

1	Innledning	3
1.1	Bakgrunn og formål	3
1.2	Generelt om statlige tilskudd	3
1.3	Datagrunnlag og avgrensninger	4
1.4	Oppbyggingen av rapporten.....	6
2	Samlede tilskudd og tilskudd fordelt etter departement	7
2.1	Tilskudd finansiert ved årlige bevilgninger	7
2.2	Tilskudd finansiert via statlige fond.....	9
2.3	Antall tilskuddsbevilgninger	10
3	Tilskudd fordelt etter mottakergruppe	11
4	De største tilskuddsforvalterne	16

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og formål

Senter for statlig økonomistyring (SSØ) gjennomfører i 2010 flere utviklingsprosjekter med tema god utforming og forvaltning av statlige tilskuddordninger. Arbeidet skjer med utgangspunkt i SSØs ansvar for å forvalte regelverket for økonomistyring i staten¹, med krav bl.a. til statlige tilskudd.

Formålet med rapporten er å gi en mest mulig dekkende oversikt over samlet omfang av tilskudd fra staten og over fordelingen av tilskuddene etter enkelte viktige kjennetegn. Et slikt faktagrunnlag skal gi en systematisert oversikt, til bruk blant annet ved formidling av informasjon om statlige tilskudd både internt i staten og overfor andre.

Tallgrunnlaget i rapporten er i stor grad hentet fra statsregnskapet. Den foreliggende rapporten inneholder tall for 2008, som var det sist tilgjengelige regnskapsåret da rapporten ble påbegynt og skrevet. I rapporten benyttes departementsbetegnelse som gjaldt i 2008.

SSØ tar sikte på å oppdatere oversiktene med jevne mellomrom. Vi vil til kommende utgaver også utvide oversiktene og sammenstille tall for flere år som grunnlag bl.a. for å analysere endringer over tid. I denne første utgaven av rapporten har vi for øvrig valgt å gi en relativt detaljert omtale av datagrunnlaget og avgrensninger som er foretatt (jf. punkt 1.3).

Rapporten er utarbeidet av Anders Myhren, Erik Heen og Espen Nord Eidene, med innspill fra Maria Alrek (alle Forvaltnings- og analyseavdelingen i SSØ).

1.2 Generelt om statlige tilskudd

Tilskudd er en samlebetegnelse for overføringer fra staten (statsforvaltningen) til andre sektorer, dvs. til kommuneforvaltningen, husholdninger, finansielle og ikke-finansielle foretak, ideelle organisasjoner og utlandet (iht. begrepsbruk i nasjonalregnskapet). 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. Tilskuddsbevilgninger skal være identifisert i statsbudsjettet og statsregnskapet ved postnummeret, jf. videre omtale.

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, og der eventuell avkastning av fondet og/eller deler av kapitalen benyttes til formålet.

Bestemmelser om økonomistyring i staten skiller mellom begrepene tilskudd og stønader. Stønader brukes om overføringer fra staten til husholdningene utenom i nærings sammenheng og omtales i Bestemmelsene kap. 7. Tilskudd brukes om overføringer til øvrige sektorer/delsektorer og omtales i regelverkets kap. 6. Kravene i de to delene av regelverket er på mange punkter identiske, men skiller seg først og fremst ved at kravene til rapportering fra mottakerne er mer omfattende for tilskudd enn for stønader.

I mange sammenhenger brukes begrepene tilskudd, stønader, støtte og overføring om hverandre, uten særlige forskjeller i meningsinnhold. Dette gjelder også i staten, der tilskudd ofte brukes som en samlebetegnelse for tilskudd og stønader, uten at det gir grunnlag for misforståelser. I den foreliggende rapporten brukes stønadsbegrepet bare der det i Økonomiregelverket skiller mellom mottakergrupper. For øvrig brukes "tilskudd" som en samlebetegnelse på overføringer fra staten, med mindre noe annet er presisert.

¹ Reglement for økonomistyring i staten ("Reglementet") og Bestemmelser om økonomistyring i staten ("Bestemmelsene"), begge av 12.12.2003 med senere endringer. Reglementet og Bestemmelsene er samlet betegnet Økonomiregelverket.

I noen sammenhenger betegnes også overføringer internt i staten for tilskudd (dvs. overføringer mellom ulike regnskaper, over såkalte 50-poster i statsbudsjettet og statsregnskapet). 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.

1.3 Datagrunnlag og avgrensninger

Oversiktene i denne rapporten er basert på tall fra statsregnskapet (bevilgningsregnskapet og i en viss grad kapitalregnskapet). Tallene er fra 2008, som var det sist tilgjengelige regnskapsåret da rapporten ble påbegynt og skrevet.

På noen punkter har vi fordelt tilskuddene i grupper som ikke følger direkte av inndelingen i statsregnskapet. Regnskapstallene er også supplert med noe informasjon fra andre kilder. Der hvor andre inndelinger eller kilder er brukt som grunnlag for oversiktene, fremgår det av omtalen.

