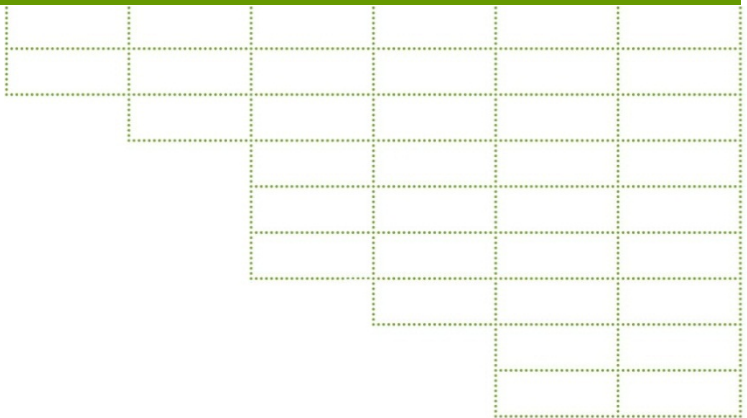




Når tilskuddsmottakere navngis i
budsjettproposisjonene

En kartlegging av departementenes bruk av adgangen til å avvike fra
normalprosedyren for tilskudsforvaltning



Innhold

1	Sammendrag	2
2	Innledning.....	6
2.1	Bakgrunn og formål	6
2.2	Metode og avgrensninger	7
2.3	Oppbygging av rapporten.....	10
3	Økonomiregelverkets krav og rammer til utforming og forvaltning av tilskudd	11
3.1	Om tilskudd	11
3.2	Utforming og forvaltning av tilskudd	12
4	Kriterier for systematisering og kategorisering av funn.....	16
4.1	I hvilke sammenhenger departementene øremerker tilskudd til navngitte mottakere i budsjettproposisjonene	16
4.2	På hvilken måte øremerkede tilskudd synliggjøres i budsjettproposisjonene	20
4.3	Omfanget av øremerking i budsjettproposisjonene	20
4.4	Begrensninger og utfordringer knyttet til datamaterialet	20
5	Presentasjon av funn.....	23
5.1	I hvilke sammenhenger departementene øremerker tilskudd til navngitte mottakere i budsjettproposisjonene	23
5.2	På hvilken måte øremerkede tilskudd synliggjøres i budsjettproposisjonene	33
5.3	Omfanget av øremerking i budsjettproposisjonene	36
5.4	Samlet omtale	39
6	Hovedfunn og refleksjoner.....	41
	Vedlegg.....	45

Rapporten er oppdatert 9. mai 2012 og omfatter nå også øremerkede tilskudd til navngitte mottakere i Kommunal- og regionaldepartementet. Oppdateringen endrer ikke hovedfunn eller refleksjoner gitt i rapporten av 23. april 2012.

1 Sammendrag

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) gjennomfører i 2011 og 2012 flere utviklingsprosjekter med tema god utforming og forvaltning av statlige tilskuddsordninger. Arbeidet skjer med utgangspunkt i DFØs ansvar for å forvalte Reglement for økonomistyring i staten (Reglementet) og tilhørende Bestemmelser om økonomistyring i staten (Bestemmelsene), samlet omtalt som Økonomiregelverket. Foreliggende rapport er en del av dette utviklingsarbeidet og omhandler tilskudd som øremerkes navngitte mottakere i budsjettproposisjonene. Øremerking til navngitte mottakere er omtalt i Bestemmelsene punkt 6.4 «Avvik fra normalprosedyren», mens normalprosedyren er omtalt i punkt 6.2 «Utarbeidelse av en tilskuddsordning» og punkt 6.3 «Tilskuddsforvaltning».

Tilskudd er en samlebetegnelse for overføringer fra staten (statsforvaltningen) til andre sektorer, dvs. til kommuneforvaltningen, husholdninger, foretak, ideelle organisasjoner og utlandet. Staten utbetaler årlig i størrelsesorden 180 mrd. kroner i tilskudd til mottakere utenfor offentlig forvaltning der staten ikke har instruksjonsmyndighet og derfor må stille alle krav og vilkår for tilskuddene i forkant. Dette spesielle kjennetegnet ved tilskudd som virkemiddel setter krav til både tildeling og oppfølging av at tildelte midler brukes som forutsatt og gir forventede effekter.

Hensikten med statlige tilskudd er å bidra til at prioriterte samfunns mål nås. Hvis målene med tilskuddene skal nås og tilskuddene skal gi effekter i tråd med intensjonene, er det avgjørende både at tilskuddsordningen er godt utformet og at tilskuddsforvaltningen er effektiv. Krav til utforming og forvaltning av statlige tilskudd er nærmere regulert i kapittel 6 i Bestemmelsene. Intensjonen bak disse kravene er å sikre effektiv og hensiktsmessig utforming og forvaltning av tilskudd, som igjen skal sikre effektiv bruk av statlige midler. Bestemmelsene definerer en normalprosedyre for utforming og forvaltning av tilskudd. Normalprosedyren innebærer blant annet at det utformes en tilskuddsordning med tilhørende regelverk og at tilskudd fordeles på søkere etter åpne søknadsprosesser og kjente tildelingskriterier. Bestemmelsene punkt 6.4.2a) regulerer tilfeller der departementene, i stedet for å følge normalprosedyren, kan foreslå å øremerke tilskudd til en eller flere *navngitte tilskuddsmottakere* i budsjettproposisjonen.

Siden øremerking av tilskudd til navngitte mottakere, i henhold til Økonomiregelverket, er definert som et avvik fra normalprosedyren, er det interessant å få et bedre innblikk i hvordan denne bestemmelsen praktiseres og hvilket omfang bruken av denne bestemmelsen har. Formålet med denne kartleggingen er å fremskaffe mer kunnskap om departementenes bruk av øremerking av tilskudd til navngitte mottakere slik dette fremkommer i budsjettproposisjonene for 2011. Kunnskap fra denne kartleggingen vil inngå som del av grunnlaget for DFØs arbeid med forvaltning og utvikling av Økonomiregelverket, samt arbeidet med utarbeidelse av veiledningsmaterieell på området.

Vi har valgt å konsentrere kartleggingen om følgende tre hovedproblemstillinger:

- 1) I hvilke sammenhenger departementene øremerker tilskudd til navngitte mottakere i budsjettproposisjonene
- 2) På hvilken måte øremerkede tilskudd synliggjøres i budsjettproposisjonene
- 3) Hvilket omfang departementenes øremerking av tilskudd har

Kartleggingen av departementenes bruk av øremerking etter Bestemmelsene punkt 6.4.2a) er en dokumentstudie foretatt ved gjennomlesing av samtlige budsjettproposisjoner for budsjettåret 2011. Kartleggingen er avgrenset til å omhandle tilskudd bevilget over postene 70–85, dvs. at overføringer til kommuneforvaltningen ikke er omfattet.

Funnene innenfor hver av de tre hovedproblemstillingene er systematisert og gruppert på følgende måte:

- Når det gjelder kartleggingen av i hvilke sammenhenger tilskudd øremerkes til navngitte mottakere (hovedproblemstilling 1), har vi valgt å gruppere funnene i tre hovedkategorier som blant annet gjenspeiler i hvilken grad det for leseren av budsjettproposisjonen fremstår som åpenbart at den eller de som gis øremerkede tilskudd, er innenfor en klart avgrenset gruppe av potensielle tilskuddsmottakere.
- Når det gjelder hvordan øremerkede tilskudd til navngitte mottakere synliggjøres i budsjettproposisjonen (hovedproblemstilling 2), har vi systematisert funnene ut fra i hvilken grad både beløp og navn er synliggjort, herunder i hvilken grad og på hvilken måte dette er synliggjort i tekstdelen eller i trykket vedlegg til proposisjonen.
- Når det gjelder omfang av bruk av øremerking av tilskudd til navngitte mottakere (hovedproblemstilling 3), har vi systematisert funnene ut fra omfang i form av beløpsmessige størrelser, antall øremerkede tilskuddsmottakere og antall poster der øremerking av tilskudd forekommer.

Den systematiseringen og kategoriseringen vi har valgt for hovedproblemstilling 1 er innrettet med sikte på å vise at det kan være ulike grader av klarhet med hensyn til hvem som inngår som potensiell tilskuddsmottaker, dvs. i hvilken grad det er åpenbart at den eller de som gis øremerkede tilskudd er innenfor en klart avgrenset gruppe av potensielle tilskuddsmottakere. Denne tilnæringsmåten er interessant fordi øremerking av tilskudd til navngitte mottakere, i henhold til Økonomiregelverket, er definert som et avvik fra normalprosedyren, som blant annet skal sikre best mulig grunnlag for å velge “riktig” tilskuddsmottaker basert på nødvendig oversikt over potensielle tilskuddsmottakere.

DFØ er klar over at det vil ligge prosesser og vurderinger til grunn for departementenes forslag om øremerking av tilskudd til navngitte mottakere, som ikke nødvendigvis fremgår av budsjettproposisjonene. Likeså er vi klar over at øremerkede tilskudd til navngitte mottakere i budsjettproposisjonene også kan reflektere tidligere års innstillinger fra fagkomiteer og stortingsvedtak. Disse to forholdene inngår ikke som del av denne kartleggingen, men kan være interessante å se nærmere på for å få ytterligere innsikt i hvordan den samlede bruken av tilskudd er innrettet. Dette innebærer at vi med bakgrunn i denne kartleggingen ikke har grunnlag for å ta stilling til om departementenes praksis i budsjettproposisjonene for 2011 er i tråd med eller avviker fra aktuelle momenter for god praksis som er beskrevet her. DFØs refleksjoner må ses i lys av disse forholdene.

Kartleggingen viser at muligheten for å øremerke tilskudd til navngitte mottakere brukes i stor utstrekning, og at samtlige departementer øremerker tilskudd. Det er til dels store variasjoner mellom departementene. Samlet viser kartleggingen at det er 156 poster der det øremerkes tilskudd. Kartleggingen viser videre at det øremerkes tilskudd til totalt 791 navngitte mottakere i budsjettproposisjonene. Samlet beløpsmessig omfang av øremerking utgjør vel 86 mrd. kroner, hvorav ca. 79 mrd. kroner er øremerket de regionale helseforetakene.

Når det gjelder i hvilke sammenhenger departementene øremerker tilskudd til navngitte mottakere (hovedproblemstilling 1), viser kartleggingen at halvparten av postene der det øremerkes tilskudd sorterer i kategori 1, der potensielle tilskuddsmottakere fremstår som åpenbart avgrenset. Den andre halvparten av postene sorterer i kategori 2 og 3, der gruppen av potensielle tilskuddsmottakere ikke er åpenbart avgrenset. Innenfor kategori 1 finner vi 291 av totalt 791 navngitte tilskuddsmottakere. Dette betyr at mer enn 60 prosent av øremerkede tilskuddsmottakere sorterer i kategori 2 og 3, dvs. i de to kategoriene der potensielle tilskuddsmottakere ikke er åpenbart avgrenset til de mottakere som er omtalt i budsjettproposisjonene. Beløpsmessig sett er kategori 1 den klart største, med et samlet beløpsmessig omfang i størrelsesorden 84 mrd. kroner. Dette innebærer at øremerkede tilskudd i kategori 2 og kategori 3 beløpsmessig representerer i størrelsesorden 2,5 mrd. kroner.

Det er store variasjoner med hensyn til i hvilke kategorier de ulike departementene har flest øremerkede poster og med hensyn til i hvilke kategorier departementene har flest navngitte tilskuddsmottakere. Kulturdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Kunnskapsdepartementet er de departementene med flest poster hvor tilskudd øremerkes. Kulturdepartementet og Kunnskapsdepartementet har også flest øremerkede tilskuddsmottakere sammenlignet med de øvrige departementene.

Når det gjelder på hvilken måte øremerkede tilskudd synliggjøres i budsjettproposisjonene (hovedproblemstilling 2), ser vi også her store variasjoner. For 2/3 av postene der det øremerkes tilskudd, synliggjøres øremerkingen gjennom omtale av navn på tilskuddsmottaker og tilhørende beløp i tekstdelen i budsjettproposisjonen. For de resterende postene synliggjøres kun navn på tilskuddsmottakere, men uten at spesifisert øremerket beløp til disse fremgår. I noen få tilfeller synliggjøres navn på tilskuddsmottakere og spesifisert øremerket beløp til disse i trykket vedlegg til budsjettproposisjonen.

Videre viser kartleggingen at det for mange poster i budsjettproposisjonene ikke fremgår hvordan ikke-øremerket del av bevilgningen skal disponeres i tilfeller der kun deler av bevilgningen på posten er øremerket. For flere poster der det gis øremerkede tilskudd til to eller flere navngitte tilskuddsmottakere, er det slik at fordelingen av bevilgningen mellom de navngitte tilskuddsmottakere ikke fremgår av postomtalen. For poster der øremerket beløp ikke er spesifisert, fremgår det i mange tilfeller ikke på hvilket grunnlag beløpet skal fastsettes.

I kartleggingen belyser vi også beløpsmessig omfang av øremerkede tilskudd til navngitte mottakere (hovedproblemstilling 3). Også her viser kartleggingen at det er store variasjoner mellom departementene. Størst beløpsmessig omfang av øremerkede tilskudd har Helse- og omsorgsdepartementet med ca. 79 mrd. kroner. Deretter følger Kulturdepartementet med ca. 4 mrd. kroner og Kunnskapsdepartementet med ca. 2 mrd. kroner. Alle disse 3 departementene har en rekke poster med øremerking av tilskudd som sorterer i kategori 1 i form av tilskudd til virksomheter utenfor staten som ivaretar nasjonale eller offentlige oppgaver. Størrelsen på øremerket beløp til den enkelte navngitte mottaker varierer også mellom departementene, og beløpet spenner fra noen tusen kroner opp til flere mrd. kroner.

I arbeidet med denne kartleggingen har DFØ gjort seg noen refleksjoner knyttet til funnene og aktuelle momenter for god praksis på området.

DFØ mener at uavhengig av om departementene ved utforming og forvaltning av tilskudd følger normalprosedyren eller benytter muligheten for avvik fra normalprosedyren gjennom bruk av øremerking til navngitte mottakere, er det ut fra hensynet til både kostnads- og formåls effektivitet viktig at departementene sikrer en effektiv bruk av statlige midler. Om det er god praksis å benytte muligheten for å øremerke tilskudd til navngitte mottakere¹ bør etter DFØs vurdering blant annet vurderes i lys av antall potensielle tilskuddsmottakere, den oversikt departementet har knyttet til aktuelle potensielle tilskuddsmottakere og nødvendigheten av å øremerke tilskudd for å ivareta måloppnåelse, herunder kontinuitet. Generelt er det viktig, både for ivaretagelsen av Bevilgningsreglementets krav og for legitimiteten til tilskudd som virkemiddel, at begrunnelsen for bevilgningen, herunder øremerkede tilskudd, synliggjøres.

På samme måte som for andre tilskudd er det, også ved øremerking av tilskudd, viktig å sikre gode prosesser som ivaretar hensynet til at bevilgningen fordeles på aktuelle tilskuddsmottakere i samsvar med intensjonen med bevilgningen. For øremerking av tilskudd til navngitte tilskuddsmottakere som beskrevet i kategori 1, vil gruppen av potensielle tilskuddsmottakere som hovedregel være klart avgrenset slik at unntak fra normalprosedyren synes å underbygge hensynet til effektiv tilskuddsforvaltning. I tilfeller der departementene øremerker tilskudd til navngitte mottakere som beskrevet i kategori 2 og 3, er det etter DFØs vurdering viktig at departementene har gode prosesser i forkant av utarbeidelsen av budsjettproposisjonen, slik at man sikrer at tilskuddet gis til "riktig" mottaker i betydningen den eller de som bidrar best til at målene med tilskuddet kan nås.

Med det omfanget øremerking av tilskudd til navngitte mottakere har, mener DFØ det vil være nyttig at departementene i sitt utviklingsarbeid vurderer egen praksis opp mot de funn og refleksjoner som gis i kartleggingen. Med bakgrunn i de utfordringer kartleggingen viser, når det gjelder å få oversikt over øremerkede tilskudd basert på informasjon som gis i budsjettproposisjonene, mener DFØ det kan være grunn til å arbeide videre med utformingen av tekstene i budsjettproposisjonene slik at budsjettforslagene blir klarere.

Økt kunnskap om hvordan Økonomiregelverkets bestemmelse punkt 6.4.2a) om øremerking av tilskudd til navngitte mottakere praktiseres i budsjettproposisjonene utgjør et viktig grunnlag for DFØs videre arbeid med å forvalte og videreutvikle Økonomiregelverket, herunder arbeidet med å tydeliggjøre hva som er god praksis også på dette området. Vi håper også at kartleggingen kan danne et nyttig grunnlag for departementenes videre arbeid på tilskuddsområdet.

¹ Jf. Bestemmelsene punkt 6.4.2a)

2 Innledning

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) gjennomfører i 2011 og 2012 flere utviklingsprosjekter med tema god utforming og forvaltning av statlige tilskudd. Arbeidet skjer med utgangspunkt i DFØs ansvar for å forvalte Reglement for økonomistyring i staten (Reglementet) og tilhørende Bestemmelser om økonomistyring i staten (Bestemmelsene), heretter samlet omtalt som Økonomiregelverket. Foreliggende rapport er en del av dette utviklingsarbeidet og omhandler tilskudd som øremerkes navngitte mottakere i budsjettproposisjonen. Øremerking til navngitte mottakere er omtalt i Bestemmelsene punkt 6.4 «Avvik fra normalprosedyren», mens normalprosedyren er omtalt i punkt 6.2 «Utarbeidelse av en tilskuddsordning» og punkt 6.3 «Tilskuddsforvaltning».

