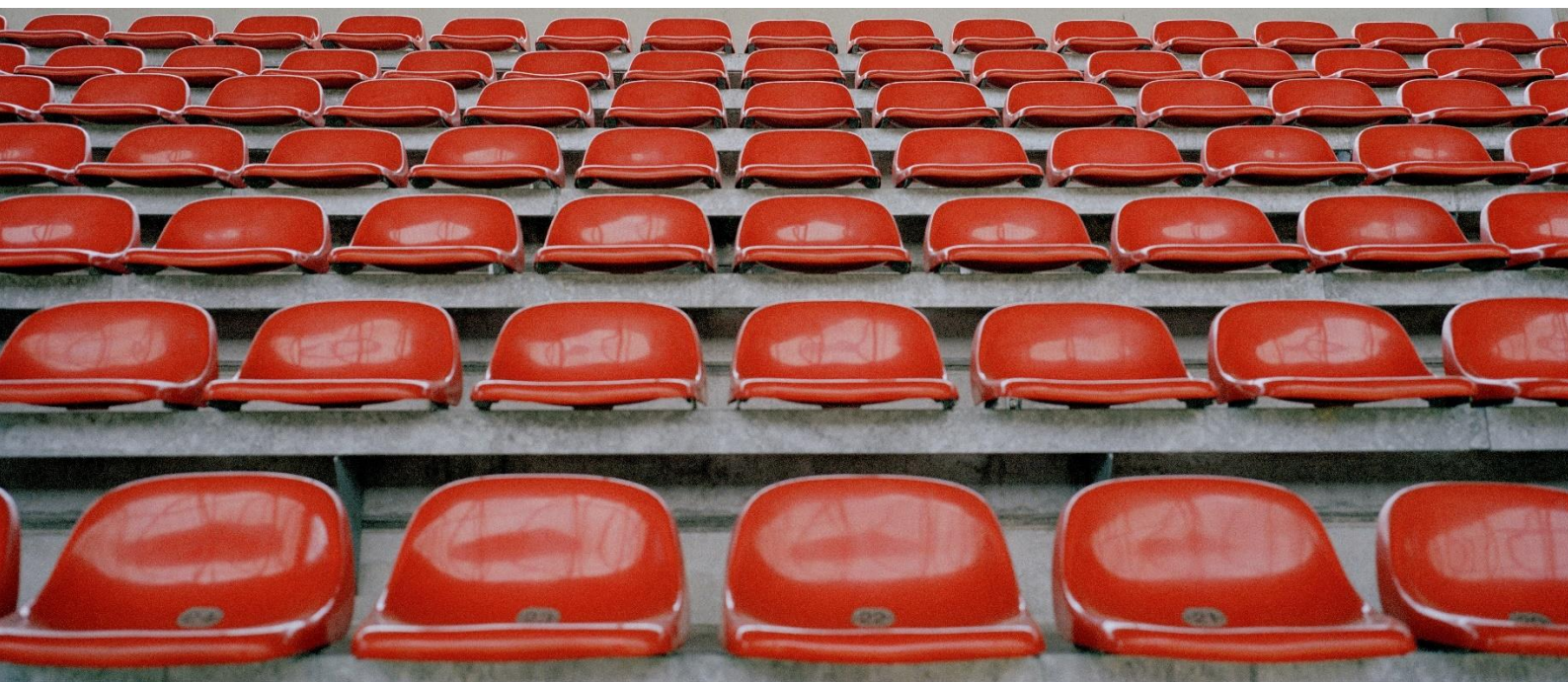




Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse av søknadsbaserte tilskudd i møte med virusutbruddet i 2020

Dokument 3:10 (2020–2021)



Forsidefoto: Tomme seter på en arena. Fotokreditering: Bildhaft/Plainpicture/Scanpix

ISBN 978-82-8229-508-6

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:10 (2020–2021) Riksrevisjonens undersøkelse av søknadsbaserte tilskudd i møte med virusutbruddet i 2020.

Dokumentet har følgende inndeling:

Riksrevisjonens konklusjoner, utdyping av konklusjoner, anbefalinger, departementets oppfølging og Riksrevisjonens sluttmerknad

Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden

Vedlegg 2: Statsrådens svar

Vedlegg 3: Revisjonsrapport med vurderinger

Riksrevisjonen benytter følgende begreper for kritikk, med denne rangeringen etter høyest alvorlighetsgrad:

Svært alvorlig brukes ved forhold der konsekvensene for samfunnet eller berørte borgere er svært alvorlige, for eksempel risiko for liv eller helse.

Alvorlig benyttes ved forhold som kan ha betydelige konsekvenser for samfunnet eller berørte borgere, eller der summen av feil og mangler er så stor at dette må anses som alvorlig i seg selv.

Sterkt kritikkverdig angir forhold som har mindre alvorlige konsekvenser, men gjelder saker med prinsipiell eller stor betydning.

Kritikkverdig brukes for å karakterisere mangelfull forvaltning der konsekvensene ikke nødvendigvis er alvorlige. Dette kan gjelde feil og mangler som har økonomiske konsekvenser, overtredelse av regelverk eller saker som er tatt opp tidligere og som fortsatt ikke er rettet opp.

Riksrevisjonen, 18. mai 2021

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss

riksrevisor

Innhold

Riksrevisjonens undersøkelse av søknadsbaserte tilskudd i møte med virusutbruddet i 2020	1
Dokument 3:10 (2020–2021)	1
1 Konklusjoner	6
2 Utdyping av konklusjoner	7
2.1 Kompensasjonsordningene ble i all hovedsak iverksatt raskt	7
2.2 Samlet sett fikk virksomhetene som ble hardest rammet av nedstengningene støtte fra ordningene .	9
2.3 Forvaltningen etablerte i stor grad kontrollmekanismer for kompensasjonsordningene	12
3 Riksrevisjonens anbefalinger	13
4 Departementets oppfølging	14
5 Riksrevisjonens sluttmerknad.....	14
Vedlegg	15

Figuroversikt

Figur 1 Oversikt over ordningene	6
Figur 2 Tidslinje for iverksettelse av ordningene	7
Figur 3 Antall virksomheter som fikk støtte i de ulike månedene, etter næringsgrupper	10
Figur 4 Andel av tildeling og antall virksomheter (i parentes) fordelt på beløpskategori	12