Statsregnskapet gir i hovedsak følgende informasjon om omfanget og innretningen av statlige tilskudd:

1. Postinndelingen i bevilgningsregnskapet følger av Stortingets bevilgningsreglement og Finansdepartementets rundskriv R-101 om statens kontoplan, samt av bevilgningsvedtakene i Stortinget for det enkelte året. Postinndelingen identifiserer utgiftsart (og inntektsart), herunder overføringer fra statsforvaltningen (som inngår i avdeling 3 etter bevilgningsreglementet § 4). Tilskudd som utbetales og regnskapsføres på grunnlag av årlige bevilgninger på statsbudsjettet, er derfor identifisert i statsregnskapet (bevilgningsregnskapet). I henhold til rundskriv R-101 skal det for slike overføringer til andre (enn til såkalte andre statsregnskap), benyttes følgende grupper av poster:
 - a. 60–69 ved overføringer til kommuneforvaltningen
 - b. 70–85 ved andre overføringer (tilskudd)
2. Kapittelinndelingen i bevilgningsregnskapet skal i tråd med bevilgningsreglementet § 4 gi informasjon om formål, for den eller de utgiftspostene kapitlet inneholder. Bevilgningene under ett kapittel bør så langt som mulig bare disponeres av en virksomhet eller en likeartet gruppe virksomheter. Nummereringen av kapitlene følger i hovedsak et administrativt nivå, slik at hvert departement har "sine" kapitler (innenfor en nummerserie på 100 for hhv. utgifter og inntekter). Kapittelnummeret og tilhørende tekst kan brukes til å identifisere hvilket departement en utgift hører inn under og formål. Hvert av departementene har i tillegg gruppert kapitlene i et antall programområder, som på et noe mer aggregert nivå enn enkeltkapitlene beskriver formål. Informasjon om programområde kan ikke leses direkte ut fra regnskapstallene, men kan hentes bl.a. fra den årlige stortingsmeldingen om statsregnskapet.
3. Det er egne kapittelnummer på utgiftssiden i statsbudsjettet og statsregnskapet for blant annet statsbankene og folketrygden. Tilskuddsmidler over disse kapitlene er i den foreliggende rapporten fordelt på det departementet som de administrativt hører under. Folketrygden er således lagt til Arbeids- og inkluderingsdepartementet, med unntak av foreldrepenger som er lagt til Barne- og likestillingsdepartementet og stønader ved helsetjenester som er lagt til Helse- og omsorgsdepartementet. Husbanken er lagt til Kommunal- og regionaldepartementet, Statens lånekasse for utdanning er lagt til Kunnskapsdepartementet og Innovasjon Norge er i all hovedsak lagt til Nærings- og handelsdepartementet².
4. Bevilgningsregnskapet gir informasjon om hvilket departement, statlig virksomhet eller del av statlig virksomhet som har rapportert inn vedkommende utgift. Regnskapstallene gir derfor som regel grunnlag for å identifisere hvem som forvalter tilskuddsmidlene, i betydningen departementet/virksomheten som ivaretar oppgaven med å betale ut fra staten til mottakerne. Regnskapstallene gir imidlertid ikke informasjon om andre virksomheter også er inne og ivaretar

² Det eneste unntaket er bevilgninger over kap. 2415, Innovasjon Norge, fiskeri- og andre regionalpolitiske tiltak, som er lagt til Fiske- og kystdepartementet.

delar av forvaltningsoppgavene for en tilskuddsordning, utover oppgaven med å utbetale. Regnskapstallene gir heller ikke informasjon om utbetalinger fra såkalte nettobudsjetterte virksomheter, jf. punkt 7 nedenfor.

5. I den årlige stortingsmeldingen fra Finansdepartementet om statsregnskapet gis det en oversikt over fullmakter som Stortinget har gitt til å gi tilsagn om tilskudd utover bevilgningsrammen for det enkelte året, der tilskuddet først utbetales helt eller delvis i senere budsjettår (såkalte tilsagnsfullmakter). Oversikten inneholder videre tall for departementenes utnyttelse av disse fullmaktene. Denne informasjonen er ikke omtalt videre i denne utgaven av rapporten.
6. Kapitalregnskapet gir informasjon om statlige fond og deres plasseringer av midler som såkalte kontolån på statlige oppgjørskonti i Norges Bank. Denne informasjonen kan sammen med bevilgningsregnskapet brukes som et utgangspunkt for å få oversikt over hvilke statlige fond som har som formål å finansiere tiltak via tilskudd.

Bruk av statsregnskapet som primærkilde for informasjon om statlige tilskudd, gir også noen begrensninger og utfordringer når målet er å gi et mest mulig dekkende bilde av omfanget og fordelingen av tilskuddene:

7. I en del sammenhenger gis det tilskudd fra virksomheter som har fått unntak fra bruttobudsjetteringsprinsippet i staten ("nettobudsjetterte virksomheter"). Disse virksomhetene får en netto bevilgning over en 50-post på statsbudsjettet (Overføringer til andre statsregnskap) og sender ikke ordinær rapport til statsregnskapet. En 50-post kan i utgangspunktet inneholde midler som virksomheten benytter til både drift, investeringer, overføringer/tilskudd til andre og finansielle aktiviteter. Dersom tilskuddsmidler som en nettobudsjettert virksomhet forvalter, ikke bevilges separat på en post innenfor gruppene 60–85, må en derfor i utgangspunktet gå inn i hver enkelt enhets virksomhetsregnskap for å identifisere hvor store tilskuddsutbetalinger som er foretatt. Dette er ikke gjort til den foreliggende rapporten. Fra og med Statsbudsjettet 2011 innrapporteres imidlertid standardiserte nøkkeltall for de nettobudsjetterte virksomhetene, slik at blant annet brutto utgifter fordelt etter art blir synliggjort. Dette kan gi grunnlag for at mer fullstendige oversikter over tilskuddsutbetalinger fra staten inkl. via nettobudsjetterte virksomheter kan gis i senere utgaver av rapporten.
8. I en del sammenhenger gis det som omtalt også tilskudd finansiert via statlige fond. Bevilgninger over statsbudsjettet til slike fond skal gis over en 50-post. Imidlertid er det, som for nettobudsjetterte virksomheter, utbetalingene fra fondet til tilskuddsmottakerne som er det interessante for vårt formål. Tilskudd finansiert via statlige fond er omtalt nærmere i pkt. 2.2.
9. Noen statlige tilskuddsordninger forvaltes av selskaper, organisasjoner eller stiftelser, dvs. av enheter utenfor statsforvaltningen. Disse rapporterer ikke til statsregnskapet (med ett unntak, Innovasjon Norge). Midler blir i stedet regnskapsført i staten på det tidspunktet de utbetales til vedkommende forvalter fra det departementet eller den bruttobudsjetterte statlige virksomheten som normalt har inngått avtale med vedkommende selskap/organisasjon/stiftelse om å ivareta forvaltningsoppgaven (og som følger opp bevilgningen over statsbudsjettet). Dersom forvalteren betaler ut tilskuddsmidler til de endelige mottakerne i takt med overføringene fra departementet/virksomheten, vil tallene som er hentet fra statsregnskapet, gi et dekkende bilde av tilskuddsutbetalingene fra staten. Dersom det derimot er en tidsforskyvning og ev. avleiring av statlige midler hos forvalteren over årsskiftene, vil det generelt oppstå avvik mellom tallene. Vi har ikke korrigert regnskapstallene for eventuelle slike virkninger, da det vil kreve detaljert kunnskap om hver av de aktuelle ordningene.
10. Postgruppen 70–85 brukes både for stønader til husholdninger og for tilskudd til blant annet foretak, ideelle organisasjoner og utlandet. Postnummeret gir derfor ikke tilstrekkelig informasjon for å kunne skille mellom grupper av mottakere (institusjonelle sektorer), med unntak av kommuneforvaltningen som er skilt ut med en egen postgruppe 60–69. En er derfor avhengig av å

gjøre tilleggsvurderinger på grunnlag av postbetegnelse, postomtale og ev. også kapittelet for å kunne sortere tilskuddsmidlene etter mottakergrupper. Mottakergrupper er omtalt nærmere i kap. 3.

11. Bevilgningsregnskapet gir, i tillegg til tall i kroner fordelt etter kapittel og post, informasjon om antall tilskuddsposter som er benyttet, jf. omtale i pkt. 2.3.

1.4 Oppbyggingen av rapporten

Rapporten inneholder tabeller og figurer med informasjon om omfanget av statlige tilskudd. Tilskuddene er først og fremst regnet i millioner kroner og i andel (prosent), men på enkelte punkter også i antall.

I kap. 2 gis en oversikt over samlede tilskudd fra staten i 2008. I tillegg omtales fordelingen av midlene etter departementsområde. I kap. 3 er tilskuddene fordelt etter enkelte mottakergrupper, mens kap. 4 inneholder en kort omtale av tilskuddsforvalterne.

2 Samlede tilskudd og tilskudd fordelt etter departement

2.1 Tilskudd finansiert ved årlige bevilgninger

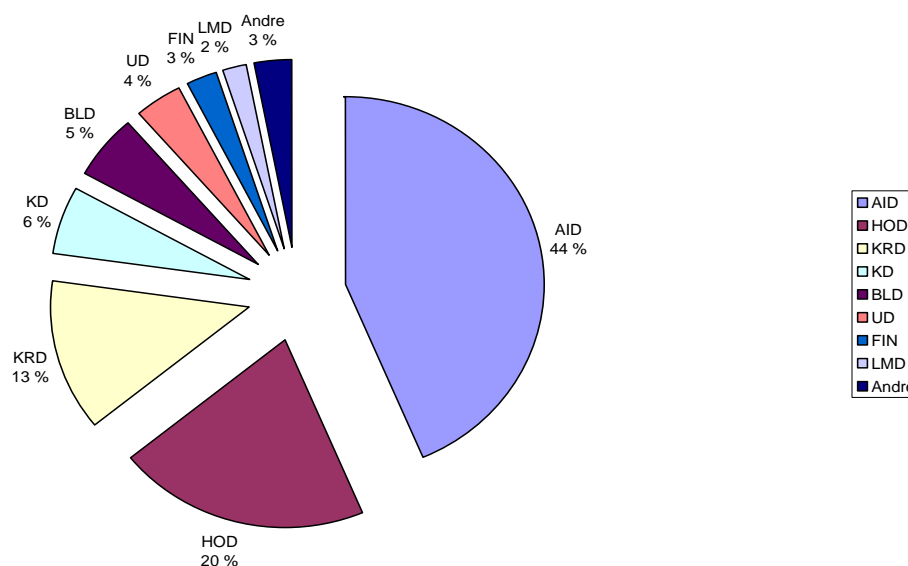
Tabell 1 viser samlede statlige tilskudd i 2008 finansiert ved årlig bevilgning fra Stortinget i postgruppene 60 til 85. Tallene er fordelt etter departementsområde og inkluderer stønader til husholdningene og kommuneoverføringer (tilskudd til kommuner og fylkeskommuner, inkl. rammetilskudd over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett).

