

RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af "lukkede" tilskudspuljer

December
2014

revision
revision
revision

Tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af "lukkede" tilskudspuljer

9. december 2014

RN 308/14

I. Indledning

1. Statsrevisorerne anmodede på deres møde den 2. oktober 2014 om en undersøgelse af "lukkede" tilskudspuljer. Statsrevisorerne anfører bl.a. i deres anmodning, at der har været en række artikler om såkaldte "lukkede" puljer i forskellige ministerier, og at der i den forbindelse blev peget på, at forvaltningen kunne stride mod almindelige forvaltningsmæssige principper om åbenhed og lige muligheder for alle ansøgere. Dette notat beskriver, hvordan en eventuel større undersøgelse vil kunne tilrettelægges.

Undersøgelsen kan gennemføres, så Rigsrevisionen kan afgive en beretning til Statsrevisorerne i 3. kvartal 2015.

II. Baggrund

2. Statsrevisorerne er blevet opmærksomme på, at nogle ministerier forvalter såkaldte "lukkede" tilskudspuljer, hvor der er opstillet særlige krav og kriterier, så kun udvalgte parter får mulighed for at ansøge om tilskud. Disse særlige krav kan være i strid med forvaltningsmæssige principper om, at tilskudsyder skal sikre, at tilskudsmodtagere, herunder potentielle tilskudsmodtagere, behandles ens. Tilskudsyder kan fx sikre, at alle potentielle tilskudsmodtagere har lige mulighed for at blive bekendt med tilskudsmuligheden.

Statsrevisorerne anmodede os om at undersøge:

- a) hvor udbredte disse "lukkede" tilskudspuljer er, herunder på hvilke ministerområder de findes, hvor mange år de har eksisteret, og hvilket økonomisk omfang puljerne har
- b) hvilke overvejelser, der har ligget til grund for etableringen af de "lukkede" tilskudspuljer
- c) om "lukkede" tilskudspuljer kan forvaltes i overensstemmelse med de gældende principper for effektiv tilskudsforvaltning i staten
- d) om "lukkede" tilskudsmidler sikrer, at samfundet opnår størst mulig effekt af de udbetalte tilskudsmidler

3. Rigsrevisionen har på det seneste undersøgt forvaltningen af tilskudsordninger i 2 beretninger:

De 5 ministerier, der indgik i beretningen om forvaltningen af tilskud:

- Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold
- Kulturministeriet
- Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse
- Undervisningsministeriet
- Beskæftigelsesministeriet.

De 5 ministerier, der indgik i det tværgående bidrag i beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2013:

- Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold
- Kulturministeriet
- Udenrigsministeriet
- Miljøministeriet
- Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser.

Finansudvalget, spørgsmål 397

Finansudvalget har den 25. august 2014 bedt 3 ministerier komme med en redegørelse om deres brug af de "lukkede puljer".

- Beretning nr. 6/2012 om forvaltningen af statslige tilskud, som handlede om 5 ministeriers forvaltning af tilskud. Vi vurderede, om ministerierne sikrede, at tilskuddene blev anvendt effektivt og ansvarligt. Undersøgelsen belyste bl.a., om ministerierne havde sikret, at tilskudsmidlerne blev anvendt med fokus på mål og resultater, og at modtagerne af tilskud havde taget skyldige økonomiske hensyn ved anvendelsen af tilskuddene. Statsrevisorerne konkluderede på baggrund af beretningen, at det var utilfredsstillende, at de 5 ministerier ikke i tilstrækkelig grad havde sikret, at modtagerne forvalter tilskuddene effektivt, ansvarligt og efter hensigten.
- Beretning nr. 28/2013 om revisionen af statsregnskabet for 2013, hvor vi i et tværgående bidrag vurderede den regnskabsmæssige og administrative styring af tilskudsområdet i 6 virksomheder på 5 ministerområder. Vi konkluderede bl.a., at vi samlet set finder, at virksomhedernes forvaltning af tilskud bør forbedres, idet særligt opfølgningen på tilskudenes anvendelse er utilstrækkelig. Virksomhederne bør i højere grad prioritere gennemgangen af ældre tilskudssager. Tidligere revisioner har vist, at der er udfordringer på tilskudsområdet. Denne undersøgelse bekræfter, at der fortsat er store udfordringer på området, og at der er behov for forbedringer i den statslige tilskudsforvaltning.

