
Innhold

Sammendrag	1
1 Innledning	3
1.1 Bakgrunn	3
1.2 Tilnærming og oppbygging av notatet	3
2 Hvem kan være mottakere av tilskudd til frivillige organisasjoner? ...	5
2.1 Føringer og holdepunkter	5
2.2 Vurdering av nåværende praksis	7
2.3 Foreløpig konklusjon.....	8
3 Mål og resultater	9
3.1 Føringer og holdepunkter	9
3.2 Vurdering av nåværende praksis	11
3.3 Foreløpig konklusjon.....	11
4 Hvem i staten bør være tilskuddsgiver?.....	13
4.1 utfordringer med dagens ansvarsdeling.....	13
4.2 Foreløpig konklusjon.....	14
5 Hva bør være utslagsgivende for tildeling?	15
5.1 Føringer og holdepunkter	15
5.2 Vurdering av nåværende praksis	16
5.3 Foreløpig konklusjon.....	16
6 Andre spørsmål	17
6.1 Statens politikk overfor frivillig sektor	17
6.2 Skatteetatens avgrensninger	17
6.3 Enhetsregisteret	18
6.4 Betegnelser	18
6.5 Forvaltningsnivåene	18
7 Oppsummering – avslutning	20
Vedlegg:	
Eksempler på utforming av tilskuddsordninger	
Tilskudd til frivillige miljøvernorganisasjoner	22
Tilskudd til barne- og ungdomsorganisasjoner	23

Sammendrag

På oppdrag av Arbeids- og administrasjonsdepartementet har Statskonsult utarbeidet et notat om hvilke prinsipper som kan/bør ligge til grunn ved tildeling av tilskudd til frivillige organisasjoner. Notatet skal tjene som grunnlag for drøfting i et interdepartementalt koordineringsutvalg for statens forhold til frivillige organisasjoner. Det er besluttet at frivillige organisasjoners tjenesteytende virksomhet ikke skal behandles i denne omgang.

Statskonsult mener gjennomføring av felles prinsipper for bruken av tilskudd til frivillige organisasjoner forutsetter at staten har som underliggende felles mål å bevare en selvstendig frivillig sektor i samfunnet. Vi tilskriver vanskelighetene departementene har med å formulere mål for den enkelte tilskuddsbevilgning at det ikke er tilstrekkelig avklart hva et slikt felles mål innebærer.

Med utgangspunkt i et felles mål om en selvstendig sivil sektor, mener Statskonsult at organisasjonene selv må fastsette sine mål og resultatambisjoner og selv bestemme hva som er en hensiktsmessig organisering. Vi stiller spørsmål ved at staten legger føringer på de frivillige organisasjonenes oppbygging og arbeidsform. Hovedinnvendingen er at det kommer i konflikt med målet om en selvstendig sivil sektor. Det medfører dessuten store dokumentasjonsoppgaver for de frivillige organisasjonene og tilsvarende kontrollopgaver for forvaltningen.

Statskonsult foreslår at det vurderes å legge til grunn skattemyndighetenes definisjoner, med noen justeringer, av frivillig organisasjon/frivillig virke og næringsvirksomhet/ervert. Det bør også vurderes om den kontroll ligningsmyndighetene utfører, kan være tilstrekkelig for kontrollen med bruken av statlige tilskuddsmidler.

Statlig oppfølging av tilskuddsbevilgninger kan foregå gjennom dialog med tilskuddsmottaker om mål, virkemiddelbruk og resultater.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har oppnevnt et interdepartementalt utvalg, Koordineringsutvalget, som skal følge opp stortingsmeldingene om statens forhold til frivillige organisasjoner.¹ Utvalget besluttet på sitt første møte å nedsette en arbeidsgruppe som skal se på generelle prinsipper for tilskudd. Statskonsult deltar i arbeidsgruppen.

Statskonsult har tidligere lagt fram en oppsummering for utvalget, av erfaringene med departementenes tilskuddsforvaltning vurdert i lys av økonomiregelverket for staten.² Her ble det konkludert med at departementenes hovedutfordring består i å klargjøre bedre hva formålet med den enkelte tilskuddsbevilgning er.

På Koordineringsutvalgets fjerde møte presenterte Statskonsult en skisse til felles rammer og tilnærming for vurdering av tilskudd til frivillige organisasjoner.

Med bakgrunn i dette møtet og diskusjoner i Koordineringsutvalgets arbeidsgruppe er Statskonsult bedt om å utarbeide et notat som kan gi grunnlag for en bredere drøfting i Koordineringsutvalget av hvilke prinsipper som kan/bør legges til grunn ved tildelingen av tilskudd til frivillige organisasjoner. Det er besluttet at vi i denne omgang skal se bort fra frivillige organisasjoners tjenesteytende virksomhet.

1.2 Tilnærming og oppbygging av notatet

Statskonsult tar utgangspunkt i at staten har som underliggende felles mål å opprettholde en selvstendig frivillig sektor i samfunnet. Dette er en forutsetning som etter vår oppfatning ikke er tilstrekkelig avklart. Vi mener gjennomføring av felles prinsipper på dette området avhenger av at det eksisterer et slikt felles mål, og reiser spørsmålet om tiden nå er moden for en avklaring. Kapittel 6 tar opp dette og enkelte andre spørsmål som det i så fall bør arbeides videre med.

Vi anser videre følgende generelle hensyn som retningsgivende (og mulige sjekkpunkter for Koordineringsutvalget ved vurdering eventuelle endringsforslag):

?? Formålet med tilskuddsordningene og en gjennomgående intensjon i relevante stortingsdokumenter er å fremme frivillig virke. Det er således de frivillige organisasjonene/frivillig virke det skal bli enklere for (men selvfølgelig gjerne også for forvaltningen).

¹ St. meld. nr. 27 (1996-97) St. meld. nr. 44 (1997-98), jf. Innst. S. nr. 101 (1998-99) *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om statens forhold til frivillige organisasjoner. Styring av aktivitet i lokale, frivillige organisasjoner.*

² Notat av 14.12.00 (Notatet bygger på *Statlige tilskudd. Utforming og forvaltning av tilskuddsordninger* Temahefte, Statskonsult, sept. 2000)

?? Enhver grenseoppgang medfører grensetilfeller og gråsoner; endrede retningslinjer bør ikke bidra til ytterligere gråsoner. Grensene som dette arbeidet kommer fram til, bør være i samsvar med inndelinger som ellers er i bruk, og endringsforslag bør ikke inneholde flere – helst færre kategorier.

?? Selv om tilskudd til frivillige organisasjoner i minst mulig grad bør medføre plikter og rettigheter for mottakerne,³ er det vanskelig å unngå at bevilgninger skaper avhengighet. Derfor må også rettssikkerhetshensyn – likebehandling og forutsigbarhet – ivaretas.

I kapittel 2 drøftes spørsmålet om frivillige organisasjoner kan defineres på en enklere og mer ensartet måte. Kapittel 3 tar for seg formål og resultatforventninger knyttet til tilskudsbevilgningene. Statens interne fordeling av ansvar overfor de frivillige organisasjonene er emnet i kapittel 4, mens kapittel 5 tar for seg tildelingskriterier. Kapittel 7 gir en oppsummering og kommentarer til noen av hovedpunktene.

I vedlegg er det gitt et eksempel på hvor ulikt tilskuddsordninger kan være utformet selv om formålet er nokså likt.

³ Plikter og rettigheter bør fastsettes gjennom lovvedtak.

2 Hvem kan være mottakere av tilskudd til frivillige organisasjoner?

2.1 Føringer og holdepunkter

En vanlig inndeling av samfunnet ved behandling av dette temaet er tredelingen i *stat* (ev. valgkanalen eller offentlig sektor), *marked* (ev. forretnings- eller kommersiell virksomhet) og *sivil sektor* (ev. frivillig eller tredje sektor).⁴ I tillegg kommer den *private sfære* – uformelle grupper, familien og individene.

