble hardest rammet i denne perioden. Kategorien «annen personlig tjenesteyting» inkluderer frisører og andre virksomheter som var pålagt å holde stengt. Også «detaljhandel» og «serveringsvirksomheter» ble hardt rammet i den første perioden, selv om de ikke ble pålagt å holde stengt.

Når vi ser hele perioden mars–august under ett, var det reiselivsbransjen som mottok mest støtte fra ordningen. I snitt mottok virksomheter i reiselivsbransjen større støttebeløp enn virksomheter innen «annen personlig tjenesteyting» og «detaljhandel».

Vedlikeholdsordningen traff målgruppen i henhold til formålet, men både omsetningsfallet i bransjen og utgiftene til lovpålagt vedlikehold ble lavere enn det som var forventet da ordningen ble etablert. Bare 74 virksomheter mottok støtte fra denne ordningen. 55 av disse var alpinanlegg som ordningen i utgangspunktet var ment for.

Frivillighets- og idrettsordningen traff ikke så godt i første runde, men en del av svakhetene ved ordningen ble rettet opp med tilbakevirkende kraft i andre runde. Samlet sett traff ordningen bredt. Idrettslag og -klubber, skolekorps og kor er blant organisasjoner som mottok en stor andel av støtten fra denne ordningen.

Kulturdepartementet og Kulturrådet mener kulturordningen traff et utvidet kulturfelt og hjalp mange arrangører og underleverandører godt. Også bransjeorganisasjonene mener at ordningen har truffet godt, og at kultursektoren har fått bedre hjelp enn mange andre bransjer.

Kulturdepartementet mener medieordningen traff målgruppene, men bransjeorganisasjonene påpeker at den ikke var avgjørende for at mediene skulle klare seg gjennom krisen. Det viste seg at behovet for ordningen var mindre enn man trodde da den ble etablert. 132 medier fikk utbetalt til sammen 92 mill. kroner fra ordningen.

1.2.2.1 Ordningene favnet ikke alle gruppene som hadde behov for støtte

Flere av ordningene hadde kriterier som førte til at mange små aktører falt utenfor, for eksempel ved at de kom under grensen for minstebeløp for omsetningsfall.

I tillegg har de små aktørene ofte lite ressurser og lite erfaring med å søke slike ordninger, og mange hadde derfor utfordringer med å skrive gode søknader.

Enkelte grupper falt utenfor ordningene den første tiden. Ordningene ble derfor justert noe underveis. Dette gjaldt blant annet sesongbedrifter i kompensasjonsordningen for næringslivet. Bedrifter som har hoveddelen av inntjeningen i løpet av en kort periode, vil bli ekstra hardt rammet av nedstengningene om de skjer i nettopp denne perioden. Det ble derfor innført en egen beregningsmodell i ordningen for sesongbedrifter, og i tillegg ble vedlikeholdsordningen opprettet for å dekke noen av skjevhetene for sesongbedrifter. Ordningen var spesielt tilpasset alpinbransjen, men gjaldt også for fornyelsesinnretninger. Ifølge Nærings- og fiskeridepartementet slo den særlig uheldig ut for de omreisende tivoliene. Tivoliene utførte vedlikehold om vinteren og ikke i mars–april, som var de månedene man kunne søke om kompensasjon for.

For frivillighets- og idrettsordningen var det mange små lag og organisasjoner som ikke kunne søke om kompensasjon fordi inntektstapet måtte være minimum 25 000 kroner. Norges idrettsforbund påpeker også at det var utfordrende for både topp- og breddeklubber at ordningen ikke kompenserte for bortfall av medlemsinntekter, treningsavgifter og sponsorinntekter.

Det var også grupper som falt utenfor kulturordningen fordi det ikke ble gitt kompensasjon for andre typer inntekter enn billettinntekter. For eksempel dekket ikke ordningen tapte vederlag for rettighetshavere som følge av avlyste arrangementer.

1.2.2.2 Ordningene hadde noen skjevheter

Kompensasjonsordningen for næringslivet hadde noen skjevheter som gjorde at for eksempel selskaper som var organisert som konsern med datterselskaper, fikk høyere kompensasjon enn foretak som var organisert med avdelinger. Dette kan virke konkurransevridende.