III. Tilrettelæggelsen af undersøgelsen

4. Statsrevisorerne har anmodet os om at undersøge ministeriernes brug af "lukkede" tilskudspuljer. "Lukkede" tilskudspuljer kan forstås som tilskud, hvortil der er opstillet krav og kriterier, som medfører, at kun udvalgte parter kan indgå i ansøgerkredsen til midlerne.

Begrebet "lukkede" tilskudspuljer bliver ikke anvendt i statens lovgivningsarbejde. "Lukkede" puljer er heller ikke et bevillingsretligt begreb, og der foreligger ikke en fast definition af, hvilke former for tilskud der er omfattet af begrebet.

Vi har gennemgået 3 ministeriers redegørelser til Finansudvalget, jf. boks 1, og Kammeradvokatens undersøgelse af Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forholds puljeadministration. Derudover har vi holdt møder med Finansministeriet og Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold. Vi har på den baggrund valgt at definere 5 "lukkede" tilskudspuljer som:

Tilskud, hvor ansøgerkredsen er blevet afgrænset af tilskudsyder i udmøntningen af tilskudsordningen, og/eller tilskud, hvor en mangelfuld offentliggørelse af tilskudsmuligheden har medført, at ansøgerkredsen i praksis er blevet afgrænset fra muligheden for at søge tilskudet.

5. For en lang række tilskud gælder det, at ansøgerkredsen er afgrænset i tilskuddets materielle hjemmel, dvs. at ansøgerkredsen eller modtagerkredsen fremgår af anmærkningerne til finansloven, i en tilskudslov eller i en bekendtgørelse for den specifikke tilskudsordning. Disse tilskud er ikke en del af vores definition på "lukkede" tilskudspuljer, da afgrænsningen er resultatet af politiske aftaler og ikke administrationens afgørelser.

BOKS 1. SVAR TIL FINANSUDVALGET OM BRUG AF LUKKEDE PULJER

3 ministerier har i svar til Folketingets Finansudvalg forholdt sig til betegnelsen "lukkede puljer". Ingen af de 3 ministerier mener at have "lukkede puljer", men fremhæver, at de har eller har haft tilskudstyper, hvor ansøgerkredsen er blevet afgrænset.

Udenrigsministeriet har puljer målrettet tematiske indsatser, hvor administrationen af puljerne er udlagt til bestemte paraplyorganisationer, og hvor ansøgerkredsen i praksis afgrænses til ansøgere, der er medlem af organisationerne.

En pulje på 42 mio. kr. kunne fx kun søges af Danske Handicaporganisationers medlemsorganisationer. Midlerne i puljen er målrettet initiativer til fremme af handicappedes forhold i udviklingslandene.

Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter har puljer til specifikke eller tematiske indsatser, der kun kan søges af en afgrænset ansøgerkreds, som skønnes at have særligt behov for midlerne eller har specifikke faglige forudsætninger.

En pulje på 21 mio. kr. kunne fx kun ansøges af kommuner med ghettoområder. Puljen er målrettet indsatser mod ghettoområder.

Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse har haft puljer, der udelukkende har været udmeldt til en afgrænset og på forhånd fast defineret gruppe af potentielle ansøgere. Ministeriet har betegnet puljerne som "tildelingspuljer".

Et samlet beløb på 3,9 mio. kr. blev fx uddelt til henholdsvis Astma-Allergi Danmark og Rigshospitalet, uden at ministeriet offentliggjorde puljen.

Tilskudstyper

6. Både begreberne *puljer* og *tilskud* anvendes i staten og i lovgivningen. Staten administrerer et stort antal tilskudsordninger med forskellige formål, omfang og kompleksitet. I forbindelse med Finansministeriets afbureaukratiseringsprogram "Enkel administration i staten" udarbejdede Økonomistyrelsen i 2010 en kortlægning af statens tilskudsadministration. I kortlægningen fremhævede Økonomistyrelsen, at der ikke tidligere er udarbejdet en systematisk analyse af området på trods af områdets økonomiske væsentlighed. I kortlægningen indeler Økonomistyrelsen tilskudsformerne i 3 overordnede grupper:

- tilskud til personer
- tilskud til institutioner og andre organisationer
- tilskud via statslige udlån og garantier.

