

Områdegjennomgang – kartlegging av tilskudd til kommunesektoren



Forord

Prosjektet har vært gjennomført av Difi og DFØ i samarbeid.

Helle Sekkesæter (Difi) har vært prosjektleder. Prosjektmedarbeidere har vært Pernille Parmer (Difi), Anne Sofie Teveldal (DFØ), Hanne Hellevik Carlsson (DFØ) og Jonas Kjærvik (DFØ).

Kvalitetssikrere av leveransene i prosjektet har vært Dag Solumsmoen (Difi) og Anders Myhren (DFØ).

Oslo 15. september 2017

A handwritten signature in blue ink that reads "Eivor Bremer Nebben". To the right of the signature, there is a small, light blue rectangular stamp with the text "ngui" inside.

Eivor Bremer Nebben
Avdelingsdirektør

Innhold

1	Innledning	2
1.1	Bakgrunn for oppdraget	2
1.2	Hva kartleggingen omfatter	3
1.2.1	Hva kartleggingen skal belyse	3
2	Metode og datainnsamling	4
2.1	Innhenting av data fra departementene	4
2.2	Intervjuer og annen relevant dokumentasjon	5
2.3	Kvalitetssikring av data fra departementene	5
3	Hva kartleggingen viser – funn	8
3.1	Omfang	8
3.1.1	Hva er antall tilskuddsordninger og beløp?	8
3.1.2	Når er ordningene etablert?.....	10
3.1.3	Er ordningene evaluert?	11
3.2	Hvem forvalter tilskuddsordningene og hvem er mottakere?.....	13
3.2.1	Hvem er tilskuddsforvaltere?.....	14
3.2.2	Hvem er tilskuddsmottakere?	16
3.3	Mål, samordning og tildelingskriterier	18
3.3.1	Mål og samordning	18
3.3.2	Hva gis det tilskudd til?	19
3.4	Fastsettelse av tilskudd og krav til egenandel.....	20
3.5	Søknad, rapportering og utbetaling	22
3.5.1	Finnes det maler for søknad og rapportering?	22
3.5.2	Hva må tilskuddsmottaker rapportere?	22
3.5.3	Hva er tidsbruk knyttet til søknad og rapportering for mottaker?	23
3.5.4	Utbetaling av tilskudd	24
3.6	Forvaltningskostnader.....	24
3.6.1	Forvaltningskostnader målt i tidsbruk	24
3.6.2	Forvaltningskostnader og beløpsmessig størrelse.....	24
3.6.3	Forvaltningskostnader og antall mottakere og alder	26
3.6.4	Forvaltningskostnader og andre forhold ved tilskuddsordningene.....	29
3.7	Mulige forbedringsområder i forvaltningen	29
3.7.1	Er det gjennomført effektiviseringstiltak?	30
3.7.2	Hva er forenklingspotensialet i ordningene?	31
3.8	Oppsummering.....	32
4	Referanser	34
5	Vedlegg	34
1.	Leveranse 1, notat av 15.6.17 Tilskudd fra staten til kommunesektoren ..	34
2.	Oversikt over spørsmålene i spørreundersøkelsen.....	34

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for oppdraget

Det er i kommuneproposisjonen for 2018 varslet at regjeringen skal gjennomføre en områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren¹.

Områdegjennomgangen skal gjennomføres av et ekspertutvalg.

Det finnes per i dag ingen samlet oversikt over omfanget av tilskudd, hvordan disse forvaltes og hvilke mål de skal nå. Det er derfor nødvendig å innhente kunnskap om eksisterende tilskuddsordninger, som et grunnlag for ekspertgruppens arbeid. Det er første gang det gjennomføres en så bred kartlegging av tilskudd til kommunesektoren.

Det overordnede målet med områdegjennomgangen er å effektivisere tilskuddsforvaltningen. Ekspertgruppen skal i sin rapport:

- Vurdere forenklinger i forvaltningen og synliggjøre mulige innsparinger på minst 10 pst.
- Vurdere forenklinger i strukturen av ordninger ved ev. sammenslåing, innlemming i kommunerammen eller avvikling, samt vurdere hvordan tilskuddsordningene så langt som mulig kan innrettes for å øke både kvaliteten og effektiviteten i ordningene.
- Gjennomgangen skal synliggjøre omstruktureringer i ordningene på minst 10 pst, anslagsvis 5 mrd. kroner.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) og Finansdepartementet (FIN) har i tillegg til tildelingsbrev (mail av hhv 31. mai og 2. juni) gitt Difi og DFØ i oppdrag å kartlegge øremerkede tilskudd til kommunesektoren. Difi har hovedansvaret for kartleggingen. Kartleggingen skal danne grunnlag for ekspertgruppens vurderinger.

Målet med oppdraget er å kartlegge tilskudd til kommunene som grunnlag for ekspertutvalgets vurderinger.

Oppdragets hovedleveranse med frist 15. september er en søkbar database i Excel over tilskuddordninger til kommunesektoren for 2016 og dette notatet. Ut fra den tiden vi har hatt til rådighet har arbeidet med å lage databasen vært prioritert og krevd mye ressurser. Dette innebærer at vi har gjennomført enkle analyser av materialet som er samlet inn. Dette notatet beskriver kort status på området basert på dataene som inngår i kartleggingen og det metodiske opplegget for hovedleveransen.

I tillegg vises det til leveranse 1 i prosjektet, som er en foreløpig oversikt over tilskudd til kommunesektoren basert på regnskapstall hentet ut av statsregnskapet for bruttobudsjetterte virksomheter for 2016. For nærmere informasjon om denne leveransen vises det til vedlegg 1, notat av 15.juni 2017 *Tilskudd fra staten til kommunesektoren - oversikter på grunnlag av informasjonen i statsregnskapet for 2016.*

¹ Omfatter både kommuner og fylkeskommuner

1.2 Hva kartleggingen omfatter

KMD og FIN har behov for å få en oversikt over tilskudd rettet mot kommunesektoren, både der kommuner og fylkeskommuner er endelig mottaker av tilskuddsmidlene, og de tilskuddene som kommuner og fylkeskommuner forvalter og videreformidler til andre mottakere.

Kartleggingen omfatter tilskudd som staten overfører kommunesektoren med unntak av midler som overføres kommunale aksjeselskaper. Et aksjeselskap er et eget rettssubjekt som rettslig og økonomisk er skilt fra kommunen og inngår derfor ikke i kartleggingen.

Videre omfatter kartleggingen alle tilskudd til kommuner og fylkeskommuner med følgende unntak:

- Bevilgningen til merverdiavgiftskompensasjon til kommuner
- Rammetilskuddene til kommunesektoren

En tilskuddsordning kjennetegnes ved at enkelte hovedelementer er klargjort, i form av mål, målgruppe, kriterier som kan belyse måloppnåelse, kriterier for tildeling av midlene og opplegget for oppfølging og kontroll. Disse elementene skal inngå i et regelverk for ordningen.

I kartleggingen bruker vi begrepet tilskuddsordning noe videre enn vanlig slik at også enkelttilskudd til fylkeskommuner og kommuner som er navngitt i statsbudsjettet også er inkludert i dette begrepet og i gjennomgangen.

En tilskuddsbevilgning over en post i statsbudsjettet kan gå til å finansiere en eller flere tilskuddsordninger.

Overføringer fra staten i form av tilskudd skal budsjetteres under postene 60–69 Overføringer til kommuneforvaltningen og postene 70–85 Andre overføringer (tilskudd), jf. *Finansdepartementets rundskriv R-101 Statens kontoplan for statsbudsjettet og statsregnskapet*. I tillegg bevilges det midler over 50-poster som går til kommuner og fylkeskommuner fra nettobudsjetterte virksomheter og statlige fond. Praksis viser at også at andre poster benyttes i noe grad som for eksempel 21-poster som er driftsposter.

I tråd med oppdraget omfatter kartleggingen tilskudd for regnskapsåret 2016 og gir således en status for ett år.

1.2.1 Hva kartleggingen skal belyse

Kartleggingen skal blant annet belyse:

- Antall tilskuddsordninger rettet mot kommunesektoren
- Omfang (beløp, antall mottakere mv.)
- Formål med ordningen
- Tilskudd fordelt på lovpålagte / ikke lovpålagte oppgaver
- Type tilskudd (for eksempel refusjon av faktiske utgifter, stykkpris, stimuleringsmidler)
- I hvilken grad tilskuddet virker kostnads- og/eller prioriteringsvridende
- Kriterier for bruk av tilskuddet (årsverk, kompetanseheving, prosjekt/tiltak, vedlikehold mv.)

Kartleggingen skal også se nærmere på forvaltningen av tilskuddene og blant annet belyse:

- Hvem som forvalter ordningen på statlig side og om oppgaven er fordelt på flere forvaltere
- Om kommunesektoren er tilskuddsmottakere eller forvalter av ordningen
- Anslått ressursbruk – forvaltningskostnadene, herunder søknads- og rapporteringskostnader
- Beskrive om det i formålsbeskrivelsen eller lignende er gitt krav til samordning – om tilskuddsordningen skal ses i sammenheng med andre tilskuddsordninger

2 Metode og datainnsamling

Datainnsamlingen er i hovedsak basert på data som er innhentet fra departementene om tilskuddsordningene i en spørreundersøkelse og på intervjuer med noen kommuner og en fylkeskommune. I tillegg har vi gjennomgått noe relevant dokumentasjon og statistikk på området, samt hentet ut regnskapsinformasjon som er rapport til statsregnskapet (jf. leveranse 1 i vedlegg 1).

Ideelt sett ville det vært ønskelig å innhente data fra alle forvaltere av tilskuddsordninger i stat og kommune, men det har ikke vært mulig innenfor den tiden vi har hatt til rådighet. Det innebærer at vi i kapittel 3 som omhandler hva kartleggingen viser, i svært begrenset grad har hatt grunnlag for å belyse og nyansere funnene i kartleggingene. Det er blant annet i liten grad innhentet informasjon fra kommunesektoren.

2.1 Innhenting av data fra departementene

For å få en mer fullstendig oversikt over tilskudd til kommunesektoren, utover den oversikten i leveranse 1 i prosjektet, og kjennetegn ved den enkelte tilskuddsordning, er det innhentet data fra alle departementene i en spørreundersøkelse. Det er stilt 40 spørsmål for den enkelte ordning. For noen ordninger som kommuner og fylkeskommuner forvalter er det innhentet noe mindre informasjon enn for de øvrige ordningene.

Dataene er konsentrert om følgende områder:

- Basisinformasjon
- Sentrale kjennetegn
- Søknad og rapportering
- Forvaltning

Det vises til vedlegg 2 for en detaljert oversikt over hvilke data som er innhentet.

Departementene har vært ansvarlig for å koordinere og innhente opplysningene på sine områder. Dette innebærer også at departementene har innhentet informasjon fra underliggende etater der hvor tilskuddsforvaltningen er delegert.

For å sikre god gjennomføring av informasjonsinnhenting har innretningen på spørreundersøkelsen og enkeltspørsmål vært forelagt sekretariatet og testet ut mot en avdeling i KMD. Videre har sekretariatet for områdegjennomgangen funnet frem til

kontaktpersoner i departementene som har håndtert innhenting av data på en effektiv måte.

2.2 Intervjuer og annen relevant dokumentasjon

Det er gjennomført en begrenset intervjuundersøkelse i tre kommuner, Gol, Skedsmo, Volda og i Akershus fylkeskommune. Kommunene er valgt ut på bakgrunn av kriteriene befolkningsstørrelse og kommuneøkonomi. Skedsmo er en stor kommune som ligger under landsgjennomsnittet for kommunale inntekter. Volda og Gol er mindre kommuner der Volda ligger under landsgjennomsnittet for kommunale inntekter, mens Gol ligger over landsgjennomsnittet.² I den videre omtalen av de vi har intervjuet brukes begrepet «kommuner.»

Formålet med intervjuene har blant annet vært å belyse hva kommunesektoren oppfatter som utfordringer og forbedringspotensial i tilskuddsforvaltningen, hva som påvirker variasjoner og omfang i kommunenes administrasjonsbyrde. Videre er formålet å belyse ressursbruk for noen ordninger kommunen er mottaker av, samt eventuelle erfaringer knyttet til overgang fra manuelle til digitaliserte løsninger i tilskuddsprosessen. For utdyping av informasjon som er innhentet i intervjuene vises til kapitlene 3.5 og 3.7.2.

For blant annet å kunne belyse ressursbruk knyttet til forvaltning av tilskuddsordningene har vi søkt etter tilgjengelig data i statsregnskapet i DFØ og eksterne datakilder (KOSTRA, KOR³, litteratur, mm). Vi har avdekket at det i svært begrenset grad finnes tilgjengelige data utover tall på bevilgningsnivå i statsregnskapet.

2.3 Kvalitetssikring av data fra departementene

Dataene som inngår i kartleggingen er i hovedsak basert på data innhentet i spørreskjema fra departementene. Vårt inntrykk er at departementene innenfor den tiden de har hatt til rådighet har gjort et godt arbeid med å besvare spørreundersøkelsen og å innhente informasjon fra underliggende virksomheter og Fylkesmannen.

Det mangler gjennomgående et eller flere opplysninger for den enkelte ordning. Dette er ikke uventet gitt den tiden departementene har hatt til rådighet for innhenting av data og ferieavvikling i juli måned.