Formålet med Økonomiregelverkets bestemmelser om etablering og forvaltning av statlige tilskudd er å sikre effektiv og hensiktsmessig utforming og oppfølging av tilskudd. Økonomiregelverket definerer derfor en normalprosedyre for utforming og forvaltning av tilskudd. Normalprosedyren innebærer blant annet at det utformes en tilskuddsordning med tilhørende regelverk og at tilskudd fordeles på søkere etter åpne søknadsprosesser og kjente tildelingskriterier. Dette bidrar til å ivareta det ulovfestede forvaltningsrettslige likhetsprinsippet, og bidrar også til å sikre transparens og legitimitet i bruken av statlige midler.

I henhold til Økonomiregelverket kan det avvikes fra normalprosedyren ved at tilskuddsmottaker er navngitt i selve bevilgningsvedtaket eller er omtalt i budsjettproposisjonen på en slik måte at tilskuddsbevilgningen må anses øremerket for vedkommende² (heretter omtalt som navngitte mottakere). Dette innebærer at tilskuddsmottaker fremgår som en forutsetning ved Stortingets vedtak på den aktuelle utgiftsposten. Ettersom muligheten for å øremerke tilskudd til navngitte mottakere er definert som et avvik fra normalprosedyren, er det interessant å få et innblikk i hvordan denne bestemmelsen benyttes, herunder i hvilke sammenhenger departementene øremerker tilskudd til navngitte mottakere i budsjettproposisjonene, på hvilken måte øremerkede tilskudd synliggjøres i budsjettproposisjonene samt hvilket omfang departementenes øremerking har.

2.1 Bakgrunn og formål

Hensikten med statlige tilskudd er å bidra til at prioriterte samfunns mål nås. Hvis målene med tilskuddene skal nås og tilskuddene skal gi effekter i tråd med intensjonene, er det avgjørende både at tilskuddsordningen er godt utformet og at tilskuddsforvaltningen er effektiv. Økonomiregelverket stiller derfor krav til at departementet skal utforme hovedelementene i en tilskuddsordning, dvs. mål, kriterier for måloppnåelse, tildelingskriterier, oppfølging og kontroll og evaluering, og presentere disse for Stortinget. Departementet skal også fastsette bestemmelser som regulerer hovedelementene i et regelverk for ordningen. Videre stiller Økonomiregelverket krav til tilskuddsforvaltningen blant annet gjennom å definere og beskrive de ulike prosessene som skal inngå. Disse prosessene omfatter kunngjøring og informasjon til potensielle tilskuddsmottakere, søknadsbehandling, innhenting og vurdering av informasjon om måloppnåelse/rapportering samt oppfølging og kontroll. Hensikten med

² Bestemmelsene punkt 6.4.2a)

normalprosedyren er å tilrettelegge for at tilskudd tildeles de som er best egnet til å bidra til måloppnåelse for tilskuddsordningen og tilrettelegge for en effektiv kontroll og oppfølging av tilskuddene. Økonomiregelverkets krav på tilskuddsområdet er omtalt i Bestemmelsene kapittel 6.

Normalprosedyren for utforming og forvaltning av tilskuddsordninger er fastsatt for en situasjon der en tilskuddsbevilgning skal fordeles på en rekke søkere. Bestemmelsene punkt 6.4.2 “Andre avvik fra normalprosedyren” åpner for at departementet i noen tilfeller kan avvike fra normalprosedyren. Bestemmelsene punkt 6.4.2 a) regulerer tilfeller der departementet i stedet for å følge normalprosedyren kan foreslå å øremerke tilskudd til en eller flere *navngitte tilskuddsmottakere* i budsjettproposisjonen. Dette alternativet innebærer at tildelingen av tilskudd til bestemte mottakere fremgår som en forutsetning ved Stortingets vedtak på den aktuelle utgiftsposten. Tildelingen til bestemte mottakere kan på denne måten sies å være fastlagt som ledd i budsjettbehandlingen.

Departementene må vurdere i hvilke tilfeller det kan være hensiktsmessig å avvike fra normalprosedyren gjennom øremerking av tilskudd til navngitte mottakere, ut fra hensynet til effektiv og hensiktsmessig utforming og forvaltning av tilskudd.

Siden øremerking av tilskudd til navngitte mottakere, i henhold til Økonomiregelverket, er definert som et avvik fra det som omtales som normalprosedyren, er det interessant å få et bedre innblikk i hvordan denne bestemmelsen i Økonomiregelverket praktiseres og hvilket omfang bruken av denne bestemmelsen har. Formålet med denne kartleggingen er derfor å fremskaffe mer kunnskap om departementenes bruk av øremerking av tilskudd til navngitte mottakere slik dette fremkommer i budsjettproposisjonene for 2011. Med dette som utgangspunkt har vi valgt å konsentrere kartleggingen om følgende tre hovedproblemstillinger:

- 1) I hvilke sammenhenger departementene øremerker tilskudd til navngitte mottakere i budsjettproposisjonene
- 2) På hvilken måte øremerkede tilskudd synliggjøres i budsjettproposisjonene
- 3) Hvilket omfang departementenes øremerking av tilskudd har

Kunnskap fra denne kartleggingen vil inngå som del av grunnlaget for DFØs arbeid med forvaltning og utvikling av Økonomiregelverket, samt arbeidet med utarbeidelse av veiledningsmaterieell på området.

2.2 Metode og avgrensninger

Kartleggingen er avgrenset til å omfatte øremerking av tilskudd til navngitte mottakere etter Bestemmelsene punkt 6.4.2 a). Her heter det at

“Når tilskuddsmottakere 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. 6.2.1.1c, krav om å formulere tildelingskriterier, herunder beregningsregler
- pkt. 6.2.1.2, krav om utforming av regelverk
- pkt. 6.3.2, krav om kunngjøring”

I forbindelse med arbeidet med denne kartleggingen, har vi erfart at departementene i noen tilfeller også navngir tilskuddsmottakere i forbindelse med bruk av Bestemmelsene punkt 6.4.2c), som er et annet punkt i Bestemmelsene punkt 6.4.2 “Andre avvik fra normalprosedyren”, jf. nedenfor:

“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.”

I tilfeller der departementene i budsjettproposisjonen har navngitt tilskuddsmottakere med grunnlag i forhold som omtales i punkt 6.4.2c), har vi i denne kartleggingen ikke inkludert dette som øremerking av tilskudd til navngitte mottakere. Dette fordi vi i kartleggingen har konsentrert oss om øremerking av tilskudd til navngitte mottakere slik dette er beskrevet i Bestemmelsene punkt 6.4.2a).

Bruken av Bestemmelsene punkt 6.4.2a) benevnes i denne rapporten som *øremerking av tilskudd til navngitte tilskuddsmottakere*, ettersom bruken av avviksbestemmelsen innebærer at tilskudd bevilges til navngitte mottakere eller at det av omtalen i budsjettproposisjonen fremgår på annen måte hvem tilskuddet er ment for. Begrepet ”øremerking” benyttes også i sammenheng med overføringer til kommunene, der en skiller mellom rammetilskudd og øremerkede tilskudd. I denne kartleggingen brukes begrepet øremerking slik dette er omtalt i Bestemmelsene punkt 6.4.2a), og øremerkede tilskudd til kommunene inngår således ikke som del av denne kartleggingen.

Kartleggingen av bruken av Bestemmelsene punkt 6.4.2a) er en dokumentstudie foretatt ved gjennomlesing av departementenes budsjettproposisjoner for budsjettåret 2011. Gjennomgangen er konsentrert til kapitler med poster i postgruppen 70–85, dvs. postene som etter Finansdepartementets rundskriv R-101 Statens kontoplan skal benyttes ved bevilgninger til tilskudd.

Vi har i denne dokumentstudien ikke sett på innstillinger fra fagkomiteene til Stortinget eller Stortingets budsjettvedtak. Siden øremerking av tilskudd til navngitte mottakere også kan skje på initiativ fra Stortinget, eksempelvis gjennom fagkomiteenes innstillinger, vil tilskudd som øremerkes i budsjettproposisjonene kunne reflektere slike initiativ fra tidligere år. I denne kartleggingen har vi ikke hatt grunnlag for å gå nærmere inn på denne problemstillingen, og vi har derfor ikke grunnlag for å si noe om hvilket omfang dette har sett i forhold til samlet øremerking av tilskudd innenfor de respektive departementer. Vi har heller ikke sett på departementenes prosesser i forkant av utarbeidelsen av budsjettproposisjonene. Våre refleksjoner knyttet til departementenes øremerking av tilskudd i budsjettproposisjonene må ses i lys av dette.

Innhenting av informasjon utover det som står i budsjettproposisjonene er begrenset til enkelte søk på internett for å lese stortingsmeldinger eller tidligere budsjettproposisjoner der det i kapittel- eller postomtale henvises til slike. Det er også gjort enkelte søk på internett for å finne ytterligere informasjon som kan beskrive en tilskuddsmottaker (f.eks. informasjon om organisasjonsform, rolle etc.). Kartleggingens avgrensninger er i tråd med formålet som er å få større innsikt i hvordan Bestemmelsene punkt 6.4.2a) praktiseres og synliggjøres gjennom departementenes budsjettproposisjoner.

Funnene innenfor hver av de tre hovedproblemstillingene er systematisert og gruppert på følgende måte:

- Når det gjelder kartleggingen av i hvilke sammenhenger tilskudd øremerkes til navngitte mottakere, har vi valgt å gruppere funnene i tre hovedkategorier som blant annet gjenspeiler i hvilken grad det for leseren av budsjettproposisjonene fremstår som åpenbart at den eller de som gis øremerkede tilskudd, er innenfor en klart avgrenset gruppe av potensielle tilskuddsmottakere.
- Når det gjelder hvordan øremerkede tilskudd til navngitte mottakere synliggjøres i budsjettproposisjonene, har vi systematisert funnene ut fra i hvilken grad både beløp og navn er synliggjort, herunder i hvilken grad og på hvilken måte dette er synliggjort i tekstdelen eller i trykket vedlegg til proposisjonen.
- Når det gjelder omfang av bruk av øremerking av tilskudd til navngitte mottakere, har vi systematisert funnene ut fra omfang i form av beløpsmessige størrelser, antall øremerkede tilskuddsmottakere og antall poster der øremerking av tilskudd forekommer.

Den systematiseringen og kategoriseringen vi har valgt for hovedproblemstilling 1 er innrettet med sikte på å vise at det kan være ulike grader av klarhet med hensyn til hvem som inngår som potensiell tilskuddsmottaker, dvs. i hvilken grad det er åpenbart at den eller de som gis øremerkede tilskudd er innenfor en klart avgrenset gruppe av potensielle tilskuddsmottakere. En slik tilnæringsmåte er interessant fordi øremerking av tilskudd til navngitte mottakere, i henhold til Økonomiregelverket, er definert som et avvik fra normalprosedyren, som blant annet skal sikre best mulig grunnlag for å velge “riktig” tilskuddsmottaker basert på åpne søknadsprosesser og fastsatte tildelingskriterier.

Kartleggingen har ikke hatt som formål å vurdere eller ta stilling til om departementenes bruk av bestemmelsen om å navngi øremerkede tilskuddsmottakere³ i budsjettproposisjonene er i tråd med Økonomiregelverket og dets intensjon. Dette ville heller ikke vært mulig med den metoden som er valgt, blant annet siden vi har avgrenset dette til en dokumentstudie av departementenes budsjettproposisjoner.

Underveis i arbeidet er foreløpige resultater av kartleggingen, i form av oversikter over øremerkede tilskudd for det enkelte departement og DFØs forslag til kategorisering av øremerkede tilskudd innenfor hovedkategorier som omtalt ovenfor, sendt samtlige departementer for eventuelle synspunkter. Vi har mottatt tilbakemelding fra 14 departementer.

Tilbakemeldingene ga nyttige innspill til DFØs arbeid med hvordan øremerkede tilskudd kan kategoriseres generelt sett, og er fulgt opp gjennom justeringer og konkretiseringer i forhold til det utsendte forslaget. DFØ har vurdert innspillene opp mot den informasjon som er gitt i budsjettproposisjonene, og har tatt forslag til følge i de tilfeller hvor vi har hatt tilstrekkelig grunnlag til å gjøre en ny vurdering. I andre tilfeller har DFØ opprettholdt sin vurdering. I denne sammenheng understrekes det at siden kartleggingen er en ren dokumentstudie basert på informasjon gitt i budsjettproposisjonene, vil det være tilfeller der departementene med bakgrunn i sin innsikt på området har annen informasjon i tillegg til den som fremkommer i proposisjonene. En fullstendig oversikt over DFØs forslag til kategorisering av tilskudd innenfor hvert departement følger som vedlegg til denne rapporten. DFØ står ansvarlig for kategoriseringene og vurderingene i denne rapporten.

³ Jf. Bestemmelsene punkt 6.4.2a)

2.3 Oppbygging av rapporten

I kapittel 1 gir vi et sammendrag av kartleggingen og noen refleksjoner knyttet til funnene.

I kapittel 2 beskriver vi bakgrunnen og formålet med denne kartleggingen, samt redegjør for overordnet metodisk tilnærming og avgrensninger for kartleggingen.

Kapittel 3 omhandler Økonomiregelverkets krav til og rammer for utforming og forvaltning av tilskudd.

I kapittel 4 presenterer vi kriterier for systematisering og kategorisering av funn innenfor hver av de tre hovedproblemstillingene som kartleggingen belyser, henholdsvis 1) i hvilke sammenhenger departementene øremerker tilskudd til navngitte mottakere i budsjettproposisjonene, 2) på hvilken måte øremerkede tilskudd synliggjøres i budsjettproposisjonene og 3) hvilket omfang departementenes øremerking av tilskudd har. Videre gir vi en nærmere omtale av begrensninger og utfordringer knyttet til dette arbeidet.

I kapittel 5 presenterer vi funnene som er gjort innenfor de tre hovedproblemstillingene. Det gis eksempler som konkretiserer de kategorier som er valgt for å belyse problemstillingene. Hovedvekten er på problemstilling 1, som er den som anses mest kompleks. Enkelte likheter og ulikheter mellom departementene omtales. Til slutt i kapittel 5 gir vi en samlet omtale av de viktigste funnene

I kapittel 6 presenterer vi hovedfunnene i kartleggingen, DFØs refleksjoner knyttet til disse og aktuelle momenter for god praksis på området.

3 Økonomiregelverkets krav og rammer til utforming og forvaltning av tilskudd

I dette kapitlet redegjør vi innledningsvis kort for hva tilskudd er, på hvilke poster i statsbudsjettet tilskuddsmidler bevilges og hvilket omfang tilskudd har målt som andel av statsbudsjettets utgiftsside. Etter dette presenterer vi kravene til utforming og forvaltning av tilskudd slik det fremkommer i Økonomiregelverket.

3.1 Om tilskudd

Tilskudd er en samlebetegnelse for overføringer fra staten (statsforvaltningen) til andre sektorer, dvs. til kommuneforvaltningen, husholdninger, foretak, ideelle organisasjoner og utlandet. Tilskuddsbevilgninger over statsbudsjettet skal gå til utbetalinger som ikke gjelder anskaffelser til statsforvaltningen, og som heller ikke er knyttet til betaling av renter, lån eller tilsvarende. 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. Et tilskudd er et virkemiddel som skal bidra til å nå et mål. I henhold til Finansdepartementets rundskriv R-101 Statens kontoplan skal det for slike overføringer til andre (enn til såkalte andre statsregnskap), benyttes følgende grupper av poster i statsbudsjettet og statsregnskapet:

- a. 60–69 ved overføringer til kommuneforvaltningen
- b. 70–85 ved andre overføringer (tilskudd)

Statlige tilskudd finansieres normalt direkte over statsbudsjettet ved årlige bevilgninger. Tilskudd kan også være finansiert via statlige fond, der midler settes av til bestemte formål med anvendelse utover ett budsjettår.

I noen sammenhenger betegnes også overføringer internt i staten som tilskudd, dvs. overføringer mellom ulike regnskaper, over såkalte 50-poster i statsbudsjettet. Dette er imidlertid ikke i tråd med begrepsbruken i Økonomiregelverket og i den foreliggende rapporten. Det er først dersom og på det tidspunktet midler betales ut fra staten til mottakere utenfor staten, at de kan regnes som tilskudd.

Denne rapporten omhandler en kartlegging av tilskudd bevilget over postene 70–85, dvs. at overføringer til kommuneforvaltningen ikke er omfattet. Avgrensningen til postene 70–85 innebærer også at tilskudd finansiert ved bevilgning over en 50-post, ikke er omfattet. Dette gjelder tilskudd som utbetales av en nettobudsjettet statlig virksomhet eller via et statlig fond, jf. omtalen ovenfor.

DFØs rapport “Statlige tilskudd – beløpsmessige oversikter for 2008”⁴ viser at det i 2008 ble utbetalt vel 562 mrd. kroner i tilskudd over statsbudsjettet (i postgruppene 60 til 85). Av totale tilskuddsutbetalinger gikk knapt 115 mrd. kroner til kommuner og fylkeskommuner (inkl. rammetilskudd), om lag 265 mrd. kroner til husholdninger i form av stønader og om lag 183

⁴ DFØ, Rapport 2/2010: Statlige tilskudd – beløpsmessige oversikter for 2008

mrdr. kroner til øvrige mottakergrupper, dvs. til foretak, organisasjoner og stiftelser innenlands og til mottakere utenlands.

Dette betyr at staten årlig utbetaler i størrelsesorden 180 mrd. kroner i *tilskudd* til mottakere utenfor offentlig forvaltning. Staten har ikke instruksjonsmyndighet overfor disse mottakerne, og derfor må alle krav og vilkår for tilskuddene stilles i forkant. Dette spesielle kjennetegnet ved tilskudd som virkemiddel setter strenge krav til både tildeling og oppfølging av at tildelte midler brukes som forutsatt og gir forventede effekter. Økonomiregelverkets krav knyttet til utforming og forvaltning av tilskudd må ses i lys av dette.