Departement	Beløp	Prosentvis fordeling
Arbeid- og inkluderingsdepartementet (AID)	245.678	43,7 %
Helse- og omsorgsdepartementet (HOD)	115.123	20,5 %
Kommunal- og regionaldepartementet (KRD)	73.368	13,0 %
Kunnskapsdepartementet (KD)	33.812	6,0 %
Barne- og likestillingsdepartementet (BLD)	29.842	5,3 %
Utenriksdepartementet (UD)	22.533	4,0 %
Finansdepartementet (FIN)	14.176	2,5 %
Landbruks- og matdepartementet (LMD)	11.519	2,0 %
Samferdselsdepartementet (SD)	4.559	0,8 %
Kultur- og kirkedepartementet (KKD)	4.529	0,8 %
Nærings- og handelsdepartementet (NHD)	3.528	0,6 %
Justisdepartementet (JD)	1.054	0,2 %
Miljødepartementet (MD)	999	0,2 %
Fornyings- og administrasjondepartementet (FAD)	572	0,1 %
Olje- og energidepartementet (OED)	414	0,1 %
Fiskeri- og kystdepartementet (FKD)	365	0,1 %
Forsvarsdepartementet (FD)	347	0,1 %
Totalt	562.419	100,00 %

Tabell 1 Regnskapsførte statlige tilskudd etter departement. 2008. Mill. kroner og prosent

Det ble i 2008 utbetalt vel 562 mrd. kroner i tilskudd over statsbudsjettet (i postgruppene 60 til 85). Overføringer i form av tilskudd utgjorde om lag 72 pst. av statens samlede utgifter (utenom lånetransaksjoner).

Fordelingen av tilskuddene etter departement er illustrert i figur 1.



Figur 1 Regnskapsførte statlige tilskudd fordelt etter departement. 2008. Prosent

Det fremgår av tabellen og figuren over at alle de 17 departementene har tilskuddsmidler over sine budsjettområder. Samtidig er det er svært store forskjeller mellom departementene i omfanget av tilskudd:

- Beløpene pr. departement varierer fra under 350 mill. kroner (Forsvarsdepartementet) til over 245 mrd. kroner (Arbeids- og inkluderingsdepartementet). De 3 departementene med størst utbetalinger sto for 77 pst. av samlede statlige tilskudd, og de 8 departementene med størst utbetalinger for 97 pst. De resterende 3 pst. av tilskuddene var fordelt på 9 departementer.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet har det klart største omfanget og sto for 44 pst. av samlede statlige tilskudd i 2008. Samlede tilskudd over AIDs budsjett³ var over dobbelt så store som i departementet med nest største overføringer, Helse- og omsorgsdepartementet.
- Av utbetalingene over AIDs områder utgjorde stønader over folketrygden det alt vesentlige, med i alt om lag 233 av de 245 mrd. kronene. Blant de største enkeltområdene er sykepenger (31,4 mrd. kroner), uførhet (56,5 mrd. kroner) og alderdom/pensjoner (105,4 mrd. kroner).
- Over Helse- og omsorgsdepartementets budsjetter ble det i 2008 utbetalt i alt vel 115 mrd. kroner i tilskudd. Den største enkeltkomponenten var finansieringen av de regionale helseforetakene, med i alt vel 86 mrd. kroner (utenom til investeringslån mv.). Utgifter over folketrygden til ulike stønader ved helsetjenester beløp seg i alt til knapt 20 mrd. kroner.
- Over Kommunal- og regionaldepartementets budsjetter ble det utbetalt vel 73 mrd. kroner i tilskudd. Av dette utgjorde rammeoverføringer til kommuner og fylkeskommuner samlet vel 62 mrd. kroner.
- Også regnet som andel av det enkelte departementets regnskapsførte utgifter varierte tilskuddsutbetalingene betydelig. Tilskudd utgjorde høyest andel av utgiftene (utenom låntransaksjoner) hos Kommunal- og regionaldepartementet, med om lag 99 pst. (tett fulgt av AID og HOD), og lavest andel av utgiftene hos Forsvarsdepartementet, med knapt 1 pst.

Finansieringen av helseforetakene illustrerer at omfanget av tilskudd over statsbudsjettet i en viss grad er avhengig av organiseringen av aktiviteter som det offentlige har et ansvar for. Helseforetakene ville ikke fremstått med tilskudd over statsbudsjettet dersom sektoren hadde vært organisert innenfor statsforvaltningen (staten som juridisk person) i stedet for som særlovselskap. Bevilgningene ville da i stedet ha gått over drifts- og nybygg/anleggs-poster på statsbudsjettet. Dette illustrerer at kunnskap om organiseringen av offentlig virksomhet er viktig når tallene skal tolkes.

³ Vi har i oversiktene lagt overføringer via folketrygden til hhv. arbeidsliv og sosiale formål til Arbeids- og inkluderingsdepartementet (jf. også omtale i pkt. 1.3, underpunkt 3).

2.2 Tilskudd finansiert via statlige fond

Statlige tilskudd finansieres også via fond, som alternativ til årlige bevilgninger over statsbudsjettet. Disse fondene kan være opprettet ved bevilgning over statsbudsjettet eller ved avsetning av avgifter, og de forvaltes av et departement eller en statlig virksomhet. Fondenes midler plasseres i hovedsak som kontolån på oppgjørskonto i Norges Bank og skal inngå i statens kapitalregnskap.

Ved utgangen av 2008 var det etter SSØs oversikt basert på kapitalregnskapet i alt 75 statlige fond (avgrenset til fond innenfor økonomiregelverkets rekkevidde⁴). Av disse var 5 fond under avvikling. Alle departementer med unntak av fire – Barne- og likestillingsdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet, Justis- og politidepartementet og Samferdselsdepartementet – hadde slike fond innenfor sitt ansvarsområde. Flere av fondene forvaltes av samme departement eller virksomhet. Eksempler på dette er Innovasjon Norge som forvaltet 18 fond og Statens landbruksforvaltning som forvaltet 6 fond.

Av de 70 fondene som ikke var under avvikling, var det om lag 43 fond som hadde som formål å finansiere tiltak i form av tilskudd. Grupperingen av fondene etter formål er basert på vurderinger SSØ har gjort av informasjon om det enkelte fondet. Det er knyttet en viss usikkerhet til antallet. (Andre formål som statlige fond benyttes til, er finansiering av investeringer og lån, og finansiering av tap på garantier o.l.)