Av tidsmessige hensyn har vi i kvalitetssikringen av data i hovedsak avgrenset oss til å sikre at datamaterialet er så komplett som mulig når det gjelder spørsmål 1- 8 (basisinformasjon) i spørreskjemaet, jf. vedlegg 2. Disse dataene gir grunnleggende informasjon for å kartlegge omfang av alle statlige tilskudd til kommunesektoren, herunder hvilke tilskudd staten forvalter og hvilke tilskudd kommunesektoren forvalter.

Dersom denne basisinformasjonen mangler eller det har vært rimelig grunn til å anta at data ikke er riktige, har vi etterspurt tilleggsinformasjon fra kontaktpersonene for den

² KMD Rapport fra Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, november 2017, tabell 2 i vedlegg 12.

³ (Brønnøysunsregistrene - Kommunalt rapporteringregister (KOR))

enkelte ordning. Kontaktinformasjon for den enkelte ordning ble innhentet i spørreundersøkelsen.

Der det opplagt har vært inkonsistens i data for den enkelte ordning har vi korrigert dette så langt som mulig. Det fremgår av kommentarer vi har lagt inn i databasen hvilke korrigeringer vi har gjort i dataene.

I gjennomgangen av materialet har vi spesielt passet på at samme ordning ikke er med flere ganger i databasen. Dette er særlig aktuelt på politikkområder der flere departementer er berørt som for eksempel tilskudd til samiske formål. Hvilke ordninger dette dreier seg om er redegjort for i basen.

Det er enkelte tilskuddordninger som er rapportert fra flere departementer. Dette gjelder så langt vi er kjent med to tilskuddsordninger. De er presentert under.

Navn på ordning	Dep.	Kap.	Post	Beløp
Særlig ressurskrevende tjenester	HOD	575	60	8654269
Ressurskrevende helse- og omsorgstjenester	KMD	575	60	8643847
Kulturminnevern	KMD	1429	50	2343
Tilskudd til samisk kulturminnearbeid	KLD	1429	50	3471

Vi velger å rapportere opplysningene fra KMD. De to tilskudd-kolonnene som er fjernet fra databasen er ivaretatt i en egen fane i databasen «Duplikat rapportering - fjernet». Det er verdt å merke seg at informasjonen rapportert fra de forskjellige departementene om de samme tilskuddsordningene ikke samsvarer for flere av variablene.

Samlet omfang av tilskudd sammenholdt med tallene i statsregnskapet – delleveranse 1

Vi har også sammenholdt det samlede omfanget av tilskudd ifølge svarene på spørreundersøkelsen med tallene fra statsregnskapet slik de fremgår av delleveranse 1 (jf. vedlegg 1). Mens spørreundersøkelsen viser om lag 37 milliarder kroner i samlede tilskudd til kommunesektoren (jf. omtale i punkt 3.1.1), viser statsregnskapet samlede tilskudd på om lag 44 milliarder kroner (jf. omtale i punkt 5 i delrapporten), dvs. om lag 7 milliarder kroner høyere. Det er trolig flere årsaker til denne forskjellen (som hver kan trekke i ulik retning):

- Det fremgår av punkt 3 i delrapport 1 at nettobudsjetterte virksomheter ikke rapporterer på kapittel og post til statsregnskapet, noe som trekker i retning av forventet lavere tall fra statsregnskapet. En gjennomgang av årsregnskap for en del nettobudsjetterte virksomheter tyder imidlertid på at det går relativt lite tilskuddsmidler fra disse til kommunesektoren, med unntak av fra Sametinget og Norges forskningsråd.

-
- Dersom en ser på bevilgningene til kommunesektoren over postene 60–69 i statsbudsjettet (*Overføringer til kommunesektoren*), finner en at det i spørreundersøkelsen er rapportert knapt 36 milliarder kroner, mens statsregnskapet viser vel 38 milliarder (jf. omtale i punkt 4 i delrapport 1). Mulige forklaringer er at det mangler tilskuddsordninger finansiert over disse postene i svarene fra departementene, eller at noen beløp er for lave. En annen mulig forklaring er at tallet fra statsregnskapet er noe for høyt pga. at midler i større grad enn det som er rapportert, utbetales til andre enn kommunesektoren.
 - Det største avviket finner vi innenfor ordninger som normalt er rettet mot flere mottakergrupper enn kommuner og som bevilges over postene 70–85 i statsbudsjettet. Ut fra svarene på spørreundersøkelsen anslås det at om lag 1,5 milliarder kroner bevilget over disse postene går til kommunesektoren⁴, mens statsregnskapet viser om lag 4,5 milliarder (jf. tabell 2 i delleveranse 1). Mulige forklaringer er at det mangler tilskuddsordninger finansiert over disse postene i svarene fra departementene, eller at noen beløp er for lave. Det er også knyttet usikkerhet til grunnlaget for anslaget, jf. fotnoten nedenfor om at det baserer seg på intervaller som er oppgitt i svarene. En annen mulig forklaring er at tallet fra statsregnskapet er noe for høyt pga. at midler i større grad enn det som er rapportert, utbetales til andre enn kommunesektoren.
 - For øvrig er det en observasjon at svarene fra spørreundersøkelsen inneholder færre tilskudd til kommunesektoren finansiert over driftsposter i statsbudsjettet (postene 01–29) enn det rapporteringen til statsregnskapet tyder på. En mulig forklaring er at departementene i mindre grad har tatt med tilskudd som utbetales til kommunesektoren uten at det skjer innenfor en tilskuddsordning.

⁴ For å anslå hvor mye som utbetales til «andre mottakere» har vi benyttet spørsmål 4, 5 og 6 i databasen. For å lage et anslag for aggregert utbetalt beløp til ‘andre mottakere’ starter vi med å eliminere de ordningene som utelukkende har gitt tilskudd til kommunesektoren (ordninger som har svart 100% i spørsmål 5 eller 6). Gjenværende tilskuddsordninger har i varierende grad også gitt tilskudd til «andre mottakere». I og med at departementene har fått svaralternativer i %-intervaller i spørsmål 5 og 6 har vi valgt å velge en middelvei i hvert alternativ. Der hvor det for eksempel er svart at andelen til kommuner ligger innenfor intervallet 21–40 prosent, er det i beregningen lagt inn at 30 prosent er tilskudd til kommunene. Andelen som ikke er betalt ut til kommuner eller fylkeskommuner antas at betales ut til «andre mottakere.»

3 Hva kartleggingen viser – funn

I dette kapitlet presenterer vi ulike oversikter basert på informasjon om tilskuddsordningene som er innrapportert av departementene. Strukturen i dette kapitlet følger i hovedsak den tematiske strukturen i spørreundersøkelsen.

3.1 Omfang

Oversiktene nedenfor gir informasjon om antall ordninger, regnskapsført beløp, når tilskuddsordningene er etablert og om tilskuddsordningene er evaluert.

3.1.1 Hva er antall tilskuddsordninger og beløp?

I alt 244 tilskuddsordninger rettet mot kommuner og fylkeskommuner er innrapportert av departementene som svar på spørreundersøkelsen. Summert er det regnskapsført om lag 54 milliarder kroner i tilskudd over ordningene i 2016. Vi ser av tabell 1 at det er stor spredning på tvers av departementsområder både når det gjelder antall ordninger og beløpsmessige størrelser.

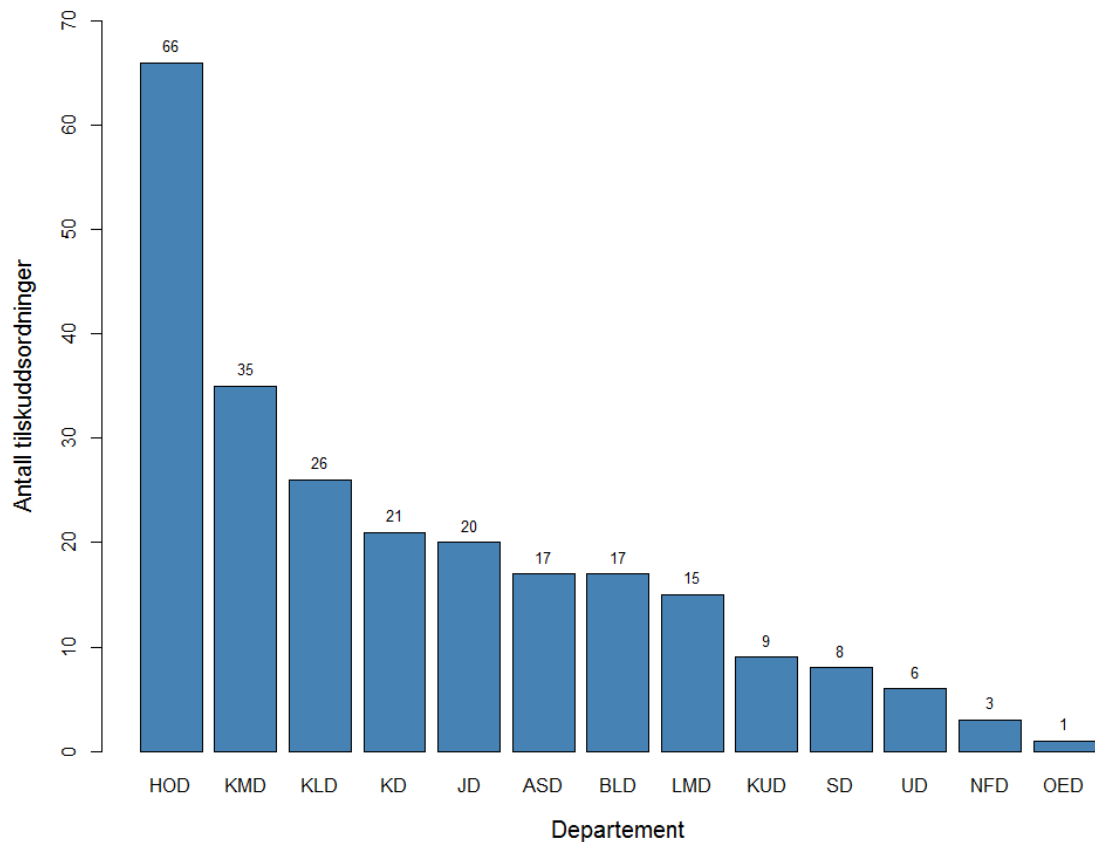
Tabell 1: Antall tilskuddsordninger fordelt på departement (beløp i millioner kroner)

Departement	Antall ordninger	Beløp totalt ⁵
ASD	17	179
BLD	17	2342
HOD	66	4143
JD	20	13494
KD	21	3257
KLD	26	741
KMD	35	12264
KUD	9	971
LMD	15	10031
NFD	3	162
OED	1	36
SD	8	2569
UD	6	4131
Sum	244	54320

Som illustrert i figur 1 har HOD desidert flest tilskuddsordninger med 66 ordninger. I andre enden av skalaen er OED og NFD med henholdsvis en og tre ordninger rettet mot kommuner og fylkeskommuner. FD og FIN har ingen innrapporterte tilskuddsordninger rettet mot kommunesektoren i 2016.

⁵ Beløpene er basert på spørsmål 4 i databasen og viser totale beløp for de aktuelle *tilskuddsordningene*, dvs. inklusive tilskudd som er utbetalt til andre mottakere enn i kommunesektoren. Det vises til nærmere omtale av dette i punkt 3.1.1.

For i alt 26 prosent av ordningene er det opplyst at tilskuddene skal finansiere lovpålagte oppgaver.⁶ Omtrent 60 prosent av ordningene som skal finansiere lovpålagte oppgaver er etablert for over 10 år siden.



Figur 1: Antall tilskuddordninger fordelt på departementsområder

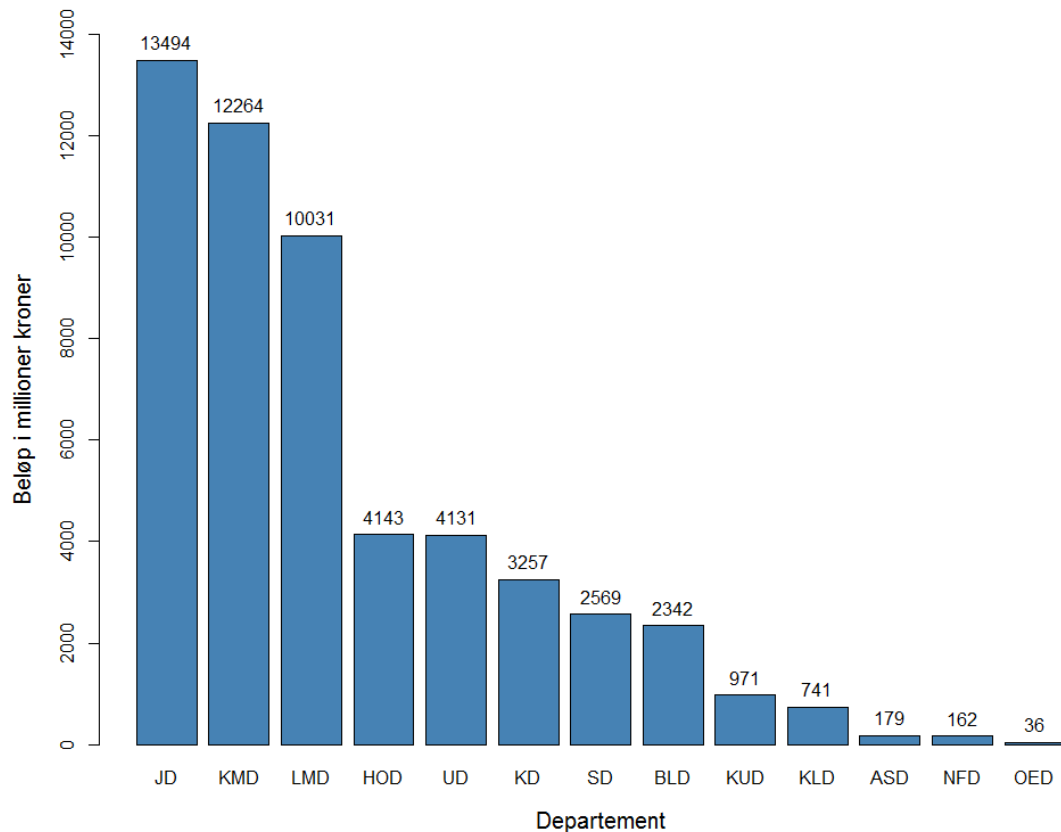
Videre ser vi av figur 2 at departementer med ansvar for mange tilskuddsordninger ikke nødvendigvis har de største regnskapsførte beløpene. Det aggregerte regnskapsførte beløpet er størst under JD, deretter følger KMD og LMD.