Tabelloversikt

Tabell 1 Hovedtrekk for saksbehandlingstiden.....	8
Tabell 2 Gjennomsnittlig og største utbetaling per ordning	11

Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsrådene

Vedlegg 2: Statsrådenes svar

Vedlegg 3: Revisjonsrapport med vurderinger

Riksrevisjonens undersøkelse av søknadsbaserte tilskudd i møte med virusutbruddet i 2020

Utbruddet av covid-19 satte Norge og andre land i en svært spesiell og vanskelig situasjon som mangler sidestykke i moderne historie.¹ På bakgrunn av vedtak i Stortinget, iverksatte regjeringen en rekke tiltak for å bevare arbeidsplasser og bedrifter i møte med den økonomiske krisen som fulgte virusutbruddet. Stortinget ga overordnede føringer om at de økonomiske virkemidlene skulle iverksettes raskt, få virkning raskt og være målrettede og midlertidige. Stortinget ga føringer om at støtten skulle betales ut så raskt som mulig, og at kontroller skulle gjøres i etterkant.

Forvaltningen fikk omfattende oppgaver som skulle løses så raskt som mulig. Flere av tiltakene som ble iverksatt hadde ikke tidligere vært utprøvd. Blant disse var kompensasjonsordninger i form av søknadsbaserte tilskuddsordninger til dem som ble rammet av smitteverntiltakene, herunder bedrifter som måtte holde stengt og kultur- og idrettsarrangement som måtte avlyses. Nye tilskuddsordninger måtte utformes og implementeres i høyt tempo.

I en slik ekstraordinær situasjon vil det være risiko for at tilskuddene ikke kommer raskt nok ut til søkerne, at ordningene ikke favner dem de var ment å favne, og at effektive kontrollsystemer ikke kommer på plass, noe som kan gjøre det vanskeligere å fange opp eventuelt misbruk.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om departementene² har etterlevd Stortingets vedtak og forutsetninger med de søknadsbaserte tilskuddsordningene i møte med virusutbruddet. For å belyse dette har vi undersøkt om kompensasjonsordningene ble iverksatt raskt, om de traff målgruppene i samsvar med formålene med bevilgningene og om forvaltningen etablerte kontrollmekanismer for å oppdage svindel og misbruk.

Undersøkelsesperioden er fra mars 2020 til oktober 2020.

I undersøkelsen har vi sett på de fem søknadsbaserte tilskuddsordningene³ som ble iverksatt i løpet av våren 2020 og som hadde virkning i perioden fram til august–september 2020. Gjennom disse fem ordningene ble det totalt utbetalt nærmere 10 milliarder kroner til omtrent 43 000 virksomheter i undersøkelsesperioden. Stortinget bevilget romslige rammer fordi det var usikkerhet rundt omfanget av den økonomiske krisen og hvor mange som ville bli rammet. Som det framgår av figur 1 er det i flere av ordningene bare utbetalt en liten andel av den opprinnelige bevilgningen. Unntaket er kulturordningen og frivillighets- og idrettsordningen, hvor mesteparten av bevilgningen ble utbetalt.

Undersøkelsen har blant annet tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- lov 17. april 2020 om midlertidig tilskuddsordning for foretak med stort omsetningsfall
- forskriftene til kompensasjonsordningene⁴
- Innst. 216 S (2019–2020), jf. Prop. 67 S (2019–2020)
- Innst. 232 L (2019–2020), jf. Prop. 70 LS (2019–2020)
- Innst. 360 S (2019–2020), jf. Prop. 117 S (2019–2020) og Prop. 127 S (2019–2020)
- reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementet) og bestemmelser om økonomistyring i staten (økonomibestemmelsene)

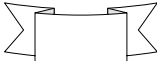
¹ Innst. 216S (2019–2020).

² Finansdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Kulturdepartementet er ansvarlige for tilskuddsordningene denne undersøkelsen dekker.

³ Kompensasjonsordningen for næringslivet forvaltet av Skatteetaten, vedlikeholdsordningen forvaltet av Innovasjon Norge, frivillighets- og idrettsordningen forvaltet av Lotteri- og stiftelsestilsynet, kulturordningen forvaltet av Kulturrådet, og medieordningen forvaltet av Medietilsynet.

⁴ Forskrift til utfylling og gjennomføring av lov om midlertidig tilskuddsordning for foretak med stort omsetningsfall, forskrift om midlertidig kompensasjonsordning for frivillighets- og idrettssektoren som følge av covid-19-utbruddet, forskrift om midlertidig kompensasjonsordning i forbindelse med avlysning, stenging eller utsettelse av kulturarrangementer som følge av covid-19-utbruddet, forskrift om midlertidig kompensasjonsordning for redaktørstyrte medier med fall i omsetning som følge av covid-19-utbruddet.

Figur 1 Oversikt over ordningene

Ordning	Målgruppe	Bevilgning	Utbetalt	Antall støttemottakere
				
Kompensasjonsordningen for næringslivet	Virksomheter med omsetningsfall	50 mrd. kr, justert ned til 7 mrd. kr	ca. 7 mrd. kr	34 300 foretak
Vedlikeholdsordningen	Alpinanlegg og fornøyelsesparker med omsetningsfall	250 mill. kr	ca. 15 mill. kr	73 virksomheter
Frivillighets- og idrettsordningen	Frivillige organisasjoner med inntektsbortfall fra arrangementer	1,87 mrd. kr	ca. 1,33 mrd. kr	6800 organisasjoner
Kulturordningen	Arrangører og underleverandører med inntektsbortfall fra kulturarrangementer	1,25 mrd. kr	ca. 1,25 mrd. kr	1430 virksomheter
Medieordningen	Redaktørstyrte medier med omsetningsfall	300 mill. kr	ca. 92 mill. kr	132 medier

Rapporten ble forelagt Finansdepartementet, Kulturdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet ved brev 15. mars 2021. Finansdepartementet har i brev 9. april 2021 gitt kommentarer til rapporten. Det samme har Kulturdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet gjort, i separate brev 8. april 2021. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til departementet [dato] og statsrådens svar [dato] følger som vedlegg.

1 Konklusjoner

Departementene har i stor grad etterlevd Stortingets vedtak og forutsetninger for de søknadsbaserte tilskuddsordningene i møte med virusutbruddet.