Siden ordningene var innrettet ulikt, varierte størrelsen på kompensasjonen mellom dem. Tabell 2 viser blant annet gjennomsnittlig utbetaling per virksomhet i de ulike ordningene. Regelverkene førte i noen få tilfeller til at enkelte søkere kom spesielt gunstig ut. Blant annet viser Kulturrådet til urimelige utbetalinger, for eksempel høy kompensasjon til aktører som tok ut store utbytter i 2019. Kulturrådet etterlyser behovsprøving og sier at taket på 3,5 mill. kroner per søker, som ble innført for den tredje runden av ordningen, som gjaldt for oktober–desember, kanskje burde ha blitt innført tidligere.

Kulturordningen dekker en andel av tapte inntekter og gir mulighet for høyere kompensasjon enn kompensasjonsordningen for næringslivet, som dekker deler av de faste kostnadene. Nærings- og fiskerideparte-

mentet påpeker at «like bedrifter» får ulik kompensasjon avhengig av om de leverer tjenester til kultursektoren eller til privat sektor. De som leverer tjenester til kultursektoren, kunne i mange tilfeller søke på kom-

pensasjonsordningen under kultur og dermed få høyere støtte enn dem som leverer til det private markedet og måtte søke på den generelle ordningen.

Tabell 2 Gjennomsnittlig og største utbetaling per ordning

Ordning	Gjennomsnittlig utbetalt per virksomhet	Største enkeltutbetaling per søknad	Høyeste samlede tildeling til en virksomhet
Kompensasjonsordningen for næringslivet	156 000 kroner	49 mill. kroner	218 mill. kroner
Vedlikeholdsordningen	205 000 kroner	2,2 mill. kroner	2,2 mill. kroner
Frivillighets- og idrettsordningen	195 000 kroner	24 mill. kroner	27 mill. kroner
Kulturordningen	889 000 kroner	36 mill. kroner	62 mill. kroner
Medieordningen	694 000 kroner	11 mill. kroner	11 mill. kroner

Generelt ble det i alle ordningene utbetalt relativt lave beløp til flertallet av søkerne, mens et fåtall søkere mottok store beløp. Figur 4 i Riksrevisjonens dokument viser at åtte bedrifter mottok 17 pst. av den totale tildelingen i kompensasjonsordningen for næringslivet, og tilsvarende mottok ni organisasjoner 11 pst. av tildelingen for frivillighets- og idrettsordningen, mens fjorten virksomheter mottok 30 pst. av tildelingen i kulturordningen. Samtidig var det mange som mottok lave beløp: 14 606 bedrifter mottok samlet 3 pst. av tildelingen til kompensasjonsordningen for næringslivet, 1 465 organisasjoner mottok tilsvarende 2 pst. av tildelingen for frivillighets- og idrettsordningen, og 453 virksomheter mottok samlet 2,1 pst. av tildelingen til kulturordningen.

Det er naturlig at store virksomheter mottar en stor andel av kompensasjonen, men det kan likevel være grunn til å stille spørsmål ved at et såpass lavt antall virksomheter har mottatt en veldig stor andel av de samlede tildelingene. Samtidig kan mange små virksomheter ha falt utenfor, fordi flere av ordningene hadde en nedre beløpsgrense for støtten. Det er imidlertid vanskelig å vite hvor mange små aktører det gjelder, siden det ikke var mulig å legge inn en søknad dersom man ikke oppfylte kravene for ordningene.

1.2.3 FORVALTNINGEN ETABLERT I STOR GRAD KONTROLLMEKANISMER FOR KOMPENSASJONSORDNINGENE

Økonomiregelverket krever at statlige forvaltningsorganer har rutiner og systemer for å forebygge og avdekke misligheter og økonomisk kriminalitet. Stortingets føring om å få pengene ut raskt medførte at et viktig prinsipp i alle kompensasjonsordningene var å etablere etterkontroll basert på risiko og vesentlighet.