Spredningen i regnskapsført beløp per ordning er stor. Ordningene «Integreringstilskudd» og «Ressurskrevende helse og omsorgstjenester» under henholdsvis JD og KMD har utgiftsført omtrent 9 milliarder kroner hver, omtrent tre ganger så mye som neste tilskuddsordning på listen. Gjennomsnittlig regnskapsført beløp per ordning er omtrent 222 millioner kroner. Medianen er imidlertid klart lavere og lik 20,5 millioner kroner. Dette vil si at halvparten av tilskuddsordningene i databasen har en størrelsesorden på mindre eller lik 20,5 millioner kroner.

Det understrekes at de omtalte beløpene, som er basert på spørsmål 4 i databasen, også inkluderer tilskudd til andre enn kommunesektoren under de aktuelle ordningene. Vi har

⁶ Basert på spørsmål 15 i databasen hvor 26 ordninger ikke har gitt informasjon eller besvart «vet ikke». Det er derfor grunn til å tro at spørsmålet kan være tolket ulikt. Spørsmålet ble inkludert i spørreundersøkelsen for å kunne vurdere om ordninger som finansierer lovpålagte oppgaver bør inkluderes i rammetilskuddet framfor å være organisert i ulike ordninger.

ikke et eksakt aggregert beløp for hvor mye som tilfaller «andre mottakere.» Gitt visse antakelser anslår vi utbetalingene til «andre mottakere» å ligge i størrelsesordenen 17 milliarder kroner.⁷ Det vil si at kommunesektoren fikk rundt 37 milliarder kroner i tilskudd fra staten, basert på svarene i spørreundersøkelsen. Merk at det er usikkerhet knyttet til forholdet mellom disse to beløpene. Det vises for øvrig til omtale i kapittel 2.3 av sammenhenger mellom tallene fra spørreundersøkelsen og fra statsregnskapet.



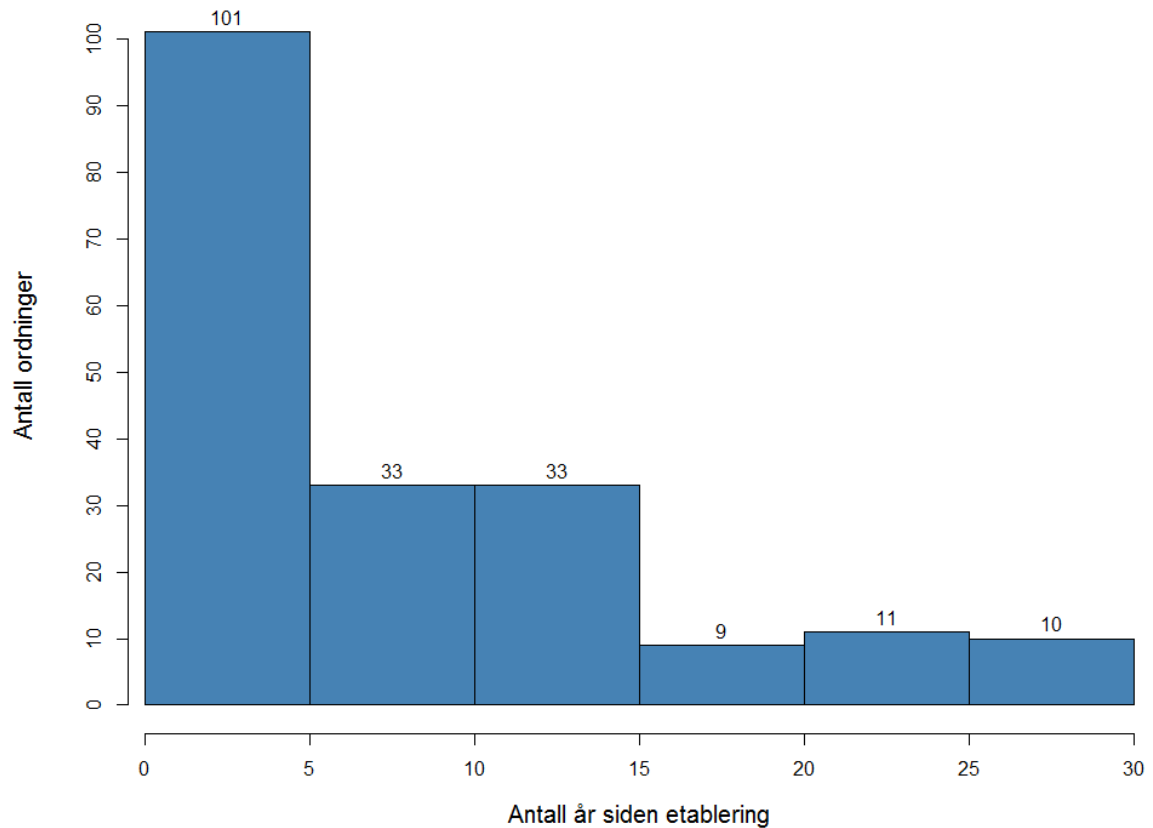
Figur 2: Regnskapsført beløp per departement

3.1.2 Når er ordningene etablert?

Tilskuddsordningene er etablert i ulike år. De seks eldste eksisterende tilskuddsordningene rettet mot kommunesektoren ble etablert i 1989. Fordelingen for de 197 ordningene vi har informasjon om når det gjelder etableringsår, viser videre at 25 prosent av ordningene er 12 år eller eldre, 50 prosent er fem år eller eldre og 75 prosent

⁷ For å anslå hvor mye som utbetales til «andre mottakere» har vi benyttet spørsmål 4, 5 og 6 i databasen. For å lage et anslag for aggregert utbetalt beløp til «andre mottakere» starter vi med å eliminere de ordningene som utelukkende har gitt tilskudd til kommunesektoren (ordninger som har svart 100% i spørsmål 5 eller 6). Gjenværende tilskuddsordninger har i varierende grad også gitt tilskudd til «andre mottakere». I og med at departementene har fått svaralternativer i %-intervaller i spørsmål 5 og 6 har vi valgt å velge en middelerdi i hvert alternativ. Der hvor det for eksempel er svart at andelen til kommuner ligger innenfor intervallet 21–40 prosent, er det i beregningen lagt inn at 30 prosent er tilskudd til kommunene. Andelen som ikke er betalt ut til kommuner eller fylkeskommuner antas at betales ut til «andre mottakere.»

er to år eller eldre. Merk imidlertid at enkelte av tilskuddene kan være avviklet mellom 2016 og 2017.

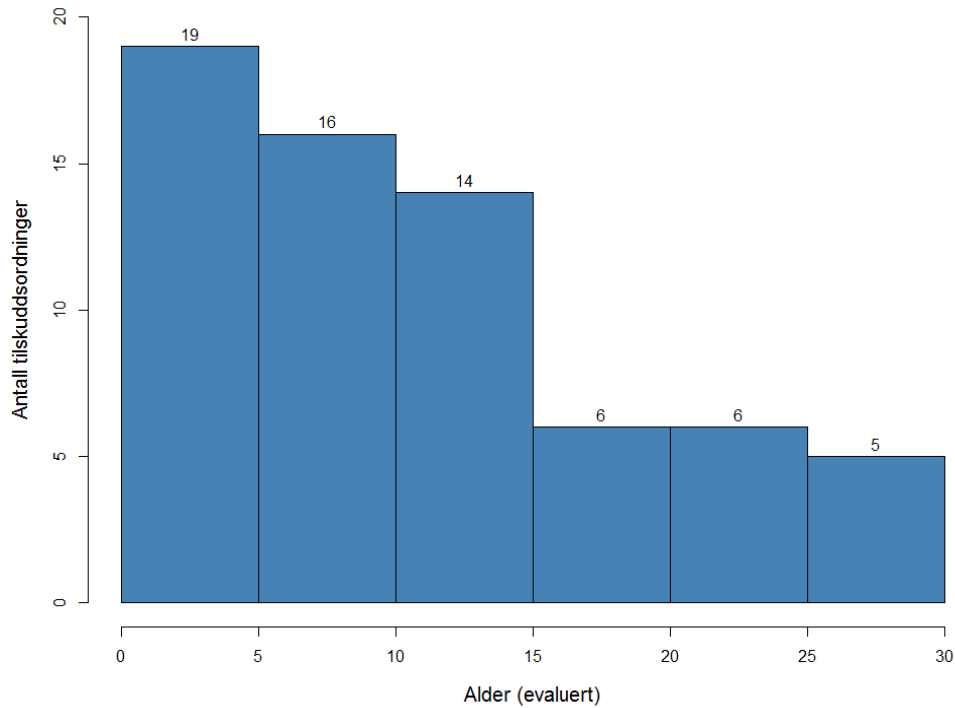


Figur 3: Fordelingen av tilskuddsordningenes alder (antall år siden etablering)

3.1.3 Er ordningene evaluert?

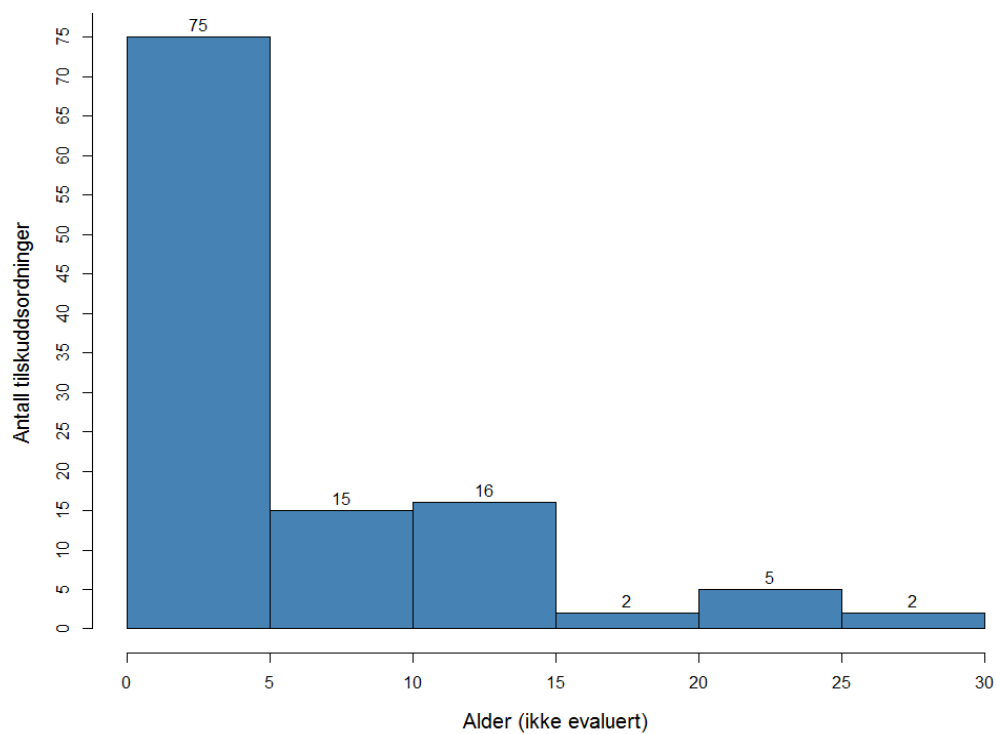
Departementene og tilskuddsforvalterne skal ifølge økonomiregelverket sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om tilskuddsordninger er effektive med hensyn til ressursbruk, organisering og fastsatte mål. De 206 svarene på spørsmål 18 om evaluering viser at om lag 36 prosent av ordningene er evaluert.

Figurene 4 og 5 viser hvorvidt ulike ordninger med ulik alder er evaluert eller ikke (merk forskjellig størrelser på y-aksene). Figur 4 illustrerer at tilskuddsordningene som er evaluert varierer i alder.