Frivillige organisasjoner kan klassifiseres som *organisasjonene i sivil sektor*, til forskjell fra organisasjonene som springer ut av markedet og stat/kommune-sektor, det vil si næringsorganisasjoner, yrkes- og fagforeningsorganisasjoner samt partiorganisasjoner.

Vi finner grupperingene igjen i St. meld. nr. 27 (1996-97) punkt 3.4 og i skattemyndighetenes inndeling⁵. Skattemyndighetene skiller mellom ideelle (eller frivillige) organisasjoner som er skattefrie og organisasjoner som har næring som formål og er skattepliktige. Innenfor gruppen skattefrie organisasjoner skilles det mellom de *veldedige og allmennyttige* organisasjonene på den ene side og politiske partier, fagorganisasjoner og næringsorganisasjoner på den andre⁶.

I forhold til privatsfæren er det *organisasjon* og ikke karakteren av å være frivillig som er avgrensningskriteriet. For å kunne fungere som mottaker, må individene opptre i en sammenslutning som er tilstrekkelig stabil og formalisert til at den kan identifiseres og opptre som et eget rettssubjekt, en selvstendig juridisk person.⁷ Enheter i privatsfæren registreres og behandles på en annen måte, f.eks. som husholdninger i SSB, stønadsmottakere i økonomiregelverket for staten (ØR kap. 13).

Type organisasjon har også betydning for status som mottaker av denne type tilskudd. Det må være klart at tilskudd som er ment for organisasjonen ikke går til andre – enkeltpersoner eller grupper – tilskuddet må fullt ut stilles til disposisjon for organisasjonen. Dette kan utelukke virksomheter som er organisert som selskap, hvor det er eiere som kan disponere overskuddet.

Juridisk kan en skille mellom følgende organisasjonsformer:

Selskap, forening, stiftelse og andelslag

- selskap har eiere; kan dele ut midler til seg selv
- forening (økonomiske og ikke-økonomiske eller ideelle) er selveiende, har medlemmer (medlemskap og kontingent) med rettigheter og plikter, eventuelt valgt styre/ledelse og vedtekter
- stiftelse er selveiende, har ikke medlemmer, er regulert av stiftelsesloven

⁴ Til grunn for en slik inndeling ligger erkjennelsen av at vår måte å sikre demokrati og marked på, ikke er perfekt. Det må være rom for supplement, opposisjon og alternativer.

⁵ Jf. *Skatt for frivillige og ideelle organisasjoner*. Brosjyre utgitt av Skattedirektoratet, oppdatert juni 2001.

⁶ Statskonsult foreslår at kategoriene og betegnelse blir tatt opp til vurdering, jf. punkt 6.2

⁷ Bevegelser uten en fast representasjon faller utenfor.

- andelslag, vedtektene kan tillate eller stenge for at andelshavere personlig kan ta ut eventuell verdiøkning

Jf. Woxholt, Statskonsult rapport 1996:4 *Statlig støttepolitikk og det frivillige organisasjonslivet*

Skatteetaten presiserer imidlertid følgende:

”Hvilken organisasjonsform virksomheten drives i, er i utgangspunktet ikke avgjørende. Drives virksomheten gjennom aksjeselskap, kan dette være en indikasjon på at selskapet har erverv som formål. Aksjeselskapsformen kan imidlertid være valgt for å få opprettet eget rettssubjekt ved opptak av lån og garantier, f.eks. i forbindelse med bygging av idrettshaller. Skattefritaket gjelder ikke personlig eiet selskap.”

I henhold til inndelingen foran, legger vi til grunn at de frivillige organisasjonenes virksomhet skal representere noe annet enn det markedet og offentlig sektor står for.

Type organisasjon er altså ikke avgjørende. Holdepunktet kan/vil være spørsmålet om tilskudd vil komme i konflikt med lov- og avtaleverk på de andre to sektorene.⁸ Statlig tilskudd til frivillige tiltak skal

- ?? ikke bare være en billigere/dårligere måte å få løst offentlige oppgaver på (i så fall *kan* det komme i konflikt med tjenestemottakeres rettigheter eventuelt med avtalene i arbeidslivet)
- ?? ikke innebære subsidiering av markedsaktører (i så fall *kan* det komme i konflikt med konkurranselovgivningen)
- ?? ikke innebære favorisering av særinteresser på bekostning av fellesinteresser (i så fall *kan* det komme i konflikt med demokratiske styringsprinsipper)

Frivillige tiltak representerer utfordring/alternativ/supplement til offentlig sektor og markedet.

Det er på den annen side heller ikke aktuelt å gi tilskudd til ”hva som helst” av frivillig aktivitet. Det må være mulig å unngå å gi tilskudd f.eks. til lovstridig virksomhet.

Skatteetaten gjør imidlertid oppmerksom på:

”Det kreves ikke et allment akseptert ”godt” formål for å bli regnet som en skattefri institusjon. Også et kontroversielt formål vil kunne falle inn under bestemmelsen dersom organisasjonen ikke har erverv som formål.”

Etter Statskonsults oppfatning må imidlertid åpenhet og fri adgang til innsyn i virksomheter som mottar slike tilskudd, være en forutsetning.

⁸ Anskaffelsesregelverket (lov om offentlige anskaffelser av 17.07.99 nr 69 med forskrifter, NHD) er relevant når det gjelder tjenesteytende virksomhet. Det behandles imidlertid ikke her.

2.2 Vurdering av nåværende praksis

Det stilles vanligvis flere krav enn de minstekravene som er nevnt i punkt 2.1, for at en organisasjonen skal være aktuell som tilskuddsmottaker. En rekke tilskuddsordninger inneholder omfattende krav til hvordan organiseringen skal være.

Et vanlig krav er f.eks. at organisasjonen må være landsdekkende:

Et kriterium for å bli vurdert som støtteberettiget er at organisasjonen er *landsdekkende*. Begrepet landsdekkende er i rundskriv fra UDI definert som: ”organisasjoner hvis virksomhet har en landsdekkende karakter og som representerer innvandreneres interesser i Norge på tvers av deres nasjonalitet og etnisitet”. (*Evalueringsrapport av tilskudd til landsdekkende innvandrerorganisasjoner*. Statskonsult rapport 2000:5 s. 34-35)

Dette gjelder f.eks. også tilskuddsordningene som er omtalt i vedlegget. I tillegg til at organisasjonen må være landsdekkende, stilles det krav om at den må være medlemsbasert med demokratisk valgte styringsorganer.

En organisasjonstype som ofte fremstår som målgruppe, er ”medlemsbaserte sammenslutninger med et allmenntilgjengelig siktemål, en demokratisk styringsstruktur og et nasjonalt ledd som binder sammen lokale enheter”.

Dette er én av flere typer organisasjoner som beskrives i St. meld. nr. 27 (1996-97). De øvrige er stiftelser med allmenntilgjengelig formål, økonomisk samvirke som ikke har fortjeneste som hovedformål, samt trossamfunn og livssynsorganisasjoner.