- Kompensasjonsordningene ble i all hovedsak iverksatt raskt
 - Departementene utformet ordningene raskt, men det ble behov for endringer og justeringer
 - Tilskuddsforvalterne utbetalte midlene hurtig til en stor andel av søkerne
- Samlet sett fikk virksomhetene som ble hardest rammet av nedstengningene støtte fra ordningene
 - Ordningene favnet ikke alle grupper som hadde behov for støtte

- Ordningene hadde noen skjevheter
- Forvaltningen etablerte i stor grad kontrollmekanismer for kompensasjonsordningene
 - Det ble gjort få kontroller på tvers av de koronarelaterte ordningene

2 Utdyping av konklusjoner

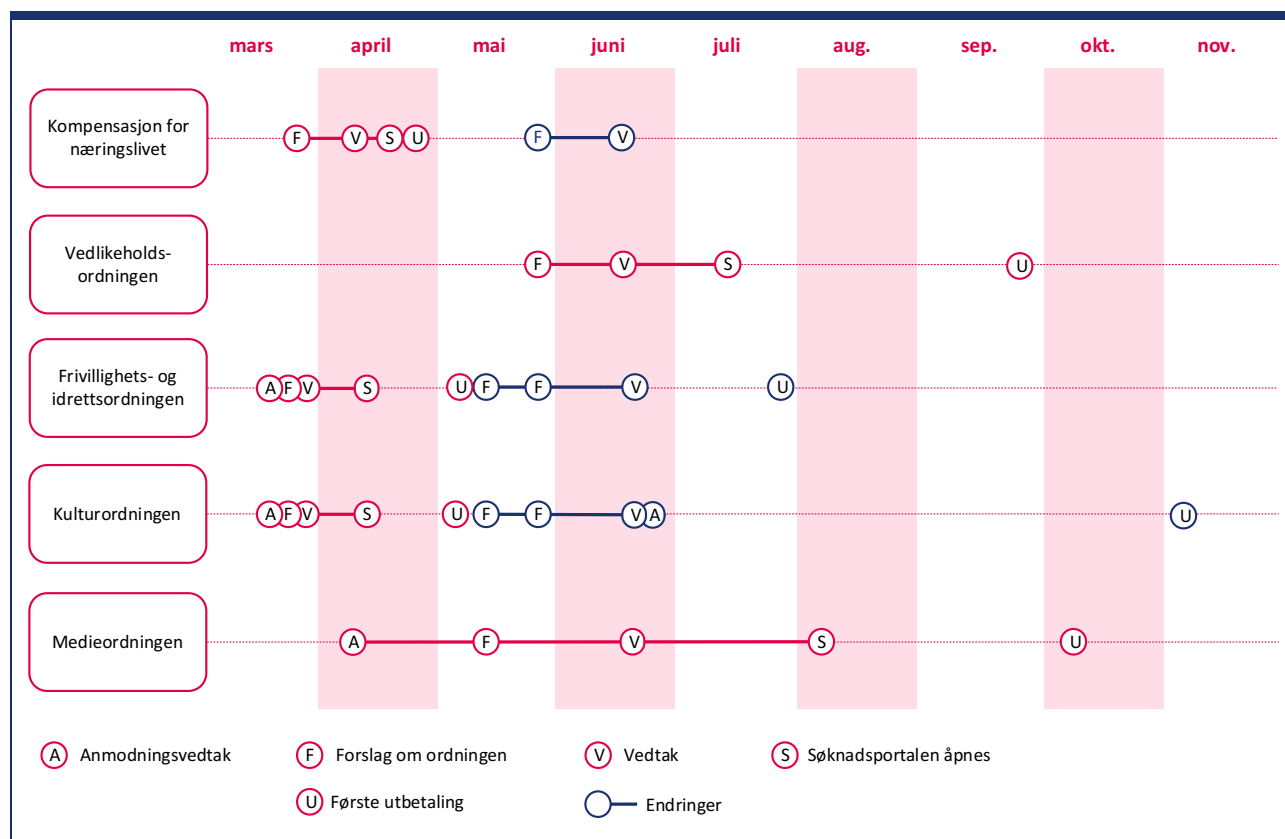
2.1 Kompensasjonsordningene ble i all hovedsak iverksatt raskt

Stortinget ga føringer om at kompensasjonsordningene skulle iverksettes raskt og få virkning raskt. For at midlene skulle kunne utbetales raskt, ga Stortinget samtidig føringer om at kontrollen av søknadene for det meste skulle gjøres i etterkant. Tilskuddsforvalterne måtte etablere systemer og rutiner for å saksbehandle søknadene slik at kompensasjonen kunne utbetales raskt, og søknadsprosedyrene måtte være enkle for både søkerne og tilskuddsforvalterne.

Etter Riksrevisjonens vurdering gikk iverksettelsen av ordningene raskt. Fra Stortinget fattet sitt vedtak til regelverket trådte i kraft, gikk det for de fleste ordningene kun få uker. En stor andel av søkerne fikk utbetalt støtte i løpet av kort tid, men enkelte grupper måtte vente uforholdsmessig lenge.

Figur 2 viser tidsløpet i ordningene, fra anmodning og/eller forslag til de første utbetalingene ble utført. Figuren omfatter ikke alle endringene som ble gjort, men noen av de mest sentrale endringene i ordningene er markert i blått.

Figur 2 Tidslinje for iverksettelse av ordningene



Departementene utformet ordningene raskt, men det ble behov for endringer og justeringer

For alle ordningene gikk det få uker fra forslaget om ordningene ble lagt fram for Stortinget til regelverkene trådte i kraft. For å forstå bransjenes behov og å få viktige innspill til innretningen av ordningene hadde departementene mye kontakt med bransje- og interesseorganisasjoner underveis i arbeidet. Som følge av tidspresset var prosessene og dialogene mellom departement, tilskuddsforvaltere og organisasjoner mer uformelle enn normalt.

Parallelt med regelverksutviklingen hadde departementene tett kontakt med tilskuddsforvalterne, som arbeidet med å få på plass søknadssystemer og å forberede seg på å motta søknader. Dette gikk også raskt, og søknadsportalene for de tre største ordningene⁵ åpnet få uker etter at ordningene ble vedtatt i Stortinget. For de mindre ordningene, og særlig for medieordningen, tok det lengre tid fra ordningen ble vedtatt i stortinget, til søknadsportalene åpnet.