Figur 4: Fordelingen av alder for ordninger som er evaluert

Figur 5 viser at ordningene som ikke er evaluert i hovedsak er relativt nye. Om lag 65 prosent av tilskuddsordningene som ikke er evaluert er etablert for mindre enn fem år siden. Det er likevel mange «eldre» ordninger som ikke er evaluert, hele 25 ordninger som ikke er evaluert er etablert for over 10 år siden.

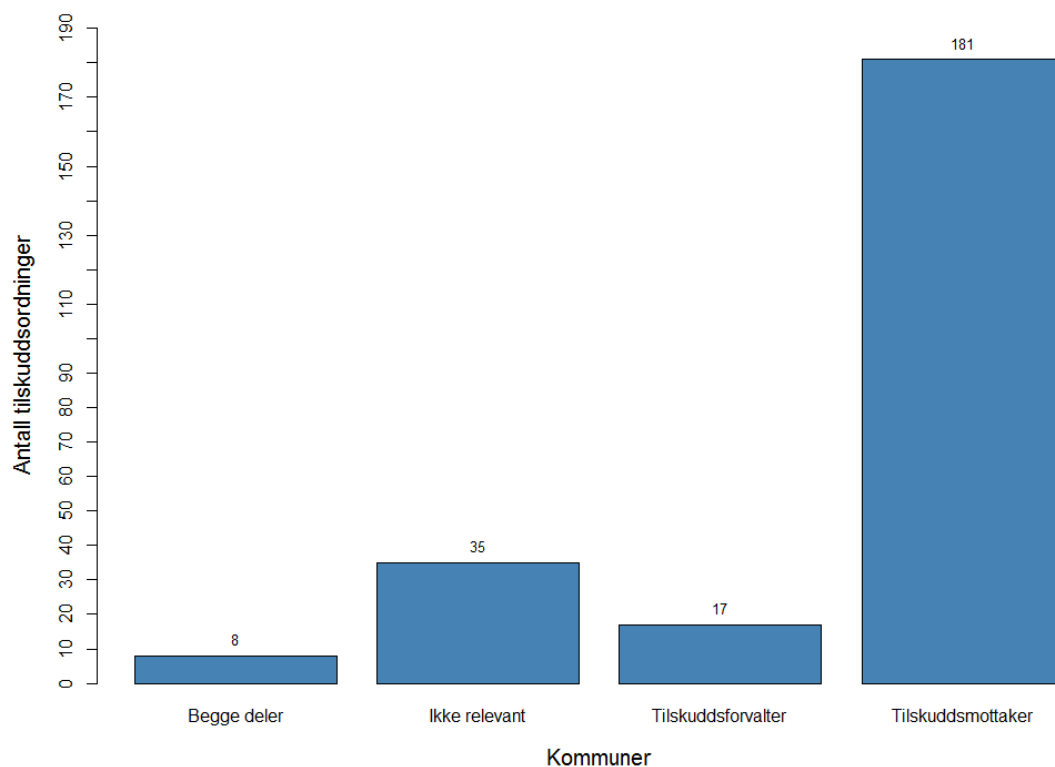


Figur 5: Fordelingen av alder for ordninger som ikke er evaluert

Tilskuddsordninger som er evaluert har relativt større regnskapsførte beløp sammenliknet med tilskuddsordninger som ikke er evaluert. Blant de tilskuddsordningene som er evaluert er medianverdien for regnskapsført beløp lik 30 millioner kroner, sammenliknet med 10 millioner kroner for de som ikke er evaluert.

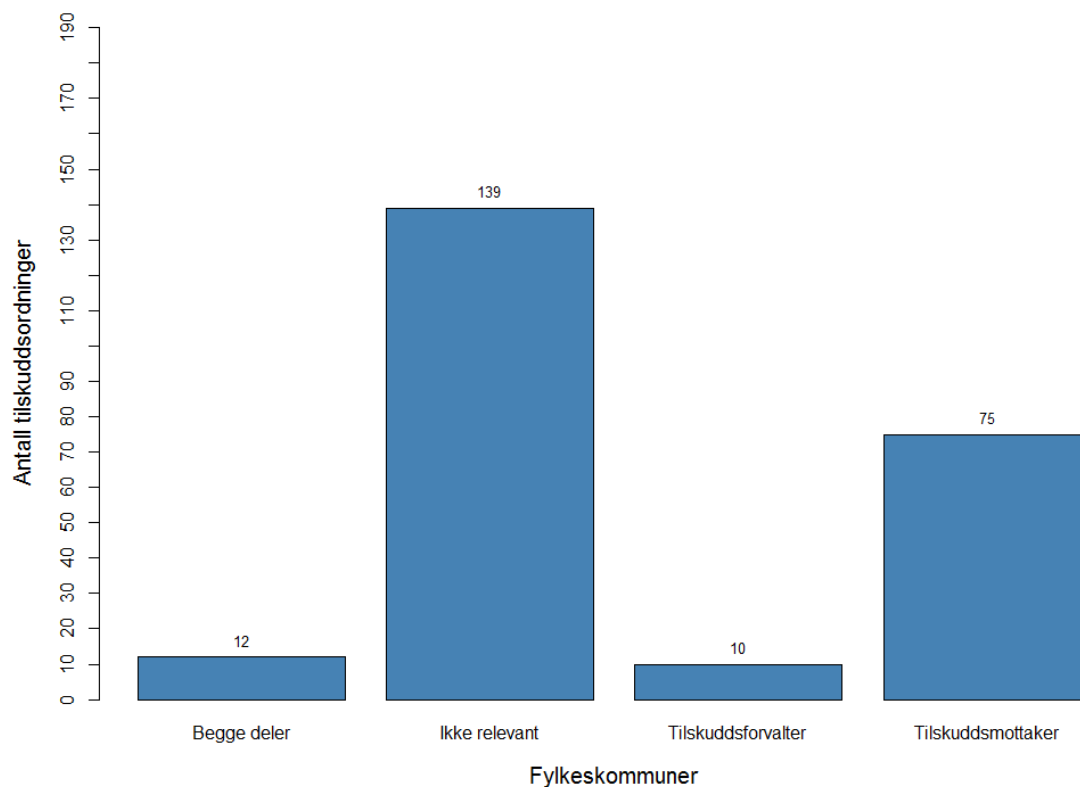
3.2 Hvem forvalter tilskuddsordningene og hvem er mottakere?

Som utgangspunkt for å se nærmere på hvem som forvalter og hvem som er mottakere av statlige tilskudd, har vi kategorisert hvorvidt kommuner og/eller fylkeskommuner er forvaltere, mottakere eller begge deler for den enkelte tilskuddsordning. Resultatene er basert på spørsmål 7 og 8 i spørreundersøkelsen og er oppsummert i figurene 6 og 7.



Figur 6: Tilskuddsordninger der kommuner er tilskuddsforvaltere, tilskuddsmottakere, eller begge deler

Figur 6 viser at kommunene er tilskuddsmottaker for de fleste ordningene. For et fåtall av ordningene er kommunene tilskuddsforvalter og for kun åtte ordninger er kommunene både forvalter og mottaker. For 35 ordninger er det svart «ikke relevant» for kommunene.



Figur 7: Tilskuddsordninger der fylkeskommuner er tilskuddsforvaltere, tilskuddsmottakere, eller begge deler

Figur 7 viser at fylkeskommunene er mottaker for 75 ordninger, forvalter for 10 ordninger og både forvalter og mottaker for 12 ordninger. For 139 ordninger er fylkeskommunene verken tilskuddsforvalter eller tilskuddsmottaker, altså er det svart at ordningen er «ikke relevant».

Det finnes mange ulike svarkombinasjoner av spørsmålene 7 og 8. For eksempel kan kommunen for en ordning være tilskuddsmottaker mens fylkeskommunen for den samme ordningen kan være tilskuddsmottaker, tilskuddsforvalter, eller det kan være slik at ordningen ikke er rettet mot fylkeskommunen, altså er det svart «ikke relevant». Figurene 6 og 7 over viser ikke disse sammenhengene.

3.2.1 Hvem er tilskuddsforvaltere?

Forvaltning er i spørreundersøkelsen definert som søknadsbehandling, utbetaling av tilskudd og mottak av rapportering fra tilskuddsmottaker. Tabell 2 viser hvilke forvaltningsorganer som ivaretar de ulike forvaltningsoppgavene.

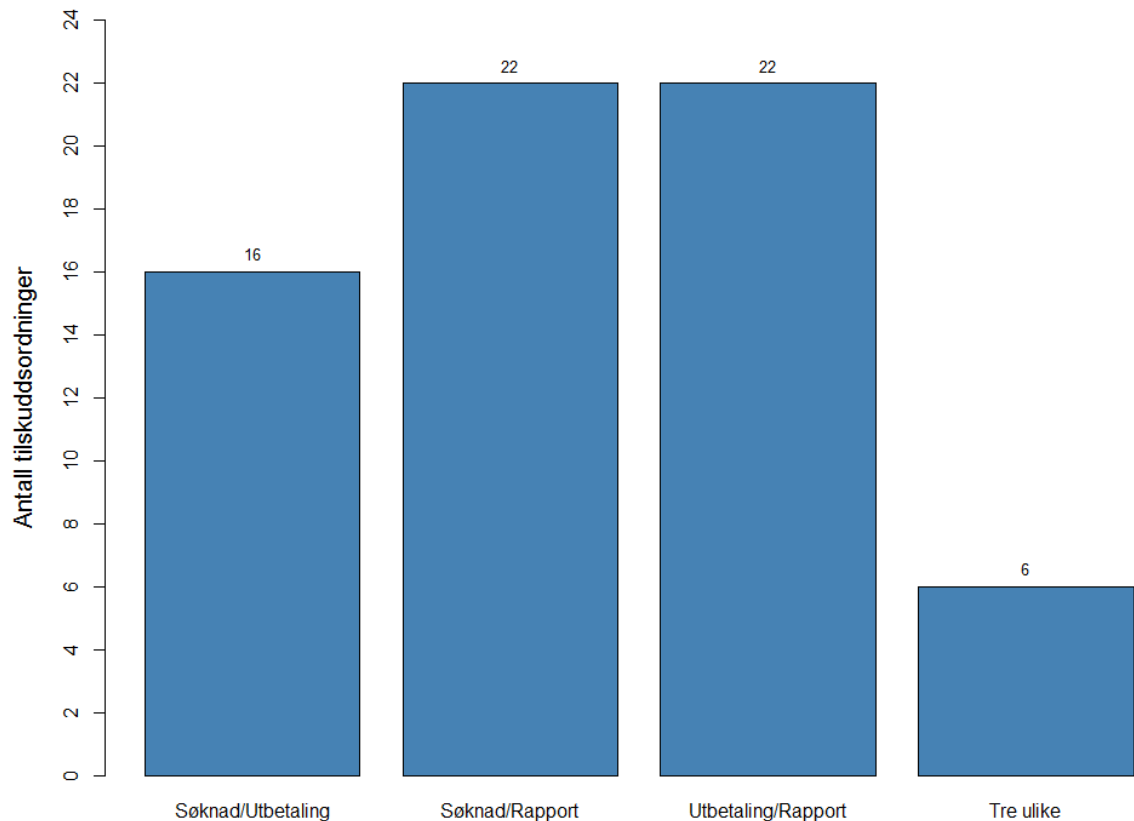
Oversikten i tabell 2 gir oss innsyn i hvilke forvaltningsorganer som forvalter midler for hver tilskuddsordning og hvor mange aktører som er involvert i forvaltningen av tilskuddene. I alt er det 38 ulike aktører som forvalter tilskudd. I tabellen er hhv. Fylkesmannen, kommunen og fylkeskommunen telt som tre aktører. Tatt i betraktning at vi har 17 fylkesmannsembeter, 426 kommuner og 19 fylkeskommuner er antall offentlige forvaltningsorganer på 38 et beskjedent tall. Tabellen viser videre at Helsedirektoratet og fylkesmennene er involvert i forvaltningen av flest tilskuddsordninger rettet mot kommunesektoren.

Tabell 2: Hvilke forvaltningsorganer som behandler søknader, utbetaler tilskudd og mottar rapportering fra tilskuddsmottakere

Forvaltningsorganer	Antall ordninger		
	Mottar søknad	Betaler ut	Mottar rapportering
Helsedirektoratet	59	57	59
Fylkesmennene	35	32	30
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet	14	14	14
Sametinget	14	14	14
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)	13	13	13
Miljødirektoratet	13	13	13
Arbeids- og velferdsetaten	12	9	12
Kommunal- og moderniseringsdepartementet	12	12	13
Utdanningsdirektoratet	10	11	11
Fylkeskommune	9	8	5
Husbanken	6	6	6
Riksantikvaren	6	6	5
Kulturdepartementet	5	5	6
Utenriksdepartementet	4	4	4
Samferdselsdepartementet	3	3	3
Statens vegvesen	3	3	3
Barne-, ungdoms- og familieetaten	2	2	2
Kommune	2	1	3
Norsk kulturråd	2	2	2
Utlendingsdirektoratet	2	2	3
Vox, nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk	2	2	2
Arbeids- og sosialdepartementet	1	1	1
Innovasjon Norge	1	1	1
Justis- og beredskapsdepartementet	1	1	1
Kompetansesenter for kriminalitetsforebygging	1	1	1
KORO-Kunst i offentlige rom	1	0	1
Kriminalomsorgsdirektoratet	1	1	1
Kunnskapsdepartementet	1	1	2
Kystverket	1	1	1
Landbruksdirektoratet	1	1	1
Nasjonal kommunikasjonsmyndighet	1	1	1
Naturfagsenteret	1	1	1
Norges vassdrags- og energidirektorat	1	1	1
Statens sivilrettsforvaltning	1	1	1
Valgdirektoratet	1	1	1
Fiskeridirektoratet	0	1	1
SSB/ KOSTRA	0	0	1
Nærings- og fiskeridepartementet	0	1	1
Totalsum*	242	234	241

*Totalsummen for de ulike radene i tabell 2 gir ulike tall. Dette grunner i at enkelte ordninger har en eller flere virksomheter i de forskjellige kategoriene, noen steder mangler/er det ikke relevant å oppgi informasjon.