3.2 Utforming og forvaltning av tilskudd

Hensynet til å sikre formåls- og kostnadseffektivitet knyttet til bruken av alle statlige midler, herunder tilskudd, følger av Reglementet for økonomistyring i staten § 1 som sier følgende:

”Reglement for økonomistyring har som formål å sikre at:

- a) statlige midler brukes og inntekter oppnås i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger*
- b) fastsatte mål og resultatkrav oppnås*
- c) statlige midler brukes effektivt*
- d) statens materielle verdier forvaltes på en forsvarlig måte”*

Krav til utforming og forvaltning av statlige tilskudd er nærmere regulert i kapittel 6 i Bestemmelsene. Dette kapitlet inneholder krav til og rammer for etablering og forvaltning av tilskudd. Intensjonen bak disse kravene er å sikre effektiv og hensiktsmessig utforming og forvaltning av tilskudd, som igjen skal sikre effektiv bruk av statlige midler.

Tabell 1 nedenfor gir en oversikt over sentrale krav Økonomiregelverket setter for utforming og forvaltning av tilskudd.

Tabell 1 Oversikt over krav i Økonomiregelverket til utforming og forvaltning av tilskudd

Krav	Omfatter i hovedtrekk
Utforming	
Mål og målgruppe for ordningen	Det skal tydeliggjøres hva staten ønsker å oppnå med tilskuddsordningen. Hvilken målgruppe en tar sikte på å nå, skal fremgå.
Kriterier for måloppnåelse	Krav til opplysninger som skal innhentes fra tilskuddsmottaker eller andre for å belyse måloppnåelsen
Tildelingskriterier, herunder beregningsregler	Kriterier som avgrenser hvem som omfattes av ordningen og gir grunnlag for å fastsette tilskuddsbeløp til den enkelte. Kriteriene kan være objektive eller skjønnsmessige
Oppfølging og kontroll	Kontroll med opplysninger som legges til grunn for tildeling og som inngår i etterfølgende rapportering
Evaluerings	Skal gjennomføres, men tidspunkt og omfang avhenger av tilskuddsordningen
Regelverk for ordningen	Det skal foreligge et regelverk som inneholder bestemmelser som regulerer kravene nevnt ovenfor (hovedelementene i ordningen). Det skilles mellom <ul style="list-style-type: none"> - regelverk som gjelder overfor mottaker, som for eksempel betingelser for å få tilskudd og klageadgang - regelverk som gjelder selve forvaltningen og administreringen av ordningen Regelverket fastsettes av departementet, men fastsettelse av nærmere regler om forvaltningen kan delegeres
Presentasjon for Stortinget	Hovedelementene ⁵ skal presenteres overfor Stortinget ved forslag om ny ordning og skal også vurderes og presenteres med jevne mellomrom. Ved forslag om ny bevilgning kan det vises til premisene for tidligere bevilgningsvedtak. Departementet skal rapportere i budsjettproposisjonen om resultater som er oppnådd i forhold til fastsatte mål.
Etablering av forvaltningsorganisasjon	Departementet skal vurdere hvem som skal ivareta forvaltningen av ordningen. Forvaltningsansvaret kan deles på flere virksomheter/forvaltere, dersom det er hensiktsmessig
Tilskuddsforvaltning	
Tilskuddsforvaltning	Inneholder bestemmelser om: <ul style="list-style-type: none"> - kunngjøring - søknadsbehandling hos forvalter, herunder tildeling og fastsettelse av beløp - tilskuddsbrev med tilsagn om støtte - registrering av tilsagn og utbetaling - informasjon om måloppnåelse - rapportering til departementet - oppfølging og kontroll <ul style="list-style-type: none"> o intern kontroll hos forvalter o kontroll av informasjon fra tilskuddsmottaker - revisorattestasjon

Tabell 1 omhandler normalprosedyren for utforming og forvaltning av tilskuddsordninger. Gjennom å tydeliggjøre krav til å fastsette hovedelementer og belyse sammenhengen mellom dem, samt tydeliggjøre og sette krav til

⁵ Hovedelementer i en tilskuddsordning jf. Bestemmelsene punkt 6.2.1.1: Mål, kriterier for måloppnåelse, tildelingskriterier, oppfølging og kontroll, evaluering.

tilskuddsforvaltningsprosessen, vil normalprosedyren bidra til å sikre transparens og klarhet både om hvilke resultater som tilsiktes oppnådd og hvordan tilskuddsmidlene skal fordeles og følges opp⁶. Hensikten er å sikre effektiv bruk av statens midler, herunder både formåls- og kostnadseffektivitet.

På bakgrunn av Økonomiregelverkets krav på tilskuddsområdet, har DFØ utledet tre delmål⁷ som tilskuddsforvaltningen må ivareta:

1. Sikre at tilskuddet når frem til de “riktige” tilskuddsmottakerne
 - Med dette menes at det er avgjørende at tilskuddsforvaltningen og tildelingsprosessen legges opp på en slik måte at departementet eller tilskuddsforvalter er i stand til å velge ut den eller de tilskuddsmottakerne som anses best egnet til å bidra til å oppfylle de mål som er satt for tilskuddet. I beslutningen om hvem som er de best egnede tilskuddsmottakerne, må departementet ha nødvendig innsikt i og oversikt over potensielle tilskuddsmottakere og/eller sørge for at disse blir kjent med muligheten for å søke tilskudd, slik at man har mulighet for å gjøre en riktig utvelgelse.
2. Sikre at tilskuddsmottakere tildeles og mottar tilskuddsbeløp i samsvar med intensjoner og tildelingskriterier
 - Med dette menes at det er etablert rutiner og prosesser som bidrar til å sikre at tilskuddsbeløpet fastsettes på riktig grunnlag, etter kriterier som er tydelige og kjente blant potensielle tilskuddsmottakere og at beløpet utbetales korrekt til korrekt mottaker. Tildelingskriterier kan være basert på kvantifiserbare kriterier og/eller skjønnsmessige kriterier. Det er viktig at kriteriene er åpne og kjente slik at de kan etterprøves, og slik at potensielle tilskuddsmottakere har grunnlag for å vurdere hvorvidt det er relevant å søke tilskudd.
3. Sikre at tilskuddsmottaker anvender midlene slik de er ment og i samsvar med formålet
 - Med dette menes at det er etablert rutiner og prosesser for innhenting av informasjon om anvendelse og måloppnåelse for tilskuddet. Videre at innhentet informasjon er egnet som grunnlag for å vurdere om anvendelsen av tilskuddet er i tråd med vilkårene for og målet med tilskuddet.

Øremerking av tilskudd til navngitte mottakere vil, som beskrevet i kapittel 2, innebære et unntak fra det som er hovedregler (normalprosedyre) for utforming og forvaltning av statlige tilskudd. Når tilskudd øremerkes navngitte mottakere, vil det ikke være hensiktsmessig å kreve at det skal formuleres tildelingskriterier, regelverk og foretas kunngjøring, siden prosessen for øremerking innebærer at tildelingen av tilskuddet fastlegges gjennom budsjettprosessen i statsforvaltningen og Stortingets budsjettvedtak. Dette innebærer at når

⁶ Jf. også Bevilgningsreglementets § 9 “Redegjørelse for bevilgningsforslagene” og § 10 “Disponering av gitte bevilgninger”.

⁷ SSØ (2007): Veileder: Evaluering av statlige tilskuddsordninger.

tilskudd øremerkes i budsjettproposisjonen, vil tilskuddsforvalters⁸ ansvar for delmål 1 og delmål 2 begrenses til det å gjennomføre Stortingets vedtak, dvs. betale ut riktig tilskuddsbeløp til de tilskuddsmottakerne som ligger inne i Stortingets vedtak og forutsetninger.

Når tilskudd øremerkes i budsjettproposisjonen og fremgår som forutsetning ved Stortingets vedtak, vil det imidlertid være viktig at departementets rutiner og prosesser *forut* for dette er innrettet på en slik måte at Økonomiregelverkets intensjon knyttet til det å oppnå en effektiv tilskuddsforvaltning (delmål 1 til 3) ivaretas. DFØ vurderer at det også er viktig, blant annet ut fra legitimiteten til tilskudd som virkemiddel, at begrunnelsen for bevilgningen synliggjøres, jf. også Bevilgningsreglementet § 9 om krav til redegjørelse for bevilgningsforslaget.

⁸ Departementet kan være tilskuddsforvalter eller det kan delegere forvaltningen til et underliggende forvaltningsorgan, eventuelt overlate forvaltningen til andre tilskuddsforvaltere jf. Bestemmelsene punkt 6.2.2.

4 Kriterier for systematisering og kategorisering av funn

Gjennom kartleggingen har vi erfart at det er store variasjoner når det gjelder øremerking av tilskudd. Dette gjelder både innenfor det enkelte departement og på tvers av departementer. I tråd med formålet med kartleggingen, har vi særlig søkt å belyse følgende tre hovedproblemstillinger:

- 1) I hvilke sammenhenger departementene øremerker tilskudd til navngitte mottakere i budsjettproposisjonene
- 2) På hvilken måte øremerkede tilskudd synliggjøres i budsjettproposisjonene
- 3) Hvilket omfang departementenes øremerking har, både i form av antall poster der øremerking forekommer, antall mottakere som gis øremerkede tilskudd og beløpsmessige størrelser når tilskudd øremerkes

Vi har som beskrevet i kapittel 2.2 Metode og avgrensninger, systematisert og gruppert funnene på hvert av disse tre områdene. I det følgende redegjør vi for hvilke vurderinger som er gjort og hvilke kriterier vi har lagt til grunn for denne systematiseringen. Våre vurderinger knyttet til valg av kriterier for denne systematiseringen er basert på den informasjon som kartleggingen har gitt sammenholdt med intensjoner og krav i Økonomiregelverket.

4.1 I hvilke sammenhenger departementene øremerker tilskudd til navngitte mottakere i budsjettproposisjonene

Kartleggingen viser at øremerking av tilskudd til navngitte mottakere benyttes i mange ulike sammenhenger. I det følgende har vi vist eksempler på øremerkede tilskudd og sammenhengen de opptrer i. Vi har gruppert disse i tre hovedkategorier som blant annet gjenspeiler i hvilken grad det er åpenbart at den eller de som gis øremerkede tilskudd, er innenfor en klart avgrenset gruppe av potensielle tilskuddsmottakere. Denne tilnæringsmåten er interessant fordi øremerking av tilskudd til navngitte mottakere, i henhold til Økonomiregelverket, er definert som et avvik fra normalprosedyren, som blant annet skal sikre best mulig grunnlag for å velge "riktig" tilskuddsmottaker gjennom åpne søknadsprosesser og fastsatte tildelingskriterier.

Kartleggingen viser at i flere tilfeller der departementene øremerker tilskudd, er dette en direkte konsekvens av at gruppen av potensielle tilskuddsmottakere er klart avgrenset. Dette gjelder særlig i følgende situasjoner:

- Når staten har valgt å ta et finansieringsansvar for oppgaver av offentlige eller nasjonal karakter som ivaretas av virksomheter utenfor staten. I enkelte tilfeller gjelder dette virksomheter som tidligere har vært en del av offentlig forvaltning, men som har blitt omorganisert. Eksempler her er de regionale helseforetakene, ulike statsforetak (eksempelvis Statskog SF), nasjonale institusjoner på kulturområdet (eksempelvis Stiftelsen Nasjonalmuseet for kunst, Den Nationale Scene og Den norske Opera og Ballett) og stiftelser som ivaretar offentlige eller nasjonale oppgaver (eksempelvis

Stiftelsen Miljømerking i Norge). I flere tilfeller følger gruppen av potensielle tilskuddsmottakere direkte av lov/forskrift.

- Når gruppen av potensielle tilskuddsmottakere er avgrenset gjennom en autorisasjonsordning/godkjenningsordning. I noen tilfeller kan slike autorisasjonsordninger følge av lov/forskrift. Eksempler på dette er folkehøgskoler og adopsjonsorganisasjoner.
- Når staten har etablert en samarbeidsrelasjon med enheter utenfor staten som skal ha ansvar for offentlige oppgaver innenfor et definert område eller andre oppgaver der staten har interesser av at det finnes et tilbud. Eksempler her er enkelte kulturinstitusjoner med delansvar på et definert område (eksempelvis region- og landsdelsinstitusjoner innenfor musikk, scenekunst, film mv.), frivillige organisasjoner med en etablert samarbeids- eller koordineringsrolle overfor staten innenfor nærmere definerte områder (eksempelvis de to paraplyorganisasjonene Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon og Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner, som mottar tilskudd over Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet sitt budsjett) samt ulike kompetansesentra som staten har inngått samarbeid med på definerte områder (eksempelvis Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteter, som mottar tilskudd over Kunnskapsdepartementet sitt budsjett).
- Når gruppen av potensielle tilskuddsmottakere er avgrenset ved at mottakere, på bakgrunn av sin rolle og historie, har egenskaper som gjør dem spesielt egnet til å ivareta offentlige oppgaver som krever infrastruktur eller kompetanse av spesiell karakter. Eksempler her er Telenors Kystradio, som ivaretar nød- og sikkerhetstjenester, og Norsk Rederiforbund, som har ansvar for skipsfartsberedskap i krisesituasjoner.

Øremerking benyttes også i tilfeller der det finnes visse kjente kjennetegn eller kriterier som tilsier at gruppen av potensielle tilskuddsmottakere er avgrenset, men der det likevel finnes flere potensielle tilskuddsmottakere enn de som foreslås tildelt tilskudd i budsjettproposisjonen. Dette kan eksempelvis være tilskudd som gis til utvalgte virksomheter, organisasjoner eller prosjekter/tiltak der departementet vurderer at øremerking av tilskudd er nødvendig for å sikre måloppnåelse, herunder kontinuitet:

- Et eksempel på dette er øremerket tilskudd til knutepunktinstitusjoner på Kulturdepartementets budsjett der det vises til St.meld. nr. 10 (2007-2008) “Knutepunkt” fra det daværende Kultur- og kirke departementet. Av denne stortingsmeldingen fremgår det blant annet at “*Framveksten av nye knutepunkt har skjedd over tid og med utgangspunkt i lokalt baserte festivaler oppstått på grunnlag av lokal entusiasme og stor frivillig innsats.*” (...) *Meldinga tek ikkje stilling til kva for verksemder som i framtida skal få knutepunktstatus eller det økonomiske tilskotet knytt til slike oppdrag*”. Dette viser at selv om det finnes visse kriterier for å oppnå status som knutepunktinstitusjon, er det slik at det i gruppen av potensielle

tilskuddsmottakere på de ulike kulturområdene kan finnes flere mulige mottakere enn de som allerede har oppnådd slik status.

- Et annet eksempel er øremerket tilskudd til særskilte skoler på Kunnskapsdepartementets budsjett. Gruppen av potensielle tilskuddsmottakere er i Kunnskapsdepartementets budsjettproposisjon avgrenset i kapittelomtalen på følgende måte “*Kapittel 227 omfatter tilskott til skolar som ikkje har lovheimla rett til tilskott, men som departementet likevel ønskjer å støtte fordi verksemda ved skolane dekkjer viktige behov.*” Selv om det i proposisjonen gjøres en slik avgrensning og det gis nærmere omtale i postomtalen, er det likevel sannsynlig at det i gruppen av potensielle tilskuddsmottakere kan finnes flere mulige mottakere enn de som fremgår av proposisjonen.

Kartleggingen viser videre at flere departementer øremerker tilskudd i situasjoner der gruppen av potensielle tilskuddsmottakere kan være stor og i utgangspunktet uavgrenset og ukjent, siden det i budsjettproposisjonen ikke er omtalt avgrensninger som klargjør generelle kriterier eller kjennetegn for å være potensiell tilskuddsmottaker⁹. På samme måte som for kategori 2 kan tilskudd som gis innenfor denne kategorien blant annet ha sin bakgrunn i at departementet vurderer at øremerking av tilskudd er nødvendig for å sikre måloppnåelse, herunder kontinuitet:

- Et eksempel her er tilskudd på Kulturdepartementets budsjett til det departementet definerer som “*faste tiltak*”. Dette er tilskudd som gis til en rekke mottakere innenfor flere felt på kulturområdet. Av budsjettproposisjonen fremgår ikke begrunnelse for øremerking til disse mottakerne utover at departementet definerer dem som faste. Dette innebærer at det av budsjettproposisjonen ikke fremgår kjente kriterier som avgrenser hvilke mottakere som vil kunne motta tilskudd.
- Et annet eksempel er tilskudd til frivillig arbeid på Helse- og omsorgsdepartementets budsjett, kapittel 761 Omsorgstjeneste, post 71 “*Frivillig arbeid*”, der det fremgår av postomtalen at “*..formålet med bevilgningen er å fremme visse organisasjoners særskilte informasjons- og opplysningsvirksomhet og kontaktskapende arbeid mv.*” Her navngis 8 tilskuddsmottakere (Telefonkontakt, Kirkens SOS i Norge, Frelsesarmeens ettersøkelsesarbeid, Nasjonalforeningen for folkehelsen (demenslinjen), Norges Røde Kors oppsporing, Kolslinjen, Norsk revmatikerforbund og Livsglede for eldre). De øremerkede tilskuddsmottakerne representerer et bredt spekter av frivillige organisasjoner som arbeider innenfor ulike områder, og det fremgår av budsjettproposisjonen ingen kjente kriterier som avgrenser disse mottakerne opp mot andre potensielle mottakere på området “*frivillig arbeid*”.

⁹ Ut fra metoden DFØ har valgt for kartleggingen (dokumentstudie av budsjettproposisjoner for 2011), har vi ikke undersøkt om slike kriterier fremgår av andre dokumenter.