Underveis er det gjort endringer og justeringer i de fleste ordningene, blant annet for å inkludere flere bransjer eller målgrupper. For eksempel vedtok Stortinget å utvide frivillighets- og idrettsordningen til å dekke flere typer inntektsbortfall og arrangementer og å utvide kulturordningen til også å inkludere underleverandører. Ordningene ble også forlenget som følge av at restriksjonene for kultur- og idrettsarrangementer ble forlenget. Etter at regelverket var oppdatert, ble ordningene åpnet for nye søknader.

Tilskuddsforvalterne utbetalte midlene hurtig til en stor andel av søkerne

Det er Riksrevisjonens vurdering at tilskuddsforvalterne la til rette for rask saksbehandling. Hoveddelen av de 43 000 som søkte om støtte fra disse fem ordningene, fikk raskt utbetalt kompensasjon, men utbetalingene tok lang tid for søkere til medieordningen og for søkere til den andre runden i kulturordningen.

Hovedtrekkene for saksbehandlingstiden er beskrevet i tabell 1.

Tabell 1 Hovedtrekk for saksbehandlingstiden

Ordning	Saksbehandlingstid
Kompensasjonsordningen for næringslivet	Skatteetaten behandlet og utbetalte 90 prosent av søknadene innen én uke. 3 prosent av sakene hadde saksbehandlingstid på over én måned.
Vedlikeholdsordningen	Innovasjon Norge fattet vedtak for 89 prosent av søknadene innen fire uker, men det tok opp mot to måneder før midlene ble utbetalt.
Frivillighets- og idrettsordningen	I første søknadsrunde behandlet Lotteri- og stiftelsestilsynet 85 prosent av godkjente søknader innen tre uker. I andre runde ble 78 prosent av søknadene behandlet innen tre uker, og andelen som tok lengre tid enn én måned, gikk ned.
Kulturordningen	I første søknadsrunde behandlet Kulturrådet 87 prosent av sakene innen tre uker. I andre runde økte saksbehandlingstiden betraktelig; 83 prosent av sakene tok sju uker å ferdigbehandle, mens de resterende tok inntil fem måneder.
Medieordningen	Alle søknader hadde en formell saksbehandlingstid på tre uker fra siste søknadsfrist. Siden denne fristen var forskjøvet med en måned fra den første søknadsfristen på grunn av en forskriftsendring, var den reelle saksbehandlingstiden lengre for mange søkere.

Generelt var saksbehandlingstiden i ordningene kort, det vil si tiden fra søknadsfristen eller innregistrert dato hos tilskuddsforvalteren til støttebeløpet ble utbetalt.⁶ Det var likevel en del variasjon mellom ordningene og mellom søknadsrundene. Tilskuddsforvalterne hadde ulike forutsetninger for å implementere ordningene, og

⁵ Kompensasjonsordningen for næringslivet, kompensasjonsordningen for frivillighets- og idrettssektoren og kompensasjonsordningen for kultursektoren.

⁶ Saksbehandlingstidene for ordningene er beregnet på litt ulike måter, se rapportens kapittel 4.1.2.

organiseringen av arbeidet med ordningene internt hos forvalterne ble løst på ulike måter. De fleste ga arbeidet høyeste prioritet og ledelsen var involvert i arbeidet fra begynnelsen av.

Skatteetaten kunne dra nytte av at de hadde mye bakgrunnsinformasjon om bedrifter og erfaring med å bygge systemer. Lotteri- og stiftelsestilsynet og Medietilsynet hadde kjennskap til store deler av den potensielle søkermassen fra forvaltning av eksisterende støtteordninger. Kulturrådet opplevde at svært mange av søkerne var aktører de ikke hadde tidligere erfaringer med fra støtteordningene sine.

Tilskuddsforvalterne etablerte raskt søknadsportaler og søknadsskjemaer, men på litt ulike måter siden ordningene var av ulikt i omfang og ulik kompleksitet. Skatteetaten samarbeidet for eksempel tett med private aktører for å utvikle en elektronisk søknadsportal, mens Lotteri- og stiftelsestilsynet utviklet sitt eget system. Brukervennligheten i søknadssystemene varierte. Revisjonen viser at søkerne til kompensasjonsordningen for næringslivet opplevde søknadssystemet som enkelt og bra. Søkerne til kultur- og frivillighetsordningen opplevde derimot både systemet og regelverket som komplisert og vanskelig i den første runden, mens søknadssystemet ble oppfattet som mer brukervennlig i den andre søknadsrunden.

For å få til raske utbetalinger var målsetningen for flere av ordningene at mest mulig av saksbehandlingen skulle skje automatisk. Innretningen av ordningene var førende for hvor mye av saksbehandlingen det var mulig å automatisere. Skatteetaten etablerte en tilnærmet helautomatisk saksbehandling, mens Kulturrådet behandlet en stor andel av sakene manuelt. Flere av forvalterne opplyser at det var utfordrende å balansere målet om raske utbetalinger med kravet om tilstrekkelig kontroll av søknadene.

Enkelte saker tok lengre tid å behandle. Dette gjaldt blant annet saker der det var behov for å vurdere søknadene manuelt, eller hente inn ytterligere dokumentasjon, og saker som trengte juridiske avklaringer.

En årsak til at saksbehandlingstiden i kulturordningen ble lengre i den andre søknadsrunden, var at Kulturrådet måtte vente på at rammen for ordningen ble utvidet. Samtidig stilte departementet krav om en utvidet kontroll av alle saker med søknadsbeløp over 1 million kroner. Dette forsinket utbetalingene ytterligere. Den utvidede kontrollen ble utført av eksterne revisorer som hadde den nødvendige kompetansen.

Når det gjelder medieordningen, tok det hele seks måneder fra Stortinget anmodet regjeringen om å etablere ordningen, til bedriftene fikk utbetalingene. Noe av årsaken var at departementet måtte endre forskriften to ganger etter å ha vurdert at regelverket slo uheldig ut for en del aktører. Den siste endringen kom etter at det ble åpnet opp for søknader. Etter at regelverket ble justert, behandlet Medietilsynet søknadene raskt.

2.2 Samlet sett fikk virksomhetene som ble hardest rammet av nedstengningene støtte fra ordningene

Stortinget ga føringer om at kompensasjonsordningene skulle være målrettede og bidra til å unngå konkurs for levedyktige bedrifter. Ordningene skulle treffe de virksomhetene som var spesielt hardt rammet av nedstengningene.