I omtrent 79 prosent av ordningene er det samme forvalter som behandler søknader, utbetaler og mottar rapportering. For de resterende 21 prosent av ordningene er det forskjellige forvaltningsorganer involvert i de ulike forvaltningsoppgavene, som illustrert i figur 8. Noen færre ordninger har ulike forvaltningsorganer som behandler søknader og foretar utbetalinger enn de to andre kombinasjonene. For seks tilskuddsordninger er det ulike forvaltningsorganer som ivaretar hver av de tre forvaltningsoppgavene.



Figur 8: Antall tilskuddsordninger med forskjellige forvaltningsorgan involvert i de ulike forvaltningsoppgavene

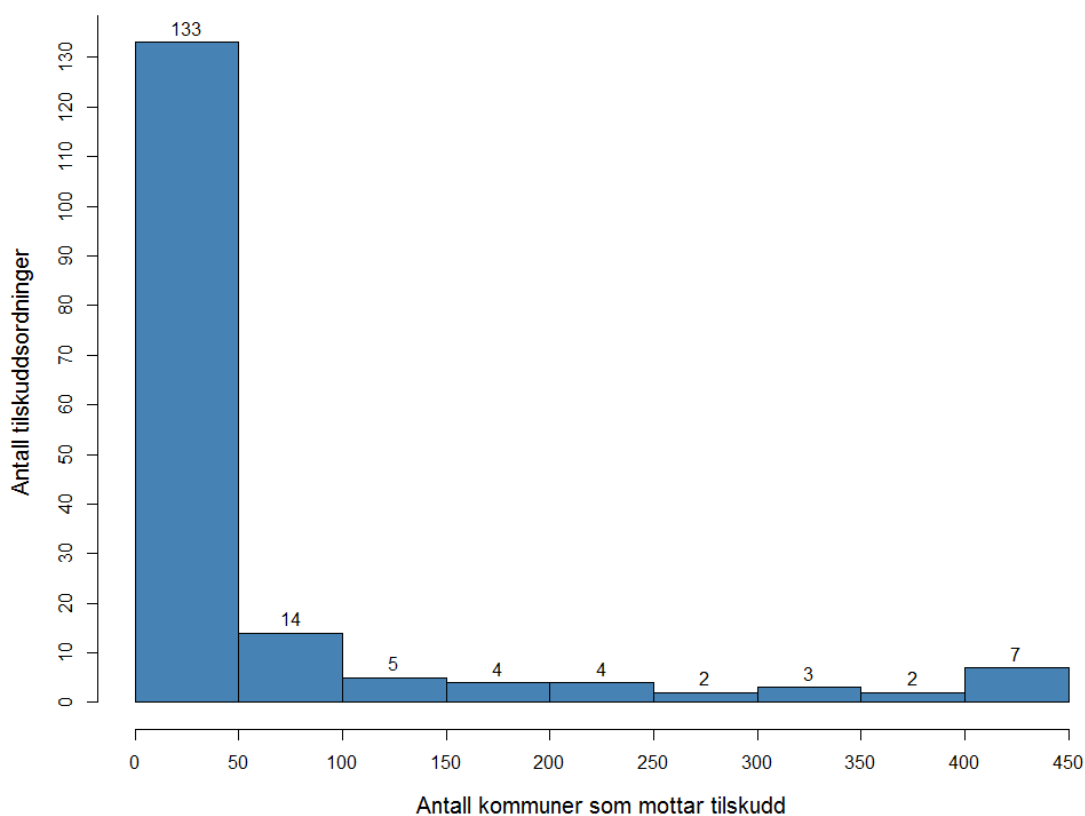
3.2.2 Hvem er tilskuddsmottakere?

I dette avsnittet ser vi på hvem som er tilskuddsmottakere for de 244 tilskuddsordningene i kartleggingen. Vi har tatt utgangspunkt i spørsmålene 5 og 6 der vi spurte om hvor stor prosentandel av tilskuddsordningen som ble utbetalt til hhv. kommuner og fylkeskommuner som tilskuddsmottakere i 2016. Som vist i Tabell 3 under, er det totalt 135 ordninger der kun kommunesektoren er tilskuddsmottaker (summen av de tre første radene). For 88 ordninger er kommunesektoren og andre (dvs. mottakere utenfor kommunesektoren) tilskuddsmottaker, mens det for 21 ordninger kun er andre mottakere.

Tabell 3: Mottakergrupper av tilskuddene

Tilskuddsmottaker	Antall
Kun kommuner	94
Kun fylkeskommuner	25
Kun fylkeskommuner og kommuner	16
Fylkeskommuner og/eller kommuner og andre mottakergrupper	88
Kun andre mottakergrupper (dvs. mottakere utenfor kommunesektoren)	21
Sum	244

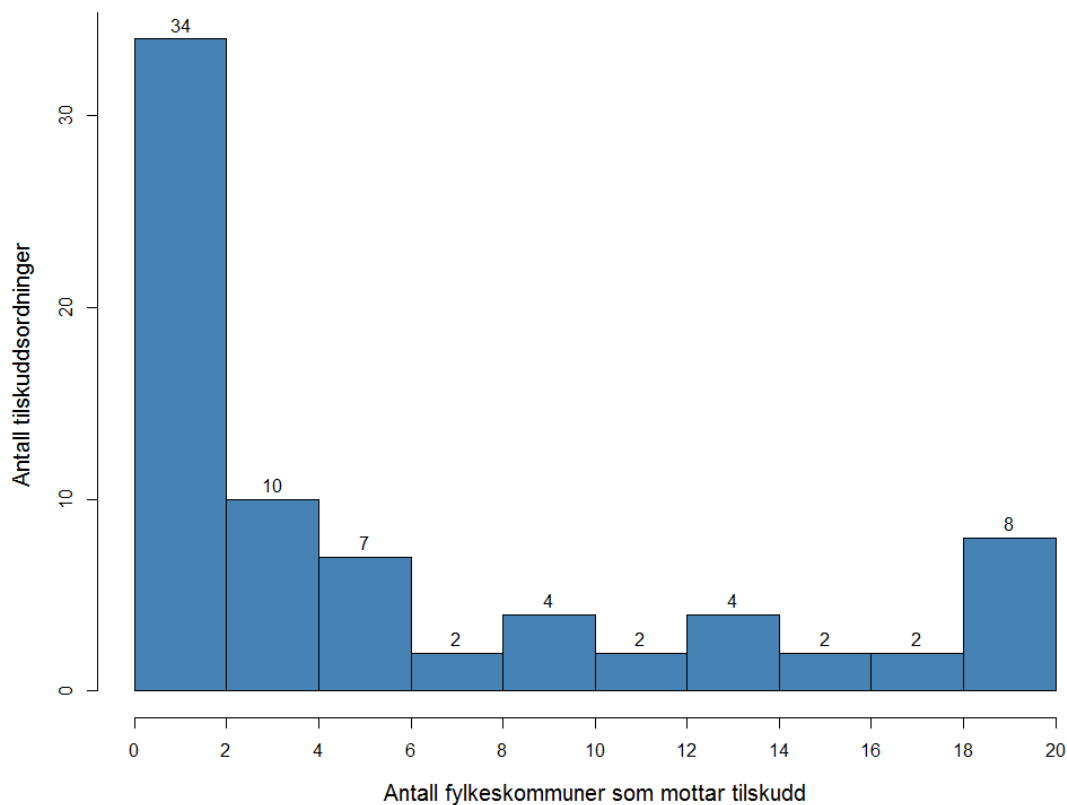
Basert på spørsmålene 12-14 har vi kartlagt hvor mange kommuner og fylkeskommuner som har mottatt tilskudd innenfor de enkelte tilskuddsordningene. Som vist i figur 9 har 133 tilskuddsordninger opp til 50 kommuner som mottakere.⁸ Enkelte av tilskuddsordningene har alle 426 kommunene som mottakere.



Figur 9: Antall kommuner som er tilskuddsmottakere

⁸ Tilskuddsordninger uten kommunale og fylkeskommunale mottakere er ikke inkludert, da vi ønsker å vise fordelingen blant ordningene som har kommuner og fylkeskommuner som mottakere.

Av figur 10 ser vi at det er 34 tilskuddsordninger som har en eller to fylkeskommuner som tilskuddsmottakere. Enkelte tilskuddsordninger har alle 19 fylkeskommunene som mottakere.



Figur 10: Antall fylkeskommuner som er tilskuddsmottakere

3.3 Mål, samordning og tildelingskriterier

Et av de overordnede målene med områdegjennomgangen er å vurdere forenklinger i strukturen av tilskuddsordninger ved eventuelt sammenslåing, innlemming i kommunerammen eller avvikling av tilskudd.

I dette kapitlet vil vi blant annet belyse mål, samordning og hva tilskuddet kan brukes til. Dette er kjennetegn ved ordningene som kan bidra til å si noe om mulige forenklinger i strukturen av tilskuddsordninger.

3.3.1 Mål og samordning

Det følger av økonomiregelverket at departementet i tilknytning til bevilgningsforslag skal utarbeide formuleringer som tydeliggjør hva staten ønsker å oppnå med den enkelte tilskuddsordning (målet) og hvilken målgruppe den tar sikte på. Mål og målgruppe skal fastsettes som et av flere hovedelementer i regelverket for den enkelte ordning. Målgruppen for tilskuddsordningen er dem som resultatene av tilskuddet skal komme til gode, og skiller seg som oftest fra hvem som er (potensielle) tilskuddsmottakere.

Vi fikk svar for 239 ordninger på spørsmål 20 om hva som er målet for tilskuddsordningen. Målformuleringene slik de er oppgitt i kartleggingen varierer blant

annet i forhold til om de beskriver brukereffekter, samfunnseffekter eller hva tilskuddet skal brukes til. Det er vårt hovedinntrykk at det ikke nødvendigvis går klart frem av målformuleringene hvem som er målgruppen for den enkelte tilskuddsordning. Men denne informasjonen kan finnes andre steder i regelverkene.

I spørsmål 26 har vi spurt om det er gitt føringer om den enkelte tilskuddsordning skal sees i sammenheng med andre tilskuddsordninger. For 29 tilskuddsordninger oppgis at det finnes slike føringer, mens det for det store flertall av ordningene (180) er dette ikke oppgitt slike føringer. Halvparten av de 29 ordningene sorterer under Helse- og omsorgsdepartementet.

3.3.2 Hva gis det tilskudd til?

Når det gjelder hva det innenfor den enkelte tilskuddsordning kan gis tilskudd til, finnes det ingen standardiserte kategorier for dette. Erfaringsvis er det utfordrende å lage gode og gjensidig utelukkende kategorier for kriterier for bruken. I kartleggingen har vi sett på noen typiske kriterier og kategorisert disse som følger i spørsmål 21: prosjekt/tiltak, årsverk/lønn, investeringer, vedlikehold, kompetanseheving, annen drift eller annet. En tilskuddsordning kan ha ett eller flere kriterier for bruken av tilskudd.

Tabell 4 under oppsummerer hovedfunnene. Det fremgår at for 61 av de 202 ordningene vi har svar for, skal tilskuddet brukes til prosjekt/tiltak. For 62 tilskuddsordninger gis til tilskudd basert på to eller flere kriterier for bruk.

Tabell 4: Oversikt over hva tilskuddet kan brukes til fordelt på antall tilskuddsordninger

Kriterier for bruk av tilskuddet	Antall
Prosjekt/tiltak	61
Årsverk/lønn	13
Investeringer	3
Vedlikehold	3
Kompetanseheving	7
Annen drift	5
Kombinasjon av to eller flere kriterier for bruk av tilskuddet	62
Annet*(spesifiser i spørsmål b)	48

*For de som har svart "Annet" og spesifisert svaret i spørsmål 21b, ser vi at mange av spesifiseringene kunne hørt inn under en av de andre hovedkategoriene over.

Avgrensning av mottakergruppen

Når det gjelder hvem som er tilskuddsmottakere for de ulike ordningene, fremgår dette først og fremst av spørsmålene 7, 8, 12, 13 og 14 jf. kapitlene 3.1. og 3.2. For å få bedre innsikt i mottakergruppen, har vi i spørsmål 22 bedt om informasjon om eventuelle ytterligere avgrensninger av mottakergruppen, for eksempel at kun storbykommuner kan motta tilskudd.