Meldingen beskriver hvordan det frivillige organisasjonslivet har endret seg. Frivillige organisasjoner var tidligere kjennetegnet av et stort antall aktive medlemmer og sterk medlemsstyring, primært frivillig, ikke-betalt arbeid og fokusering på organisasjonens verdigrunnlag. Situasjonen kjennetegnes i dag ved en nærmere kopling til markedet, flere oppgaver for det offentlige, sterkere profesjonalisering og økt bruk av betalt arbeidskraft. Mange tiltak ligger i en gråson mellom offentlig og frivillig sektor og mellom markedet og frivillig sektor. Det understrekes dessuten at frivillig organisasjon og frivillig arbeid ikke lenger er to sider av samme sak. Organisasjoner med et konglomerat av virksomhet på sentralt og lokalt nivå (konsern) er aktive på alle tre sektorene. Statskonsult har fremholdt at det heller ikke er slik at nye ideer med stor oppslutning automatisk betyr nye sterke medlemsorganisasjoner (jf. kvinnebevegelsen). Frivillige organisasjoner kan dessuten ha en viktig rolle i demokratiet uten selv å være demokratisk oppbygde eller medlemsbaserte (jf. nye organisasjoner på miljøvernfeltet).⁹

Endringene i det frivillige organisasjonslivet avspeiler seg i liten grad i de enkelte tilskuddsordningene. I stedet brukes ofte beskrivelsen av de organisasjonsformene som tidligere var de vanligste, som utgangspunkt for en ”kravspesifikasjon”.

⁹ Jf. drøfting og litteraturreferanser i *Statlig støttepolitikk og endringer i det frivillige organisasjonslivet* Statskonsult rapport 1996:4

Vi har vanskelig for å se at en slik praksis fremmer frivillig virke.

Denne praksisen har imidlertid hatt klar støtte i Stortinget. Behandlingen av "Tilleggsmeldingen" (St. meld. nr. 44 (1997-98)) resulterte i følgende vedtak:

"Stortinget ber Regjeringen iverksette en tildelingsmodell for den nye tilskuddsordningen hvor midlene kanaliseres gjennom organisasjonenes sentralledd. Det forutsettes at det legges nødvendige føringer som sikrer at midlene når fram til grunnplanet i samsvar med målsettingene for ordningen." (Innst. S. nr.101 (1998-1999), *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om statens forhold til frivillige organisasjoner. Styrking av aktivitet i lokale, frivillige organisasjoner.*)

Vi stiller spørsmål ved om staten gjennom tilskuddsordninger skal søke å påvirke organisasjonsformene i frivillig sektor. (Jf. også punkt 6.5 om statens rolle på lokalplanet.)

2.3 Foreløpig konklusjon

Et mål for arbeidet bør være at tilskuddsordningene tilpasses endringer i organisasjonslivet - slik at ordningene støtter opp om eksistensen av en selvstendig sivil sektor selv om frivilligheten tar andre former.

Dagens praksis karakteriseres av at tilskuddsordningene er rettet inn mot de tradisjonelle organisasjonsformene. Dersom organisasjonene skal stå fritt til å finne det de mener er egnede arbeidsformer, bør tilskuddsordningene være mest mulig nøytrale i forhold til dette. Vi mener da det burde være tilstrekkelig å legge skattemyndighetenes definisjon til grunn.

Også dersom det er tvil om en organisasjon eller deler av dens virksomhet er å betrakte som frivillig eller som næringsvirksomhet, kan/bør det legges til grunn hvordan virksomheten er definert skatte- og avgiftsmessig. Staten bør opptre konsekvent bl.a. i forhold til skattelovgivningens definisjoner av frivillig virke¹⁰ og næringsvirksomhet.

Skattemyndighetenes definisjoner er bindende og gjelder på alle forvaltningssektorer. Reglene gjelder for skattemessig selvstendige enheter innenfor en organisasjon og avklarer dermed hvilke enheter som er å betrakte som selvstendige rettssubjekter innenfor de komplekse, konsernlignende organisasjonene. Ligningskontoret avgjør i tvilstilfelle hva som er erverv og næringsvirksomhet.

Vi ser mange fordeler ved å bruke skattemyndighetenes definisjon. Den øvrige forvaltning slipper å bruke ressurser på å vurdere dette. Forvaltningspraksis vil bli ensartet med hensyn til dette spørsmålet. Det frivillige organisasjonslivet slipper å foreta tilpasninger som ikke tjener organisasjonen og dens virke. Dersom det er ønskelig med endringer, kan det foretas i ett regelverk.

Statskonsult reiser på denne bakgrunn spørsmålet om det er noen grunn til å operere med andre definisjoner.

¹⁰ Statskonsult mener imidlertid at betegnelsene og spørsmålet om hvilke interesseorganisasjoner som bør inkluderes, bør tas opp til vurdering (jf punkt 6.2).

3 Mål og resultater

3.1 Føringer og holdepunkter

Statens og organisasjonenes mål og resultatforventninger

Ved å etablere tilskuddsordninger fremfor å satse på påvirkning av rammebetingelsene¹¹ for frivillig virke, har staten gitt seg selv muligheter til/påtatt seg et større ansvar for - tilsiktet eller utilsiktet - å legge føringer for det frivillige virke.

For i størst mulig grad å unngå dette, er det viktig at staten tydelig skiller mellom egne mål med tilskuddsbevilgningen og organisasjonens mål med sin virksomhet. Frivillige organisasjoner er ikke en del av statens forvaltningsapparat og kan/bør ikke betraktes som redskaper for gjennomføringen av politiske vedtak.

Det økonomiregelverket krever, er at det skal formuleres mål for hver tilskuddsbevilgning (eventuelt for grupper av tilskuddsordninger som dekkes av en felles bevilgning).

Staten skal formulere sine mål, mens organisasjonene har egne mål for sin virksomhet. Staten har i og for seg ikke noe med hvilke mål de frivillige organisasjonene setter seg (dersom de ikke er ulovlige). I et samspill mellom staten og frivillige organisasjoner er organisasjonenes mål primært, og statens mål med å støtte organisasjonen må bygge på en vurdering av organisasjonens mål og virke.

Gitt at statens mål er å bidra til å sikre eksistensen av en sivil sektor, bør staten være like nøye med grensedragningen mot forvaltningen/offentlig sektor som mot nærings-/erhvervsvirksomhet.

”Hensikten med tilskuddsordninger bør være å sette mottakeren i stand til å oppnå ønskede resultater på det aktuelle aktivitets- eller ansvarsområdet.” (ØR kap.11-1)

På samme måte som når det gjelder mål, vil ønskede resultater kunne oppfattes forskjellig av tilskuddsgiver og mottaker. Fortsatt gitt at mottakeren er en frivillig organisasjon - utenfor markedet og offentlig forvaltning - er det ikke opp til staten å fastsette hva mottakeren skal anse som resultater. Staten må bygge på organisasjonenes vurdering. Dersom staten ønsker andre resultater enn det organisasjonen selv gjør, kan jo staten be om det – men tilskuddet blir da mer å betrakte som godtgjøring/betaling for en tjeneste enn som tilskudd til frivillig virke.

Det samme gjelder grunnlaget for resultatvurderingen. Hvorfor skal resultatene bedømmes på en annen måte enn det organisasjonene selv gjør?

¹¹ ”å legge forholdene til rette” jf. Tilleggsmeldingen, St. meld. nr. 44 (1997-98).

Arbeidsgruppen har i denne forbindelse gitt uttrykk for ønske om en redegjørelse for statens rolle på lotterimarkedet.

Statens formål med bevilgningen

Statens formål kan inndeles på ulike måter, etter forvaltningssektor (kapittel 4) eller ut fra vurdering av hva de frivillige organisasjonene bidrar med til samfunnet. Inndelingen nedenfor inneholder også en inndeling ut fra virksomhetskategorier.