Vurdert ut fra fondenes plasseringer som kontoplan til statskassen, er Fondet for forskning og nyskaping under Kunnskapsdepartementet det klart største statlige fondet. Ved utgangen av 2008 var kontolånplasseringene fra dette fondet på 69,4 mrd. kroner, som utgjorde to tredeler av samlede kontolånplasseringer fra fondene. Andre eksempler på fond som benyttes til å finansiere tilskudd og som har betydelige kontolånplasseringer, er fond forvaltet av Innovasjon Norge (knyttet til bl.a. såkornkapital, innovasjonsordninger, distriktsrettede støtteordninger, tilskudd til fylker og ulike tapsfond), Landbrukets utviklingsfond, Norsk kulturminnefond, Energifondet og Grunnfond for fornybar energi og energieffektivisering.

For under halvparten av de 43 tilskuddsfondene er tilskuddsomfanget synliggjort i statsbudsjettet og statsregnskapet ved at utbetalinger er bevilget og regnskapsført over en post i postgruppene 60 til 85 (i det året utbetaling skjer til mottakerne av tilskuddsmidlene). Utbetalingene av tilskuddsmidler fra disse fondene er inkludert i tallene som er presentert i punkt 2.1 ovenfor.

For flere statlige fond er imidlertid utbetalinger til tilskuddsmottakere ikke synliggjort over postgruppene 60 til 85 i statsbudsjettet og statsregnskapet. For en relativt stor gruppe av disse fondene skjer årlig bevilgning i stedet ved en 50-post. Utbetalingene av tilskudd fra de aktuelle fondene er derfor ikke inkludert i tilskuddsbeløpet på 562 mrd. kroner som er omtalt i punkt 2.1.

Tall for tilskuddsutbetalinger fra fondene hvor utgifter ikke føres opp i statsbudsjettet og statsregnskapet over poster i postgruppene 70 til 85, vil måtte hentes fra regnskapet for hvert enkelt fond. Det er til den foreliggende rapporten ikke innhentet tall for dette.

⁴ Såkalte B-fond, basert på begrepsbruk i tidligere rundskriv fra Finansdepartementet.

2.3 Antall tilskuddsbevilgninger

Statsregnskapet gir informasjon om antall tilskuddsbevilgninger, dvs. antall poster hvor det er foretatt utbetaling på grunnlag av bevilgning fra Stortinget i postgruppene 60–85.

Tabell 2 viser antall tilskuddsbevilgninger (poster) i statsregnskapet, fordelt etter departementsområde.

Departement	Antall bevilgninger
KD	77
AID	63
HOD	60
UD	53
KKD	48
MD	35
LMD	27
BLD	27
KRD	22
NHD	17
FKD	16
SD	13
JD	13
FAD	12
OED	8
FD	6
FIN	5
Konst	2
Totalt	504

Tabell 2 Tilskuddsbevilgninger (poster) etter departement⁵. 2008. Antall

Det ble i 2008 regnskapsført statlige tilskudd under i alt 504 poster i statsregnskapet. Det er store forskjeller mellom departementene mht. antall poster, og der Kunnskapsdepartementet har flest poster på sitt område med i alt 77, mens Finansdepartementet har færrest med i alt 5.

Også når det gjelder beløp under hver post, er det store variasjoner. De beløpsmessig minste enkeltpostene er på under 100 000 kroner (som Kompensasjon til dyreeiere som blir pålagt beitenekt, under Statens landbruksforvaltning) og de beløpsmessig største postene er på flere titalls milliarder kroner (som Tilleggspensjon under folketrygden, på 60,2 mrd. kroner).

Antallet statlige tilskuddsordninger⁶ er vesentlig høyere enn antallet poster over statsbudsjettet/ statsregnskapet. Bevilgninger over en post kan gå til å finansiere en eller flere ordninger, og i enkelte tilfeller går bevilgningen til relativt mange ordninger. Et eksempel på dette er Helsedirektoratet, som i 2008 forvaltet om lag 175 tilskuddsordninger⁷ finansiert over 31 tilskuddsposter.

⁵ Se tabell 1 for forklaring av departementsforkortelsene (2008-betegnelser). Betegnelsen "konst" i tabellen gjelder bevilgninger over kap. 41 Stortinget i form av tilskudd til hhv. partigruppene og til Det Norske Nobelinstituttets bibliotek.

⁶ Begrepet tilskuddsordning benyttes i Økonomiregelverket om det administrative systemet der tilskudd gis til et bestemt formål og med et regelverk som gjelder for flere år. Jf. også veilederen Om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten, pkt. 1.2 (Finansdepartementet, 2004).

⁷ Kilde: Riksrevisjonens Dok 1 (2009-2010).

3 Tilskudd fordelt etter mottakergruppe

Tabellen nedenfor viser de samlede statlige tilskuddene fordelt på stønader til husholdninger, tilskudd til kommuner og fylkeskommuner, og tilskudd til øvrige mottakergrupper.