Tabell 5: Oversikt over antall tilskuddsordninger med ytterligere avgrensninger av hvem som kan motta tilskudd

Ytterligere avgrensninger av mottakergruppen (fylke)kommune	Antall
Ja (spesifiser i spørsmål b)	107

For om lag halvparten av de 211 tilskuddsordningene det var oppgitt svar for, er det oppgitt at det er gjort ytterligere avgrensninger av hvem som kan motta tilskudd. Mange av avgrensningene gjelder:

- ordninger der kommuner eller fylkeskommuner er navngitt i statsbudsjettet (enkeltilskudd)
- ordninger der fylkeskommuner eller kommuner er gitt spesielle oppgaver/forpliktelser
- ordninger med objektive egenskaper ved (fylkes)kommunen som avgrenser mottakergruppen (for eksempel geografi eller demografi).

Videre ser vi at noen respondenter har forstått spørsmålet dithen at det gjelder avgrensning av målgruppen for ordningene snarere enn tilskuddsmottakerne.

Funnene i kartleggingen på spørsmålene over viser at det er varierende kvalitet på svarene og at det ikke uten videre er lett å finne fellestrekk som kan brukes som grunnlag for vurderinger av blant annet sammenslåing eller avvikling av ordninger. For å få større innsikt vil det ofte være nødvendig å se nærmere på intensjonen bak opprettelsen av tilskuddsordningene og eventuelle utredninger gjort i forkant, samt se på hele utformingen av tilskuddsordningen.

3.4 Fastsettelse av tilskudd og krav til egenandel

En tilskuddsordning kan ha en eller flere måter å fastsette tilskuddsbeløpet på. Departementene ble i spørsmål 23 bedt om å kategorisere tilskuddsordningen i forhold til inndelingen i tabellen under.

Tabell 6: Antall tilskuddsordninger fordelt etter hvordan tilskuddsbeløpet fastsettes

Kriterier for fastsettelse av tilskuddsbeløp	Antall
Skjønnsmessige kriterier	96
Prosentats av mottakers utgifter	6
Stykkpris/enhetstilskudd	24
Objektive kriterier knyttet til egenskaper ved kommunen/fylkeskommunen	8
Mottaker og beløp fastsatt i statsbudsjettet (navngitt mottaker)	22
Kombinasjon av to eller flere kriterier for fastsettelse av tilskuddsbeløp	20
Annet (spesifiser i spørsmål b)*	41

* For de som har svart "Annet" og spesifisert svaret i spørsmål 23 b, ser vi at mange av spesifiseringene kunne hørt inn under en av de andre hovedkategoriene over.

Hovedfunnet for de 217 tilskuddsordningene vi har informasjon om er at for 96 ordninger fastsettes tilskuddsbeløpet kun etter skjønnsmessige kriterier. For 20 av ordningene fastsettes tilskuddsbeløpet på grunnlag av to eller flere kriterier. I kartleggingen stilte vi spørsmålet om fastsettelse av tilskuddsbeløp blant annet fordi det er et viktig element i en tilskuddsordning, men også fordi det kan være et viktig forhold i vurderinger av ressursbruk.

Videre har vi hatt en antagelse om at metoden for fastsettelse av tilskuddsbeløp indirekte kan bidra til å belyse om tilskuddsordningene virker kostnads- og/eller prioriteringsvridende, jf. Riksrevisjonens Dokument nr. 3:5 (1999-2000) *Riksrevisjonens undersøkelse av øremerkede tilskudd som virkemiddel for staten i styringen av kommunene*. Her benyttes informasjon om hvordan tilskuddsbeløpet fastsettes til å vurdere om et tilskudd er prisvridende eller prisenøytralt. Dette for å bidra til å belyse om tilskuddene virker kostnads- og/eller prioriteringsvridende. Tilskudd som fastsettes etter skjønnsmessige kriterier og tilskudd som fastsettes etter objektive kriterier knyttet til egenskaper ved kommuner og fylkeskommuner ansees som prisenøytrale tilskudd, mens prosenttilskudd og stykkpris/enhetstilskudd ansees som prisvridende tilskudd.

Vi ser at vurderinger av om tilskuddene er prisvridende og prisenøytrale er komplekse. I et eventuelt videre arbeid bør man blant annet se på sammenhengen mellom krav til (fylkes)kommunal egenandel og de ulike kriteriene for fastsettelse av tilskuddsbeløp samt metoden for å kategorisere tilskudd som prisenøytrale og prisvridende utfra hvordan tilskuddsbeløpet fastsettes.

Krav til kommunal egenandel

I spørsmål 25 har vi spurt om det for tilskuddsordningen stilles krav til kommunen om egenandel, i betydningen egenfinansiering og eller egeninnsats i form av ansattes tidsbruk).⁹ For å gi kommunene et insitament til å drive kostnadseffektivt, forutsetter øremerkede tilskudd ofte kommunal medfinansiering.¹⁰

Tabell 7: Oversikt over antall tilskuddsordninger der det er stilt krav om kommunal eller fylkeskommunal egenandel

Krav om kommunal eller fylkeskommunal egenandel	Antall
Ja	64
Nei	129

For de 193 tilskuddsordningene vi har informasjon om når det gjelder egenandel er det for om lag en tredjedel av ordningene stilt krav om egenandel. Av de 64 som har krav til egenandel blir tilskuddsbeløpet helt eller delvis fastsatt skjønnsmessig for 41 ordninger.

For ytterligere å belyse krav som stilles til kommuner og fylkeskommuner ba vi i spørsmål 27 om informasjon om det stilles krav til at kommunen/fylkeskommunen ikke skal redusere sin egen innsats på området når de mottar statlige øremerkede tilskudd. For 29 av de 208 tilskuddsordningene departementene har oppgitt svar for er det satt slike krav.

⁹ Vi har i denne kartleggingen ikke spurt om hvilke krav til egenandel som er stilt.

¹⁰ Veileder –Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner – med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren, KMD 2016

3.5 Søknad, rapportering og utbetaling

I dette kapitlet vil vi belyse elementer i tilskuddsforvaltningen som omhandler om det for tilskuddsmottaker finnes maler for søknad og rapportering, hva tilskuddsmottaker må rapportere og tidsbruk for tilskuddsmottaker knyttet til søknad og rapportering.

3.5.1 Finnes det maler for søknad og rapportering?

Vi har spurt departementene i spørsmål 28 og 29 om det finnes mal for hhv søknad og rapportering for den enkelte tilskuddsordning.

Kartleggingen viser at det for 102 av totalt 244 ordninger finnes en mal for både søknad og rapportering. 48 ordninger har enten mal for søknad eller rapportering. De resterende ordningene har ikke maler. Vi har i spørreundersøkelsen ikke bedt om en vurdering av kvaliteten på malene og heller ikke gjort egne vurderinger av disse.

Det fremkommer i intervju med kommunene at maler for søknad og rapportering er formålstjenlig, men at det er et forbedringspotensial på området. Kommunene peker på følgende forhold som vil kunne bidra til å redusere arbeidsbyrden for mottaker:

- Mest mulig likelydende og ensartede skjema. Skjemaene er i varierende grad standardisert mellom tilskuddene når det gjelder utforming og oppsett.
- Gjenbruk av data. Skjemaene er i svært begrenset grad basert på gjenbruk av data som kommunen allerede har meldt inn til staten som for eksempel informasjon om mottaker (organisasjonsnavn, organisasjonsnummer, kommunenummer, adresse mv.)
- Unngå å be om de samme opplysningene flere ganger i samme skjema.
- Færre søknadsprosesser. For tilskuddordninger som går over flere år ønsker en ikke å måtte søke om tilskudd hvert år og rapportere årlig.

3.5.2 Hva må tilskuddsmottaker rapportere?

I spørsmål 30 har vi spurt om hvilke typer rapportering tilskuddsmottaker må levere i løpet av tilskuddsperioden. Med typer rapportering menes rapportering på ulike forhold som, måloppnåelse, fremdrift, budsjett og regnskap og revisorbekreftelse(r). Vi har informasjon om 205 ordninger når det gjelder rapportering.

For om lag 155 av de 205 ordningene er det bedt om flere ulike typer rapportering. Det bes i noe varierende grad om rapportering på både måloppnåelse, budsjett og regnskap, fremdrift, og revisorbekreftelse for samme ordning.

For omtrent 50 av de 205 ordningene er det kun bedt om en type rapportering, enten på måloppnåelse, budsjett og regnskap, fremdrift eller revisorbekreftelse. For en ordning er det ikke krav rapportering. Det er for flest ordninger bedt om rapportering på måloppnåelse.

Kommunene peker på ulike forhold knyttet til rapportering. Disse er:

- Rapporteringen generelt er for omfattende og arbeidskrevende.
- Frister for søknad og rapportering bør være den samme for alle ordninger for å sikre forutsigbarhet. Andre synspunkter er at fristene ikke bør være

sammenfallende fordi arbeidsbelastningen for kommunen blir for stor. En jevnere belastning er å foretrekke.

- Rapporteringen bør i større grad være basert på at kommunesektoren vurderer noe om effekt av ordningene og samtidig dokumenterer at midlene er brukt.
- Det stilles for ofte krav om revisorbekreftelse på små tilskuddsbeløp. Kommunene oppfatter dette som unødvendig rapportering.

Når det gjelder krav om revisorbekreftelse vises det til økonomiregelverket pkt. 6.3.8.3, der det fremgår at det enkelte departement må vurdere i hvilken utstrekning informasjon i rapporter fra tilskuddsmottaker skal være attestert av statsautorisert eller registrert revisor.

3.5.3 Hva er tidsbruk knyttet til søknad og rapportering for mottaker?

Vi har i spørreundersøkelsen bedt departementene anslå tidsbruk knyttet til søknad og rapportering på ordningene for tilskuddsmottakerne, jf. spørsmålene 32 og 34.

Det er oppgitt anslag for tidsbruk for 104 ordninger knyttet til mottakers arbeid med søknad og tidsbruk for 102 ordninger for mottakers arbeid med rapportering, jf. tabell 8 under.

Tabell 8: Anslag antall timer brukt på søknad og rapportering

Spørsmål	Lavest anslag	Høyest anslag	Gjennomsnitt
Oppgi et anslag for antall timer knyttet til søkers tidsbruk i søknadsprosessen	0	292	28
Oppgi et anslag for antall timer knyttet til tilskuddsmottakers tidsbruk på rapporteringer	0	300	32

Vi har i kartleggingen også spurt om det er gjort undersøkelser om søkers og mottakers tidsbruk knyttet til søknadsprosessen og rapportering. Dataene viser at det kun for to ordninger er gjort slike undersøkelser, noe som innebærer at anslagene over må anses som veldig usikre.

Når det gjelder data som omhandler kommunal rapportering og ressursbruk, finnes det et Kommunalt rapporteringsregister (KOR) som Brønnøysundregistrene er registerfører for. Formålet med KOR er å gi en elektronisk oversikt over de samlede kommunale rapporteringspliktene. Videre skal det gi en oversikt over opplysninger om ressursbruk og tjenesteyting som ulike statlige etater krever fra kommuner og fylkeskommuner.

Vi har fått oversendt et uttrekk fra KOR med oversikt over alle skjema som er knyttet til øremerkede tilskudd i registeret. Det viser seg dessverre at dataene som ligger i KOR er svært mangelfulle og lite oppdaterte og ikke kan brukes til å belyse omfang og ressursbruk knyttet til rapportering.

Det fremgår også av intervjuene med kommunene at de ikke har oversikt over tidsbruk.

Kommunene mener de bruker mye tid blant annet fordi søknadsprosessen ofte involverer mange aktører og innebærer omfattende koordinering. Videre peker de på at

staten har et forbedringspotensial når det gjelder søknads- og rapporteringsmaler og på rapportering jf. kapitlene 3.5.1 og 3.5.2.

En kommune peker også på at kommunerevisjonen bruker betydelig med ressurser på rapportering.

3.5.4 Utbetaling av tilskudd

Hvordan man innretter utbetalingen av tilskudd og oppfølging og kontroll kan påvirke ressursbruken både hos mottaker og forvalter.

Ut fra kravene i økonomiregelverket skal statlige tilskudd utbetales etter hvert som mottakeren har behov for å dekke de aktuelle utgiftene, i henhold til Stortingsvedtak av 8.11.1984. Eksempelvis skal tilskudd til drift utbetales i terminer, tilskudd til lønn skal utbetales så nær tidspunkt for lønnsutbetaling som mulig, tilskudd til større anskaffelser skal utbetales så nær oppgjørstidspunktet som mulig.

Tabell 9: Oversikt over hvordan tilskuddsbeløp utbetales til mottakerne (antall ordninger)

Hvordan utbetales tilskuddet?	Antall med én kategori	Antall med kombinasjoner av flere kategorier
Delutbetalinger i tilskuddsperioden	84	18
Forskuddsvis	85	12
Refusjon i etterkant	18	9

Av de 206 tilskuddsordningene som det er oppgitt svar for på spørsmål 24 ser vi av tabell 9 at de fleste benytter delutbetaling eller forskuddsvis betaling. For om lag 10 prosent av tilskuddsordningene refunderes utgiftene til tilskuddsmottakerne i etterkant. Vårt inntrykk er at det for flere av de store refusjonsordningene brukes relativt lite ressurser på forvaltning.

3.6 Forvaltningskostnader

Dette kapitlet handler om forvaltningskostnader og belyser forvaltningskostnader sett opp mot tilskuddenes økonomiske størrelse, antall mottakere og andre kjennetegn ved ordningene.