Formål, virksomhetskategorier og begrunnelser for statlig støtte til frivillige organisasjoner

- styrke deltakelse og aktivitet

gjennom støtte til *medlems- eller deltakerbasert virke*
fordi det bidrar til demokrati, tradisjon, mening og tilhørighet

- utløse frivillige ressurser/egenart

gjennom støtte til *verdibasert samvirke*
fordi det bidrar til mangfold, alternativ, egeninnsats, nettverk

- effektiv velferdsproduksjon

gjennom støtte til *fortjenestefri velferdsproduksjon*
fordi det bidrar til effektivitet, fleksibilitet, kompetanse

St. meld. nr. 27 (1997-98) s.27

Legger vi til grunn at statens generelle formål er å bidra til opprettholdelse av en sivil sektor i samfunnet, gir kategoriene en meningsfylt klassifikasjon av motiver staten kan ha for å gi tilskudd til frivillige organisasjoner:

- ?? Egendefinert aktivitet er en forutsetning for samfunnsdeltakelse og rekruttering til sivil sektor (så vel som til valgkanalen og markedet). Formålet kan være å bidra til interesseartikulering, sosial tilhørighet, meningsfulle fellesskap og aktiviteter.
- ?? Organisasjonens egenart representerer dens bidrag til det sivile samfunn. Frivillige organisasjoner kan mobilisere og organisere ressurser og engasjement på en annen måte enn det offentlige og markedet kan. Staten kan ønske å utløse den egenart organisasjonene representerer. Formålet kan være å bidra til økt mangfold.
- ?? Ikke-kommersiell tjenesteyting kan være et supplement, utfordring eller alternativ til offentlige eller markedsbaserte tjenester. (Det behandles ikke her.)

Slik Statskonsult vurderer det, bør statens målformuleringer ta utgangspunkt i det som i stortingsmeldingen er kalt ”begrunnelser”.

Vi stiller imidlertid spørsmål ved koplingen mellom formål, virksomhetskategorier og støtteform.

Kategori	Støtteform
Medlembasert virke	Grunnstøtte
Samvirke	Aktivitetsstøtte
(Fortjenestefri velferdsproduksjon)	(Produksjonstøtte/driftsstøtte)

St. meld. nr. 27 (1997-98) s.28

Virksomhetskategoriene kan oppfattes analytisk, som en måte å forstå relasjonene mellom staten og de frivillige organisasjonene på. Gjennom koplingen til støtteformer får virksomhetskategoriene imidlertid en normativ funksjon som gir føringer for organisasjonenes tilpasning.

3.2 Vurdering av nåværende praksis

Statskonsults hovedkonklusjon etter gjennomgåelse av en rekke tilskuddsordninger, er at formålet med tilskuddordningene oftest er uklart.

”Etter Statskonsults vurdering går det ikke fram av målene for tilskuddet hvilken hensikt staten har med tilskudd til landsdekkende organisasjoner; om det skal støtte organisasjonenes primæraktiviteter eller finansiære oppgaver som ledd i statens integreringspolitikk, eventuelt om formålet er å støtte tilskuddsmottakernes ressurser og egenart for å realisere felles mål for organisasjonene og staten.” (*Evaluering av tilskudd til landsdekkende innvandrers-organisasjoner* Statskonsult rapport 2000:5)

Mange tilskudd har flere formål.

Tilskuddsordningen til krisetiltak kan plasseres i alle kategoriene. Dels er det et utgangspunkt for ordningen og ønskelig fra statens side at krisesentrene selv definerer sine oppgaver, dels får de tilskudd med henvisning til at organisasjonene og staten har felles mål og dels ses de som tjenesteprodusenter som dekker et behov for supplement til kommunenes helse- og sosialtjenestetilbud. (Kilde: *Evaluering av den statlige tilskuddsordningen til krisetiltak* Statskonsult rapport 1997:18)

I større og mindre grad fremstår det som statens mål med tilskuddsbevilgningene er å fremme bestemte typer bidrag fra de frivillige organisasjonene til samfunnet, bestemte typer organisering av de frivillige organisasjonene og bestemte mål- og resultatforventninger på de frivillige organisasjonenes vegne.

Når det er vanskelig å formulere klare mål, blir det vanskelig å velge dekkende virksomhetskategori og enda vanskeligere å velge egnet støtteform.

Ved utformingen av tilskuddsordninger mener vi det er viktigere å skille mellom statens og organisasjonens formål enn mellom ulike grunner staten kan ha for å støtte frivillig virke og søke å utlede en ”riktig” støtteform av dette.

Statskonsult antar departementenes vanskeligheter med å formulere klare mål har å gjøre med at et felles overordnet mål for denne type bevilgning ikke er tilstrekkelig avklart.

3.3 Foreløpig konklusjon

Gitt at eksistensen av en sivil sektor er et overordnet mål, mener vi den frivillige organisasjonens egne oppfatninger av formål og ønskede resultater må legges til grunn både for tildeling og oppfølging fra statens side. Dersom dette ikke er helt klart, risikerer staten at dialogen med organisasjonene blir mindre åpen enn den kunne vært og at organisasjonene tilpasser seg statens oppfatning av hva målene er/burde være.

De frivillige organisasjonene bør stå fritt til å definere og omdefinere sine mål. Den statlige tilskuddspolitikken bør da ikke binde dem opp til bestemte, statlige

definerte kategorier. Hvis statens mål med å støtte begge kategoriene er at de bidrar til eksistensen av et sivilsamfunn, kan en også stille spørsmål ved om det er noen grunn til å skille mellom dem. I begge tilfelle vil/bør organisasjonens mål og virksomhet være egendefinert (og kunne endres uten å spørre staten om lov). For staten vil i begge tilfelle spørsmålet være om organisasjonen og/eller aktiviteten er ideell og ikke-fortjenestebasert eller har næring/ervert som formål. Vi mener på den bakgrunn at det ikke er grunn til å operere med kategoriene ”medlembasert virke” og ”samvirke”. I begge tilfelle bør ”virke” defineres av den frivillige organisasjonen selv.

Økonomiforvaltningen er regulert gjennom regnskapsloven, skattereglene og reglene som følger med arbeidsgiveransvar. Det bør vurderes om det er behov for å stille krav om økonomisk rapportering ut over dette.

Formuleringene som staten utformer på organisasjonenes vegne, bør foretas i dialog med mottaker med sikte på å komme fram til hva organisasjonen er tjent med. Dersom staten er interessert i andre spørsmål enn det organisasjonen er, kan den be organisasjonen om bistand (kjøp) eller selv bekoste en evaluering. Også en evaluering bør foretas i forståelse med organisasjonen, slik at det er klart for dem at det ikke er de som ”er oppe til eksamen”, men at det er effektiviteten av tilskuddsordningen – hensiktsmessigheten av det staten har gjort, som er gjenstand for evaluering.

Spørsmålet er om det er noe å tape på å la organisasjonene selv definere sine mål og resultatambisjoner. Vi antar det vil gi både staten og organisasjonene bedre innsikt i hva som er en tjenlig virkemiddelbruk, dersom samhandlingen foregår i form av en dialog mellom selvstendige parter fremfor gjennom en styrings- og kontrollorientert tilnærming.¹²

¹² Betydningen av kontakt med tilskuddsmottaker ved utforming av tilskuddsordninger fremholdes også i *Bruk av revisorattestasjoner i statlig tilskuddsforvaltning*. Rapport '98 avgitt til Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet og Sosial- og helsedepartementet, jf. kap.7. Det er nødvendig både for å sikre omforent forståelse av forutsetningene for tilskudd og for å kunne utforme en formålstjenlig oppfølging.

4 Hvem i staten bør være tilskuddsgiver?

4.1 Utfordringer med dagens ansvarsdeling

Departementene har et sektoransvar og et ansvar overfor andre sektoransvarlige for å bidra til en helhetlig virkemiddelbruk. I den grad de frivillige organisasjonene har tilpasset seg sektoransvaret i forvaltningen, kan det være en uønsket virkning av tilskuddsordningene. Kan staten i større grad enn nå opptre slik at det ikke legges føringer på organisasjonene?