Departement	Øvrige	Kommuner	Husholdninger	Totalt
AID	8 305,3	4 595	232 778	245 678
HOD	98 211,7	4 914	11 998	115 123
KRD	1 209,4	69 737	2 421	73 368
KD	6 634,5	21 942	5 236	33 812
BLD	16 815,8	659	12 367	29 842
UD	22 533,2			22 533
FIN	1 754,4	12 421		14 176
LMD	11 420,4	99		11 519
SD	4 334,7	224		4 559
KKD	4 528,8			4 529
NHD	3 528,1			3 528
JD	1 032	23		1 054
MD	995	4		999
FAD	572			572
OED	414			414
FKD	310	33	22	365
FD	327	20		347
Totalt	182 927	114 670	264 822	562 419

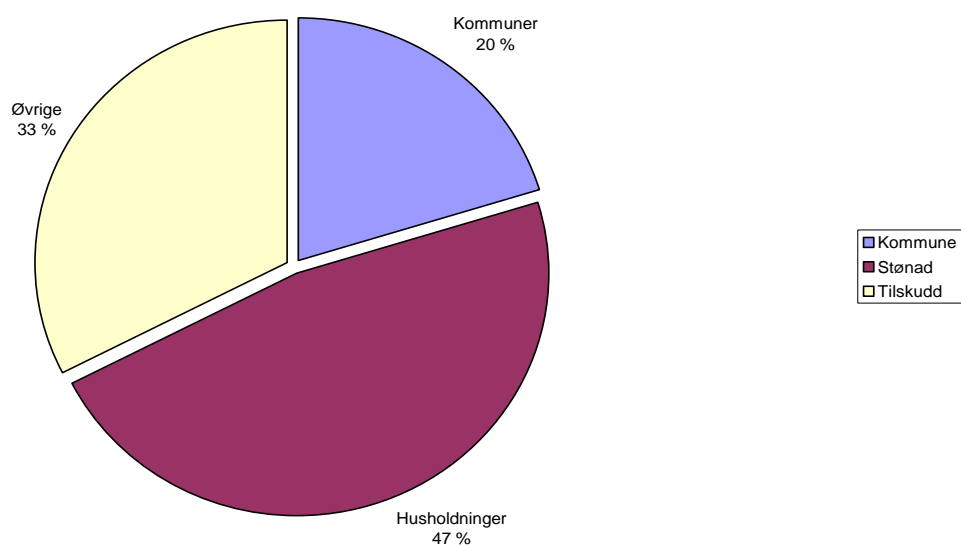
Tabell 3 Statlige tilskudd fordelt etter hovedgrupper av mottakere og departement. 2008. Mill. kroner⁸

Av totale tilskuddsutbetalinger i postgruppen 60–85 i 2008, gikk 114,7 mrd. kroner til kommuner og fylkeskommuner (inkl. rammetilskudd), 264,8 mrd. kroner til husholdninger i form av stønader og 182,9 mrd. kroner til øvrige mottakergrupper, dvs. til selskaper, organisasjoner og stiftelser innenlands og til mottakere utenlands. Fordelingen mellom de to kategoriene husholdninger og selskaper/organisasjoner mv. bygger på vurderinger gjort av SSØ bl.a. ut fra kapittel- og postbetegnelser og tilhørende omtale. Det er knyttet en viss usikkerhet til fordelingen.

Stønadene til husholdningene var fordelt på færrest departementer, med 6 ulike departementer, mens kommunetilskuddene var fordelt på 11 departementer, i tillegg til Kommunal- og regionaldepartementet. Alle de 17 departementene hadde tilskudd over sine budsjettområder. Seks departementer hadde både stønader til husholdninger, tilskudd til kommuner/fylkeskommuner og tilskudd til andre sektorer. Dette gjaldt Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Kunnskapsdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet.

Figuren nedenfor viser fordelingen av samlede tilskudd etter hovedgrupper av mottakere, i form av stønader til husholdninger, tilskudd til kommuner/fylkeskommuner og tilskudd til øvrige sektorer.

⁸ Se tabell 1 for forklaring av departementsforkortelsene (2008-betegnelser).

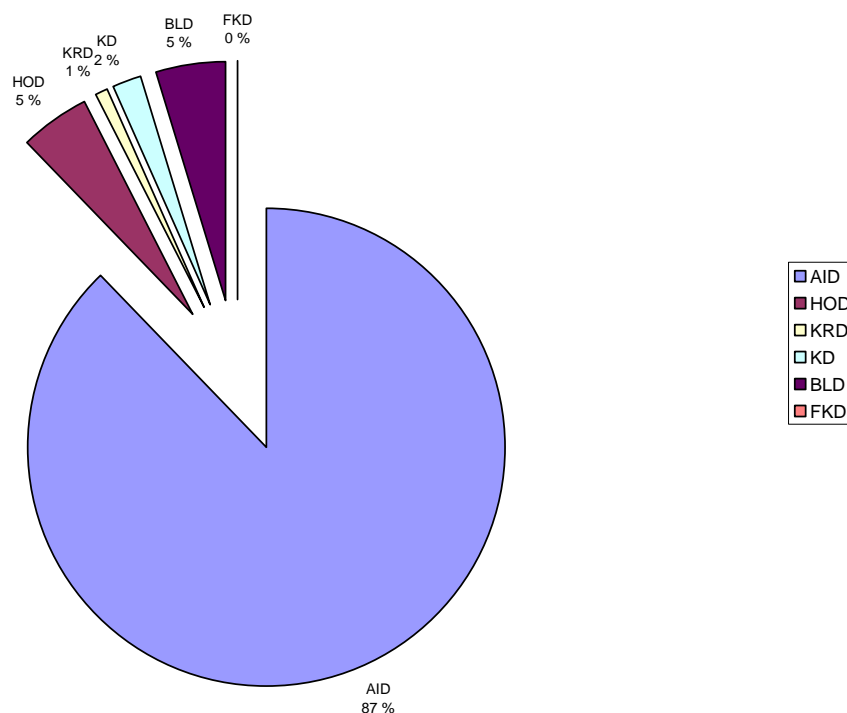


Figur 2 Samlede tilskudd etter hovedgrupper av mottakere. 2008. Prosent av samlet tilskuddsbeløp

Det fremgår av figur 2 at 47 pst. av de samlede statlige overføringene i 2008 var i form av ulike typer stønader til husholdninger. Kommuner og fylkeskommuner var mottaker av 20 pst. av tilskuddene, mens 33 pst. av tilskuddene gikk til øvrige mottakergrupper innenlands og utenlands. Av overføringene til kommunal sektor, utgjorde rammetilskuddene over KRDs budsjetter noe over halvparten, mens de øremerkede midlene var fordelt på et stort antall poster og flere departementer (jf. tabell 3).