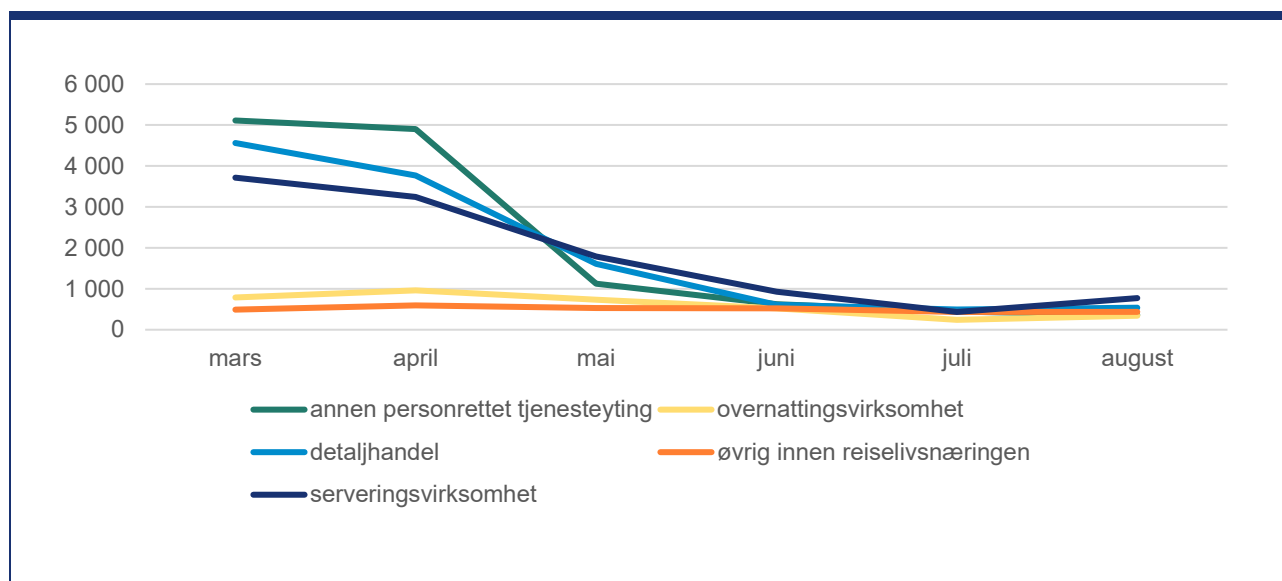
Riksrevisjonens vurdering er at ordningene traff målgruppene i samsvar med formålene med bevilgningene. Det ble også gjort justeringer i de fleste ordningene i løpet av perioden for at de skulle treffe målgruppene bedre. Ordningene favnet likevel ikke alle grupper som hadde behov for støtte, og noen av ordningene hadde også noen skjevheter.

Både Skatteetaten og bransjeorganisasjonene mener at kompensasjonsordningen for næringslivet generelt traff godt i henhold til formålet. Figur 3 viser at det i denne ordningen ble utbetalt kompensasjon til flest virksomheter for mars og april. Figuren viser også at det var flest virksomheter som fikk støtte i bransjene som ble hardest rammet i denne perioden. Kategorien «annen personlig tjenesteyting» inkluderer frisører og andre virksomheter som var pålagt å holde stengt. Også «detaljhandel» og «serveringsvirksomheter» ble hardt rammet i den første perioden, selv om de ikke ble pålagt å holde stengt.

Når vi ser hele perioden mars–august under ett, var det reiselivsbransjen⁷ som mottok mest støtte fra ordningen. I snitt mottok virksomheter i reiselivsbransjen større støttebeløp enn virksomheter innen «annen personlig tjenesteyting» og «detaljhandel».

⁷ Reiselivsbransjen inkluderer både serveringsvirksomhet, overnattingsvirksomhet og øvrig innen reiseliv.

Figur 3 Antall virksomheter som fikk støtte i de ulike månedene, etter næringsgrupper



Kilde: Uttrekk fra Skatteetatens saksbehandlingssystem

Merk at «øvrig innen reiselivsnæringen» inkluderer reisebyråer og reisearrangører og passasjertransport med båt, fly og jernbane.

Vedlikeholdsordningen traff målgruppen i henhold til formålet, men både omsetningsfallet i bransjen og utgiftene til lovpålagt vedlikehold ble lavere enn det som var forventet da ordningen ble etablert. Bare 74 virksomheter mottok støtte fra denne ordningen. 55 av disse var alpinanlegg som ordningen i utgangspunktet var ment for.

Frivillighets- og idrettsordningen traff ikke så godt i første runde, men en del av svakhetene ved ordningen ble rettet opp med tilbakevirkende kraft i andre runde. Samlet sett traff ordningen bredt. Idrettslag og -klubber, skolekorps og kor er blant organisasjoner som mottok en stor andel av støtten fra denne ordningen.

Kulturdepartementet og Kulturrådet mener kulturordningen traff et utvidet kulturfelt og hjalp mange arrangører og underleverandører godt. Også bransjeorganisasjonene mener at ordningen har truffet godt, og at kultursektoren har fått bedre hjelp enn mange andre bransjer.

Kulturdepartementet mener medieordningen traff målgruppene, men bransjeorganisasjonene påpeker at den ikke var avgjørende for at mediene skulle klare seg gjennom krisen. Det viste seg at behovet for ordningen var mindre enn man trodde da den ble etablert. 132 medier fikk utbetalt til sammen 92 millioner kroner fra ordningen.

2.2.1 Ordningene favnet ikke alle gruppene som hadde behov for støtte

Flere av ordningene hadde kriterier som førte til at mange små aktører falt utenfor, for eksempel ved at de kom under grensen for minstebeløp for omsetningsfall. I tillegg har de små aktørene ofte lite ressurser og lite erfaring med å søke slike ordninger og mange hadde derfor utfordringer med å skrive gode søknader.