For de frivillige organisasjonene bør det ideelt sett ikke være noe forskjell på "staten". For staten blir det en utfordring å fordele sektoransvaret mellom departementene slik at ubegrunnede forskjeller blir minst mulige.

Et viktig spørsmål er hvilke prinsipper som bør legges til grunn ved støtte til frivillige organisasjoner som f.eks. driver forebyggende arbeid. Bør hovedansvaret ligge på området som har problemet/ev. høster gevinsten og/eller på området der innsatsen gjøres? Skal Miljøverndepartementet/SFT ta ansvar for alle støtteverdige miljøtiltak eller skal f.eks. Samferdselsdepartementet ha ansvaret for å vurdere tiltak som reduserer transportforurensingene? Vi antar en kombinasjon hadde vært det beste (mest nøytralt overfor de frivillige organisasjonene). Men det krever samarbeid over forvaltningsgrensene.

Initiativ til samarbeid over forvaltningsgrenser kan skje ved at departementet med forebyggingsansvar, tar initiativ overfor andre departement.

På det kriminalitetsforebyggende området har det vært etablert spleiselag mellom departementer om enkelttiltak, men det var svært krevende å få til. (Kilde: *Kriminalitetsforebyggende arbeid. En vurdering av Det kriminalitetsforebyggende rådets virksomhet og av en ny forebyggende enhet i Justisdepartementet* Statskonsult rapport 2001:12)

Et departement kan også gi støtte direkte til organisasjoner som ut fra formålet hører til et annet departementsområde. Det gjelder f.eks. en ordning under Sosial- og helsedepartementet/Rusmiddeldirektoratet:

På rusmiddelområdet er statlige tilskudd til forebygging, avgrenset mot bevilgninger til omsorg og behandling. Innsats som gjøres av organisasjoner med hovedformål rusforebygging, kan være på områdene kultur, idrett, miljøvern. Organisasjoner med andre hovedformål, kan få tilskudd til rusforebyggende prosjekter og tiltak. (Jf. "Tilskuddsordninger" under "Frivillige organisasjoner" på Rusmiddeldirektoratets hjemmeside)

I det sistnevnte tilfellet kan det være en bør spørre om resultater snarere enn om formål. Er det ikke ellers en invitt til strategisk tilpasning?

En annen utfordring er ulik praksis i tilskuddsforvaltningen. Det er ikke nødvendigvis et problem, støtte til kulturaktiviteter og til innsats på omsorgssektoren bør følges opp på ulikt vis. Men hva slags forskjellsbehandling tilsier områdets egenart? Organisasjonenes tilbakemeldinger kan tyde på at forskjellene ikke er begrunnet i virkeområdets egenart, men mer er utilsiktede konsekvenser av departementenes ulike forhistorier og forvaltningskulturer.

”Utviklingen av samarbeidsrelasjoner mellom statsforvaltning og sammenslutninger har ikke vært samordnet, men styrt av utviklingen på det enkelte delfelt. Slik har ulike deler av forvaltningen utviklet sitt eget syn på og sin egen praksis i forholdet til sammenslutningene. Statlig politikk overfor frivillige aktiviteter har derfor fått et sektorisert preg. Mellom det helse- og sosialpolitiske feltet, idretten, nærmiljøarbeidet, kulturfeltet og barne- og ungdomsarbeidet rår det til dels ulike oppfatninger av hva som er de frivillige sammenslutningenes bidrag” (St. meld. nr. 27 (1997-98) s. 13)

4.2 Foreløpig konklusjon

Dersom staten skal støtte opprettholdelse av en selvstendig sivil sektor, må de berørte sektordepartementene med utgangspunkt i organisasjonenes formål, virksomhet og resultatorientering, komme sammen og finne ut hvordan de skal fordele sitt ansvar.

Med utgangspunkt i det generelle formålet å støtte opp om en sivil sektor og de hovedtypene av motiver som staten kan ha (jf. punkt 3.1), vil alle departementene ha et ansvar for å vurdere behovet for, eventuelt legge forholdene til rette for - og eventuelt bidra med tilskudd til – organisasjoner med formål innenfor egne sektorområder.

Når det gjelder tilskudd til organisasjoner med andre formål, men med resultater som vedrører sivil sektor innenfor eget sektorområde, bør det tas kontakt med ”hovedansvarlig” departement, slik at tilskuddene, tildelingspraksis og oppfølging kan vurderes i sammenheng, med sikte på en enklest mulig forvaltning.

5 Hva bør være utslagsgivende for tildeling?

5.1 Føringer og holdepunkter

Det gjelder for tilskuddsbevilgninger som for andre bevilgninger et krav om at budsjetttrammen må holdes. Kriteriene for tildeling må være saklige (relevante for formålet) og bekjentgjort. Ut over disse kravene, kan vi ikke se at det foreligger retningslinjer for *hvem* som bør motta tilskudd, *hvor mye* eller i *hvilken form*¹³.

Økonomiregelverket legger opp til at ordningenes formål skal være utslagsgivende. Så lenge hovedutfordringen i tilskuddsforvaltningen er uklare formål (jf. punkt 1.1), er det vanskelig å komme videre med vurderingene av hva som er relevante tildelingskriterier.

Det første spørsmålet er imidlertid:

Hvordan prioritere mellom de aktuelle kandidatene

?? gitt at det er frivillige organisasjoner det dreier seg om (kapittel 2)

?? som oppfattes å bidra til sivil sektor (kapittel 3)

?? på departementets ansvarsområde (kapittel 4)

?? det vurderes å være behov for innsats på sivil sektor

?? rammebetingelsene er vanskelige å påvirke

?? og tilskudd vurderes å være et egnet virkemiddel?

Dersom et overordnet mål blir avklart og de forannevnte spørsmålene er besvart med ja, mener vi at det første vurderingskriteriet burde være virksomhetens grad av sivilsektor-preg.

”Om det ønskelig å fremme idémangfold og pluralisme, bør slike verdibaserte ”non-profit”-organisasjoner ha større ”rett” på offentlige midler og kontrakter enn de som er rent markedstilpassede.” (*Statlig støttepolitikk og endringer i det frivillige organisasjonslivet* Statskonsult rapport 1996:4 s.18)

Et annet vurderingskriterium kunne være om det er større behov for å støtte opp om sivil sektor på noen forvaltnings/politikkområder fremfor andre. Er behovene for interesseartikulasjon, opposisjon eller alternativer (jf. kapittel 3) spesielt store på noen områder og er forholdene lagt til rette for det? På områder som domineres av marked og/eller offentlige løsninger, kan det være særlig grunn til å støtte opp om frivillige organisasjoners virksomhet. Tilskudd behøver imidlertid ikke være løsningen.

Prioritering av tilskuddsbeløp og i hvilken form tilskuddet skal gis, må knyttes til hva organisasjonen har bruk for og er tjent med, dersom tilskuddet skal virke etter hensikten, det vil si være en bistand til mottakerenes resultatoppgjør.

¹³ F.eks. som tilskudd til drift eller enkelttiltak (prosjekter).

5.2 Vurdering av nåværende praksis

Det enkleste, og det de fleste ut fra vår erfaring gjør, er å starte med eliminasjonsmetoden og slik redusere handlingsrommet for formålsrettede valg; først stille spørsmålet om hva vi må, dernest spørsmålet om hva vi skal oppnå. Når formålet er uklart, blir føringene dominerende.