Riksrevisjonens vurdering er at alle tilskuddsforvalterne etablerte kontrollmekanismer for å avdekke mis-

bruk av kompensasjonsordningene. Dette ble gjennomført på litt ulike måter, blant annet som følge av ordningenes innretning, forvalternes kompetanse og ressurser og risikoen for misbruk av den enkelte ordningen. Forholdet mellom automatiske og manuelle kontroller varierte mellom ordningene. Alle tilskuddsforvalterne måtte balansere prinsippet om raske utbetalinger med en forsvarlig saksbehandling.

- I kompensasjonsordningen for næringslivet etablerte Skatteetaten omfattende kontrollmekanismer blant annet basert på interne datakilder og erfaringer fra skatteforvaltningen. Etterkontrollarbeidet ble igangsatt i 2020, og arbeidet fortsetter i 2021.
- Vedlikeholdsordningen forvaltet av Innovasjon Norge var liten og oversiktlig og hadde flere innbyggede kontroller, som gjorde at det ikke var behov for etterkontroll.
- I frivillighets- og idrettsordningen valgte Lotteri- og stiftelsestilsynet å gjøre flere kontroller enn de opprinnelig hadde planlagt før kompensasjonen ble utbetalt, siden det reduserte behovet for utstrakt etterkontroll og eventuelle krav om tilbakebetaling.
- I den første runden av kulturordningen var det få kontroller, men basert på risiko- og vesentlighetsvurderinger ble det gjort etterkontroller, som ble utført av eksterne revisorer. Kulturrådet gjorde grundigere kontroller av søknader på over 1 mill. kroner i andre runde, men færre kontroller av søknader med lavere beløp.
- Medietilsynet etablerte kontroller for medieordningen basert på registeroppslag og manuelle vurderinger.

Ordningene var i stor grad tillitsbaserte, det vil si at mye av informasjonen som lå til grunn for beregning av kompensasjon, var basert på egenerklæringer. Dette var en forutsetning for at midlene kunne betales ut raskt, men innebar også risiko for misbruk. Risikoen var mind-

re i de små ordningene, der søkermassen var oversiktlig og mange av søkerne var kjent for tilskuddsforvalterne.

Både forvaltningen og organisasjoner trekker fram offentliggjøringen av tildelinger som et viktig forebyggende tiltak for å redusere risikoen for misbruk og svindel.

Tilskuddsforvalterne har til nå avdekket relativt få saker som er direkte knyttet til svindel og misbruk. I mange saker hvor det er funnet feil, har årsaken vært misforståelser og feil utfylling av søknader.

1.2.3.1 Det ble gjort få kontroller på tvers av de koronarelaterte ordningene

Undersøkelsen viser at det ikke ble etablert et system for kontroller på tvers av alle koronarelaterte ordninger for å kontrollere at virksomheter ikke ble overkompensert. Skatteetaten gjør imidlertid enkelte vurderinger og analyser mot andre støtteordninger som en del av etterkontrollen og for å unngå overkompensasjon.

Det var ingen som fikk et formelt ansvar for kontroll på tvers av alle de koronarelaterte ordningene, og tilskuddsforvalterne oppgir at de i liten grad har hatt anledning til å gjøre slike kontroller.

Selv om Stortinget ikke har stilt konkrete krav om at det skal iverksettes kontroller på tvers av ordningene for å forhindre misbruk, er det Riksrevisjonens vurdering at kontroller på tvers av ordningene er et viktig virkemiddel for å redusere risikoen for misbruk av ordningene.

1.3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at departementene:

- identifiserer læringspunkter på departementsnivå og på tilskuddsforvalternivå basert på de koronarelaterte støttetiltakene
- utvikler en metodikk for krisehåndtering basert på erfaringer fra hvordan koronakrisen rammet og hvordan tiltakene virket
- utnytter departementssamarbeidet for å styrke samordning og kontroll på tvers av pågående og fremtidige krisetiltak

Gjennom revisjonen har flere læringspunkt fremkommet. I det videre arbeidet kan følgende innspill vurderes:

- Bidrag fra miljøer med sektorkunnskap og gode datagrunnlag er viktig i utformingen av tiltak.
- Kartlegge aktuelle tilskuddsforvaltere som har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å håndtere denne typen ordninger og erfaring med tekniske løsninger som kan tilpasses raskt.
- Vurdere kostnad og nytteverdi av smale ordninger opp mot brede generelle ordninger.