Enkelte grupper falt utenfor ordningene den første tiden. Ordningene ble derfor justert noe underveis. Dette gjaldt blant annet sesongbedrifter i kompensasjonsordningen for næringslivet. Bedrifter som har hoveddelen av inntjeningen i løpet av en kort periode, vil bli ekstra hardt rammet av nedstengningene om de skjer i nettopp denne perioden. Det ble derfor innført en egen beregningsmodell i ordningen for sesongbedrifter, og i tillegg ble vedlikeholdsordningen opprettet for å dekke noen av skjevhetene for sesongbedrifter. Ordningen var spesielt tilpasset alpinbransjen, men gjaldt også for fornøyelsesinnretninger. Ifølge Nærings- og fiskeridepartementet slo den særlig uheldig ut for de omreisende tivoliene. Tivoliene utførte vedlikehold om vinteren og ikke i mars–april, som var de månedene man kunne søke om kompensasjon for.

For frivillighets- og idrettsordningen var det mange små lag og organisasjoner som ikke kunne søke om kompensasjon fordi inntektstapet måtte være minimum 25 000 kroner. Norges idrettsforbund påpeker også at det var utfordrende for både topp- og breddeklubber at ordningen ikke kompenserte for bortfall av medlemsinntekter, treningsavgifter og sponsorinntekter.

Det var også grupper som falt utenfor kulturordningen fordi det ikke ble gitt kompensasjon for andre typer inntekter enn billettinntekter. For eksempel dekket ikke ordningen tapte vederlag for rettighetshavere som følge av avlyste arrangementer.

2.2.2 Ordningene hadde noen skjevheter

Kompensasjonsordningen for næringslivet hadde noen skjevheter som gjorde at for eksempel selskaper som var organisert som konsern med datterselskaper fikk høyere kompensasjon enn foretak som var organisert med avdelinger. Dette kan virke konkurransevridende.

Siden ordningene var innrettet ulikt, varierte størrelsen på kompensasjonen mellom dem. Tabell 2 viser blant annet gjennomsnittlig utbetaling per virksomhet i de ulike ordningene. Regelverkene førte i noen få tilfeller til at enkelte søkere kom spesielt gunstig ut. Blant annet viser Kulturrådet til urimelige utbetalinger, for eksempel høy kompensasjon til aktører som tok ut store utbytter i 2019. Kulturrådet etterlyser behovsprøving og sier at taket på 3,5 millioner kroner per søker, som ble innført for den tredje runden av ordningen, som gjaldt for oktober–desember, kanskje burde ha blitt innført tidligere.

Kulturordningen dekker en andel av tapte inntekter og gir mulighet for høyere kompensasjon enn kompensasjonsordningen for næringslivet, som dekker deler av de faste kostnadene. Nærings- og fiskeridepartementet påpeker at «like bedrifter» får ulik kompensasjon avhengig av om de leverer tjenester til kultursektoren eller til privat sektor. De som leverer tjenester til kultursektoren, kunne i mange tilfeller søke på kompensasjonsordningen under kultur og dermed få høyere støtte enn dem som leverer til det private markedet og måtte søke på den generelle ordningen.

Tabell 2 Gjennomsnittlig og største utbetaling per ordning

Ordning	Gjennomsnittlig utbetalt per virksomhet	Største enkeltutbetaling per søknad	Høyeste samlede tildeling til en virksomhet
Kompensasjonsordningen for næringslivet	156 000 kroner	49 millioner kroner	218 millioner kroner
Vedlikeholdsordningen	205 000 kroner	2,2 millioner kroner	2,2 millioner kroner
Frivillighets- og idrettsordningen	195 000 kroner	24 millioner kroner	27 millioner kroner
Kulturordningen	889 000 kroner	36 millioner kroner	62 millioner kroner
Medieordningen	694 000 kroner	11 millioner kroner	11 millioner kroner

Generelt ble det i alle ordningene utbetalt relativt lave beløp til flertallet av søkerne, mens et fåtall søkere mottok store beløp. Figur 4 viser at åtte bedrifter⁸ mottok 17 prosent av den totale tildelingen i kompensasjonsordningen for næringslivet, og tilsvarende mottok ni organisasjoner⁹ 11 prosent av tildelingen for frivillighet- og idrettsordningen, mens fjorten virksomheter¹⁰ mottok 30 prosent av tildelingen i kulturordningen. Samtidig var det mange som mottok lave beløp: 14 606 bedrifter mottok samlet 3 prosent av tildelingen til kompensasjonsordningen for næringslivet, 1 465 organisasjoner mottok tilsvarende 2 prosent av tildelingen for frivillighet- og idrettsordningen, og 453 virksomheter mottok samlet 2,1 prosent av tildelingen til kulturordningen.

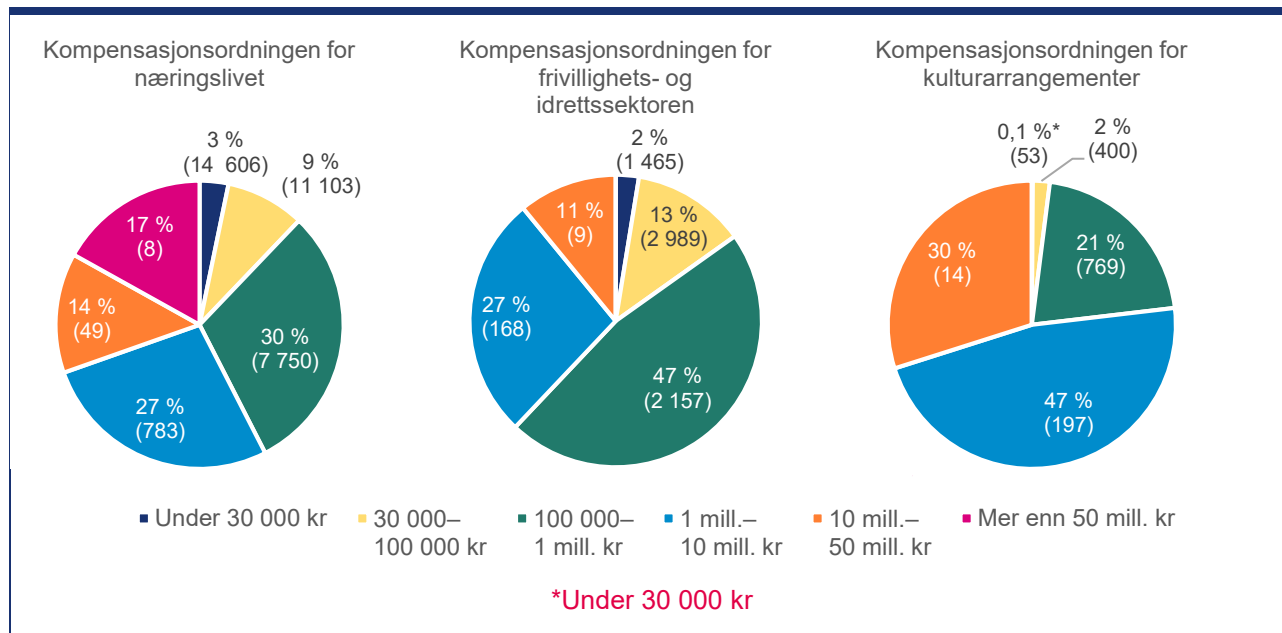
⁸ SATS (51 millioner kroner), Radisson Hotels Norway (89,6 millioner kroner), Color Line Transport AS (87 millioner kroner), Fjord Line (147 millioner kroner), Hurtigruten Pluss AS (175,8 millioner kroner), Scandic Hotels AS (192 millioner kroner), Strawberry Group AS (201,5 millioner kroner) og Pgs Geophysical AS (217,5 millioner kroner).