Tidligere praksis er en føring som lett blir utslagsgivende. Fjorårets budsjett er et felles utgangspunkt for tilskuddsgiver og -mottaker. Hensynet til forutsigbarhet for organisasjonen tilsier at endringer i en etablert praksis må varsles i god tid og kanskje gjennomføres skrittvis, dersom det dreier seg om store endringer og/eller en lang tradisjon (jf. kapittel 1). Den første bevilgningen forplikter:

”Sett fra organisasjonenes side framstår kriteriene for hva som avgjør om en organisasjon er støtteberettiget som uklare, og det er ulike oppfatninger om hva som forstås med begrepene landsdekkende organisasjon, paraplyorganisasjon og innvandrerorganisasjon. Det er heller ikke tydelig hvilke kriterier som legges til grunn for fastsettelse av tilskuddsbeløp. Etter organisasjonenes oppfatning er den kritiske faktor å få innpass til ordningen. Tilskuddsbeløpets størrelse det første året oppleves som avgjørende for senere bevilgninger.” (*Evaluering av tilskudd til landsdekkende innvandrerorganisasjoner* Statskonsult rapport 2000:5)

Dernest brukes tildelingskriterier som tar utgangspunkt i hvilken type organisasjon som anses støtteberettiget (f.eks. medlembasert), og tilskuddsbeløp fastsettes ut fra antall medlemmer. Om rammene ikke holder til alle, kan flere prinsipper tas i bruk, f.eks. køprinsippet (”først til mølla”), alternativt lavere kronebeløp per medlem.

Det felles prinsippet for slike tildelingskriterier er at de bygger på føringer. De er ikke formålsrettede, hvis en da ikke legger til grunn at formålet med tilskuddsbevilgningen er å påvirke det frivillige organisasjonslivet til å velge en bestemt type organisering.

5.3 Foreløpig konklusjon

Mål- og resultatstyringen har i enda mindre grad enn i forvaltningen internt, hatt gjennomslag i tilskuddsforvaltningen. Formulering av mål- og resultatforventninger krever dialog mellom departement og underliggende virksomhet. Etter Statskonsults oppfatning burde dette gjelde i enda høyere grad mellom stat og tilskuddsmottaker utenfor forvaltningen hvor det ikke foreligger noen styringsrelasjon.

Fordi tilskuddsordningenes målformuleringer går så langt inn på det som – ut fra et ideal om en selvstendig sivil sektor – er de frivillige organisasjonenes enemerker, blir rollene uklare. Tildelingskriteriene kan ikke utledes av formålet, det blir snarere slik at det er tildelingskriteriene som avgjør hva formålet blir.

Ved at uklare formål kompenseres med omfattende tildelingskriterier skapes krevende dokumentasjonsoppgaver for tilskuddsmottakerne og tilsvarende krevende kontrolloppgaver for forvaltningen.

6 Andre spørsmål

6.1 Statens politikk overfor frivillig sektor

Prinsippene vi har skissert, bygger på at staten har som underliggende felles mål å opprettholde en selvstendig sivil sektor.

Vårt inntrykk er at ustabilitet i den politiske situasjonen slår ekstra sterkt ut for frivillig sektor. Dette kan ha å gjøre med at sivil sektor ikke er definert som eget politikkområde. Til sammenlikning er det politisk uenighet om statens og markedets rolle i samfunnet, men ikke om nødvendigheten av disse sektorenes eksistens. Ingen politiske partier har f.eks. på programmet å redusere andelen midler som organisasjonene disponerer selv, til fordel for støtte til bestemte prosjekter; likevel skjer det i budsjettprosessen. "Alle" partiene har "sine" respektive støtteverdige organisasjoner i tråd med partienes særskilte anliggender - slik sett fungerer relasjonene stat - frivillige organisasjoner som en utenomparlamentarisk politisk kanal.

Et klarere skille i skattereglene og økonomiregelverket mellom bedrifter og frivillige organisasjoner samt avklaring av hvilke interesseorganisasjoner som skal regnes med til de frivillige, ville være et bidrag fra forvaltningens side til synliggjøringen av sivil sektor. (Med en tredeling av samfunnet ville frivillige organisasjoner høre sammen med privatpersonene i sivil sektor, ikke med bedriftene slik de gjør i dag med todelingen offentlig og privat sektor.)

6.2 Skatteetatens avgrensninger

Her er spørsmålet hvor langt det er mulig å komme med å bruke skattemyndighetenes kategorier og kontrollrutiner.

Statskonsult mener det bør vurderes å endre skatteetatens betegnelser. Er det behov for begrepene "veldedige" og "allmenntyttige" (i dagligtale benevnt ideelle eller frivillige) i tillegg til "ideelle" som brukes i noen sammenhenger?

Vi mener videre at undergruppene i skattefrie organisasjoner bør vurderes nærmere. St. meld. nr. 27 (1996-97) s. 31 peker på at statsforvaltningen mangler overgripende og prinsipielle retningslinjer for interessegruppestøtte. Går skillet i dag mellom de "ideelle" og interessegruppene? Hva med organisasjoner for felles egeninteresser som ikke springer ut av markedet og arbeidslivet, som pasientorganisasjoner, FFO?

Statskonsult antar imidlertid at endringer i skattemyndighetenes kategorier må ha som utgangspunkt at det foreligger en politisk avklaring av hele området, jf. 6.1.

6.3 Enhetsregisteret

Betegnelsen ”frivillige organisasjoner” forekommer ikke på Brønnøysund-registrenes nettsider, derimot ”foreninger” og ”frivillige sammenslutninger”. Teksten er ikke harmonisert med skatteetatens, og skatteetatens registreringskrav fremgår ikke.

Statskonsult mener det bør gjennomføres ensartede betegnelser og omtale av de frivillige organisasjonene med utgangspunkt i skatteetatens kategorier og registreringskrav. Enhetsregisterets nettsider retter seg først og fremst mot bedrifter, de er ikke spesielt lagt til rette for brukergruppen frivillige organisasjoner.

Statskonsult antar en ryddigere systematikk i Enhetsregisteret forutsetter avklaringer som nevnt under 6.1 og 6.2.

6.4 Betegnelser

Av de mange betegnelse som er i bruk, jf. kap. 3 i St. meld. nr. 27 (1996-97), synes det som ”frivillig” er best innarbeidet. Betegnelsen brukes av alle parter, har ingen negative konnotasjoner og den kan brukes til å karakterisere både organisasjoner, tiltak og aktiviteter. Betegnelsen markerer dessuten forskjellen fra marked og stat.

Frivillig ”organisasjon” er egnet til å betegne selvstendige rettssubjekt (og skattemessig selvstendige enheter) mens betegnelse ”foreninger, sammenslutninger” ikke indikerer hvilken formell status gruppen har.

Dersom det blir avklart et felles overordnet formål om å støtte opp om en selvstendig sivil sektor i samfunnet, kan det kanskje overveies å bruke ”frivillige organisasjoner” og la betegnelsen ”sivil sektor” omfatte også privatsfæren. Spørsmålet om betegnelser hører naturlig sammen med avklaringen i 6.1.

6.5 Forvaltningsnivåene

Både stat, fylkeskommuner og kommuner gir tilskudd til frivillige organisasjoner. Dels delegerer staten forvaltningsansvaret til kommunesektoren ved øremerkede midler, dels gir kommunesektoren egne tilskudd, dels gir staten midler til frivillige organisasjoner i konkurranse med kommunene. Statens tilskuddsforvaltning er også ofte delt mellom flere nivå, sentralt og regionalt.

Stortingskomiteens tilråding ved behandling av tilleggsmeldingen (St. meld. nr. 44 (1997-98)) var:

”Stortinget ber Regjeringen iverksette en tildelingsmodell for den nye tilskuddsordningen hvor midlene kanaliseres gjennom organisasjonenes sentralledd. Det forutsettes at det legges nødvendige føringer som sikrer at midlene når fram til grunnplanet i samsvar med målsettingene for ordningen.” (*Innst.S.nr.101 (1998-1999) Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om statens forhold til frivillige organisasjoner. Styrking av aktivitet i lokale, frivillige organisasjoner.*)

Her bør det etter Statskonsults oppfatning settes søkelys på hva statens rolle på lokalplanet bør være (i tillegg til spørsmålet om hva statens rolle bør være når det gjelder organisasjonenes egenorganisering, jf. punkt 2.2).