På bakgrunn av beskrivelsen ovenfor har vi utarbeidet tre hovedkategorier som viser i hvilke sammenhenger øremerking av tilskudd benyttes. Kategoriene presenteres i tabell 2 nedenfor.

Tabell 2 Kategorier: I hvilke sammenhenger tilskudd øremerkes i budsjettproposisjonene

Kategori 1 Gruppen av potensielle tilskuddsmottakere er åpenbart avgrenset
1a) Gruppen av potensielle tilskuddsmottakere er avgrenset ved at staten har valgt å ta et finansieringsansvar for oppgaver av offentlige eller nasjonal karakter som ivaretas av virksomheter utenfor staten.
1b) Gruppen av potensielle tilskuddsmottakere er avgrenset gjennom en autorisasjonsordning/godkjenningsordning. I noen tilfeller kan slike autorisasjonsordninger følge av lov/forskrift.
1c) Gruppen av potensielle tilskuddsmottakere er avgrenset ved at staten har etablert en samarbeidsrelasjon med enheter utenfor staten som skal ha ansvar for offentlige oppgaver innenfor et definert område eller andre oppgaver der staten har interesser av at det finnes et tilbud.
1d) Gruppen av potensielle tilskuddsmottakere er avgrenset ved at mottakere, på bakgrunn av sin rolle og historie, har egenskaper som gjør dem spesielt egnet til å ivareta offentlige oppgaver som krever infrastruktur eller kompetanse av spesiell karakter.
Kategori 2 Gruppen av potensielle tilskuddsmottakere er avgrenset, men ikke åpenbart avgrenset til mottakerne som er omtalt i budsjettproposisjonen
Gruppen av potensielle tilskuddsmottakere er avgrenset ved at det finnes visse kjente kjennetegn eller kriterier som tilsier at gruppen av potensielle tilskuddsmottakere er avgrenset, men der det likevel finnes flere potensielle tilskuddsmottakere enn de som foreslås tildelt tilskudd i budsjettproposisjonen.
Kategori 3 Gruppen av potensielle tilskuddsmottakere er ikke avgrenset
Gruppen av potensielle tilskuddsmottakere kan være stor og i utgangspunktet uavgrenset og ukjent, siden det i budsjettproposisjonen ikke er omtalt avgrensninger som klargjør generelle kriterier eller kjennetegn for å være potensiell tilskuddsmottaker.

4.2 På hvilken måte øremerkede tilskudd synliggjøres i budsjettproposisjonene

Som del av kartleggingen ser vi også på hvordan departementene synliggjør øremerkingen av tilskudd i budsjettproposisjonene. Basert på departementenes praksis er det hovedsakelig tre måter øremerkingen fremkommer på:

- Ved at navn på tilskuddsmottaker og foreslått bevilget beløp til denne fremgår i tekstdelen i budsjettproposisjonen
- Ved at kun navn på tilskuddsmottaker fremgår i tekstdelen i budsjettproposisjonen, mens det spesifiserte øremerkede beløpet ikke omtales. Det fremgår ikke hvordan det øremerkede beløpet fastsettes og hvilket beløp som øremerkes (dersom den øremerkede bevilgningen omfatter flere tilskuddsmottakere)
- Ved at navn på tilskuddsmottaker og foreslått bevilget beløp til denne fremgår av trykket vedlegg til proposisjonen

4.3 Omfanget av øremerking i budsjettproposisjonene

En viktig del av kartleggingen er å belyse omfanget av departementenes øremerking i budsjettproposisjonen. Dette er gjort gjennom følgende dimensjoner:

- Antall poster der hele eller deler av bevilgningen på posten er øremerket
- Antall navngitte mottakere det gis øremerket tilskudd til
- Beløpsmessige størrelser når tilskudd øremerkes navngitte mottakere

Når det gjelder presentasjon av funn fra kartleggingen knyttet til disse tre dimensjonene, omtales antall poster der øremerking forekommer og navngitte mottakere i kapittel 5.1, mens beløpsmessige størrelser omtales i kapittel 5.3.

4.4 Begrensninger og utfordringer knyttet til datamaterialet

I forbindelse med systematiseringen og kategoriseringen av øremerkede tilskudd har vi blitt oppmerksomme på noen begrensninger og utfordringer knyttet til datamaterialet. Nedenfor har vi gjort noen refleksjoner knyttet til disse, og kommentert dette i forhold til de tre hovedproblemstillingene for kartleggingen:

I hvilke sammenhenger departementene øremerker tilskudd til navngitte mottakere i budsjettproposisjonene

I tilknytning til den første hovedproblemstillingen har vi utarbeidet tre kategorier for å sortere tilfeller av øremerking slik dette fremgår av budsjettproposisjonene, jf. omtale i kapittel 4.1.

Gjennom kartleggingen har vi sett at det er store variasjoner i departementenes innretning av øremerking av tilskudd, og at flere andre forhold kunne dannet grunnlag for systematisering og kategorisering av disse tilskuddene. Eksempler på slike forhold er: Til hvilket formål tilskuddsmidlene øremerkes, til hvilke mottakere/mottakergrupper det øremerkes, hvor stor andel øremerket tilskudd utgjør av samlet finansieringsbehov hos mottaker (statlig finansieringsgrad), om øremerket tilskudd er av kortsiktig eller langsiktig karakter mv.

Den systematiseringen og kategoriseringen vi har valgt for hovedproblemstilling 1 er innrettet med sikte på å vise at det kan være ulike grader av klarhet med hensyn til hvem som inngår som potensiell tilskuddsmottaker, dvs. i hvilken grad det er åpenbart at den eller de som gis øremerkede tilskudd er innenfor en klart avgrenset gruppe av potensielle tilskuddsmottakere. Denne tilnæringsmåten er interessant fordi øremerking av tilskudd til navngitte mottakere, i henhold til Økonomiregelverket, er definert som et avvik fra normalprosedyren, som blant annet skal sikre best mulig grunnlag for å velge “riktig” tilskuddsmottaker basert på åpne søknadsprosesser og fastsatte tildelingskriterier. Det presiseres imidlertid at det har vært utfordringer knyttet til valgt fremgangsmåte, både fordi det kan være vanskelig ut fra omtalen i budsjettproposisjonene å ta stilling til i hvilken kategori det øremerkede tilskuddet hører (best) til og fordi vi ser at det innenfor de kategorier som er valgt, også vil være et visst mangfold. Dette reflekterer imidlertid det faktum at øremerkede tilskudd samlet representerer et stort mangfold med stor kompleksitet og variasjon.

Siden kategoriseringen er basert på omtalen i budsjettproposisjoner, vil kategoriene gjenspeile det inntrykk som en vil få etter å ha lest proposisjonene. DFØ er klar over at det ligger prosesser og vurderinger til grunn for et forslag om øremerking av tilskudd, og at disse ikke nødvendigvis er synliggjort i proposisjonen. Dette innebærer at departementene kan ha prosesser i forkant av øremerkingen som ivaretar hensynet til å ha nødvendig oversikt over hvem som er potensielle tilskuddsmottakere også i de tilfeller der gruppen av potensielle mottakere fremstår som ikke avgrenset. Likeså er vi klar over at øremerkede tilskudd til navngitte mottakere i budsjettproposisjonene også kan reflektere tidligere års innstillinger fra fagkomiteer og stortingsvedtak. I denne kartleggingen er imidlertid et av formålene å kartlegge hvordan øremerking *fremstilles i proposisjonene*, siden det vil være interessant å belyse hvordan allmennheten og eventuelle potensielle tilskuddsmottakere kan få informasjon om at det tildeles tilskudd gjennom øremerking til navngitte mottakere i budsjettproposisjonene.

På hvilken måte øremerkede tilskudd synliggjøres i budsjettproposisjonene

Som kartleggingen viser, er det store variasjoner i hvordan øremerkede tilskudd synliggjøres i budsjettproposisjonene. Dette innebærer at det varierer hvorvidt vi i de ulike budsjettproposisjonene finner navngitte tilskuddsmottakere under postomtalen i bevilgningsforslaget, under kapittelomtalen eller under omtalen av programområdet. Videre finner vi også navngitte mottakere i trykket vedlegg til proposisjonen og under resultatomtalen. Siden øremerking synliggjøres på så vidt forskjellige steder i budsjettproposisjonen, og departementene ikke alltid følger én struktur, kan det være en viss usikkerhet knyttet til om alle øremerkede tilskudd er fanget opp i kartleggingen.

Videre viser kartleggingen at en rekke tilskudd “øremerkes” navngitte program eller prosjekt. De fleste av disse er tilskudd som gis over 50-poster, men vi ser også noen slike tilskudd som

gis i postgruppen 70–85. Tilskudd til program som gis over en 50-post, eksempelvis til programmer som tildeles midler fra Norges forskningsråd, inngår ikke i kartleggingen.

For øvrig kan det kommenteres at begrepet “program” brukes forskjellig i de ulike departementene og deres budsjettproposisjoner. I en del tilfeller vil program være knyttet til spesielle satsningsområder, eksempelvis langsiktige forskningsprogram som drives gjennom samarbeid mellom flere ansvarlige bidragsyttere. Andre ganger vil omtalen av programmet gjøre det mulig å knytte programmet opp til en navngitt tilskuddsmottaker. I kartleggingen har vi i utgangspunktet kun tatt med slike programmer der det fremstår som klart at også tilskuddsmottaker er en juridisk person som gjennom omtalen er navngitt. Det er imidlertid en viss usikkerhet knyttet til denne avgrensningen i vårt materiale.

Hvilket omfang departementenes øremerking har

I kartleggingen av omfanget av øremerking har vi erfart at det kan være vanskelig å fastslå omfanget både når det gjelder beløp og antall poster med øremerking. Når det gjelder det å anslå det beløpsmessige omfanget av øremerking av tilskudd, knytter usikkerheten seg i hovedsak til det faktum at øremerket beløp i flere tilfeller ikke fremgår av budsjettproposisjonen.

Når det gjelder usikkerhet knyttet til omfanget i form av poster med øremerking, skyldes dette at selv om vi kan kartlegge antall poster der øremerking forekommer, inneholder mange poster både øremerkede tilskudd og andre tilskudd. Det er derfor ofte vanskelig å anslå om graden av øremerking på en post er stor eller liten. Denne uklarheten må ses i sammenheng med at øremerket beløp i nær en tredel av tilfellene ikke fremgår i budsjettproposisjonen.

Ved gjennomgangen av budsjettproposisjonene har vi observert tilfeller der det benyttes 21-poster (spesielle driftsutgifter) ved forslag til bevilgning av tilskuddsmidler. Siden kartleggingen er basert på departementenes postbruk slik denne fremgår av budsjettproposisjonene, og avgrenset til postene 70–85, har vi ikke gjort vurderinger av riktigheten av departementenes postbruk og heller ikke korrigert for eventuell bruk av 21-poster ved tilskudd. Dette anses likevel ikke å være av et omfang som påvirker resultatene av kartleggingen i vesentlig grad.

5 Presentasjon av funn

I dette kapitlet presenterer vi de funnene vi har gjort innenfor de tre hovedproblemstillingene som er definert for kartleggingen, henholdsvis (1) i hvilke sammenhenger departementene øremerker tilskudd til navngitte mottakere i budsjettproposisjonene, (2) på hvilken måte øremerkede tilskudd synliggjøres i budsjettproposisjonene og (3) hvilket omfang departementenes øremerking har.

Funnene blir systematisert, presentert og kommentert i tråd med kategoriseringen fra kapittel 4. I tillegg omtales likheter og ulikheter mellom departementene. Vi gjør også noen refleksjoner knyttet til funnene for de tre områdene for kartleggingen og erfaringer som er gjort underveis i arbeidet. Til slutt i kapittel 5 gis en samlet omtale av funn og sentrale forhold knyttet til kartleggingen.

5.1 I hvilke sammenhenger departementene øremerker tilskudd til navngitte mottakere i budsjettproposisjonene

I denne delen presenterer vi våre funn knyttet til i hvilke sammenhenger departementene øremerker tilskudd i budsjettproposisjonene. Funnene er kategorisert i henhold til de tre hovedkategorier, jf. tabell 2 i forrige kapittel.

I presentasjonen av i hvilke sammenhenger øremerking av tilskudd til navngitte mottakere benyttes, har vi valgt å vise dette ut fra to ulike perspektiver, henholdsvis i form av en oversikt over antall poster per kategori der vi har identifisert øremerking og i form av en oversikt over antall mottakere per kategori. Dette vises både samlet og per departement, og er oppsummert i to tabeller, henholdsvis tabell 3 og tabell 4 som presenteres og omtales nærmere i dette kapitlet.

Fordi det i flere tilfeller har vært vanskelig ut fra omtalen i budsjettproposisjonen å avgjøre plassering i kategori, har funn med tilhørende kategorisering blitt forelagt departementene for tilbakemelding, jf. omtale i kapittel 2.2.

Tabell 3 nedenfor gir en oversikt over antall poster der vi har identifisert øremerking innenfor postgruppen 70–85. Dette omfatter både tilfeller der hele bevilgningen på posten er øremerket og tilfeller der deler av bevilgningen på posten er øremerket. Som tabellen viser, er det totalt 156 poster der hele eller deler av bevilgningen er øremerket.

På poster der tilskudd øremerkes flere mottakere, har vi sett at øremerkede tilskudd innenfor en og samme post kan henføres til ulike kategorier. I disse tilfellene har vi i tabell 3 nedenfor henført øremerkingen til den kategorien der flest tilskuddsmottakere hører hjemme og gitt nærmere informasjon om fordelingen i fotnote.

Tabell 3 Antall poster der hele eller deler av bevilgningen på posten er øremerket

Departement	Kategori							
	1a)	1b)	1c)	1d)	Sum kat. 1	2	3	SUM
Arbeidsdepartementet	0	0	2	0	2	2	1 ¹⁰	5
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	2	1 ¹¹	3	0	6	1	3	10
Finansdepartementet	0	0	1	0	1	1	0	2
Fiskeri- og kystdepartementet	0	0	3	0	3	1	0	4
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	0	0	5	0	5	2 ¹²	0	7
Forsvarsdepartementet	0	0	1	0	1	1	0	2
Helse- og omsorgsdepartementet	5	0	8 ¹³	0	13	2	6	21
Justis- og politidepartementet	0	0	2	1	3	1	1 ¹⁴	5
Kommunal- og regionaldepartementet	0	0	0	0	0	0	3 ¹⁵	3
Kulturdepartementet	3	0	6	0	9	15	12 ¹⁶	36
Kunnskapsdepartementet	4	2	7 ¹⁷	0	13	13	1	27
Landbruks- og matdepartementet	1	0	5	0	6	1	1	8
Miljøverndepartementet	0	0	4	0	4	2	5	11
Nærings- og handelsdepartementet	0	0	5	1	6	0	0	6
Olje- og energidepartementet	2	0	2	0	4	0	0	4
Samferdselsdepartementet	0	0	1	0	1	2	0	3
Utenriksdepartementet	0	0	1 ¹⁸	0	1	1	0	2
SUM	17	3	56	2	78	45	33	156

Ad kategori 1 Gruppen av potensielle tilskuddsmottakere er åpenbart avgrenset

Kategori 1 omfatter tilfeller der gruppen av potensielle tilskuddsmottakere åpenbart er avgrenset. Her finner vi 78 av totalt 156 poster der hele eller deler av bevilgningen er øremerket. Samtlige departementer, med unntak av Kommunal- og regionaldepartementet, har en eller flere poster som sorterer under kategori 1.

I kategori 1a) finner vi poster der det foreslås øremerket tilskudd til tilskuddsmottakere hvor gruppen av potensielle tilskuddsmottakere er avgrenset ved at staten har valgt å ta et finansieringsansvar for oppgaver av offentlig eller nasjonal karakter som ivaretas av

¹⁰ Kap. 601, post 70: 1 mottaker i kat. 1c) og 2 mottakere i kat. 3

¹¹ Kap. 854, post 71: 3 mottakere i kat. 1b) og 1 mottaker i kat. 1c)

¹² Kap. 1590, post 71: 1 mottaker i kat. 1c) og 3 mottakere i kat. 2

¹³ Kap. 762, post 71: 1 mottaker i kat. 1c) og 1 mottaker i kat. 3

¹⁴ Kap. 430, post 70: 4 mottakere i kat. 3 og 1 mottaker i kat. 1c)

¹⁵ Kap. 552, post 72: 1 mottaker i kat. 1c) og 3 mottakere i kat. 3

¹⁶ Kap. 322, post 75: 2 mottakere i kat. 3 og 1 mottaker i kat. 1c)

¹⁷ Kap. 287, post 71: 4 mottakere i kat. 1c) og 2 mottaker i kat. 3

¹⁸ Kap. 100, post 71: 3 mottakere i kat. 1c) og 2 mottakere i kat. 2

virksomheter utenfor staten, jf. tabell 2. Kartleggingen viser at det finnes 17 tilfeller der hele eller deler av bevilgningen på posten er øremerket tilskuddsmottakere som sorterer i denne underkategorien. Helse- og omsorgsdepartementet er det departementet som har flest poster med øremerkede tilskudd innenfor kategori 1a) med sine 5 av totalt 17 tilfeller i denne kategorien. En forklaring til dette er at vi har henført tilskudd til de regionale helseforetakene til kategori 1a).

For øvrig har Kunnskapsdepartementet 4 poster, Kulturdepartementet 3, Olje- og energidepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 2 poster hver og Landbruks- og matdepartementet 1 post hver i denne underkategorien. De andre departementene har ingen poster i kategori 1a). For flere av tilfellene i kategori 1a) fremgår det ikke alltid av kapittel- og postomtalen en eksplisitt begrunnelse for øremerkingen. Dette kan ha sammenheng med at det i denne underkategorien er poster med tilskudd til tilskuddsmottakere der det forutsettes godt kjent på hvilket grunnlag departementets vurderinger om øremerking er foretatt.