1.4 Departementets oppfølging

De tidligere statsrådene i Finansdepartementet, Kulturdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet er overordnet enige i Riksrevisjonens anbefalinger og læringspunkter og vil ta dem med i det videre arbeidet. Alle de tidligere statsrådene er også enige i at arbeidet med samordning og kontroll på tvers av departementene kan styrkes, og at erfaringene fra departementssamarbeidet vil legges til grunn for det videre arbeidet. Den tidligere finansministeren og den tidligere statsråden i Kulturdepartementet påpeker at gode kunnskapsgrunnlag har vært viktige ved utformingen av tiltak. Den tidligere finansministeren mener at det også har vært viktig for regjeringens løpende håndtering av pandemien og også vil være viktig for senere krisehåndtering.

Den tidligere finansministeren viser til at Riksrevisjonens konklusjon om kompensasjonsordningen for næringslivet samsvarer med departementets overordnede inntrykk. Departementet var kjent med skjevhetene i ordningene som Riksrevisjonen har påpekt, og disse har vært vurdert av departementet. Den tidligere statsråden påpeker at det ikke er mulig å lage en ordning som gir full likebehandling langs alle akser, og som samtidig er håndterbar å forvalte. Departementet har trukket lærdom fra samarbeid på tvers av departementene, innad i departementet, og med Skatteetaten. Den tidligere statsråden er enig i at erfaringene bør utnyttes på en systematisk måte, og vil vurdere nærmere om det bør utvikles en form for metodikk for krisehåndtering.

Den tidligere statsråden i Kulturdepartementet påpeker at det er vanskelig å utforme brede, generelle ordninger som ivaretar alle hensyn. Kulturdepartementet og berørte underliggende virksomheter har hatt en bratt læringskurve i arbeidet med koronatiltakene. De har høstet verdifulle erfaringer fra hvordan krisen har rammet og hvordan tiltakene har virket. Erfaringene vil være til stor nytte for framtidig krisehåndtering.

Den tidligere statsråden i Nærings- og fiskeridepartementet viser til at erfaringene som er gjort gjennom håndteringene av pandemien, gjør at departementet er vesentlig bedre rustet nå enn våren 2020 til raskt å etablere treffsikre kompensasjonsordninger. De har etablert flere systemer, modeller og infrastruktur som kan gjenbrukes.

1.5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere kommentarer.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Even Eriksen, Kari Henriksen og

Lubna Bobby Jaffery, fra Høyre, lederen Peter Frølich og Svein Harberg, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen, fra Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, fra Rødt, Seher Aydar, og fra Venstre, Grunde Almeland, viser til Dokument 3:10 (2020–2021) Riksrevisjonens undersøkelse av søknadsbaserte tilskudd i møte med virusutbruddet i 2020. Undersøkelsen har tre hovedfunn. Riksrevisjonen har funnet at kompensasjonsordningene i all hovedsak ble iverksatt raskt, og at virksomhetene som ble hardest rammet av nedstengningene, samlet sett fikk støtte fra ordningene. Riksrevisjonen har også konkludert med at forvaltningen i stor grad etablerte kontrollmekanismer for kompensasjonsordningene.

Komiteen viser til at utbruddet av covid-19 var alvorlig for liv og helse i Norge og medførte de strengeste og mest inngripende tiltakene i fredstid. Virusutbruddet satte Norge og andre land i en vanskelig situasjon som mangler sidestykke i moderne historie. Hendelsen hadde også stor påvirkning på norsk og internasjonal økonomi og reduserte all aktivitet i samfunnet betydelig. Da samfunnet stengte ned i mars, bidro permitteringer til en sterk økning i helt eller delvis ledige personer. Dette gjaldt spesielt næringene som fikk pålegg fra myndighetene om å stenge ned virksomheten, og særlig servicenæringer som reiseliv og restauranter samt idretts- og kulturarrangementer.