3.6.1 Forvaltningskostnader målt i tidsbruk

I spørsmål 35 spurte vi om et anslag for hvor mange timer som benyttes totalt på forvaltning av den enkelte tilskuddsordning. For totalt 164 tilskuddsordninger er det oppgitt ett slikt estimat. Det er stor spredning i forvaltningstidsbruk, der minste verdi er lik 6 timer og største verdi er lik 60000 timer.

I avsnittene under legger vi frem enkle analyser av tallmaterialet. Vi ønsker å understreke at forvaltningskostandsestimatene oppgitt i spørreskjemaet er usikre, men at estimatene kan gi en grov oversikt på hvor lite eller mye ressurser forvaltningen av hver enkelt tilskuddsordning krever.

3.6.2 Forvaltningskostnader og beløpmessig størrelse

En hypotese som gjengis i flere rapporter om øremerkede tilskudd er at ressursbruk til å forvalte ordningen ikke nødvendigvis samsvarer med tilskuddets økonomiske størrelse.

Det vil si at beløpsmessige store tilskuddsordninger ikke nødvendigvis har mindre forvaltningskostnader enn mindre tilskuddsordninger.

Vi velger å se på denne hypotesen ved å definere en ny variabel som rapporterer antall timer brukt per krone tilskudd. Variabelen er lik 'Antall timer benyttet til forvaltning' (spørsmål 35) delt på 'Regnskapsført beløp' (spørsmål. 4). Dette gir oss et bedre grunnlag for å sammenlikne forvaltningskostnadene mellom ordningene.

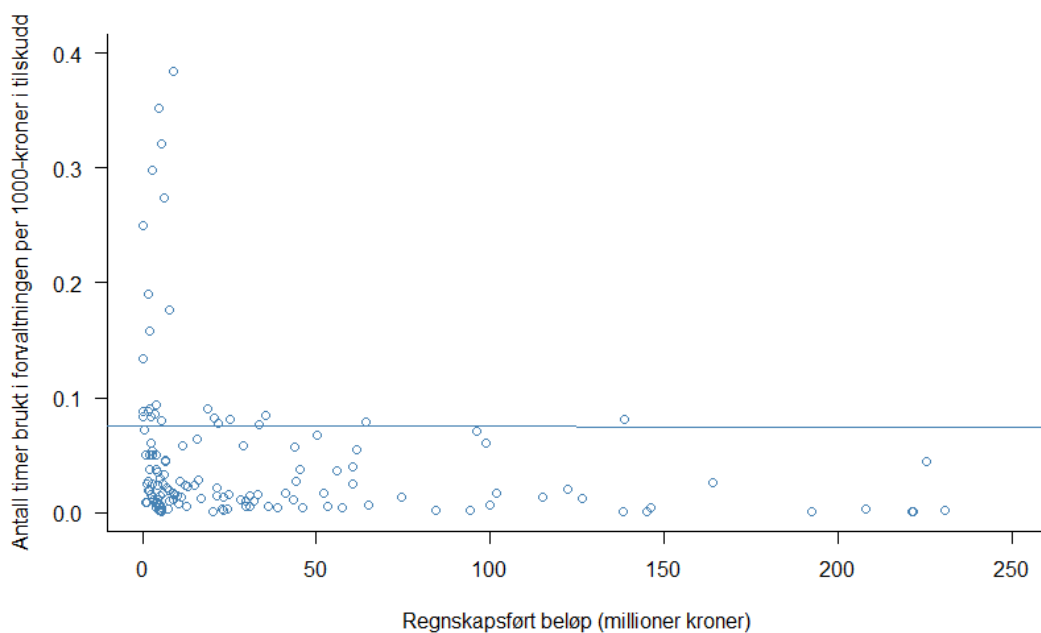
Vi har grunn til å tro at enkelte ordninger har rapportert feil og at dette medfører relativt ekstreme maksimumsverdier¹¹. Vi har fjernet to ekstremverdier som trolig er rapportert feil.¹² Da gjenstår det 161 tilskuddsordninger i utvalget med en gjennomsnittsverdi på 0,04 timer (litt over 2,4 min.) per 1000-kroner.

Figur 11 under viser antall timer brukt i forvaltningen per 1000-kroner sett i forhold til beløpsmessig størrelse på tilskuddsordningen. Grafen illustrerer at forvaltningseffektiviteten varierer sterkt, men at variasjonen virker å være uavhengig av størrelsen av tilskuddsordningen i snitt. I gjennomsnitt er den lineære sammenhengen mellom variablene tilnærmet lik null (den blå linjen). Dette indikerer at små tilskuddsordninger hverken er mer eller mindre effektive enn de store tilskuddsordningene. Det er dermed viktig å understreke at man ikke uten videre kan konkludere med at små tilskuddsordninger gjennomsnittlig er mindre effektive i forvaltningen enn store tilskudd.

Ser vi derimot på enkeltordninger ser vi tydelig i grafen at enkelte små tilskuddsordninger har relativt høyere forvaltningskostnader enn de store ordningene. Disse observasjonene kan underbygge hypotesen om at enkelte små tilskuddsordninger er relativt dyrere å drifte.

¹¹ Maksimumsverdien indikerer at en ordning bruker nesten 5 timer ved forvaltningen av ordningen per 1000-kroner tilskudd.

¹² Vi fjerner et tilskudd fra Miljødirektoratet der $Tid/1000\text{-kr.}=4.8$ (ordningen har en mottaker) og et tilskudd fra Sametinget der $Tid/1000\text{-kr.}=0.9$ (ingen opplysninger om antall mottakere). Det kan imidlertid være interessant å se nærmere på disse ordningene for å kartlegge om tallene likevel medfører riktighet.

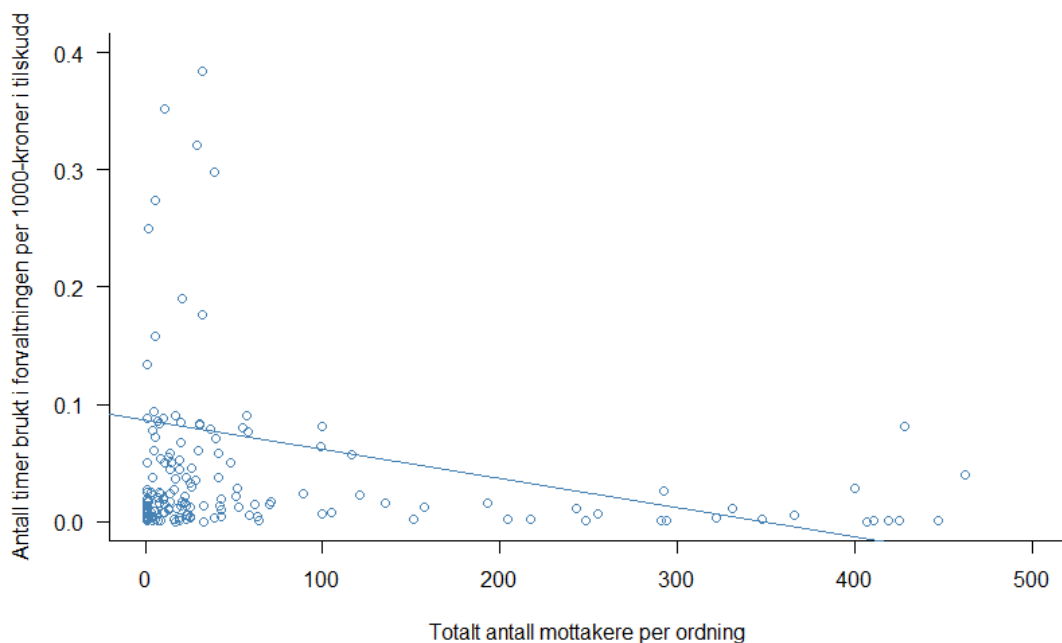


Figur 11: Antall timer brukt i forvaltningen per 1000-kroner i tilskudd sett i forhold til regnskapsført beløp for ordningene. Den blå linjen viser den lineære sammenhengen mellom variablene. (Av hensyn til figuren er 4 ordninger utelatt, y-aksen er begrenset til verdier under 0,4 og x-aksen er begrenset til verdier under 250 millioner kroner.)

3.6.3 Forvaltningskostnader og antall mottakere og alder

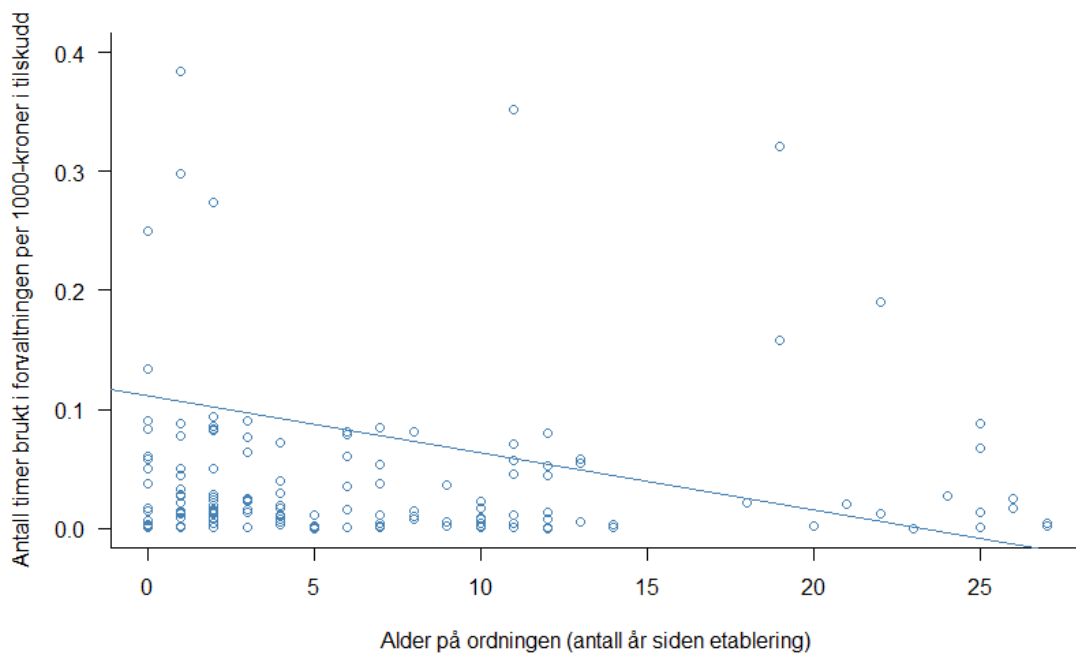
Andre forhold som kan tenkes å påvirke ressursbruken i tilskuddsforvaltningen er antall mottakere og alder på ordningen. Ved å benytte tidskostnad per krone kan vi få et bedre sammenlikningsgrunnlag på tvers av de ulike ordningene.

Figur 12 viser den lineære sammenhengen mellom antall timer brukt i forvaltningen og totalt antall mottakere i tilskuddsordningen. Det er en tydelig negativ lineær sammenheng mellom variablene. Dette indikerer at jo flere mottakere tilskuddsordningen har, jo mer effektiv blir forvaltningen av ordningen. Funnene i figurene 11 og 12 viser at det mest sannsynlig ikke er størrelsen på beløpet som er avgjørende for at forvaltningen skal utnytte ressursene effektivt, men antall mottakere. Det kan være grunn til å identifisere de ordningene som er lite effektive og har få mottakere for å se om det finnes mulige fellestiltak som kan rettes mot disse.



Figur 12: Antall timer brukt i forvaltningen per 1000-kroner i tilskudd sett i forhold til totalt antall mottakere per ordning. Den blå linjen viser den lineære sammenhengen mellom variablene. (Av hensyn til figuren er 1 ordning utelatt, y-aksen er begrenset til verdier under 0,4.)

Vi har også laget et liknende plott der vi bruker alder på x-aksen, som vist i figur 13. Grafen viser en klar negativ sammenheng mellom variablene, det vil si at i gjennomsnitt er eldre tilskuddsordninger mer effektive i forvaltningen enn yngre tilskuddsordninger. Dette er som tidligere nevnt enkle analyser som ikke tar høyde for andre forhold ved ordningene. Resultatene kan likevel indikere at eldre ordninger er mer innarbeidet enn nye ordninger. Det kan også være en hypotese at velfungerende, 'effektive' og etablerte tilskuddsordninger er de som får lang levetid. Et spørsmål relatert til dette kan da være hva de nyere ordningene kan lære av de eldre ordningene. Det er nærliggende å anta at nye ordninger har høyere kostnader tilknyttet oppstart.



Figur 13: Antall timer brukt i forvaltningen per 1000-kroner i tilskudd sett i forhold til alder på ordning. Den blå linjen viser den lineære sammenhengen mellom variablene. (Av hensyn til figuren er 1 ordning utelatt, y-aksen er begrenset til verdier under 0,4.)

3.6.4 Forvaltningskostnader og andre forhold ved tilskuddsordningene

Vi har også sett på enkle statistikker som kombinerer forvaltningskostnader opp mot enkelt utvalg (spesifikke kjennetegn) av tilskuddsordningene. Som tidligere i kapitlet benytter vi tidskostnad per 1000-kroner for bedre å kunne sammenlikne ordningene uavhengig av størrelse på regnskapsført beløp.