Under følger noen eksempler fra omtale i budsjettproposisjonene vedrørende øremerking av tilskudd i kategori 1a).

Tekstboks 1. Eksempel 1 i kategori 1a)

Prop. 1 S (2010-2011) Kulturdepartementet.
Kapittel 322 Billedkunst, kunsthåndverk og offentlig rom, post 73 Nasjonalmuseet for kunst, arkitektur og design

I postomtalen skriver departementet *“Nasjonalmuseet skal være landets fremste institusjon for samling, bevaring, dokumentasjon, forskning og formidling av billedkunst, kunsthåndverk, arkitektur og design. Nasjonalmuseets kjerneansvar består i å være en nasjonal kunnskapsbank og en serviceinstitusjon for de visuelle kunststartene i hele landet.”*

Tekstboks 2. Eksempel 2 i kategori 1a)

Prop. 1 S (2010-2011) Landbruks- og matdepartementet.
Kapittel 1161 Statskog SF - forvaltningsdrift, post 70 Tilskudd til forvaltningsdrift

Departementet skriver i postomtalen blant annet at *“Formålet med Statskog SF sitt arbeid med forvaltningsoppgåvene er å sikre at dei rettane bruksrettshavarar og andre har på eigedomane blir ivaretekne i samsvar med lover, forskrifter og politiske retningslinjer.(...) Forvaltningsoppdraget er regulert i ei eiga avtale. Denne avtalen blei revidert og fornya i 2007. Departementet styrer aktiviteten gjennom tilskottsbrev og styringsmøte på same måten som anna forvaltningsverksemd.”*

Begge eksemplene over hentet fra kategori 1a) viser at øremerking av tilskudd skjer på bakgrunn av at staten har valgt å ta et finansieringsansvar for oppgaver av offentlig eller nasjonal karakter som ivaretas av virksomheter utenfor staten. Gruppen av potensielle tilskuddsmottakere er åpenbart avgrenset.

I kategori 1b) finner vi øremerkede tilskudd der gruppen av potensielle tilskuddsmottakere er avgrenset gjennom en autorisasjonsordning/godkjenningsordning. Gjennomgangen viser at vi finner totalt 3 poster i denne underkategorien; 2 poster i Kunnskapsdepartementet og 1 post i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

I tekstboks 3 nedenfor illustreres dette med et eksempel fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Tekstboks 3. Eksempel i kategori 1b)

**Prop. 1 S (2010-2011) Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
Kapittel 854 Tiltak i barne- og ungdomsvernet, post 71 Utvikling og opplysningsarbeid
o.a.**

Departementet skriver i postomtalen blant annet at *“Departementet foreslår å auke løyvinga til dei tre godkjende adopsjonsorganisasjonane med 0,8 mill. kroner. Forslaget om å auke løyvinga er i tråd med synspunkta i NOU 2009:21 Adopsjon – til barnets beste.”*

Eksemplet over viser at øremerking av tilskudd skjer i henhold til en godkjenningsordning for adopsjonsorganisasjoner, og gruppen av potensielle tilskuddsmottakere er gjennom dette åpenbart avgrenset.

I kategori 1c) finner vi øremerkede tilskudd der gruppen av potensielle tilskuddsmottakere er avgrenset ved at staten har etablert en samarbeidsrelasjon med enheter utenfor staten som skal ha ansvar for offentlige oppgaver eller andre oppgaver der staten har interesse av at det finnes et tilbud. Dette er den underkategorien der vi finner flest tilfeller av øremerking av tilskudd og vi ser at hele 56 av 78 poster med øremerking innenfor kategori 1 tilhører denne underkategorien. Flest poster har Helse- og omsorgsdepartementet og Kunnskapsdepartementet med henholdsvis 8 og 7 poster hver i denne underkategorien. I Kulturdepartementets budsjettproposisjon er det 6 poster, mens Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet samt Nærings- og handelsdepartementet har 5 poster hver i kategori 1c). De resterende departementer (med unntak av Kommunal- og regionaldepartementet som ikke har poster med øremerkede tilskudd i denne kategorien) har mellom 1 og 4 poster hver i kategori 1c).

På Kulturdepartementets budsjett finner vi flere regions- og landsdelsinstitusjoner, som eksempelvis regionale symfoniorkestre (Trondheim Symfoniorkester m.fl.), i kategori 1c). I Helse- og omsorgsdepartementets budsjettproposisjon finner vi blant annet øremerket tilskudd til flere kompetansesentra i denne kategorien, eksempelvis tilskudd til nasjonalt kompetansesenter for legemidler for barn. I Kunnskapsdepartementets budsjettproposisjon omfatter postene i kategori 1c) eksempelvis ulike freds- og menneskerettighetsentra samt virksomheter med ansvar for offentlige oppgaver innenfor undervisningssektoren, eksempelvis Voksenopplæringsforbundet og Universitets- og høyskolerådet.

Under følger noen eksempler på poster som sorterer i kategori 1c).

Tekstboks 4. Eksempel 1 i kategori 1c)

**Prop. 1 S (2010-2011) Kunnskapsdepartementet.
Kapittel 255 Tilskott til freds- og menneskerettssentra o.a., post 75 Det europeiske
Wergelandsenteret**

Det fremgår av postomtalen blant annet at *“Målet med tilskottsordninga er å gjere Det europeiske Wergelandsenteret til eit velfungerande ressurscenter for opplæring i interkulturell forståing, menneskerettane og aktivt medborgarskap. Senteret er organisert som ein stiftelse og er oppretta i samarbeid med Europarådet. Senteret skal støtte opp om det arbeidet som Europarådet og Noreg gjer på feltet.”*

Tekstboks 5. Eksempel 2 i kategori 1c)

**Prop. 1 S (2010-2011) Helse- og omsorgsdepartementet.
Kapittel 764 Psykisk helse, post 72 Utviklingstiltak**

Av postomtalen fremgår blant annet "Nasjonalt kompetansesenter for psykisk helsearbeid for voksne i kommunene (Napha) startet opp høsten 2008. Prioriterte oppgaver for senteret er innsamling, systematisering og formidling av dokumentasjon om psykisk helsearbeid, samarbeid med relevante fag- og kompetansemiljøer, og vurdering av behov for kompetansehevede tiltak."

Tekstboks 6. Eksempel 3 i kategori 1c)

**Prop. 1 S (2010-2011) Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.
Kapittel 1561 IKT-politikk, post 71 Tilskudd til fri programvare**

I postomtalen skriver departementet "Tilskuddet gis som driftstilskudd til Nasjonalt kompetansesenter for fri programvare for å fremme kompetanse og informasjon om fri programvare i offentlig sektor og for å bidra til økt bruk av fri programvare. Senteret skal blant annet veilede og informere offentlige virksomheter om fri programvare."

I alle disse tre eksemplene har DFØ vektlagt at det fremgår av postomtalen eller ved å søke ytterligere informasjon om tilskuddsmottakernes rolle, etablering, organisering etc. at staten har inngått samarbeid med tilskuddsmottakere som ivaretar offentlige oppgaver innenfor et definert område.

I kategori 1d) finner vi øremerking av tilskudd der gruppen av potensielle tilskuddsmottakere er avgrenset ved at mottaker, på bakgrunn av sin rolle og historie, har egenskaper som gjør dem spesielt egnet til å ivareta offentlige oppgaver som krever infrastruktur eller kompetanse av spesiell karakter. Det er i kartleggingen funnet 2 poster som sorterer i denne underkategorien; Justis- og politidepartementet og Nærings- og handelsdepartementet har 1 post hver i denne kategorien.

I tekstboksen under følger et eksempel på en post i kategori 1d).

Tekstboks 7. Eksempel i kategori 1d)

**Prop. 1 S (2010-2011) Justis- og politidepartementet.
Kapittel 455 Redningstjenesten, post 72 Tilskudd til nød- og sikkerhetstjenester**

Av postomtalen fremgår "Posten skal blant annet dekke tilskudd til Telenor for den samfunnsplagte oppgaven de utfører i forbindelse med Kystradioens nød- og sikkerhetstjeneste."

Kystradioen er plassert i denne gruppen ut fra at Telenor er forpliktet i henhold til konsesjon fastsatt av Samferdselsdepartementet til å gi ytelser til nød- og sikkerhetstjenesten (kystradioen). I samsvar med forutsetninger i St.prp. nr. 70 (1995-96) skal Telenors kostnader ved ytelser til nød- og sikkerhetstjenesten dekkes som statlig kjøp over Justis- og politidepartementets budsjett.

Samlet sett ser vi at kategori 1 omfatter et stort spekter av sammenhenger der tilskudd øremerkes. En fellesnevner for alle disse er at gruppen av potensielle tilskuddsmottakere er åpenbart avgrenset slik det er beskrevet i underkategoriene 1a) til 1d). I noen av tilfellene

fremgår det en eksplisitt begrunnelse for øremerkingen av tilskudd i budsjettproposisjonen, mens det for andre poster ikke er gitt slik begrunnelse.

Ad kategori 2 Gruppen av potensielle tilskuddsmottakere er avgrenset, men ikke åpenbart avgrenset til mottakerne som er omtalt i budsjettproposisjonen

Kategori 2 omfatter tilfeller der det finnes visse kjente kjennetegn eller kriterier som tilsier at gruppen av potensielle tilskuddsmottakere er avgrenset, men der det likevel finnes flere potensielle tilskuddsmottakere enn de som foreslås tildelt tilskudd i budsjettproposisjonen. I denne kategorien finner vi 45 av totalt 156 poster der hele eller deler av bevilgningen er øremerket.

Med unntak av Kommunal- og regionaldepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Olje- og energidepartementet, har alle departementene poster i kategori 2. Totalt 12 av departementene har 1 eller 2 poster i denne kategorien. Kunnskapsdepartementet har 13 poster i denne kategorien og Kulturdepartementet har 15 poster i kategori 2.

Flere av Kulturdepartementets poster i kategori 2 gjelder tilskudd til ulike knutepunktinstitusjoner, eksempelvis innenfor musikkformål og innenfor billedkunst, kunsthåndverk og offentlig rom. For disse postene finnes det noen kjente kriterier som tilsier at gruppe av potensielle tilskuddsmottakere er avgrenset. Likevel er det slik at det kan finnes andre potensielle tilskuddsmottakere enn de som foreslås å få øremerkede tilskudd i budsjettproposisjonen.

I Kunnskapsdepartementets budsjettproposisjon representerer en rekke av postene i kategori 2 tilskudd til ulike skoler som eksempelvis Den tyske skolen i Oslo og Den franske skolen i Oslo. Videre omfatter tilskudd i denne kategorien flere fred- og menneskerettssentra, som eksempelvis Falstadsenteret og Nansen Fredssenter.

I tekstboksene under følger noen eksempler på omtale av aktuelle tilskuddsposter i kategori 2.

Tekstboks 8. Eksempel 1 i kategori 2

Prop. 1 S (2010-2011) Kulturdepartementet.

Kapittel 322 Billedkunst, kunsthåndverk og offentlig rom, post 72

Knutepunktinstitusjoner

Departementet skriver i postomtalen "*Tilskuddet skal dekke driftsutgifter for knutepunktinstitusjonen Nordnorsk Kunstnersenter (NNKS) og Lofoten internasjonale kunsthøstfestival (LIAF).*"

Tekstboks 9. Eksempel 2 i kategori 2

Prop. 1 S (2010-2011) Kunnskapsdepartementet.

Kapittel 227 Tilskott til særskilde skolar, post 72 Tilskot til Røde Kors Nordisk United World College

Departementet skriver i postomtalen: *“Røde Kors Nordisk United World College i Fjaler i Sogn og Fjordane (RKNUWC) er ein av ti UWC-skolar på fem kontinent. Skolen fører elevane fram til ein International Baccalaureate (IB)-eksamen. Målet med tilskottsordninga er å medverke til finansiering av Røde Kors Nordisk United World College, slik at dei nordiske landa kan halde fram med å ha ein UWCskole plassert i Noreg. I ei stadig meir globalisert verd er det viktig å leggje til rette for auka forståing mellom folk frå ulike land”*

Tekstboks 10. Eksempel 3 i kategori 2

Prop. 1 S (2010-2011) Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Kapittel 846 Forsknings- og utgreiingsverksemd, tilskot mv., post 72 Tiltak for lesbiske og homofile

Departementsomtalen følger her: *“Løyvinga vil bli nytta til tilskot til LLH, Skeiv ungdom, bladet BLIKK og relevante prosjekt i regi av ulike interesseorganisasjonar. Midlane til det sistnemnde formålet er styrkt med 0,5 mill. kroner. Løyvinga er styrkt med 1 mill. kroner som skal nyttast til driftstilskot til LLH og Skeiv verden.”*

For alle disse tre eksemplene i kategori 2 har DFØ vurdert at det her dreier seg om tilfeller av øremerking der det ut fra omtalen i budsjettproposisjonene alene ikke kan utelukkes at det finnes andre potensielle tilskuddsmottakere innenfor de samme områdene.

Ad kategori 3 Gruppen av potensielle tilskuddsmottakere er ikke avgrenset

Kategori 3 omfatter poster der gruppen av potensielle tilskuddsmottakere kan være stor og i utgangspunktet uavgrenset og ukjent siden det i budsjettproposisjonen ikke er omtalt avgrensinger som klargjør generelle kriterier eller kjennetegn for å være potensiell tilskuddsmottaker. Vi ser av tabell 3 at det er totalt 33 poster i kategori 3.

Kartleggingen viser at 9 av 17 departementer har poster som sorterer under denne kategorien. Flest poster i kategori 3 har Kulturdepartementet, med til sammen 12 poster. Helse- og omsorgsdepartementet og Miljøverndepartementet har henholdsvis 6 og 5 poster hver i denne kategorien, mens de øvrige 6 departementene har mellom 1 og 3 poster hver i kategori 3.

I Kulturdepartementets budsjettproposisjon finner vi at 7 av de 12 postene i kategori 3 er 78-poster som departementet benevner “Ymse faste tiltak”. Navn på tilskuddsmottakere og forslag til øremerket beløp per mottaker fremgår av en tabellarisk oppstilling i trykket vedlegg 3 til Kulturdepartementets budsjettproposisjon. I tekstboksen nedenfor viser vi et eksempel på postomtale for en slik 78-post.

Tekstboks 11. Eksempel 1 i kategori 3

Prop. 1 S (2010-2011) Kulturdepartementet.

Kapittel 324 Scenekunstformål, post 78 Ymse faste tiltak

Departementet skriver blant annet at *“Oversikt over tiltak det foreslås midler til for 2011 under denne posten følger som trykt vedlegg 3”*.

Videre skriver departementet blant annet at *“Tilskuddet til Dansens Hus er økt med 1,5 mill. kroner. Tilskuddet til Brageteatret er økt med 1,3 mill. kroner til blant annet styrking av teater for ungdom”*.

Under omtalen av programkategori “Kulturformål” skriver departementet at *“(…) tilskudd til institusjoner, til priser og til tiltak med annen særskilt begrunnelse gis under post 78 Ymse faste tiltak. Stortinget fastsetter årlig tilskudd til hvert enkelt tiltak etter forslag fra departementet i budsjettproposisjonen (...)”*. Som eksemplet i tekstboksen over viser, fremgår det ingen eksplisitt begrunnelse for øremerking til tilskuddsmottakerne på 78-postene hverken under kapittel- eller postomtalen, utover at Kulturdepartementet definerer dem som faste i programkategoriomtalen og slik signaliserer vekt på langsiktighet og forutsigbarhet for de aktuelle tilskuddsmottakerne. De øremerkede mottakerne representerer et bredt spekter av mottakere innenfor flere ulike kulturområder, der det i utgangspunktet finnes et stort mangfold av potensielle tilskuddsmottakere som ikke er avgrenset gjennom omtale i proposisjonen. Ut fra dette vurderer vi at disse øremerkede tilskuddene hører inn under kategori 3.

I tekstboksene nedenfor er det gitt noen eksempler på omtale under poster som sorterer under kategori 3 fra henholdsvis Justis- og politidepartementet og Miljøverndepartementet.

Tekstboks 12. Eksempel 2 i kategori 3

Prop. 1 S (2010-2011) Justisdepartementet.

Kapittel 430 Kriminalomsorgens sentrale forvaltning, post 70 Tilskudd

Det fremgår av postomtalen blant annet at *“I 2011 foreslås et tilskudd til Foreningen for Fangers Pårørende på 2,28 mill. kroner. Av dette forutsettes 1,15 mill. kroner øremerket til tiltak*

for fangers barn. Det foreslås et tilskudd på 2,97 mill. kroner til organisasjonen WayBack. Videre foreslås det et tilskudd på 2,31 mill. kroner til Kirkens Sosialtjeneste til organisasjonens arbeid for innsatte, hvorav 920 000 kroner av tilskuddet er øremerket Barmprosjektet på Hamar. Det legges opp til å fortsette støtten til å sikre kvinner behandlingsplasser ved Tyrilistiftelsen.”

Prop. 1 S (2010-2011) Miljøverndepartementet.

Kapittel 1429 Riksantikvaren, underpost 72.8 Tekniske og kulturelle kulturminne

Departementet skriver i postomtalen: *“Tilskotsordninga skal medverke til å setje i stand og sikre forvaltning, drift og vedlikehald av følgjande elleve tekniske og industrielle anlegg som er valte ut for spesiell oppfølging:*

- Fetsund lenser/Fetsund lensmuseum*
- Sjølingstad Uldvarefabrikk*
- Klevfoss Cellulose- & Papirfabrikk*
- Nes Jernverksmuseum*
- Norsk Vassdrags- og Industristadmuseum (Tyssedal kraftanlegg)*
- Norsk Fiskeriindustrimuseum/Neptun sildoljefabrikk*
- Spillum Dampsag & Høvleri*
- Norsk Trikotasjemuseum og Tekstilsenter*
- Folldal gruver*
- Kistefos Museet*
- Rjukanbanen*

Målgruppa er i hovudsak private eigarar og forvaltarar av dei elleve utvalde anlegga.”