Komiteen viser til at den daværende regjeringen på bakgrunn av vedtak i Stortinget iverksatte en rekke tiltak for å sikre arbeidsplasser og bedrifter. Stortingets overordnede føringer var at tiltakene skulle være målrettede og midlertidige, at støtten skulle betales ut så raskt som mulig, og at det skulle følges opp med kontroller i etterkant. Komiteen er tilfreds med at Riksrevisjonen har undersøkt hvorvidt Stortingets vedtak og forutsetninger har blitt etterlevd i de fem søknadsbaserte ordningene, og funnet at dette i stor grad er tilfelle. Riksrevisjonens undersøkelse viser at koronastøtten raskt kom på plass da nedstengningen truet bedrifter og arbeidsplasser. De aller fleste søkerne fikk utbetalt støtte fort, men noen måtte vente uforholdsmessig lenge, og mange små aktører kan ha falt utenfor.

Støtteordningene kom raskt på plass

Komiteen merker seg det som positivt at Riksrevisjonen har vurdert iverksettelsen av ordningene som rask. Det gikk for de fleste av kompensasjonsordningene få uker fra Stortinget fattet vedtak til regelverket trådte i kraft. Det ble etablert fem støtteordninger: Kompensasjonsordningen for næringslivet, som ble forvaltet av Skatteetaten, vedlikeholdsordningen for virksomheter med lovpålagt sesongvedlikehold, som ble forvaltet av Innovasjon Norge, frivillighets- og idrettsordningen,

som ble forvaltet av Lotteri- og stiftelsestilsynet, kulturordningen, som ble forvaltet av Kulturrådet, og medieordningen, som ble forvaltet av Medietilsynet.

Komiteen merker seg også at utbetalingen tok lang tid for søkere til medieordningen og for søkere til den andre runden i kulturordningen. Dette hadde sammenheng med at Kulturrådet måtte vente på en utvidelse av rammen, samtidig som det ble stilt strengere krav til kontroll med utbetalinger over 1 mill. kroner. Departementet endret forskriften for medieordningen to ganger for å justere for uheldige utfall av regelverket for flere aktører. Det medførte en ventetid på et halvt år fra Stortinget anmodet regjeringen om å etablere ordningene til utbetalingene kunne begynne. Departementene hadde kontakt med bransje- og interesseorganisasjoner for å forstå bransjenes behov og få innspill. Komiteen merker seg at Riksrevisjonen påpeker at tidspresset bidro til mer uformelle prosesser og dialoger mellom departement, tilskuddsforvaltere og organisasjoner. Det var behov for å gjøre endringer og justeringer i ordningene underveis. Ingen visste ved pandemiens start hvor lenge den ville pågå, eller hva konsekvensene for helse og norsk økonomi ville bli. Komiteen viser til at det i Prop. 53 LS (2019–2020) av 13. mars 2020 fremgikk at det var stor usikkerhet knyttet til konsekvensene av virusutbruddet og hvor lenge økonomien ville bli påvirket. På dette tidspunktet så man for seg at norsk økonomi ville bli hardt rammet en kort periode. I ettertid vet vi at smitteverntiltakene skulle vare vesentlig lenger, og at det var andre bransjer som skulle vise seg å bli hardest rammet over tid, enn de som ble hardt rammet den første tiden. Utbetalingene under kompensasjonsordningen for næringslivet, vedlikeholds- og medieordningen ble langt lavere enn de første anslagene og bevilgningene tok høyde for.

Komiteen merker seg Riksrevisjonens vurdering om at tilskuddsforvalterne la til rette for rask saksbehandling, en målsetting var at mest mulig av saksbehandlingen skulle skje automatisk. Den mest effektive av ordningene var kompensasjonsordningen for næringslivet, der Skatteetaten behandlet og utbetalte 90 prosent av søknadene innen en uke. Her var saksbehandlingen nær helautomatisert. Søkerne opplevde det elektroniske søknadssystemet som enkelt og bra. Komiteen registrerer at tilskuddsforvalterne hadde ulike forutsetninger og tilnærminger til etableringen av ordningene de hadde ansvar for.