Det er ikke alle tilskudsformer, der vil være relevante at medtage i vores undersøgelse, da vi, jf. vores forståelse af "lukkede" tilskudspuljer, har valgt udelukkende at se på de ordninger, hvor tilskudsyder afgrænser ansøgerkredsen i udmøntningen, eller hvor tilskudsyder afgrænser kredsen ved offentliggørelsen af tilskuddet. Vores undersøgelse vil derfor være afgrænset til at omfatte:

Tilskudsmidler, som tilskudsyder fordeler efter ansøgning, og hvor der er en vis grad af konkurrence om midlerne. Det drejer sig om tilskud til projekter og programmer eller driftstilskud ydet til institutioner og andre organisationer. Det vil typisk være tilskud under bevillingstyperne "reservationsbevillinger" eller "anden bevilling".

7. Afgrænsningen medfører, at vi ikke medtager nedenstående tilskudsformer i undersøgelsen:

- tilskudsordninger, der fordeles på baggrund af objektive kriterier i lovgivningen, fx tilskud til enkeltpersoner i form af fx børnetilskud og boligsikring
- taxameter tilskud, fx til skoler og universiteter, og bygningstilskud
- EU-tilskudsmidler
- driftstilskud til selvejende institutioner, som er fastsat på finansloven, fx tilskud til Kofoeds Skole
- tilskud, der ydes som investering, fx til transport
- tilskud til statslige udlån og garantier.

Periodemæssig afgrænsning af undersøgelsen

8. Vores undersøgelse vil tage udgangspunkt i statsregnskabet for 2013 og finansloven for 2014. Finder vi tilskudsordninger med en administrativt afgrænset ansøgerkreds, vil vi undersøge, hvor længe tilskudsordningen har eksisteret, hvor længe afgrænsningen har fundet sted, og hvorfor ministeriet benytter afgrænsningen. Alle ministerier vil indgå i undersøgelsen for at afdække, om de tidligere har anvendt en praksis med at afgrænse ansøgerkredsen i udmøntningen af tilskud – og i bekræftende fald, hvorfor de ikke længere anvender den praksis.

Statens vejledning om effektiv tilskudsforvaltning

9. I undersøgelsen vil vi tage udgangspunkt i, at ministerierne forvalter tilskuddene i overensstemmelse med Økonomistyrelsens "Vejledning om effektiv tilskudsforvaltning" fra juni 2011. Vejledningen indeholder en ramme og en aktivitetsmæssigt opdeling i 3 faser af de forskellige opgaver, som ligger i forvaltningen af tilskuddene. Figur 1 viser rammen og faseopdelingen af tilskudsforvaltningen og en markering af, i hvilke faser tilskudsyder kan afgrænse ansøgerkredsen.

Figur 1. Rammen og den aktivitetsmæssige opdeling af forvaltningen af tilskud, og hvor der kan ske en afgrænsning af ansøgerkredsen



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Økonomistyrelsens "Vejledning om effektiv tilskudsadministration" fra juni 2011.

Det fremgår af figur 1, at der overordnet er 3 faser i tilskudsforvaltningen:

- **Design**, som har delfaserne "Politisk ramme" og "Prædesign". Designfasen er den fase, hvor ordningen fastlægges, og hvor administrationsprocessen tænkes igennem af tilskudsyderen.
- **Administration**, som er de administrative arbejdsgange forbundet med tildeling af tilskuddene.
- **Opfølgning**, som har delfaserne "Evaluerings" og "Afrapportering". I denne fase opsamles erfaringer for ordningen som helhed og viden om, hvorvidt de samfundsmæssige effekter er opnået.

Det fremgår også af figuren, at der principielt er 3 steder i forvaltningsprocessen, hvor der kan ske en afgrænsning af ansøgerkredsen:

- Ansøgerkredsen kan afgrænses allerede i den politiske ramme for tilskuddet. Ansøgerkredsen kan være afgrænset i tilskudslovgivningen, af bestemmelserne i anmærkningen til finansloven eller af andre overordnede tilkendegivelser om tilskuddet.
- Ansøgerkredsen kan også blive afgrænset i udmøntningen af tilskuddet. Hvis ansøgerkredsen ikke allerede er afgrænset i lovgivningen, kan tilskudsyder foretage afgrænsningen i tilrettelæggelsen af tilskudsforvaltningen.
- I administrationen kan tilskudsyder i praksis afgrænse ansøgerkredsen i selve annonceringen, hvis annonceringen ikke når ud til gruppen af potentielle ansøgere.