I vurderingen av kategorisering av postene som er omtalt i tekstboksene over, er det lagt vekt på at det av kapittel- eller postomtalen ikke fremgår en begrunnelse for øremerking av tilskudd til disse mottakerne. For begge disse postene fremstår gruppen av potensielle mottakere som stor og i utgangspunktet uavgrenset og ukjent, siden det i budsjettproposisjonen ikke er omtalt avgrensninger som klargjør generelle kriterier eller kjennetegn for å være potensiell tilskuddsmottaker.

Når vi i dette kapitlet skal belyse i hvilke sammenhenger departementene benytter øremerking av tilskudd, er det også interessant å se på hvor mange tilskuddsmottakere som befinner seg i de ulike kategoriene, både per departement og samlet sett.

I tabell 4 nedenfor presenteres en oversikt over antall tilskuddsmottakere per kategori.

Tabell 4 Antall tilskuddsmottakere per kategori

Departement	Kategori							
	1a)	1b)	1c)	1d)	Sum kat. 1	2	3	SUM
Arbeidsdepartementet	0	0	3	0	3	3	2	8
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	2	3	7	0	12	3	11	26
Finansdepartementet	0	0	1	0	1	2	0	3
Fiskeri- og kystdepartementet	0	0	3	0	3	1	0	4
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	0	0	10	0	10	4	0	14
Forsvarsdepartementet)	0	0	1	0	1	2	0	3
Helse- og omsorgsdepartementet	5	0	14	0	19	9	17	45
Justis- og politidepartementet	0	0	4	1	5	3	4	12
Kommunal- og regionaldepartementet	0	0	1	0	1	0	6	7
Kulturdepartementet	7	0	46	0	53	108	199	360
Kunnskapsdepartementet	28	104	12	0	144	23	2	169
Landbruks- og matdepartementet	1	0	14	0	15	1	20	36
Miljøverndepartementet	0	0	7	0	7	29	44	80
Nærings- og handelsdepartementet	0	0	5	1	6	0	0	6
Olje- og energidepartementet	2	0	4	0	6	0	0	6
Samferdselsdepartementet	0	0	2	0	2	4	0	6
Utenriksdepartementet	0	0	3	0	3	3	0	6
SUM	45	107	137	2	291	195	305	791

I kategori 1, som omfatter tilfeller der gruppen av potensielle tilskuddsmottakere åpenbart er avgrenset, finner vi 291 av 791 navngitte mottakere av øremerket tilskudd. Samtlige departementer har en eller flere mottakere i kategori 1. De fleste departementene (12 stk.) har i størrelsesorden 1-10 mottakere i kategori 1, Kulturdepartementet har 53 mottakere mens Kunnskapsdepartementet ligger høyest i antall med 144 mottakere i kategori 1.

Hovedtyngden av mottakere (137 av 291) innenfor kategori 1 sorterer i underkategori 1c), dvs. tilfeller der staten har etablert en samarbeidsrelasjon med enheter utenfor staten som skal ha ansvar for offentlige oppgaver innenfor et definert område. Dette gjelder generelt for alle departementene, med unntak av Kunnskapsdepartementet, som har flest mottakere (104 av 144) i kategori 1b).

Kun 2 departementer har tilskuddsmottakere i underkategori 1d), dvs. tilfeller der gruppen av potensielle mottakere er avgrenset ved at mottakerne på bakgrunn av sin rolle og historie, har egenskaper som gjør dem spesielt egnet til å ivareta offentlige oppgaver som krever infrastruktur eller kompetanse av spesiell karakter. Dette gjelder henholdsvis Justisdepartementet med 1 mottaker (Telenors kystradio) og Nærings- og

handelsdepartementet som også har 1 mottaker i denne underkategorien (Norges Rederiforbund). Kun 2 departement har mottakere i underkategori 1b), dvs. tilfeller der tilskuddsmottakere er avgrenset gjennom en autorisasjonsordning/godkjenningsordning. Dette gjelder Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet som øremerker tilskudd til adopsjonsorganisasjonene i denne underkategorien og Kunnskapsdepartementet som i kategori 1b) øremerker tilskudd til folkehøgskoler og til private høyskoler.

Kategori 2 omfatter tilfeller av øremerking der gruppen av potensielle tilskuddsmottakere er avgrenset, men ikke åpenbart avgrenset til de tilskuddsmottakerne som er omtalt i budsjettproposisjonen. Alle departementer med unntak av tre (Kommunal- og regionaldepartementet, Nærings- og handelsdepartementet samt Olje- og energidepartementet) har mottakere i denne kategorien. Kulturdepartementet har flest mottakere i denne kategorien med 108 øremerkede mottakere, mens Miljøverndepartementet og Kunnskapsdepartementet følger deretter med henholdsvis 29 og 23 mottakere i denne kategorien. Helse- og omsorgsdepartementet har 9 mottakere i kategori 2, mens de øvrige departementene har 1-4 mottakere i denne kategorien.

Det er 9 departementer som har tilskuddsmottakere i kategori 3, der gruppen av potensielle tilskuddsmottakere ikke er avgrenset. Kulturdepartementet er med sine 199 tilskuddsmottakere i kategori 3 det departementet som har flest tilskuddsmottakere i denne kategorien sammenlignet med øvrige departementer. For de langt fleste av disse fremgår navn på mottaker og tilhørende beløp av tabellariske oversikter i trykket vedlegg i budsjettproposisjonen. Deretter følger Miljøverndepartementet med 44 øremerkede tilskuddsmottakere, Landbruks- og matdepartementet med 20 øremerkede mottakere, Helse- og omsorgsdepartementet med 17 øremerkede mottakere og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet med 11 tilskuddsmottakere i kategori 3. De øvrige departementene har 6 eller færre tilskuddsmottakere i denne kategorien.

5.2 På hvilken måte øremerkede tilskudd synliggjøres i budsjettproposisjonene

I denne delen av rapporten ser vi nærmere på hvordan øremerking av tilskudd synliggjøres i budsjettproposisjonene. Vi ser også på hvorvidt fordelingen av den øremerkede bevilgningen er angitt når det øremerkes tilskudd til flere mottakere på samme post. Videre ser vi på hvorvidt det av postomtalen fremgår om hele bevilgningen på posten er øremerket, eller om den består av andre tilskuddsordninger og/eller om det ikke er oppgitt hvordan eventuelt resterende del av bevilgningen foreslås disponert.

Tabell 5 På hvilken måte øremerkede tilskudd synliggjøres i budsjettproposisjonene

Departement	Antall poster der navn på tilskuddsmottaker og tilhørende beløp fremgår i tekstdelen i budsjettproposisjonen	Antall poster der navn på tilskuddsmottaker fremgår i tekstdelen uten at beløp er spesifisert	Antall poster der navn på tilskuddsmottaker og tilhørende beløp fremgår i trykket vedlegg	SUM
Arbeidsdepartementet	5	0	0	5
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	3	7	0	10
Finansdepartementet	1	1	0	2
Fiskeri- og kystdepartementet	4	0	0	4
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	6	1	0	7
Forsvarsdepartementet)	2	0	0	2
Helse- og omsorgsdepartementet	9	12	0	21
Justis- og politidepartementet	2	3	0	5
Kommunal- og regionaldepartementet	1	2	0	3
Kulturdepartementet	21	7	8	36
Kunnskapsdepartementet	22	4	1	27
Landbruks- og matdepartementet	7	1	0	8
Miljøverndepartementet	6	5	0	11
Nærings- og handelsdepartementet	6	0	0	6
Olje- og energidepartementet	4	0	0	4
Samferdselsdepartementet	2	1	0	3
Utenriksdepartementet	1	1	0	2
SUM	102	45	9	156

Vi ser av tabellen over at det i de fleste tilfeller (102 poster av totalt 156 poster) er slik at øremerking av tilskudd synliggjøres ved at navn på tilskuddsmottaker og spesifisert øremerket beløp til denne fremgår av tekstdelen i budsjettproposisjonen. For 45 av totalt 156 poster med øremerking fremkommer kun navn på tilskuddsmottaker uten at tilskuddsbeløpet til den enkelte mottaker er spesifisert. Det er kun Kulturdepartementet og Kunnskapsdepartementet som benytter trykket vedlegg til budsjettproposisjonen for å synliggjøre navn på tilskuddsmottakere og foreslått bevilget beløp til disse (i form av oppstilling i tabell). Kulturdepartementet praktiserer dette for 8 poster (78-poster "Ymse faste tiltak" på 6 ulike kapitler samt på kapittel 320, post 74 "Tilskudd til tiltak under norsk kulturråd"), mens Kunnskapsdepartementet synliggjør øremerking av tilskudd på denne måten for 1 post (kapittel 260, post 70 "Private høgskolar").

Av tabell 5 fremgår det at de fleste departementene synliggjør øremerking på sine poster både ved navn og spesifisert beløp i tekstdelen og ved synliggjøring kun ved navn i tekstdelen. 5

departementer (Arbeidsdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet, Forsvarsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Olje- og energidepartementet) synliggjør øremerking av tilskudd ved å oppgi både navn på tilskuddsmottaker og spesifisert beløp til denne i teksten i budsjettproposisjonen for alle sine poster. Kulturdepartementet og Kunnskapsdepartementet benytter, som nevnt ovenfor, i tillegg til disse to variantene også trykket vedlegg for å synliggjøre navn og beløp.

Kartleggingen viser videre at det varierer hvorvidt hele eller bare deler av bevilgningen på en post er øremerket. I tilfeller hvor bare deler av bevilgningen er øremerket, varierer det i hvilken grad det av budsjettproposisjonen fremgår hvordan ikke-øremerket del av bevilgningen foreslås disponert, herunder om bevilgningen også består av andre tilskuddsordninger. I tabell 6 nedenfor vises en oversikt over antall poster der hele bevilgningen er øremerket og antall poster der kun deler av bevilgningen på posten er øremerket.

Tabell 6 Oversikt over antall poster der hele eller kun deler av bevilgningen er øremerket

Departement	Antall poster der hele bevilgningen på posten er øremerket	Antall poster der kun deler av bevilgningen på posten er øremerket	SUM
Arbeidsdepartementet	3	2	5
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	4	6	10
Finansdepartementet	2	0	2
Fiskeri- og kystdepartementet	3	1	4
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	4	3	7
Forsvarsdepartementet	2	0	2
Helse- og omsorgsdepartementet	6	15	21
Justis- og politidepartementet	2	3	5
Kommunal- og regionaldepartementet	0	3	3
Kulturdepartementet	21	15	36
Kunnskapsdepartementet	25	2	27
Landbruks- og matdepartementet	7	1	8
Miljøverndepartementet	5	6	11
Nærings- og handelsdepartementet	5	1	6
Olje- og energidepartementet	3	1	4
Samferdselsdepartementet	1	2	3
Utenriksdepartementet	0	2	2
SUM	93	63	156

Av tabell 6 fremgår det at for 93 av 156 poster er hele bevilgningen øremerket til en eller flere tilskuddsmottakere, mens for 63 poster er kun deler av bevilgningen på posten øremerket en eller flere mottakere.

For de poster der hele eller deler av bevilgningen er øremerket flere tilskuddsmottakere, er det ikke alltid redegjort i budsjettproposisjonen for fordelingen av den øremerkede bevilgningen mellom mottakerne. Et eksempel på dette vises i tekstboksen under.

Tekstboks 14. Eksempel som viser at fordelingen av øremerket bevilgning mellom mottakere ikke fremgår

Prop. 1 S (2010-2011) Justis- og politidepartementet.
Kapittel 440 Politidirektoratet – politi- og lensmannsetaten, post 70 Tilskudd
Postomtalen gjengis i sin helhet her: <i>“Bevilgningen på posten dekker tilskudd til Politidrett, Politihistorisk selskap og Politiets pensjonistforbund, samt støtte til enkelte kriminalitetsforebyggende tiltak. Midlene kunngjøres ikke særskilt. Det foreslås en bevilgning på kap. 440, post 70 på 18,2 mill. kroner.”</i>

I de tilfellene der kun deler av bevilgningen på posten er øremerket varierer det i hvilken grad det redegjøres for hvordan resten av bevilgningen på posten foreslås disponert. For noen av disse postene fremgår det at den delen av bevilgningen som ikke er øremerket, skal finansiere en eller flere tilskuddsordninger. For andre poster gis det ikke slik informasjon. Et eksempel på det siste følger i tekstboks 15.

Tekstboks 15. Eksempel som viser at fordelingen mellom øremerket del av bevilgning og ikke-øremerket del av bevilgning ikke fremgår

Prop. 1 S (2010-2011) Helse- og omsorgsdepartementet.
Kapittel 711 Ernæring og mattrygghet, post 70 Tilskudd
Postomtalen gjengis i sin helhet her: <i>“Formålet med bevilgningen er å gi tilskudd til arbeid med ernæring og mattrygghet, herunder tilskudd til den frivillige organisasjonen Ammehjelpen.”</i>

5.3 Omfanget av øremerking i budsjettproposisjonene

Omfanget av øremerking av tilskudd til navngitte mottakere er tidligere belyst i kapittel 5.1, der vi har omtalt antall poster med øremerking og antall mottakere det øremerkes tilskudd til både for det enkelte departement og samlet sett. I dette kapitlet presenterer vi det beløpsmessige omfanget av øremerking i budsjettproposisjonene. I denne sammenheng ser vi også på eventuelle likheter og ulikheter i departementenes beløpsmessige omfang av øremerking og ser nærmere på mulige forklaringsfaktorer for dette. Kapitlet tar utgangspunkt i tallene presentert i tabell 7 nedenfor.

Tabell 7 Beløpsmessig omfang av øremerking av tilskudd i budsjettproposisjonene

Departement	Totale utgifter (1000 kroner)	Sum tilskudd på postene 70–85 (1000 kroner)	Sum øremerket beløp på postene 70–85 (der beløp er spesifisert) (1000 kroner) ¹⁹	Øremerkede tilskudd i prosent av tilskudd på postene 70–85
Arbeidsdepartementet	330 967 320	298 897 170	41 720	0,01 %
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	46 199 738	16 831 384	39 492	0,23 %
Finansdepartementet	95 022 145	1 630 938	6 200	0,38 %
Fiskeri- og kystdepartementet	4 400 278	331 870	121 090	36,49 %
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	7 914 238	1 028 865	217 780	21,17 %
Forsvarsdepartementet	39 248 552	456 654	2 555	0,56 %
Helse- og omsorgsdepartementet	133 586 854	128 239 686	79 398 372	61,91 %
Justis- og politidepartementet	26 492 712	1 817 278	21 652	1,19 %
Kommunal- og regionaldepartementet	156 799 785	5 293 050	12 290	0,23 %
Kulturdepartementet	8 464 038	5 878 100	3 865 795	65,77 %
Kunnskapsdepartementet	70 944 467	7 367 433	2 014 671	27,35 %
Landbruks- og matdepartementet	16 107 672	12 667 009	130 231	1,03 %
Miljøverndepartementet	4 585 081	1 209 549	120 157	9,93 %
Nærings- og handelsdepartementet	51 313 440	3 881 120	94 450	2,43 %
Olje- og energidepartementet	30 964 170	1 382 150	387 800	28,06 %
Samferdselsdepartementet	29 387 300	4 201 100	42 200	1,00 %
Utenriksdepartementet	33 645 654	27 741 109	18 610	0,07 %
SUM	1 086 043 444	518 854 465	86 535 065	

Som tabell 7 viser, er det samlede beløpsmessige omfanget av øremerkede tilskudd ca. 86,5 mrd. kroner. Dette inkluderer også tilskudd til de regionale helseforetakene som utgjør i størrelsesorden 79 mrd. kroner.

¹⁹ Kolonnen sum øremerket beløp på postene 70 til 85 omfatter alle deler av postbeløpet der hvor øremerkede beløp fremgår. Tilfeller hvor øremerking er definert med navngitt mottaker, men hvor beløp ikke er oppgitt, vil følgelig ikke inngå i denne oversikten.

Beløpene i tabell 7 angir omfanget av øremerking i de tilfellene der øremerket beløp fremgår av budsjettproposisjonene. Som omtalt i kapittel 5.2, har kartleggingen vist at øremerket beløp i 45 av 156 tilfeller ikke fremgår av budsjettproposisjonen. Omfanget av øremerkede tilskudd, slik det fremgår av tabellen ovenfor, representerer derfor et minimumstall for samlet beløp av øremerkede tilskudd, og det er sannsynlig at beløpet er høyere.

Tabellen viser videre at det er store variasjoner mellom departementene med hensyn til beløpsmessig omfang av øremerkede tilskudd. Det er Helse- og omsorgsdepartementet som har størst omfang av øremerkede tilskudd med totalt ca. 79,4 mrd. kroner. Av dette utgjør basisbevilgningen til de fire regionale helseforetakene ca. 79,0 mrd. kroner og dermed store deler av øremerkede tilskudd i departementet. Deretter følger Kulturdepartementet og Kunnskapsdepartementet, med et beløpsmessig omfang av øremerkede tilskudd på henholdsvis ca. 3,9 mrd. kroner og ca. 2,0 mrd. kroner.