7 Oppsummering – avslutning

Fra de foregående kapitlene vil vi oppsummere følgende hovedpunkter:

- ?? Det bør avklares hva et felles politisk mål om å opprettholde en selvstendig sivil sektor innebærer.
- ?? Skattemyndighetenes definisjon av frivillige organisasjoner bør justeres og legges til grunn av andre myndigheter.
- ?? Staten bør ikke gjennom sine målformuleringer stille krav til de frivillige organisasjonenes oppbygging og arbeidsform.
- ?? Statens mål bør gjelde funksjonene organisasjonen har for samfunnet gjennom sitt bidrag til opprettholdelse av en sivil sektor.
- ?? Organisasjonenes mål og resultatforventninger må formuleres av organisasjonene selv.
- ?? Forvaltningen bør komme fram til en ansvarsfordeling med utgangspunkt i et felles ansvar for eksistensen av en sivil sektor.
- ?? Organisasjonenes kapasitet og kompetanse samt behov og nytte av tilskudd i egen resultatoppnåelse bør telle ved vurdering av tilskuddsbeløp og tilskuddsform.
- ?? Organisasjonens egne mål og resultatambisjoner bør ligge til grunn for resultatrapporteringen. Statens oppgave er å vurdere om ordningen er hensiktsmessig ut fra det overordnede målet som staten har.
- ?? Dersom formålet med tilskuddsbevilgningen er overordnet, vil den økonomiske kontrollen kunne begrenses til den som ligningsmyndighetene utfører. For øvrig bør oppfølgingen skje i form av dialog mellom tilskuddsgiver og mottaker om hva som er de frivillige organisasjonenes mål, resultater og utfordringer.

Virkningene av omlegging i den retning vi skisserer, vil ikke nødvendigvis berøre hvem eller hva slags virksomhet som får tilskudd, men måten tilskuddet blir gitt på; målformuleringene, tildelingskriteriene, resultatoppfølgingen og kontrolloppgavene.

Omleggingen vil medføre en endring i samhandlingsform mellom tilskuddsgiver og -mottaker fra en hierarkisk, styringspreget til en mer likeverdig relasjon. I tråd med prinsippene i mål- og resultatstyringen i forvaltningen, mener vi det bør skilles mye klarere mellom partenes ulike roller, mål og resultatansvar. Til forskjell fra styringsrelasjonene i forvaltningen, bør relasjonen stat-frivillig organisasjon være støttende. Målet er å sette mottakeren bedre i stand til å nå sine mål. Dersom staten skal kunne bistå med dette, må staten forstå hva som er mottakerens situasjon. Det krever dialog på mottakerens premisser.

Vi nevner til slutt at notatet er utarbeidet med forbehold for hva en kommer fram til ved gjennomgang av tjenesteproduksjon. Den type virksomhet som i St. meld. nr. 27 (1996-97) er kalt "fortjenestefri velferdsproduksjon" vil bli gjennomgått separat. I og med at mange frivillige organisasjoner driver virksomhet både av den typen og de typene vi har drøftet her, regner vi med at konklusjonene må ses i sammenheng.

Eksempler på utforming av tilskuddsordninger

Vi tar for oss to tilskudd der det ytes grunnstøtte til organisasjonenes egendefinerte aktivitet. Det dreier seg om Miljøverndepartementets (MD) tilskudd til frivillige miljøvernorganisasjoner (kap 1401 post 70) og Barne- og familiedepartementets (BFD) støtte til barne- og ungdomsorganisasjoner (kap 0857 post 70).

Tilskuddsordningene kan tjene som eksempel på hvor ulikt støtte til organisasjonenes egendefinerte aktiviteter kan utformes, også når formålet er noenlunde likt. Ved å gjennomgå disse ordningene vil vi både belyse ulike metoder for utforming og forvaltning av grunnstøtteordninger, samt drøfte fordeler og ulemper ved de ulike metodene.

Vår gjennomgang bygger på departementenes statusnotater til AAD om deres forhold til frivillige organisasjoner, omtalen i St prp nr 1 (2000-2002), aktuelt regelverk og beskrivelsene i St meld nr 27 (1996-97).

Tilskudd til frivillige miljøvernorganisasjoner

Mål og målgruppe

Målet for tilskuddsordningen er å opprettholde en bredde av demokratisk oppbygde, landsomfattende organisasjoner med miljøvern som hovedarbeidsoppgave. Dette for å få frivillig engasjement og styrke medvirkningen i miljøspørsmål lokalt og sentralt, basert på faglig innsikt.

Målgruppen er da logisk nok landsomfattende, medlemsorganisasjoner med demokratisk valgte styringsorganer som har miljøvern som hovedformål.

Det gis ikke støtte til stiftelser over denne tilskuddsordningen.

Krav til søknad

Regelverket inneholder relativt detaljerte krav til innholdet i søknaden;

- Formålsparagraf og beskrivelse av organisasjonsstruktur
- Antall medlemmer
- Rapport og regnskap
- Beskrivelse av hovedaktiviteter
- Budsjett (inntektssiden splittet opp på kontingentinntekter, tilskudd fra kap 1401, andre tilskudd, private bidrag, andre inntekter) utgiftssiden skal også spesifiseres etter gitt oppsett.

Tildelingskriterier

Organisasjonene må ha et bredt medlemsgrunnlag *eller* (Statskonsults utheving) faglig spisskompetanse.

I statusnotatet skrives det at tilskuddsbeløpet fastsettes etter en vurdering av organisasjonens aktivitetsnivå sentralt, regionalt eller lokalt, deres økonomi og alternative finansieringsmuligheter. I regelverket vektlegges videre en vurdering av organisasjonens betydning og posisjon i norsk samfunnsliv, kompetanse, medlemstall og organisasjonsstruktur.

I regelverket heter det:

Størrelsen på tilskuddet fastsettes til det beløp som er spesifisert i St. prp. nr. 1 for vedkommende budsjettår under hensyn til eventuelle endringer Stortinget.....

Oppfølging og kontroll

Det kreves årsrapport og regnskap innen 15. juni året etter tilskudsbevilgningen er gitt. Årsrapporten skal inneholde beskrivelse av organisasjonens hovedaktiviteter.

MD skriver i sitt statusnotat at årsrapport og rapport fortrinnsvis bør være vedtatt av organisasjonens øverste styrende organ.

Med utgangspunkt i bevilgningsreglementet og ØR er det gitt bestemmelser om kontroll. Kontrollen skal være avpasset tilskuddets størrelse.

Statskonsults kommentarer

Det er verdt å merke seg at tilskudsordningen er forbeholdt demokratiske, medlemsbaserte organisasjoner. Andre typer ideell, non-profit organisasjoner er ikke tilskudsberettiget.

I lys av dette blir kravet om enten bredt medlemsgrunnlag eller faglig spisskompetanse vanskelig å forstå.

Tilskudsordningen er i stor grad basert på bruk av skjønn. Dette gjelder både i forhold til hvem som kan motta støtte og fastsettelse av tilskuddsbeløp til den enkelte mottaker.

Stor skjønnsutøvelse gir rom for tilfeldigheter. Ordningen er lite oversiktig og vanskelig å forstå for mottaker. Kan potensielt innebære liten grad av forutsigbarhet for tilskuddsmottakerne, men i praksis er dette etter all sannsynlighet ikke et problem. Normen for tildelinger av denne typen er at tilskuddet for i fjor er viktigste tildelingskriterium.