10. En afgrænsning af ansøgerkredsen, som foregår i den politiske ramme, ligger uden for denne undersøgelse.

11. Ud over den afgrænsning af ansøgerkredsen, der kan foregå som vist i figur 1, vil tilskudsyder foretage en prioritering mellem ansøgningerne i tildelingen af midlerne. Prioriteringen skal foregå efter en række opstillede kriterier. Denne del af forvaltningsprocessen vil ikke indgå i vores undersøgelse.

Undersøgelsens hoveddele

12. Undersøgelsens hovedformål vil være at vurdere, om tilskud, som tildeles efter ansøgning og i konkurrence med andre ansøgere, og hvor ansøgerkredsen er afgrænset af tilskudsyder, bliver forvaltet i overensstemmelse med principperne for god tilskudsforvaltning.

Hovedformålet med undersøgelsen besvarer Statsrevisorernes spørgsmål c. Vi undersøger, om ministerierne forvalter tilskud, som bliver tildelt efter ansøgning, og hvor ansøgerne er i konkurrence med øvrige ansøgere om midlerne, i overensstemmelse med de forvaltningsmæssige regler og principper, herunder reglerne i forvaltningsloven og principperne for god tilskudsforvaltning. Vi forventer at besvare Statsrevisorernes anmodning i 3 hoveddele:

For det første vil vi undersøge alle 20 ministeriers overblik over tilskud på deres eget ressortområde, og hvilke af tilskuddene der bliver tildelt efter ansøgning og i konkurrence, jf. tabel 1. Med udgangspunkt i vores definition af "lukkede" tilskudspuljer belyser vi omfanget af denne type af tilskud i ministerierne. Denne del af undersøgelsen vil også omfatte et overblik over aktørerne i forvaltningen af tilskuddene i de 20 ministerier. Ministeriernes fordeling af tilskud er meget forskellig, både hvad angår antal og volumen, ligesom tilskudsforvaltningen er tilrettelagt forskelligt. Enkelte ministerier har fx tilskudsordninger, som bliver forvaltet af eksterne aktører, herunder NGO'er. I denne del af undersøgelsen besvarer vi Statsrevisorernes spørgsmål a.

For det andet vil vi undersøge, om ministerierne sikrer, at forvaltningen sker i overensstemmelse med de forvaltningsmæssige regler og principper, når tilskudsyder foretager en afgrænsning af ansøgerkredsen i udmøntningen af tilskuddet, jf. tabel 1. I denne del af undersøgelsen har vi fokus på den afgrænsning, som er tilsigtet, og som sker i designet af administrationen af tilskuddet. Ifølge vores definition af "lukkede" tilskudspuljer og som vist i figur 1 kan afgrænsningen af ansøgerkredsen finde sted på forskellige tidspunkter i forvaltningsprocessen. I vurderingen af, hvilke overvejelser der ligger til grund for afgrænsningen, vil vi tage udgangspunkt i, om ministerierne lever op til principperne for god tilskudsforvaltning. Når ministerierne forvalter tilskudsordninger, hvor ansøgerkredsen bliver afgrænset, vil vi som udgangspunkt fastsætte vores revisionskriterier ud fra forvaltningsloven (lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014), lov om offentlighed i forvaltningen (lov nr. 606 af 12. juni 2013), budgetvejledningen, "Vejledning om effektiv tilskudsadministration" og principperne for god forvaltningsskik. Hvis vi i undersøgelsen finder tilskudsydere, som fraviger god tilskudsadministration, vil vi undersøge årsag og eventuel begrundelse. I denne del af undersøgelsen besvarer vi Statsrevisorernes spørgsmål b. Vi berører også vinkler af Statsrevisorernes spørgsmål d, idet vi belyser, hvilke overvejelser ministerierne har haft om forholdet mellem afgrænsningen af ansøgerkredsen og muligheden for at opnå en god effekt af tilskudsmidlerne.