I figuren nedenfor er den delen av tilskuddene som gikk til husholdninger i form av stønader, fordelt etter departement⁹.

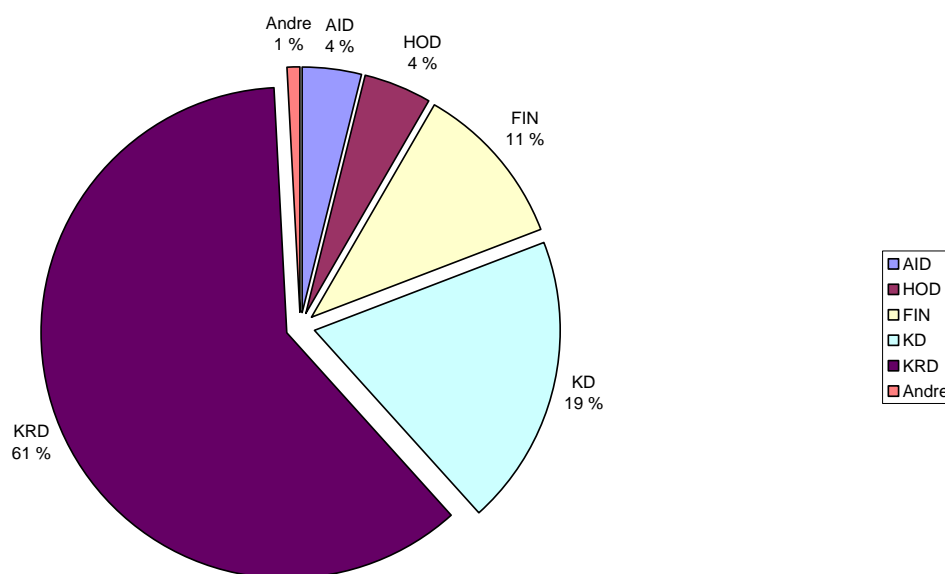
⁹ Det er 4 departementer som har stønader innenfor sine kapittelserier. I tillegg har vi lagt stønader fra Statens lånekasse for utdanning til Kunnskapsdepartementet og stønader fra Husbanken til Kommunal- og regionaldepartementet.



Figur 3 Stønader til husholdninger fordelt etter departement. 2008. Prosent

Seks departementer hadde i 2008 overføringer til husholdningene innenfor sitt område. Det fremgår av figur 3 at om lag 87 pst. av disse overføringene skjedde over Arbeids- og inkluderingsdepartementets område (inklusive folketrygden). Det største enkeltformålet var alderdom, som alene sto for en andel på nærmere 40 pst. (102 mrd. kroner). De øvrige statlige overføringene til husholdningene var fordelt på fem departementer, med Helse- og omsorgsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet som de nest største med en andel på om lag 5 pst. hver.

Figuren nedenfor viser departementenes andel av totale overføringer fra staten til kommuner og fylkeskommuner.



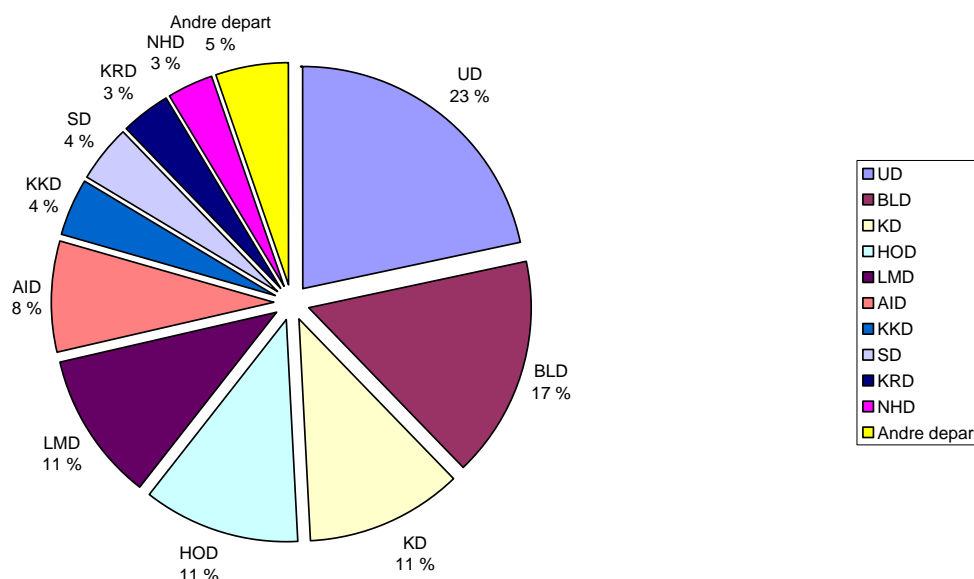
Figur 4 Kommunitilskudd fordelt etter departement. 2008. Prosent

Vel 60 pst. av tilskuddene til kommunene og fylkeskommunene i 2008 gikk over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett. Rammetilskuddene til hhv. kommuner og fylkeskommuner utgjorde alene en andel på om lag 54 pst. (62 mrd. kroner), med toppfinansiering av ressurskrevende tjenester som den nest største enkeltposten, med en andel på knapt 3 pst. (3 mrd. kroner).