Støtteordningenes treffsikkerhet

Komiteen viser til Riksrevisjonens vurdering om at ordningene traff målgruppene i samsvar med formålene med bevilgningene. Samlet sett fikk virksomhetene som ble hardest rammet av nedstengningene, støtte fra ordningene.

Komiteen merker seg at Skatteetaten og bransjeorganisasjonene mener ordningene traff godt i form av å være målrettede og bidra til å unngå konkurs for levedyktige bedrifter. I kompensasjonsordningen for næringslivet ble det utbetalt 7 mrd. kroner fordelt på 34 300 foretak. Flest foretak søkte og fikk støtte de to første månedene etter nedstengningen i mars 2020.

Komiteen merker seg også at ordningene ikke favnet alle gruppene som hadde behov for støtte. Dette gjaldt spesielt små aktører som hadde inntektsbortfall som var mindre enn nedre grense i søknadskriteriene, noe som rammet mange små lag og organisasjoner innen frivillighet og idrett. Mindre aktører og aktører innen kultur hadde også mindre erfaring med å skrive gode søknader og søke støtte. Komiteen viser til at det ble gjort tilpasninger i ordningene underveis for å treffe målgruppene bedre, som for sesongbedriftene i kompensasjonsordningen for næringslivet. Riksrevisjonen peker også på at ordningene hadde noen skjevheter, både innenfor én og samme ordning og mellom ordningene. Kompensasjonsordningen for næringslivet hadde noen skjevheter som gjorde at selskap organisert som konsern med datterselskaper ble beregnet på en måte som var gunstigere enn foretak som var organisert med avdelinger. Interesseorganisasjonene har også påpekt at ordningen favoriserte foretak som leide, heller enn eide driftsmidlene sine. I tillegg var det slik at foretak som leverte tjenester til kultursektoren, kunne søke på kompensasjonsordningen under kultur og kunne få høyere støtte enn «like foretak» som leverer tjenester til privat sektor og måtte søke støtte fra den generelle ordningen. Slike skjevheter kan ha virket konkurransevridende. Det fremgår av daværende statsråd Jan Tore Sanners brev til Riksrevisjonen datert 7. mai 2021 at departementet har vært klar over skjevhetene i kompensasjonsordningen for næringslivet, og at disse er vurdert. Det har ikke vært mulig å lage en ordning uten skjevheter som er håndterbar å forvalte.

Komiteen viser til at den første runden av støtteordninger til idrett og frivillighet ikke møtte forventningene i sektoren. Lotteri- og stiftelsestilsynet mener ordningen kontinuerlig bedret treffsikkerheten, og flere svakheter i ordningen ble endret med tilbakevirkende kraft fra og med 12. mars. I ettertid er tilsynets oppfatning at sektoren ble hjulpet gjennom den akutte fasen, og at sektoren stort sett var fornøyd.

Komiteen viser til at Kulturrådet trekker frem det som oppleves som urimelige betalinger, som for eksempel høy kompensasjon til aktører som tok ut store utbytter i 2019. Komiteen merker seg at Kulturrådet etterlyser en bedre behovsprøving, og at taket på 3,5 mill. kroner per søker, slik det ble praktisert i ordningens tredje runde fra oktober til desember 2020, kanskje burde blitt innført tidligere. Kulturrådet trekker også frem at det var lettere for store og sterke aktører å få tilskudd,

og at det kan ha gitt en utilsiktet skjevhet som har medført at vi mistet noen viktige aktører på veien.

Komiteen merker seg samtidig at Kulturdepartementet viser til en rapport fra Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor som viser at det var godt samsvar mellom hva sektoren mistet av inntekt og det den fikk i kompensasjon. Rapporten avdekker ikke noen skjevheter knyttet til organisasjonsform eller geografi og bekrefter at ordningen var treffsikker.