Tilskudd til barne- og ungdomsorganisasjoner

Mål og målgruppe

Posten på BFDs budsjett dekker flere ulike tilskudsordninger til barne- og ungdomsorganisasjoner;

- grunnstøtte til nasjonalt arbeid
- grunnstøtte til internasjonalt arbeid
- tilskudd til nasjonale prosjekter

-
- tilskudd til internasjonale prosjekter

Felles formål for alle disse tilskuddene er å legge til rette for deltakelse i barne- og ungdomsorganisasjonene. Organisasjonene skal sikres og styrkes som arena for medbestemmelse og demokrati, og som barns og ungdoms redskaper for deltakelse i samfunnet. Tilskuddene skal være en stimulering av aktivitet og medvirke til mangfold i organisasjonslivet.

Vi er her opptatt av tilskuddet til nasjonalt arbeid, og vil se nærmere på forvaltningen av denne grunnstøtten.

En nærmere avgrensning av målgruppen for ordningen med grunnstøtte til nasjonalt arbeid går fram av punktet under; tildelingskriterier.

Tildelingskriterier

Det er etablert et omfattende sett med tildelingskriterier som både fastlegger kjennetegn som må være oppfylt for å omfattes av ordningen og for fastsettelse av beløp til den enkelte tilskuddsmottaker.

Organisasjonene er oppdelt i ulike kategorier (a til e). Vi skal her se nærmere på kravene som stilles til kategori a) Selvstendige barne- og ungdomsorganisasjoner.

Kriteriene stiller i første rekke krav om ideelt formål, til organisasjonsform (demokratisk, medlemsbasert) og oppbygning (lokallag og lignende).

Det finnes også krav til utbredelse. Organisasjonen skal ha minst 1200 medlemmer under 26 år, minst 25 lokallag og lokallag i minst 10 fylke.

Tilskuddet til den enkelte organisasjon fastsettes ved at departementet fastsetter et basisbeløp alle organisasjoner mottar, videre er det en poengberegning basert på antall tellende medlemmer, antall lokallag, antall fylker med lokallag og antall deltakere på kurs i grunnlagsåret.

Tilskuddet skal ikke overstige 75 % av organisasjonens driftsutgifter til virksomheten i sentralletet. Regelverket fastslår at en med driftsutgifter mener utgifter til sentral administrasjon, landsmøter, styremøter, sentral ledertrening, informasjon, medlemsblad, ordinære avskrivninger etc.

Oppfølging og kontroll

Det er krav om regnskapsrapportering, men ikke resultatrapportering ut over at årsmelding skal vedlegges søknaden om midler.

Det er krav om revisorbekreftelse fra statsautorisert eller registrert revisor.

Det stilles krav om at organisasjonene (sentralletet) oppbevarer nærmere spesifisert dokumentasjon i 5 år. Kravet inkluderer bl.a. sentralt medlemsregister og årsrapporter fra alle lokallag, deltakerlister på kurs osv. Kontrollen skjer også i forhold til søknaden. Der må organisasjonene gi opplysningen som danner grunnlaget for tildelingen.

Statskonsults kommentarer

Både tildeling og kontroll foretas på bakgrunn av kjennetegn ved organisasjonen og ikke ut fra kjennetegn ved virksomheten eller aktivitetene som utøves.

Organisasjonene pålegges et nokså omfattende dokumentasjonskrav, samtidig som tilskuddsforvalter gjennom detaljerte og omfattende tildelingskriterier har pådratt seg et stort oppfølgings- og kontrollansvar.

Ordningen er spesiell fordi den ikke forutsetter at mottakerorganisasjonene har sitt virke innenfor én fagsektor. De ulike tilskuddene til barne- og ungdomsorganisasjoner er oss bekjent de eneste som ikke har en slik sektortilknytning.

Det er ellers verdt å merke seg at grunnlaget for tildeling av støtte bl.a. er antall medlemmer, antall lokallag og aktiviteter på lokalt nivå, mens støtten går til sentralt nivå. Til tross for at formålet i siste instans er å bidra til aktivitet og medvirkning i organisasjonene, er grunnstøtten i realiteten et administrasjonstilskudd til organisasjonenes sentralledd (jf definisjonen av drift).

Samlet vurdering

Dette er to ordninger der målsettingene har klare likhetstrekk. Begge tar sikte på styrke eller opprettholde demokratiske, medlemsbaserte organisasjoner og ønsker økt deltakelse og medvirkning innenfor rammen av disse. Videre utelukker begge ordningene ideelle organisasjoner som ikke demokratiske og medlemsbaserte.

Tilskuddene er ulike i forhold til vektlegging av sektorspesifikt formål. Forvaltningen av ordningene er også svært forskjellig.

BFDs tilskudd til barne- og ungdomsorganisasjoner kjennetegnes ved et omfattende og detaljert regelverk, som medfører betydelig administrativt arbeid rundt tildeling og et stort kontrollbehov. Ordningen framstår som veldig formalistisk og firkantet. Det kan trolig også stilles spørsmålsteget ved om de administrative omkostningene, for både forvaltningen og organisasjonene, står i forhold til tilskuddsbeløpenes størrelse.

Det legges i liten grad direkte føringer på hva slags aktiviteter organisasjonene skal drive med. Dette bør være i tråd med ideen om grunnstøtte. Samtidig er det gitt en nærmere avgrensning av hva som menes med driftsutgifter, og dermed hva støtten i praksis kan brukes til.

Et klart pluss er muligheten til å komme fram til ”rettferdige” fordelinger. Det forutsetter selvsagt at det er enighet om at tildelingskriteriene er relevante og utformet på en formålstjenlig måte.

MDs tilskuddsordning er i stor utstrekning skjønnsbasert. Ordningen kan derfor være mer fleksibel enn BFD-ordningen. Dette er ikke nødvendigvis et pluss for

en grunnstøtteordning. Når kriteriene omfatter vurdering av faglig kompetanse og betydning og posisjon i norsk samfunnsliv kan dette innebære en dreining av organisasjonens aktivitet i retning av hva departementet mener er viktig.

Kravene til søknad og rapportering er antakelig overkommelige, men inneholder en god del av de samme elementer som barne- og ungdomsorganisasjonene må oppgi.

MDs ordning er en klassisk statlig grunnstøtteordning der det vanskeligste er å få til en balansegang mellom et sektordepartements mål og støtte til mottakerorganisasjonenes egne mål.

REFERANSER

Tittel:	Statlige tilskudd til frivillige organisasjoner. Et diskusjonsgrunnlag
Forfatter(e):	Ragnhild Øvrelid og Per Kristian Aasmundstad
Statskonsults notatnummer:	2001:5
Prosjektnummer:	26 551 00
Prosjektnavn:	Bistand til departementenes koordineringsutvalg for frivillige organisasjoner
Prosjektleder:	Ragnhild Øvrelid
Oppdragsgiver(e):	Arbeids- og administrasjonsdepartementet
Resymé:	Statkonsult mener det bør avklares om det er felles politisk mål å opprettholde en selvstendig sivil sektor. Gitt et slikt mål, forslår Statskonsult at ligningsmyndighetenes definisjon av frivillig organisasjon justeres og legges til grunn av andre myndigheter. Staten bør ikke gjennom sine målformuleringer stille krav til de frivillige organisasjonenes oppbygging og arbeidsform. Organisasjonenes mål og resultatforventninger formuleres av organisasjonene selv. Statens oppfølging bør skje gjennom dialog med mottakeren om mottakerens mål, resultater og utfordringer.
Arbeidsområde:	<input checked="" type="checkbox"/> Styring og resultatorientering
Emneord:	frivillig organisasjon, organisasjonsformer, sivil sektor, tilskudd, tildelingskriterier
Dato:	Oktober 2001
Sider:	21
Utgiver:	Statskonsult Direktoratet for kommunikasjon, kompetanse og forvaltning Postboks 8115 Dep 0032 OSLO