⁹ Bækkelaget Sportsklubb / Norway Cup, Rosenborg Ballklub, Sportsklubben Brann, Norges Fotballforbund, Norges Ishockeyforbund, Norges Skiforbund, Frammuseet, Norsk Luthersk Misjonssamband og DNT Oslo og omegn.

¹⁰ All Things Live Norway AS, Bright Norway AS, Bergen Kino AS, Konserterstyster LBL AS, Live Nation Norway AS, Nordisk Film Kino, Odeon Kino AS, Odeon Kino Stavanger/Sandnes AS, Palmesius AS, Scenekvelder AS, SF Norge AS, Tons of Rock Festival AS, Trondheim Kino AS, Øyafestivalen AS.

Det er naturlig at store virksomheter mottar en stor andel av kompensasjonen, men det kan likevel være grunn til å stille spørsmål ved at et såpass lavt antall virksomheter har mottatt en veldig stor andel av de samlede tildelingene. Samtidig kan mange små virksomheter ha falt utenfor, fordi flere av ordningene hadde en nedre beløpsgrense for støtten. Det er imidlertid vanskelig å vite hvor mange små aktører det gjelder, siden det ikke var mulig å legge inn en søknad dersom man ikke oppfylte kravene for ordningene.

Figur 4 Andel av tildeling og antall virksomheter (i parentes) fordelt på beløpskategori



Kilde: Uttrekk fra Skatteetatens saksbehandlingssystem, Lotteri- og stiftelsestilsynets saksbehandlingssystem og Kulturrådets saksbehandlingssystem.

2.3 Forvaltningen etablerte i stor grad kontrollmekanismer for kompensasjonsordningene

Økonomiregelverket krever at statlige forvaltningsorganer har rutiner og systemer for å forebygge og avdekke misligheter og økonomisk kriminalitet.¹¹ Stortingets føring om å få pengene ut raskt medførte at et viktig prinsipp i alle kompensasjonsordningene var å etablere etterkontroll basert på risiko og vesentlighet.

Riksrevisjonens vurdering er at alle tilskuddsforvalterne etablerte kontrollmekanismer for å avdekke misbruk av kompensasjonsordningene. Dette ble gjennomført på litt ulike måter, blant annet som følge av ordningenes innretning, forvalternes kompetanse og ressurser og risikoen for misbruk av den enkelte ordningen. Forholdet mellom automatiske og manuelle kontroller varierte mellom ordningene. Alle tilskuddsforvalterne måtte balansere prinsippet om raske utbetalinger med en forsvarlig saksbehandling.

- I kompensasjonsordningen for næringslivet etablerte Skatteetaten omfattende kontrollmekanismer blant annet basert på interne datakilder og erfaringer fra skatteforvaltningen. Etterkontrollarbeidet ble igangsatt i 2020 og arbeidet fortsetter i 2021.
- Vedlikeholdsordningen forvaltet av Innovasjon Norge, var liten og oversiktlig og hadde flere innebyggede kontroller, som gjorde at det ikke var behov for etterkontroll.
- I frivillighets- og idrettsordningen valgte Lotteri- og stiftelsestilsynet å gjøre flere kontroller enn de opprinnelig hadde planlagt før kompensasjonen ble utbetalt, siden det reduserte behovet for utstrakt etterkontroll og eventuelle krav om tilbakebetaling.
- I den første runden av kulturordningen var det få kontroller, men basert på risiko- og vesentlighetsvurderinger ble det gjort etterkontroller, som ble utført av eksterne revisorer. Kulturrådet

¹¹ Reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementet) § 14.

gjorde grundigere kontroller av søknader på over 1 million kroner i andre runde, men færre kontroller av søknader med lavere beløp.

- Medietilsynet etablerte kontroller for medieordningen basert på registeroppslag og manuelle vurderinger.

Ordningene var i stor grad tillitsbaserte, det vil si at mye av informasjonen som lå til grunn for beregning av kompensasjon var basert på egenerklæringer. Dette var en forutsetning for at midlene kunne betales ut raskt, men innebar også risiko for misbruk. Risikoen var mindre i de små ordningene, der søkermassen var oversiktlig og mange av søkerne var kjent for tilskuddsforvalterne.

Både forvaltningen og organisasjoner trekker fram offentliggjøringen av tildelinger som et viktig forebyggende tiltak for å redusere risikoen for misbruk og svindel.

Tilskuddsforvalterne har til nå avdekket relativt få saker som er direkte knyttet til svindel og misbruk. I mange saker hvor det er funnet feil, har årsaken vært misforståelser og feil utfylling av søknader.

2.3.1 Det ble gjort få kontroller på tvers av de koronarelaterte ordningene

Undersøkelsen viser at det ikke ble etablert et system for kontroller på tvers av alle koronarelaterte ordninger for å kontrollere at virksomheter ikke ble overkompensert. Skatteetaten gjør imidlertid enkelte vurderinger og analyser mot andre støtteordninger som en del av etterkontrollen og for å unngå overkompensasjon.

Det var ingen som fikk et formelt ansvar for kontroll på tvers av alle de koronarelaterte ordningene, og tilskuddsforvalterne oppgir at de i liten grad har hatt anledning til å gjøre slike kontroller.