Komiteen er klar over at det er for tidlig å gjennomføre en endelig evaluering av hvorvidt kompensasjonsordningen for næringslivet har oppfylt formålet med ordningen – å unngå at ellers levedyktige foretak går konkurs, og å bevare arbeidsplasser. Det er først når det foreligger data som beskriver foretakenes økonomiske utvikling under hele krisen og den påfølgende normaliseringen, at det vil være mulig å si hvor godt kompensasjonsordningen traff. Komiteen viser til at tidligere finansminister Jan Tore Sanner peker på at det trolig vil gjennomføres analyser som sammenligner tiltak i ulike land, og at kunnskapen vi kommer til å få, kan tilsi at vi tenker annerledes om økonomiske tiltak, skulle vi komme i en lignende situasjon igjen. Komiteen imøteser en endelig evaluering og mulig sammenligning med andre lands tiltak og støtter vurderingene om at erfaringene så langt bør utnyttes på en systematisk måte.

Kontrollmekanismer for å avdekke svindel og misbruk

Komiteen viser til at Stortinget ga føringer om at krisepakken skulle iverksettes for å sikre virkning raskt, og at kontrollen av søknadene i hovedsak skulle gjøres i etterkant. En svakhet ved kontrollen for å avdekke svindel og misbruk var at det ikke var etablert et system eller delegert et ansvar for å drive kontroll på tvers av støtteordningene.

Finansdepartementet har fulgt kontrollarbeidet av kompensasjonsordningen for næringslivet gjennom dialog med og jevnlig rapportering fra Skatteetaten. Komiteen viser til at daværende statsråd Jan Tore Sanner i sitt brev av 7. mai 2021 til Riksrevisjonen informerer om at det fortsatt pågår etterkontroller basert på løpende risikoanalyser og tips. Som en del av dette innhentes informasjon fra andre støtteordninger (kommunale og statlige) som kan påvirke tildelte tilskudd. Så langt indikerer gjennomgangen at det i liten grad kan sies å ha vært bevisste forsøk på juks og svindel.

Anbefalinger og læringspunkter

Komiteen merker seg Riksrevisjonens anbefalinger og læringspunkter og støtter disse.

Komiteen vil fremheve betydningen av at departementene samarbeider og trekker nyttig lærdom spesielt fra samarbeidet med Skatteetaten. Det fremstår som positivt at Skatteetaten har vært en viktig ressurs for de-

partementene. Komiteen ønsker spesielt å fremheve etatens erfaringer med å utvikle og forvalte komplekse systemer som forener IT-utvikling, forretningsutvikling og regelverksutvikling sett i sammenheng. Arbeidet med støtteordningene har gjort oss mer robuste enn før pandemien. Komiteen viser til at tidligere statsråd Iselin Nybø i sitt brev til Riksrevisjonen av 5. mai 2021 skriver at Brønnøysundregistrene har etablert en modell for helautomatisk søknadsbehandling som kan gjenbrukes, sikrer rask utbetaling og er justerbar for ulike situasjoner.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at det var nødvendig med en kompensasjonsordning for næringslivet i den akutte situasjonen som oppstod våren 2020. Samtidig har ordningen hatt negative konsekvenser, blant annet ved at selskaper som har mottatt støtte, har gått med overskudd og utbetalt utbytte.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt viser også til at ordningen var lite målrettet mot små og mellomstore bedrifter som har mindre anledning til å hente likviditet i markedet. Det var heller ikke et krav i ordningen til at bedrifter som mottok støtte, ikke kunne gjennomføre oppsigelser i støtteperioden.

Disse medlemmer viser videre til at finanskomiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt fremmet følgende forslag, jf. forslag 9 og 10 i Innst. 232 L (2019–2020):

«Stortinget ber regjeringen stille som vilkår at man gjennom en egenerklæring for mottak av kompensasjonsmidlene forplikter seg til ikke å ta ut utbytte for inntektsårene 2020 og 2021, med mindre utbytte benyttes til investeringer i egen virksomhet, tilskudd til samfunnsnyttige formål eller der hvor utbytte tas ut som ordinær lønn, det vil si ikke høyere enn gjennomsnitt for de siste to årene».

«Stortinget ber regjeringen stille som vilkår at man gjennom en egenerklæring for mottak av kompensasjonsmidlene forplikter seg til ikke å si opp noen ansatte i perioden man mottar kompensasjonsmidler.»

Disse medlemmer mener at et viktig læringspunkt er å utforme mer effektive og målrettede støtteordninger, ikke minst for å sikre en legitim og forsvarlig ressursbruk.