Også Kunnskapsdepartementets og Finansdepartementets sto for ikke ubetydelige andeler av overføringene til kommunene, med henholdsvis om lag 19 og 11 pst. De største tilskuddspostene til kommuner under disse to departementene var driftstilskudd og skjønnsmidler til barnehager med en andel på samlet vel 17 pst. (19,9 mrd. kroner) og kompensasjon for merverdiavgift med en andel på om lag 11 pst. (12,4 mrd. kroner). Helse- og omsorgsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet sto begge for 4 pst. av overføringene til kommunene i 2008, mens den resterende andelen på 1 pst. fra "andre" var fordelt mellom 7 departementer.

Figuren nedenfor viser departementenes andel av statlige overføringer i form av tilskudd til selskaper, organisasjoner og stiftelser innenlands og til utenlandske mottakere.

Tilskudd til private uten helseforetak 104 milliarder



Figur 5 Tilskudd til selskaper og organisasjoner mv. (ekskl. helseforetakene) fordelt etter departement. 2008. Prosent

Alle de 17 departementene hadde som omtalt tilskudd over sine områder til selskaper, organisasjoner og stiftelser innenlands og til utenlandske mottakere. Fordelingen mellom departementene var vesentlig jevnere enn for hhv. stønadene til husholdninger og kommunetilskuddene. Dette gjelder særlig når en ser på tilskudd utenom til helseforetakene over Helse- og omsorgsdepartementets område, slik det er gjort i figur 5. En grunn til at det kan være interessant å analysere tallene eksklusive helseforetakene, er at helseforetakene skiller seg både organiseringsmessig (jf. kommentar i punkt 2.1) og oppfølgingsmessig fra de fleste andre ordninger og mottakere av tilskudd. I tillegg skiller de seg ut beløpsmessig, jf. punkt 2.1.

Utenriksdepartementet sto for den største andelen av tilskuddene, med om lag 23 pst. Deretter fulgte Barne- og likestillingsdepartementet med om lag 17 pst., mens Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet hver sto for en andel på om lag 11 pst. Andelen for ”andre departementer” på 5 pst. var fordelt på 7 departementer.

Et særtrekk ved tilskudd til selskaper og organisasjoner mv. er at de er fordelt på et vesentlig større antall tilskuddsposter enn tilskuddene til henholdsvis husholdningene og kommunene. Ingen enkeltposter utenom helseforetakene sto for en større andel enn knapt 7 pst. av de samlede tilskuddene i denne gruppen. Ettersom tilskuddene samlet var på om lag 104 mrd. kroner (eksklusive helseforetakene), var likevel flere poster beløpsmessig av et betydelig omfang. Dette gjaldt blant annet over jordbruksavtalen i form av direkte tilskudd (vel 6,9 mrd. kroner) og ved regionbevilgning til Afrika (knapt 2,7 mrd. kroner).

4 De største tilskuddsforvalterne

Tabell 6 viser de ti beløpsmessige største statlige tilskuddforvalterne. Tabellen viser også antall tilskuddbevilgninger i postgruppen 70–79 per forvalter. Vi har i tabellen ikke tatt med stønader over folketrygden og tilskuddene til helseforetak.

Virksomhet - regnskap	Beløp	Antall poster
Utenriksdepartementet	20 188 469 480	58
Statens landbruksforvaltning	11 178 612 235	14
Statens lånekasse for utdanning	5 235 885 545	6
Husbanken	3 383 405 284	8
Kultur- og kirkedepartementet	3 209 215 564	69
Utdanningsdirektoratet	3 081 407 480	16
Kunnskapsdepartementet	3 045 974 442	27
Helse- og omsorgsdepartementet	2 659 169 352	18
Samferdselsdepartementet	2 590 079 975	9
Direktoratet for utvikl.samarb-NORAD	2 276 984 530	17
Totalt	56 849 203 886	242

Tabell 4 De største forvalterne av statlige tilskudd målt etter utbetalt beløp over 70-post (utenom folketrygden og helseforetakene). 2008. Kroner og antall

Det fremgår av tabell 4 at Utenriksdepartementet var den statlige virksomheten som forvalter størst tilskuddsbeløp (utenom folketrygden og til helseforetak), med samlet vel 20 mrd. kroner. Også vurdert ut fra antall poster som det ble foretatt utbetalinger på grunnlag av, var UD en stor tilskuddsforvalter, med i alt nærmere 60 poster innenfor sitt område. Statens landbruksforvaltning var den neste største tilskuddsforvalteren målt ved utbetalt beløp, med vel 11 mrd. kroner. Det fremgår også av tabell 4 at de ti største forvalterne fulgte opp nærmere halvparten av antall poster over statsbudsjettet med bevilgning av tilskuddsmidler (242 av 504 poster, jf. tabell 2).

Listen over de største tilskuddsforvalterne inneholder både departementer og underliggende virksomheter. Selv om flere områder er delegert fra departementene over de siste 10 til 15 årene – bl.a. ved opprettelsen av Statens landbruksforvaltning, Utdanningsdirektoratet og Helsedirektoratet – ivaretar flere departementer fortsatt betydelige tilskuddsoppgaver. De tre største, vurdert ut fra størrelse på overføringene over 70-poster (dvs. ikke medregnet overføringer til kommunene), var i 2008 Utenriksdepartementet, Kultur- og kirkedepartementet og Kunnskapsdepartementet.