For det tredje undersøger vi, om potentielle ansøgere til et tilskud har lige mulighed for at blive oplyst om muligheden for at søge tilskuddet, og om det er muligt for potentielle ansøgere at få indsigt i kriterierne for tilskudsordningen, jf. tabel 1. Hvis hele kredsen af potentielle ansøgere – og derved også de bedst egnede – i praksis skal have viden om muligheden for at søge tilskud, skal ministerierne på tilfredsstillende vis sikre sig, at alle har lige mulighed for at blive bekendt med tilskudsmuligheden og de tilknyttede kriterier. Formålet med denne del af undersøgelsen er at belyse, om og i hvilken grad ministerierne sikrer, at der er åbenhed og gennemsigtighed omkring muligheden for at søge tilskudsmidler.

Statsrevisorerne spørger i deres anmodning, om brugen af "lukkede" tilskud sikrer, at samfundet opnår størst mulig effekt af de udbetalte tilskudsmidler. Vi kan ikke svare på, om effekten af tilskudsmidler, der uddeles gennem "lukkede" puljer er større end effekten af tilskudsmidler, der uddeles på anden vis. Tidligere undersøgelser af tilskudsforvaltningen i staten har vist, at ministerierne endnu har meget sparsomme data på effekten af de uddelte tilskudsmidler. En besvarelse af Statsrevisorernes spørgsmål d vil kræve, at vi kan isolere tilskudsformen som den eneste variable faktor mellem ellers sammenlignelige projekter og tilskudsmodtagere, hvilket ikke er muligt. Vores undersøgelse vil således ikke indeholde en fuldstændig besvarelse af spørgsmål d.

Tabel 1 viser, hvilke metoder vi anvender i de forskellige dele af undersøgelsen, hvilke tilskudsordninger vi undersøger, og hvilke ministerier der indgår i undersøgelsen.

Tabel 1. Overblik over aktører, tilskudsformer og metoder i undersøgelsen

Statsrevisorernes spørgsmål	Vi undersøger	Tilskudsformer	Ministerier	Metodebrug
Spørgsmål a	Om ministerierne har overblik over tilskud på deres eget ressortområde, og hvilke af tilskuddene der tildeles efter ansøgning og i konkurrence.	Tilskudsmidler, der fordeles efter ansøgning, og hvor der er en hvis grad af konkurrence om midlerne, jf. vores afgrænsning.	Alle 20 ministerier.	Kortlægning primært gennem spørgeskemaer til alle ministerier.
Spørgsmål b, c og d	Om ministerierne sikrer, at forvaltningen sker i overensstemmelse med de forvaltningsmæssige regler og principper, når der foretages en afgrænsning af ansøgerkredsen i udmøntningen af tilskuddet.	Den del af tilskudsmidlerne i kortlægningen, hvor ansøgerkredsen er blevet afgrænset af tilskudsyder i udmøntningen af tilskudsordningen.	De ministerier, der anvender denne type tilskud.	Udtagning af en stikprøve blandt den del af tilskudsmidlerne i kortlægningen, hvor ansøgerkredsen er blevet afgrænset af tilskudsyder i udmøntningen.
Spørgsmål c	Om potentielle ansøgere til et tilskud har lige mulighed for at blive oplyst om muligheden for at søge tilskuddet, og om det er muligt.	Tilskudsmidler, som tilskudsyder fordeler efter ansøgning, og hvor der er en vis grad af konkurrence om midlerne.	Antallet af ministerier afhænger af resultaterne fra kortlægningen.	Udtagning af en stikprøve med udgangspunkt i kortlægningen.

Det fremgår af tabel 1, at undersøgelsen omfatter en kortlægning af tilskudsordninger i alle ministerier og 2 forskellige stikprøver, som vi anvender i anden og tredje del af undersøgelsen. Vi kan endnu ikke fastlægge, hvilke ministerier der kommer til at indgå i anden og tredje del af undersøgelsen. Det vil blive fastlagt, når vi har indsamlet data til kortlægningen. Kortlægningens resultater vil også påvirke størrelsen af stikprøverne.

13. Vi skal for god ordens skyld understrege, at der undervejs vil kunne ske ændringer i forhold til det skitserede oplæg.

Lone Strøm