Av kartleggingen ser vi at øremerkede tilskudd på Kulturdepartementets budsjett fordeler seg med 9 poster innenfor kategori 1, 15 poster i kategori 2 og 12 poster i kategori 3. Beløpsmessig sett vil imidlertid de største øremerkede beløpene knytte seg til tilskudd i kategori 1, herunder til store nasjonale institusjoner som Den Nationale Scene, Den Norske Opera og Ballett, Det Norske Teatret og Nasjonalteatret (samlet ca. 900 mill. kroner), Nasjonalmuseet (ca. 250 mill. kroner), samt Oslo Filharmonien og Stiftelsen Harmonien (samlet ca. 235 mill. kroner). Øvrige tilskudd innenfor kategori 1 utgjør i størrelsesorden 640 mill. kroner. Samlet utgjør dermed øremerkede tilskudd i kategori 1 for Kulturdepartementet i overkant av 2 mrd. kroner. Resterende øremerket beløp (ca. 1,9 mrd. kroner) fordeler seg på i overkant av 300 tilskuddsmottakere i kategori 2 og 3. Størrelsen på øremerket tilskudd til mottakere i kategoriene 2 og 3 på Kulturdepartementets budsjett viser stor variasjon.

For Kunnskapsdepartementet viser kartleggingen at øremerkede tilskudd innenfor kategori 1 i hovedsak er tilskudd til folkehøyskoler og private høyskoler innenfor kategori 1b) (104 mottakere) og tilskudd for å finansiere oppgaver av offentlig eller nasjonal karakter som eksempelvis studentsamskipnadene, Universitetssenteret Svalbard mv. innenfor kategori 1a) (28 mottakere). Samlet utgjør øremerkede tilskudd på Kunnskapsdepartementets budsjett i overkant av 2 mrd. kroner, og av dette utgjør tilskudd innenfor kategori 1 i størrelsesorden 1,8 mrd. kroner. Resterende del av øremerket beløp (ca. 200 mill. kroner) fordeler seg på 23 tilskuddsmottakere i kategori 2 og 2 mottakere i kategori 3.

På den andre side av skalaen viser tabellen at det er Forsvarsdepartementet, Finansdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Utenriksdepartementet og Justis- og politidepartementet som har minst beløpsmessig omfang av øremerking av tilskudd, og disse ligger alle i størrelsesorden fra 2,5 mill. kroner til 21 mill. kroner. Øvrige departementer har et beløpsmessig omfang av øremerkede tilskudd i størrelsesorden 39 mill. kroner til 387 mill. kroner.

Tabellen viser også øremerkede tilskudd som andel av departementets totale tilskudd. Nederst på skalaen finner vi Arbeidsdepartementet, der øremerket tilskudd i prosent av tilskudd på postene 70–85 er på 0,01 %. Deretter følger Utenriksdepartementet med 0,07 % og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet med 0,23 % hver. Øverst på skalaen finner vi Kulturdepartementet, der tilsvarende øremerket andel utgjør 65,7 %. Deretter følger Helse- og omsorgsdepartementet med 61,9 % og Fiskeri- og kystdepartementet med 36,5 %.

5.4 Samlet omtale

I dette kapitlet gis en samlet oppsummering av de viktigste funnene som er gjort gjennom arbeidet med denne kartleggingen, der vi har systematisert og kategorisert funnene i tråd med de kriterier som er redegjort for i kapittel 4. I den forbindelse viser vi til at vi i arbeidet har erfart noen utfordringer og begrensninger, som både knytter seg til datamaterialet og den metode som er valgt, og at funnene som oppsummeres nedenfor må ses i lys av disse. Vi viser til kapittel 4.4 for en nærmere omtale av dette.

I det følgende gis en kort presentasjon av funn fra kartleggingen:

Samtlige departementer øremerker tilskudd til navngitte mottakere i budsjettproposisjonene for 2011. Til sammen er det 156 poster der hele eller deler av bevilgningen øremerkes navngitte mottakere.

For halvparten av postene der departementene øremerker tilskudd til navngitte tilskuddsmottakere, gjelder øremerkingen av tilskudd tilfeller der gruppen av potensielle tilskuddsmottakere er åpenbart avgrenset (kategori 1). For nær en tredjedel av postene gjelder øremerkingen av tilskudd tilfeller der gruppen av potensielle mottakere er avgrenset, men ikke åpenbart avgrenset til mottakerne som er omtalt i budsjettproposisjonene (kategori 2). Øremerkede tilskudd i tilfeller der gruppen av potensielle tilskuddsmottakere ikke er avgrenset utgjør om lag en femtedel av postene (kategori 3).

De 3 departementene som har flest poster hvor øremerking forekommer er Kulturdepartementet (36 poster), Kunnskapsdepartementet (27 poster) og Helse- og omsorgsdepartementet (21 poster). De øvrige departementene har mellom 2 og 11 poster der øremerking forekommer.

Samlet antall navngitte tilskuddsmottakere er 791, som fordeler seg med henholdsvis 291 tilskuddsmottakere i kategori 1, 195 tilskuddsmottakere i kategori 2 og 305 tilskuddsmottakere i kategori 3. Når det gjelder antall navngitte tilskuddsmottakere og hvilken kategori disse sorterer i, varierer bildet mellom de ulike departementene.

De 3 departementene med størst antall navngitte tilskuddsmottakere er Kulturdepartementet med 360 mottakere, Kunnskapsdepartementet med 169 mottakere og Miljøverndepartementet med 80 øremerkede tilskuddsmottakere. Kulturdepartementet har flest av sine navngitte mottakere i kategori 3 (199 av 360) og færrest i kategori 1 (53 av 360). Miljøverndepartementet har også flest av sine mottakere i kategori 3 (44 av 80) og færrest i kategori 1 (7 av 80). Kunnskapsdepartementet har flest av sine navngitte mottakere i kategori 1 (144 av 169) og færrest i kategori 3 (2 av 169).

Kartleggingen viser at den vanligste måten å synliggjøre tilskudd til navngitte tilskuddsmottakere i budsjettproposisjonene, er gjennom å navngi eller omtale disse i tekstdelen i proposisjonene sammen med spesifisert beløp. Dette gjelder for 2/3 av postene. I nesten 1/3 av tilfellene fremgår ikke øremerket beløp når tilskuddsmottakere navngis. Når det gjelder bruk av trykket vedlegg for å synliggjøre navngitte mottakere og tilhørende tilskuddsbeløp, er det først og fremst Kulturdepartementet som praktiserer denne måten å synliggjøre øremerkede tilskudd på (og gjør dette for 8 poster).

For noen poster er det også tilfellet at det i postomtalen kun fremgår delvis hvordan bevilgningen foreslås fordelt.

Kartleggingen viser også at det varierer i hvilken grad hele eller kun deler av posten øremerkes navngitte mottakere. For 93 av totalt 156 poster hvor tilskudd øremerkes blir hele bevilgningen på posten øremerket navngitte tilskuddsmottakere. For resterende 63 poster blir kun deler av posten øremerket navngitte mottakere, og det varierer i hvilken grad departementene i budsjettproposisjonen redegjør for hvordan ikke-øremerket del av bevilgningen skal disponeres.

Det samlede beløpsmessige omfanget av øremerkede tilskudd er ca. 86,5 mrd. kroner. Av dette er i størrelsesorden 84 mrd. kroner innenfor kategori 1 og i størrelsesorden 2,5 mrd. kroner er tilskudd innenfor kategori 2 og kategori 3. Beløpsmessig sett ser vi at Helse- og omsorgsdepartementet, Kulturdepartementet og Kunnskapsdepartementet har det største omfang av øremerkede tilskudd. Dette har sin bakgrunn i at disse departementene gjennom tilskudd finansierer offentlige oppgaver som ivaretas av virksomheter utenfor staten (jf. kategori 1), herunder de regionale helseforetakene, nasjonale kulturinstitusjoner og ulike undervisningsinstitusjoner. Vi ser imidlertid at enkelte departementer også har store øremerkede beløp til mottakere i kategori 2 og 3, og for Kulturdepartementet utgjør slike øremerkede tilskudd om lag halvparten av samlet øremerket beløp i departementets budsjettproposisjon. For Kunnskapsdepartementet er bildet annerledes idet kun en liten andel av samlet øremerket beløp gjelder tilskuddsmottakere i kategori 2 og 3 (ca. 10 %).

6 Hovedfunn og refleksjoner

I dette kapitlet gis en presentasjon av hovedfunn innenfor de tre problemstillingene for kartleggingen, DFØs refleksjoner knyttet til disse og aktuelle momenter for god praksis på området.

Hovedproblemstilling 1 – I hvilke sammenhenger departementene øremerker tilskudd til navngitte mottakere i budsjettproposisjonen

Kartleggingen viser at departementene bruker Økonomiregelverkets bestemmelse om øremerking av tilskudd til navngitte mottakere i mange ulike sammenhenger og at det er relativt store variasjoner mellom departementene på dette området.

Vi har plassert tilfellene av øremerking i tre hovedkategorier basert på i hvilken grad gruppen av potensielle tilskuddsmottakere, med bakgrunn i informasjon fra budsjettproposisjonene, fremstår som åpenbart avgrenset:

- *Kategori 1*, hvor gruppen av potensielle tilskuddsmottakere er åpenbart avgrenset, er i hovedsak avgrenset til sammenhenger der øremerkede tilskudd brukes for å finansiere nasjonale eller offentlige oppgaver som helt eller delvis ivaretas av virksomheter utenfor staten. Dette er blant annet basert på organisering innenfor sektoren, godkjenningsordninger, etablerte samarbeidsrelasjoner eller egenskaper knyttet til tilskuddsmottakers rolle og historie (eksempelvis regionale helseforetak, folkehøgskoler, Norsk oljemuseum og Telenors kystradio).
- *Kategori 2*, hvor gruppen av potensielle tilskuddsmottakere er avgrenset, men ikke åpenbart avgrenset til tilskuddsmottakere som øremerkes i budsjettproposisjonen. Innenfor denne kategorien brukes øremerkede tilskudd i tilknytning til en rekke virksomheter og tiltak der staten ønsker å støtte ulike tilbud og initiativ. Generelt gis det i budsjettproposisjonene få holdepunkter for hvorfor og hvordan de øremerkede tilskuddsmottakerne er valgt ut, men for flere av tilskuddsmottakerne synes det blant annet å være lagt vekt på behovet for måloppnåelse, herunder kontinuitet (eksempelvis knutepunktinstitusjoner og regions- og landsdelsinstitusjoner på kulturområdet, ulike private grunn- og videregående skoler og Akvariet i Bergen).
- *Kategori 3*, hvor gruppen av potensielle tilskuddsmottakere ikke er avgrenset, der det som for kategori 2 gis tilskudd til en rekke virksomheter og tiltak, men der det fremstår som mindre klart (enn for kategori 2) hvorfor akkurat de aktuelle tilskuddsmottakerne er øremerket fremfor andre. På samme måte som for kategori 2 gis det i budsjettproposisjonene generelt få holdepunkter for hvorfor og hvordan de øremerkede tilskuddsmottakerne er valgt ut. For noen av de øremerkede tilskuddsmottakere synes imidlertid aspektet om vektlegging av måloppnåelse, herunder kontinuitet, å være gjeldende også her.

DFØ mener god praksis bør ivareta at departementene har rutiner og prosesser *forut* for øremerking i budsjettproposisjonen, som sikrer at departementenes forslag til øremerking av navngitte mottakere understøtter Økonomiregelverkets intensjon knyttet til det å oppnå en formåls- og kostnadseffektiv tilskuddsforvaltning.

I kategori 1 vil gruppen av potensielle tilskuddsmottakere som hovedregel være klart avgrenset i kraft av tilskuddsmottakers rolle og/eller egenart og allment kjent, slik at unntak fra normalprosedyren synes å understøtte hensynet til effektiv tilskuddsforvaltning. Normalprosedyren med blant annet kunngjøring, tildelingskriterier, søknadsbehandling mv. ville i slike tilfeller medført en unødvendig ressursbruk.

I kategori 2 vil også gruppen av potensielle tilskuddsmottakere være avgrenset, men ikke åpenbart avgrenset til mottakere som er omtalt i budsjettproposisjonen. Når departementene i disse situasjonene velger å foreslå øremerkede tilskudd fremfor å benytte normalprosedyren, er det viktig at departementene har gode prosesser i forkant av at det besluttes hvilke mottakere som det foreslås å gi øremerket tilskudd. Dette for å sikre at tilskuddet gis til "riktig" mottaker i betydningen den eller de som bidrar best til at målene med tilskuddet kan nås.

I kategori 3 vil gruppen av potensielle tilskuddsmottakere kunne være stor og i utgangspunktet uavgrenset og ukjent. Når departementene også i disse situasjonene velger å foreslå øremerkede tilskudd fremfor å benytte normalprosedyren, er det viktig at departementene har gode prosesser i forkant av at det besluttes hvilke mottakere som det foreslås å gi øremerket tilskudd, jf. også omtalen for kategori 2.

DFØ er klar over at det vil ligge prosesser og vurderinger til grunn for departementenes forslag om øremerking av tilskudd til navngitte mottakere, som ikke nødvendigvis fremgår av budsjettproposisjonene. Likeså er vi klar over at øremerkede tilskudd til navngitte mottakere i budsjettproposisjonene også kan reflektere tidligere års innstillinger fra fagkomiteer og stortingsvedtak. Disse to forholdene inngår ikke som del av denne kartleggingen, men kan være interessante å se nærmere på for å få ytterligere innsikt i hvordan den samlede bruken av tilskudd er innrettet. Dette innebærer at vi med bakgrunn i denne kartleggingen ikke har grunnlag for å ta stilling til om departementenes praksis i budsjettproposisjonene for 2011 er i tråd med eller avviker fra aktuelle momenter for god praksis som er beskrevet her.

Hovedproblemstilling 2 – På hvilken måte øremerkede tilskudd synliggjøres i budsjettproposisjonene

Kartleggingen viser relativt store variasjoner knyttet til hvordan departementene synliggjør øremerking av navngitte tilskuddsmottakere i budsjettproposisjonen, herunder om tilskuddsmottakere som navngis omtales i tekstdelen i budsjettproposisjonen eller om de synliggjøres gjennom tabellariske oppstillinger i tekstdel eller trykket vedlegg til budsjettproposisjonen. Det varierer også i hvilken grad det er angitt hvordan den øremerkede bevilgningen skal fordeles når det er flere tilskuddsmottakere som øremerkes tilskudd på samme post. Herunder varierer det hvorvidt det av postomtalen fremgår om hele bevilgningen på posten er øremerket eller om bevilgningen også består av midler som ikke er øremerket. Det kan dermed fremstå som uklart om tilskuddsbevilgningen, i tillegg til øremerkede tilskudd, også består av tilskuddsordninger og hvordan eventuelt resterende del av bevilgningen i så fall foreslås disponert.

Med bakgrunn i funnene referert over, vurderer DFØ at det basert på informasjon som gis i budsjettproposisjonene kan være utfordrende å få oversikt over øremerkede tilskuddsmottakere og øremerkede beløp, særlig i tilfeller der navn og eventuelt spesifisert beløp fremgår fortløpende i teksten. Generelt er det enklere å få oversikt når departementene synliggjør navn og beløp i form av tabellariske oversikter e.l., og DFØ mener at god praksis i større grad bør reflektere dette.

Generelt er det viktig, både for ivaretagelsen av Bevilgningsreglementets krav og for legitimiteten til tilskudd som virkemiddel, at begrunnelsen for bevilgningen, herunder øremerkede tilskudd, synliggjøres i budsjettproposisjonene. For flere av de øremerkede tilskuddene i kategori 1 kan begrunnelsen for øremerking imidlertid være allment kjent gjennom at gruppen av potensielle tilskuddsmottakere er åpenbart avgrenset i kraft av sin rolle og/eller egenart. Krav til begrunnelse og synliggjøring av øremerking vil måtte tilpasses dette.

Hovedproblemstilling 3 – Omfanget av øremerking i budsjettproposisjonene

Kartleggingen viser at omfanget, både i form av beløpsmessige størrelser som øremerkes navngitte mottakere, antall mottakere som navngis og antall poster hvor øremerking forekommer, er vesentlig. Bildet varierer imidlertid fra departement til departement.

Det samlede beløpsmessige omfanget av øremerkede tilskudd er ca. 86,5 mrd. kroner. Dette inkluderer innenfor kategori 1 blant annet tilskudd til de regionale helseforetakene som utgjør i størrelsesorden 79 mrd. kroner, ulike tilskudd hovedsakelig innenfor universitet og høyskolesektoren med ca. 1,8 mrd. kroner og tilskudd til store nasjonale kulturinstitusjoner på ca. 2 mrd. kroner. Samlet utgjør øremerket beløp i kategori 2 og kategori 3 i størrelsesorden 2,5 mrd. kroner. Beløpene angir omfanget av øremerking i de tilfellene der øremerket beløp fremgår av budsjettproposisjonene, og representerer derfor et minimumstall for samlet omfang av øremerkede tilskudd. Det er sannsynlig at beløpet er høyere siden øremerket beløp for 45 av 156 poster ikke fremgår av budsjettproposisjonene.

Hvis en ser på omfang i form av antall navngitte tilskuddsmottakere, viser kartleggingen 791 øremerkede tilskuddsmottakere, hvorav 291 befinner seg i kategori 1. Dette innebærer at mer enn 60 prosent av øremerkede tilskuddsmottakere er i kategori 2 og 3 (500 stk.), dvs. i de to kategoriene der potensielle tilskuddsmottakere ikke er åpenbart avgrenset til de mottakere som er omtalt i budsjettproposisjonene.

Omfang av øremerking, målt i antall poster der hele eller deler av bevilgningen er øremerket, utgjør totalt 156 poster. Av disse er det 93 poster hvor hele bevilgningen på posten er øremerket og 63 poster der kun deler av bevilgningen på posten er øremerket.

En refleksjon knyttet til omfang av øremerkede tilskudd er at vi ser at Stortinget, gjennom departementenes forslag til øremerking av tilskudd i budsjettproposisjonene, i en del tilfeller behandler tilskudd på et nokså stort detaljnivå, der også tilskuddsbeløpene kan være veldig små.