Komiteens medlem fra Rødt viser til Riksrevisjonens undersøkelse av søknadsbaserte tilskudd i møte med virusutbruddet i 2020, der det fremgår at ordningene ikke favnet alle grupper som hadde behov for støtte, og at noen av ordningene hadde skjevheter. Rapporten fastslår blant annet at flere av ordningene hadde kriterier som førte til at mange små aktører falt utenfor, for eksempel ved at de kom under grensen for minste-

beløp for omsetningsfall. I tillegg har de små aktørene ofte lite ressurser og lite erfaring med å søke slike ordninger, og mange hadde derfor utfordringer med å skrive gode søknader.

Dette medlem mener det er uakseptabelt at milliarder av kroner er delt ut gjennom ordninger som har beriket noen store eiere, mens andre grupper i samfunnet falt utenfor.

Dette medlem viser videre til at hensikten med den midlertidige kompensasjonsordningen for næringslivet har vært å sikre at ellers levedyktige bedrifter skulle komme gjennom krisen, slik at arbeidsplasser ble trygget og økonomien raskere kan hente seg inn igjen. Hensikten var derimot ikke at selskaper og eiere skulle berike seg ved å utnytte disse ordningene.

Dette medlem viser til Rødts representantforslag om å forhindre økt ulikhet etter koronapandemien og sikre en rettferdig fordeling av kriseregninga (Dokument 8:159 S (2020–2021)), som inneholdt en rekke forslag for å unngå misbruk av kriseordningene, unngå skjevfordeling av offentlige midler og hindre at pandemien og håndteringen av den skulle bidra til økte forskjeller. Dette medlem mener videre det er svært beklagelig at det på tross av gjentatte forslag fra Rødt og andre partier ikke har blitt innført begrensninger for utbytte, lederlønninger, bonuser mv. for selskaper som mottar koronakrisestøtte. Det har heller ikke blitt stilt krav til de store bankene og eiendomsselskapene som kunne sikret at de bidro på en meningsfull måte til dugnaden. Dette medlem mener mangel på slike begrensninger kan ha bidratt til noen av skjevhetene som påpekes i Riksrevisjonens undersøkelse.

Dette medlem understreker at det fortsatt er behov for nye tiltak for å sikre at de søknadsbaserte tilskuddsordningene i møte med virusutbruddet fungerer etter hensikten, og mener et minimum er at Riksrevisjonens anbefalinger, ikke minst anbefalingen om å styrke kontrollen på tvers av ordningene, blir fulgt opp.

Dette medlem forventer at den nye regjeringen sikrer at offentlige midler går til å redde arbeidsplasser framfor å berike noen få i forbindelse med forlengelse av kompensasjonsordningene.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre viser til at kompensasjonsordningene balanserte mange hensyn. Det var viktig at ordningene kom raskt på plass og tilrettela for effektive søknadsprosesser og utbetalinger. Kompensasjonsordningene hadde noen svakheter, som man var klar over. Det har vært ønsket at ingen selskaper skulle komme bedre ut med kompensasjon enn de normalt sett ville gjort uten. Disse medlemmer kan ikke se at begrensninger eller forbud på utbytte ville løst situasjonen med at noen selskap har tatt ut utbytter. At bedrifter tar ut utbytte, har vekst i lederlønninger og ut-

betaler bonuser ville ikke blitt forhindret, kun utsatt. Det ville således kun vært en regulering av tidspunktet for når uttakene ville kunne finne sted. Disse medlemmer vil også peke på at selv i et år med pandemier selskaper taper penger, så må eierne, hvis de er i formueskatteposisjon, betale formueskatt. For flere eiere er det helt nødvendig å ta ut utbytte for å betale formueskatten. Noen bedriftseiere kan også ha behov for å ta utbytte fra én bedrift for å dekke tap i en annen.

3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rå Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 3:10 (2020–2021) – Riksrevisjonens undersøkelse av søknadsbaserte tilskudd i møte med virusutbruddet i 2020 – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 11. januar 2022

Peter Frølich

leder og ordfører