Tabell 10: Antall timer brukt til forvaltning per 1000-kroner

	Antall	Maks	Min	Gjennom-snitt
Alle ordninger som ikke har manglende opplysninger	161	0,38	0,0	0,04
Ordninger som har et helhetlig elektronisk forvaltningssystem (og har oppgitt antall timer forvaltning)	68	0,30	0,0	0,03
Ordninger som ikke har et helhetlig elektronisk forvaltningssystem (og har oppgitt antall timer forvaltning)	61	0,35	0,0	0,04
Utvalg fordelt på tildelingskriterier (kun fra rullegardin)				
- Ordninger som kun har skjønnsmessige kriterier	74	0,35	0,0	0,05
- Ordninger der mottaker er fastsatt i statsbudsjettet	134	0,9	0,0	0,01
- Ordninger som kun har objektive kriterier	7	0,08	0,0	0,03
- Ordninger som kun fastsettes ved en %-sats av utgifter	6	0,3	0,0	0,07
- Ordninger som kun fastsettes ved stykkpris/enhetstilskudd	18	0,25	0,0	0,03
- Ordninger som fastsettes ved kombinasjoner av de overnevnte	12	0,08	0,0	0,02

*Merknad: For variabelen 'Antall timer brukt i forvaltningen per 1000-kroner' har vi fjernet en ekstremverdi som var lik 4,8 og 0,9. Dette er trolig feilrapporteringer.

Tabellen over kombinerer forvaltningskostnader med om tilskuddsforvaltningen er digitalisert. Vi observerer at de ordningene som ikke har digitalisert har en gjennomsnittsverdi (0,04) som er høyere enn for de som har svart «ja» med en gjennomsnittsverdi på (0,03). Dette kan indikere at de som har digitalisert har noe lavere forvaltningskostnader. Vi vil i denne sammenheng understreke at det er flere faktorer som spiller inn som ikke inngår i analysen. Når det gjelder sammenhenger mellom tildelingskriterier og forvaltningskostnader, har vi for få observasjoner for andre tildelingskriterier enn de skjønnsmessige til å gjøre vurderinger.

3.7 Mulige forbedringsområder i forvaltningen

Dette kapitlet handler om hva som er mulige forbedringsområder i forvaltningen av tilskuddsordningene. Fremstillingen er basert på data i undersøkelsen som belyser om tilskuddsforvaltningen er digitalisert, om det er gjennomført effektiviseringstiltak og hva som er forbedringspotensialet i forvaltningen.

3.7.1 Er det gjennomført effektiviseringstiltak?

Vi har i spørsmål 36 a. spurt om tilskuddsforvalter bruker et helhetlig elektronisk tilskudds-forvaltningssystem som omfatter hovedprosessene i tilskuddsforvaltningen som søknadsmodul/ søknadsbehandling, utarbeidelse av tilskuddsbrev, utbetaling, samt oppfølging og kontroll. Det foreligger data for 201 ordninger på dette spørsmålet.

Tabell 11: Helhetlig elektronisk tilskuddsforvaltningssystem

Spørsmål	Svar	Antall
Bruker tilskuddsforvalter et helhetlig elektronisk tilskuddsforvaltningssystem?	Ja	78
	Nei	73
	Delvis	50
Sum antall ordninger		201

Tallene i tabellen indikerer at det kan ligge et forbedringspotensial i tilskuddsforvaltningen for minimum 73 ordninger som ikke er omfattet av et helhetlig elektronisk system for tilskuddsforvaltning.

Tabell 12: Antall ordninger pr departement fordelt på svarkategoriene ja, nei og delvis

Departement	Ja	Nei	Delvis
Arbeids- og sosialdepartementet		10	1
Barne- og likestillingsdepartementet	9	6	2
Helse- og omsorgsdepartementet	48	7	10
Justis – og beredskapsdepartementet	4	10	6
Kunnskapsdepartementet	5	5	8
Klima- og miljødepartementet	8	9	2
Kommunal- og moderniseringsdepartementet		17	17
Kulturdepartementet	2	1	2
Landbruks- og matdepartementet		1	
Nærings- og fiskeridepartementet	1		
Olje- og energidepartementet	1		
Samferdselsdepartementet		7	1
Utenriksdepartementet			1
Sum	78	73	50

Tabellen over indikerer hvilke departementer som kan ha et forbedringspotensial når det gjelder å digitalisere tilskuddsforvaltningen. KMD, JD og ASD peker seg ut når det gjelder antall ordninger som ikke er digitalisert.

Videre har vi i spørsmål 38 spurt om det har vært gjennomført effektiviseringstiltak i forvaltningen av tilskuddsordningen. Departementene har oppgitt at et det er gjennomført effektiviseringstiltak for om lag 100 ordninger. For omtrent 25 av de 100 ordningene er effektiviseringstiltaket knyttet opp til at det er innført elektroniske saksbehandling de siste par årene. Andre områder det er gjennomført tiltak på er:

- Utvikling og bruk av vurderingsskjema med vektingskriterier for behandling av søknad.

HOD v/Helsedirektoratet opplyser at de uten vektningsskjema ville de brukt mer tid på søknadsbehandling. De oppfatter også at vurderingsskjema gir en riktigere fordeling av midler.

- Forenkling av søknads- og rapporteringsmaler, utarbeidelse av nye maler for ordninger som ikke har hatt dette og omlegging til elektronisk søknadsbehandling.
- Sammenslåing av tilskudd omfatter om lag 5 ordninger.

3.7.2 Hva er forenklingspotensialet i ordningene?

Vi har i spørsmål 39 bedt departementene vurdere hva som er forenklingspotensialet for den enkelte ordning og hvor i tilskuddsprosessen dette eventuelt ligger.

Det er for omtrent 155 av de 244 ordninger gitt en kort vurdering av forenklingspotensial. For om lag 1/3 av ordningene er vurderingen i hovedsak at det ikke er grunnlag for forenkling fordi; ordningen er ny, snart skal avvikles, den er et enkelttilskudd, eller at potensial er tatt ut.

For de øvrige 100 ordningene er forenklingspotensial primært knyttet til innføring av elektroniske prosesser, forenkling av søknad og rapportering og regelverk. For et fåtall ordninger er forenkling knyttet til sammenslåing av ordninger eller at ordninger bør ses i sammenheng.

Et hovedinntrykk er imidlertid at tilbakemeldingen om forenklingspotensial i liten grad omfatter endringer når det gjelder hvilket forvaltningsorgan som skal forvalte ordningen eller andre strukturelle endringer i tilskuddsforvaltningen.

Kommunene peker i intervjuene på flere forhold som de mener kan bidra til en bedre forvaltning. Det er ønskelig med en elektronisk tilskuddsportal som omfatter tilskudd rettet mot kommunesektoren og som informerer om ordningene. Departementer og direktorater har ulike måter å gjøre ting på og felles rutiner for utlysning, søknad og rapportering vil være en fordel melder kommunene.

En kommune gir imidlertid uttrykk for at de er fornøyd med digitaliseringen for noen ordninger da det benyttes Altinn og andre søknadsportaler.

Kommunene trekker frem at de bruker mye tid på å lete etter informasjon og at de innimellom kanskje går glipp av tilskudd fordi de ikke klarer å holde seg orientert. En kommune peker på at de med fordel kunne hatt en person som hadde til oppgave å holde seg orientert om tilskuddsordninger. Det pekes også på at små kommuner i mindre grad enn store, evner å benytte seg av øremerkede tilskudd, fordi det er for ressurskrevende å holde seg orientert og søke.

3.8 Oppsummering

Kartleggingen viser blant annet følgende:

Omfang

- Samlet er det 244 tilskuddsordninger rettet mot kommunesektoren. Det vil si ordninger der kommunesektoren er tilskuddsmottaker, tilskuddsforvalter eller begge deler.
- Regnskapstall for 2016 innhentet fra departementene viser at det er utbetalt om lag 54 milliarder kroner¹³ i tilskudd til kommunesektoren over disse 244 ordningene.
- Antall ordninger varierer mellom departementene. HOD har flest tilskuddsordninger med 66, mens OED og NFD har færrest med henholdsvis tre og en.
- 26 prosent av tilskuddordningene finansierer lovpålagte oppgaver.
- Om lag 36 prosent av tilskuddsordningene er evaluert. 25 tilskuddsordninger som er etablert for mer enn 10 år siden er ikke evaluert.

Forvaltning

- 38 forvaltningsorganer er involvert i forvaltningen av tilskuddsordningene ved at de ivaretar en eller flere forvaltningsoppgaver (søknadsbehandling, utbetaling av tilskudd og mottak av rapportering). For 79 prosent av ordningene er det samme forvalter som behandler søknad, utbetaler midler og mottar rapportering. For de resterende 21 prosentene er det forskjellige forvaltningsorganer involvert i de ulike forvaltningsoppgavene.
- For 135 av de 244 ordningene er det *kun* kommunesektoren som er mottakere. For de resterende ordningene er kommunesektoren tilskuddsmottaker på lik linje med andre (dvs. mottakere utenfor kommunesektoren) eller det er kun andre tilskuddsmottakere.

Mål, søknad, rapportering mv.

- Målformuleringene slik de er oppgitt i kartleggingen varierer blant annet i forhold til om de beskriver brukereffekter, samfunnseffekter eller hva tilskuddet skal brukes til. Det er vårt hovedinntrykk at det ikke nødvendigvis går klart frem hvem som er målgruppen for den enkelte tilskuddsordning.

¹³ Det vises til nærmere omtale av dette beløpet i kapittel 3.1.1.

-
- Når det gjelder hva det gis tilskudd til/kriterier for bruken av tilskudd, har vi sett på om tilskuddene skal brukes til: Prosjekt/tiltak, årsverk/lønn, investeringer, vedlikehold, kompetanseheving, annen drift eller annet. For 61 av de 202 ordningene vi har data for, ser vi at kriteriet for bruken er prosjekt/tiltak. For 62 tilskuddsordninger gis det tilskudd basert på to eller flere kriterier for bruk. De øvrige 79 ordningene fordeler seg noe mer jevnt på de øvrige kategoriene.
 - Kartleggingen viser at det for 102 av tilskuddsordningene finnes maler for både søknad og rapportering. 48 ordninger har enten mal for søknad eller rapportering. De resterende ordningene har ikke maler.
 - For om lag 155 av de 205 ordningene der vi har svar angående rapportering, er det bedt om to eller flere ulike typer rapportering fra tilskuddsmottaker. Det bes i varierende grad om rapportering på både måloppnåelse, budsjett og regnskap, fremdrift, og revisorbekreftelse for samme ordning. For omtrent 50 av de 205 ordningene er det kun bedt om en type rapportering.

Forbedringspotensial

På bakgrunn av kartleggingen er det grunn til å tro at det ligger et forbedringspotensial i forvaltningen av ordningene gjennom økt digitalisering, herunder blant annet økt bruk av elektronisk søknadsbehandling og rapportering, gjenbruk av data mv. I intervjuene ble det pekt på et behov for en felles tilskuddsdatabase eller portal der kommunesektoren får oversikt over hvilke ordninger som retter seg mot kommunesektoren. Både i intervjuer og i spørreundersøkelsen ble også behovet for et helhetlig, og mulig felles, elektronisk tilskuddsforvaltningssystem trukket frem. Det vil si et system som omfatter hovedprosessene i tilskuddsforvaltningen som søknadsmodul/søknadsbehandling, utarbeidelse av tilskuddsbrev, utbetaling, samt oppfølging og kontroll. Dette må i så fall utredes nærmere.

Kartleggingen viser at det er 38 ulike forvaltningsorganer involvert i tilskuddsforvaltningen. Dette er både departementer, statlige virksomheter, kommuner og fylkeskommuner. For 21 prosent av tilskuddsordningene er det forskjellige forvaltningsorganer involvert i de to eller tre av forvaltningsoppgavene (søknadsbehandling, utbetaling, mottak av rapportering). For å se nærmere på hvordan forvaltningen fungerer, herunder kostnads- og formåls effektiviteten, bør det vurderes å innhente mer informasjon fra fylkesmannsembetene, som er en sentral aktør i forvaltningen av mange ordninger, og fra kommunesektoren, da vi har innhentet svært begrenset med informasjon fra disse.

Når det gjelder mulige forenklinger i strukturen av tilskuddsordninger ved ev. sammenslåing, innlemming i kommunerammen eller avvikling, vil dette etter vår vurdering kreve mer omfattende analyser enn det vi innenfor tidsrammen har hatt anledning til. Det bør i det videre arbeidet gjennomføres analyser som i større grad relaterer funnene i denne kartleggingen til ulike forhold ved tilskuddsordningene.

4 Referanser

- KMD. (2016). *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*, KMD .
- FIN, (2015) *Økonomiregelverket i staten*.
- Brønnøysundregistrene. (u.d.). *Kommunalt rapporteringsregister (KOR)*
- Riksrevisjonens Dokument nr. 3:5 (1999-2000) *Riksrevisjonens undersøkelse av øremerkede tilskudd som virkemiddel for staten i styringen av kommunene*.
- Veileder – *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner – med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren*, KMD 2016

5 Vedlegg

1. **Leveranse 1, notat av 15.6.17 Tilskudd fra staten til kommunesektoren**
2. **Oversikt over spørsmålene i spørreundersøkelsen**