Avsluttende kommentarer

Uavhengig av om departementene ved utforming og forvaltning av tilskudd følger normalprosedyren eller benytter muligheten for avvik fra normalprosedyren gjennom bruk av øremerking til navngitte mottakere, er det ut fra hensynet til både kostnads- og formålseffektivitet viktig at departementene sikrer en effektiv bruk av statlige midler. Hvorvidt det er god praksis å benytte muligheten for å øremerke tilskudd til navngitte mottakere²⁰ bør, etter DFØs vurdering, blant annet vurderes i lys av antall potensielle tilskuddsmottakere, den oversikt departementet har knyttet til aktuelle potensielle tilskuddsmottakere og nødvendigheten av å øremerke tilskudd for å ivareta måloppnåelse, herunder kontinuitet.

Kartleggingen har ikke hatt som formål å vurdere eller ta stilling til om departementenes bruk av bestemmelsen om å navngi øremerkede tilskuddsmottakere i budsjettproposisjonene er i tråd med Økonomiregelverket og dets intensjon. Dette ville heller ikke vært mulig med den metoden som er valgt, blant annet siden vi har avgrenset dette til en dokumentstudie av departementenes budsjettproposisjoner. Med det omfanget øremerking av tilskudd til navngitte mottakere har, er det imidlertid viktig at departementene i sitt utviklingsarbeid vurderer egen praksis opp mot de funn og refleksjoner som gis i kartleggingen. De utfordringer kartleggingen viser når det gjelder å få oversikt over øremerkede tilskudd basert på informasjon som gis i budsjettproposisjonene, indikerer, etter DFØs vurdering, at det kan være grunn til å arbeide videre med utformingen av tekstene i budsjettproposisjonene slik at budsjettforslagene blir klarere på disse punktene.

Økt kunnskap om hvordan Økonomiregelverkets bestemmelse punkt 6.4.2a) om øremerking av tilskudd til navngitte mottakere praktiseres i budsjettproposisjonene utgjør et viktig grunnlag for DFØs videre arbeid med å forvalte og videreutvikle Økonomiregelverket, herunder arbeidet med å tydeliggjøre hva som er god praksis også på dette området. Vi håper også at kartleggingen kan danne et nyttig grunnlag for departementenes videre arbeid på tilskuddsområdet.

²⁰ Jf. Bestemmelsene punkt 6.4.2a).

Vedlegg

Vedlegg 1: Arbeidsdepartementet

Vedlegg 2: Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet

Vedlegg 3: Finansdepartementet

Vedlegg 4: Fiskeri- og kystdepartementet

Vedlegg 5: Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet

Vedlegg 6: Forsvarsdepartementet

Vedlegg 7: Helse- og omsorgsdepartementet

Vedlegg 8: Justis- og politidepartementet

Vedlegg 9: Kommunal og regionaldepartementet

Vedlegg 10: Kulturdepartementet

Vedlegg 11: Kunnskapsdepartementet

Vedlegg 12: Landbruks- og matdepartementet

Vedlegg 13: Miljøverndepartementet

Vedlegg 14: Nærings- og handelsdepartementet

Vedlegg 15: Olje- og energidepartementet

Vedlegg 16: Samferdselsdepartementet

Vedlegg 17: Utenriksdepartementet

Vedlegg 1: Arbeidsdepartementet

Kapittel.post	Navn på øremerkede tilskuddsmottakere	Valgt kategori i rapport
601.70	Senter for seniorpolitikk (kategori 1c)), Velferd (kategori 3) og Mental helse (kategori 3)	3 og 1c
601.72	Senter for seniorpolitikk	1c
621.70	Velferdsalliansen og Stiftelsen Rettferd for tapere	2
621.74	Norsk Pensjonistforbund	2
646.72	Stiftelsen Kontakttelefonen for pionerdykkere	1c

Vedlegg 2: Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet

Kapittel.post	Navn på øremerkede tilskuddsmottakere	Valgt kategori i rapport
840.70	NKTVS, Blålys, Landsforeningen for seksuelt misbrukte, Stiftelsen fellesskap for seksuelle overgrep og landsdekkende hjelpetelefon til incestutsette	3
842.70	Kirkens familievern	1a
846.70	Ressursenter for menn, Harry Benjamins ressursenter, Forum for kvinner og utviklingsspørsmål, KILDEN informasjonssenter for kjønnsforskning	3
846.72	LLH, Skeiv ungdom, BLIKK	2
846.73	Likestillingscenteret, Senter for kunnskap om likestilling	3
847.70	Funksjonshemmedes fellesorganisasjon, Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner	1c
854.71	Landsforeningen for barnevernsbarn (kategori 1c), tre adopsjonsorganisasjoner (kategori 1b))	1b og 1c
854.72	Atferdssenteret	1c
857.70	LNU, Ungdom & Fritid, Unge Funksjonshemmede	1c
862.70	Stiftelsen Miljømerking i Norge	1a

Vedlegg 3: Finansdepartementet

Kapittel.post	Navn på øremerkede tilskuddsmottakere	Valgt kategori i rapport
41.72	Det Norske Nobelinstituttets bibliotek	1c
1637.70	Europabevegelsen og Nei til EU	2

Vedlegg 4: Fiskeri- og kystdepartementet

Kapittel.post	Navn på øremerkede tilskuddsmottakere	Valgt kategori i rapport
1023.71	Nofima AS	1c
1023.72	Nofima AS	1c
1023.75	Akvariat i Bergen	2
1062.70	Redningsselskapet	1c

Vedlegg 5: Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet

Kapittel.post	Navn på øremerkede tilskuddsmottakere	Valgt kategori i rapport
1534.72	Galdu, Årran lulesamisk senter , Pitesamisk senter, RiddoDuottarMuseat og Østsamisk museum	1c
1540.70	Den kvensk finske avisen	1c
1561.71	Nasjonalt kompetansesenter for fri programvare	1c
1561.72	Norsk senter for informasjonssikring (NorSIS)	1c
1561.73	Seniornett	2
1590.71	Nidaros pilgrimsgård (kategori 1c)), Kristent Arbeid blant blinde, Stiftelsen kirkeforskning og Samisk bibseloversettelse (kategori 2)	1c og 2
1590.72	Norsk institutt for kulturminneforskning	1c

Vedlegg 6: Forsvarsdepartementet

Kapittel.post	Navn på øremerkede tilskuddsmottakere	Valgt kategori i rapport
1719.71	Norges Røde kors	1c
1795.72	Stiftelsen Akershus festning for kunst og kultur, Nordland Røde Kors krigsmuseum	2

Vedlegg 7: Helse- og omsorgsdepartementet

Kapittel.post	Navn på øremerkede tilskuddsmottakere	Valgt kategori i rapport
711.70	Ammehjelpen	3
719.73	Norges Idrettsforbund og olympiske og paraolympiske komitee og Friluftslivets fellesorganisasjon	3
732.70	Kreftregisteret, Luftambulanstjenesten	1c
732.72	Helse Sør-Øst RHF	1a
732.73	Helse Vest RHF	1a
732.74	Helse Midt-Norge RHF	1a
732.75	Helse Nord RHF	1a
751.70	Nasjonalt kompetansesenter for legemidler til barn, Institutt for energiteknikk (IFE), Relis, Vetlis	1c
761.71	Telefonkontakt, Kirkens SOS i Norge, Freselsesarmeens ettersøkelsesarbeid, Nasjonalforeningen for folkehelsen, Norges Røde Kors, Kolslinjen, Norsk revmatikerforbund, Livsglede for eldre	3
761.72	Vidaråsen landsby, Hogganvik landsby, Jøssåsen landsby, Solborg, Vallersund gård, Kristioffertunet	2
761.73	Stiftelsen Conrad Svendsen Senter, Mosserød alders- og sykehjem for adventister, Jødisk bo- og seniorsenter	2
761.75	Nasjonalt senter for telemedisin (NST)	1c
762.71	Norsk pasientforening, Foreningen for uventet barnedød	1c og 3
762.73	Senter for ungdom, samliv og seksualitet (SUSS) og Sex og Samfunn (senter for ung seksualitet)	3
762.74	Stifelsen Amatheia	1c
763.71	24SJU	1c
763.72	Flink med folk i første rekke (FFFR), Pro-senteret	1c
764.72	Mental Helse Hjelpetelefonen, Napha	1c
781.70	Norsk Helsenett SF	1a
781.79	Stiftelsen organdonasjon, Diabetesforbundet, Kreftforeningen	3

783.79	Saborg	3
--------	--------	---

Vedlegg 8: Justis- og politidepartementet

Kapittel.post	Navn på øremerkede tilskuddsmottakere	Valgt kategori i rapport
430.70	Elevator (kategori 1c). Foreningen fangers pårørende, WayBack, Kirkens sosialtjeneste, Tyrilistiftelsen (kategori 3)	1c og 3
440.70	Politiidrett, Politihistorisk selskap, Politiets pensjonistforbund	2
440.71	Norsk rettsmuseum	1c
451.70	Norsk elektroteknisk komitee, Norsk Brannvern Forening	1c
455.72	Telenors Kystradio	1d

Vedlegg 9: Kommunal- og regionaldepartementet

Kapittel.post	Navn på øremerkede tilskuddsmottakere	Valgt kategori i rapport
552.72	Ung Entreprenørskap (kategori 1c), Grensetjånsten Morokulien (kategori 3), KUN - senteret for kunnskap og likestilling (kategori 3), KS (kategori 3)	1c og 3
581.77	Norske Arkitekters Landsforbund, Næringslivets stiftelse for miljødeklarasjoner	3
581.78	Leieboerforeningen i Oslo	3

Vedlegg 10: Kulturdepartementet

Kapittel.post	Navn på øremerkede tilskuddsmottakere	Valgt kategori i rapport
310.76	Samarbeidsrådet for tros- og livssynsarbeid, Islamsk Råd Norge, Norges Kristne Råd	2
314.71	Forum for kultur og næringsliv,	3
314.72	Barentskult,Pikene på broen, Samovarteatret	2
314.76	Norsk Pensjonistforbund	3
315.73	Frivillighet Norge	1c
315.79	Frikanalen	2
315.80	Holmenkollen Nasjonalanlegg	2
320.73	Senter for nordlige folk, Kilden Teater- og Konserthus for Sørlandet, Nytt konserthus i Stavanger, Norsk Berverksmuseum. Science Center Østfold, Kulturkvartalet i Bodø, Aust-Agder kulturhistoriske senter	2
320.74	se lite over mottakere i vedlegg 1	3
320.78	se liste over mottakere i vedlegg 3	3
320.82	Nobels fredssenter	2
320.84	Pilgrimssatsing, , 5 regionale pilgrimskontorer:Oslo, Gran, Hamar, Hundtorp, Dovre	1c
322.72	Nordnorsk kunstnersenter Lofoten internasjonale kunstfestival	2
322.73	Nasjonalmuseet	1a
322.75	Norsk Form (kat.1c)) Stiftelsen ROM for kunst og arkitektur (kat. 3) BeyondRisør (kat. 3)	1c og 3
322.78	se liste over mottakere i vedlegg 3	3
323.70	Oslo-Filharmonien Stiftelsen Harmonien	1a
323.71	Trondheim Symfoniorkester Stavanger Synfoniorkester Kristiansand Symfoniorkester Nordnorsk Opera og Symfoniorkester Det Norske Blåseensemble	1c
323.72	se tabell side 94	2
323.74	Nordnorsk Jazzsenter	2
323.78	se liste over mottakere i vedlegg 3	3
324.70	Den Nationale Scene Den Norske Opera & Ballett Det Norske Teatret Nationaltheatret	1a
324.71	se tabell side 104	1c
324.72	Peer Gynt-stemnet	2
324.73	se tabell side 105	1c
324.78	se liste over mottakere i vedlegg 3	3
326.72	Norsk litteraturfestival Sigrid Undset-dagene	2
326.73	Noregs Mållag	2
326.74	Det Norske Samlaget Allkunne AS	3
326.75	Norsk Ordbok 2014 Det Norske Akademis store ordbok	2
326.78	se liste over mottakere i vedlegg 3	3
328.70	se tabell side 129	2
329.78	Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek Stiftelsen Asta Misjonsarkivet	2
334.73	13 mottakere - 8 filmsentre og 5 film fond.	1c
334.78	se liste over mottakere i vedlegg 3	3
335.73	Landslaget for Lokalaviser (LLA)	3

Vedlegg 11: Kunnskapsdepartementet

Kapittel.post	Navn på øremerkede tilskuddsmottakere	Valgt kategori i rapport
227.70	Den franske skolen i Oslo	2
227.71	Krokeide videregående skole	2
227.72	Røde Kors Nordisk United World College	2
227.73	Norsk Luthersk Misjonssamband	2
228.71	Kongshaug Musikkgymnas	3
228.76	Sørlandets Maritim Videregående skole, Rogaland videregående sjøaspirantskole	2
228.77	Den tyske skolen i Oslo	2
228.79	NTG Bærum, Geilo, Kongsvinger, Lillehammer og Tromsø, Wang i Oslo, Moss og Stavanger, Telemark toppidrettsgymnas	2
253.70	77 ordinære folkehøgskoler og 4 folkehøgskoler for funksjonshemmede	1b
253.71	Folkehøgskolerådet	1c
254.72	Studiesenteret Finnsnes	2
254.73	Voksenopplæringsforbundet (VOFO) og Norsk forbund for fjernundervisning og fleksibel utdanning (NFF)	1c
255.70	Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteter	1c
255.74	Falstadsenteret	2
255.72	Stiftelsen Arkivet	2
255.73	Nansen Fredssenter	2
255.74	Narviksenteret	2
255.75	Det europeiske Wergelandsenteret	1c
255.76	Raftostiftelsen	2
260.70	23 private høgskoler	1b
270.71	Fulbright Foundation, Association of Norwegian Students (ANSA)	1c
270.74	25 samskipnader mottar tilskudd.	1a
280.71	Universitetssenteret på Svalbard	1a
280.72	UNINETT AS	1a

280.73	NORUnet AS	1a
281.78	Universitets- og høgskolerådet	1c
287.71	kat.1c):Senter for grunnforskning, DNVA, Det kongelige norske videnskapers selskab i Trondheim og Det kongelige norske videnskapers selskabs stiftelse. Kat.3: Vitskapelge fond og Egede instituttet	1c og 3

Vedlegg 12: Landbruks- og matdepartementet

Kapittel.post	Navn på øremerkede tilskuddsmottakere	Valgt kategori i rapport
1138.70	20 navngitte mottakere, se side 85 i budsjettproposisjonen	3
1139.71	Det norske arboret, Nord-Norsk hestesenter, Norsk Hjortesenter, Det norske Skogfrøverk, Norsk fjordhestesenter, Svalbard globale frøhvelv og Nordisk genressurscenter	1c
1143.74	Graminor AS	1c
1147.70	Fire private fjellstuer	1c
1150.77.13	Norsk landbruksrådgivning	1c
1150.78.15	Landbrukets HMS-tjeneste - Landbrukshelsa (stiftelse)	1c
1151.72	Norske Reindriftssamers landsforbund	2
1161.70	Statskog SF	1a

Vedlegg 13: Miljøverndepartementet

Kapittel.post	Navn på øremerkede tilskuddsmottakere	Valgt kategori i rapport
1400.70	23 navngitte mottakere, se side 35-36 i budsjettproposisjonen	3
1400.73	Grønn Hverdag, Stiftelsen Idébanken, Stiftelsen Miljømerking, stiftelsen LOOP, Avfall Noreg, Bellona, Zero, Regnskogfondet	3
1410.70	CIENS, NILU	1c
1410.72	Genøk	1c
1410.73	NINA	1c
1427.74	Forum for natur og friluftsliv (regionale nettverk)	3
14.27.78	Friluftsrådets landsforbund og interkommunale friluftsråd	2
1429.72.5	Mortensnes kulturminneområde	3
1429.72.7	Nordnorsk fartøyvernssenter og båtmuseum, Hardanger fartøyvernsmuseum og Bredalsholem Dokk- og fartøyvernssenter	1c
1429.72.8	Fetsund lenser, Sjølingstad Uldvarefabrikk, Klevfoss Cellulose- og paprifabrikk, Nes Jernverksmuseum, Norsk Vassdrags- og industrimuseum, Neptun sildoljefabrikk, Spillum Damsag og Høvleri, Norsk trikotasjemuseum og tekstilsenter, Folldal gruver, Kistefos museet, Rjukanbanen	3
1429.73	28 stavkirker	2

Vedlegg 14: Nærings- og handelsdepartementet

Kapittel.post	Navn på øremerkede tilskuddsmottakere	Valgt kategori i rapport
900.72	Norges Rederiforbund	1d
900.73	Ungt Entreprenørskap	1c
913.70	Standard Norge	1c
929.70	Norsk Designråd	1c
937.71	Svalbard Reiseliv AS	1c
953.70	Kings Bay AS	1c

Vedlegg 15: Olje- og energidepartementet

Kapittel.post	Navn på øremerkede tilskuddsmottakere	Valgt kategori i rapport
1800.71	Norsk Oljemuseum	1c
1832.70	Petrad (kategori 1c), INTPOW og INTSOK (kategori 1a))	1c
1833.70	Gassnova SF	1a
1870.70	Petoro AS	1a

Vedlegg 16: Samferdselsdepartementet

Kapittel.post	Navn på øremerkede tilskuddsmottakere	Valgt kategori i rapport
1300.71	Trygg Trafikk, Syklistenes Landsforening, ITS Norge	2
1300.72	Avinor, Posten	1c
1311.71	Stord lufthavn	2

Vedlegg 17: Utenriksdepartementet

Kapittel.post	Navn på øremerkede tilskuddsmottakere	Valgt kategori i rapport
100.71	Nordmannsforbundet og Det nordiske administrative forbund (kategori 2), Norsk senter for menneskerettigheter og NORSAR (kategori 1c), Den europeiske menneskerettighetsdomstol (kategori 1c)	1c og 2
118.71	PRIO	2