Selv om Stortinget ikke har stilt konkrete krav om at det skal iverksettes kontroller på tvers av ordningene for å forhindre misbruk, er det Riksrevisjonens vurdering at kontroller på tvers av ordningene er et viktig virkemiddel for å redusere risikoen for misbruk av ordningene.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at departementene:

- identifiserer læringspunkter på departementsnivå og på tilskuddsforvalternivå basert på de koronarelaterte støttetiltakene
- utvikle en metodikk for krisehåndtering basert på erfaringer fra hvordan koronakrisen rammet og hvordan tiltakene virket
- utnytter departementssamarbeidet for å styrke samordning og kontroll på tvers av pågående og fremtidige krisetiltak

Gjennom revisjonen har flere læringspunkt fremkommet. I det videre arbeidet kan følgende innspill vurderes:

- Bidrag fra miljøer med sektorkunnskap og gode datagrunnlag er viktig i utformingen av tiltak.
- Kartlegge aktuelle tilskuddsforvaltere som har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å håndtere denne typen ordninger og erfaring med tekniske løsninger som kan tilpasses raskt.
- Vurdere kostnad og nytteverdi av smale ordninger opp mot brede generelle ordninger.

4 Departementets oppfølging

Statsrådene i Finansdepartementet, Kulturdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet er overordnet enige i Riksrevisjonens anbefalinger og læringspunkter og vil ta dem med i det videre arbeidet. Alle statsrådene er også enige i at arbeidet med samordning og kontroll på tvers av departementene kan styrkes og at erfaringene fra departementssamarbeidet vil legges til grunn for det videre arbeidet. Finansministeren og statsråden i Kulturdepartementet påpeker at gode kunnskapsgrunnlag har vært viktige ved utformingen av tiltak. Finansministeren mener at det også har vært viktig for regjeringens løpende håndtering av pandemien og også vil være viktig for senere krisehåndtering.

Finansministeren viser til at Riksrevisjonens konklusjon om kompensasjonsordningen for næringslivet samsvarer med departementets overordnede inntrykk. Departementet var kjent med skjevhetene i ordningene som Riksrevisjonen har påpekt, og disse har vært vurdert av departementet. Statsråden påpeker at det ikke er mulig å lage en ordning som gir full likebehandling langs alle akser, og som samtidig er håndterbar å forvalte. Departementet har trukket lærdom fra samarbeid på tvers av departementene, innad i departementet, og med Skatteetaten. Statsråden er enig i at erfaringene bør utnyttes på en systematisk måte og vil vurdere nærmere om det bør utvikles en form for metodikk for krisehåndtering.

Statsråden i Kulturdepartementet påpeker at det er vanskelig å utforme brede, generelle ordninger som ivaretar alle hensyn. Kulturdepartementet og berørte underliggende virksomheter har hatt en bratt læringskurve i arbeidet med koronatiltakene. De har høstet verdifulle erfaringer fra hvordan krisen har rammet og hvordan tiltakene har virket. Erfaringene vil være til stor nytte for framtidig krisehåndtering.

Statsråden i Nærings- og fiskeridepartementet viser til at erfaringene som er gjort gjennom håndteringene av pandemien gjør at departementet er vesentlig bedre rustet nå enn våren 2020 til raskt å etablere treffsikre kompensasjonsordninger. De har etablert flere systemer, modeller og infrastruktur som kan gjenbrukes.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere kommentarer.

Saken oversendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 18. mai 2021

Per-Kristian Foss

Helga Pedersen

Anne Tingelstad Wøien

Gunn Karin Gjøl

Arve Lønnum

Jens A. Gunvaldsen

Vedlegg

Vedlegg 1:
Riksrevisjonens brev til statsrådene

1.1 Riksrevisjonens brev til statsråden i Kulturdepartementet

1.2 Riksrevisjonens brev til statsråden i Finansdepartementet

1.3 Riksrevisjonens brev til statsråden i Nærings- og
fiskeridepartementet

Utsatt offentlighet jf. revl § 18 (2)

KULTURDEPARTEMENTET
Postboks 8030 DEP
0030 OSLO

Att: Statsråd Abid Q. Raja

Oversendelse av Dokument 3:x om Riksrevisjonens undersøkelse av søknadsbaserte tilskudd i møte med virusutbruddet i 2020 (2020-2021) til Kulturdepartementet

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:x om Riksrevisjonens undersøkelse av søknadsbaserte tilskudd i møte med virusutbruddet i 2020 (2020-2021).

Dokumentet er basert på rapport oversendt Kulturdepartementet ved vårt brev 15. mars 2021, og på departementets svar 8. april 2021.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet. Det bes om at svaret oversendes som pdf lagret fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming.

Svarfrist: 6. mai 2021.

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss

riksrevisor

Vedlegg:

Utkast til Dokument 3:x om Riksrevisjonens undersøkelse av søknadsbaserte tilskudd i møte med virusutbruddet i 2020 (2020-2021)

Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.

Utsatt offentlighet jf. revl § 18 (2)

FINANSDEPARTEMENTET
Postboks 8008 DEP
0030 OSLO

Att: Statsråd Jan Tore Sanner

Oversendelse av Dokument 3:x om Riksrevisjonens undersøkelse av søknadsbaserte tilskudd i møte med virusutbruddet i 2020 (2020-2021) til Finansdepartementet

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:x om Riksrevisjonens undersøkelse av søknadsbaserte tilskudd i møte med virusutbruddet i 2020 (2020-2021).

Dokumentet er basert på rapport oversendt Finansdepartementet ved vårt brev 15. mars 2021, og på departementets svar 9. april 2021.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet. Det bes om at svaret oversendes som pdf lagret fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming.

Svarfrist: 6. mai 2021

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss

riksrevisor

Vedlegg: Utkast til Dokument 3:x om Riksrevisjonens undersøkelse av søknadsbaserte tilskudd i møte med virusutbruddet i 2020 (2020-2021)

Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.

Utsatt offentlighet jf. revl § 18 (2)

NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENTET
Postboks 8090 Dep
0032 OSLO

Att: Statsråd Iselin Nybø

Oversendelse av Dokument 3:x om Riksrevisjonens undersøkelse av søknadsbaserte tilskudd i møte med virusutbruddet i 2020 (2020-2021) til Nærings- og fiskeridepartementet

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:x om Riksrevisjonens undersøkelse av søknadsbaserte tilskudd i møte med virusutbruddet i 2020 (2020-2021).

Dokumentet er basert på rapport oversendt Nærings- og fiskeridepartementet ved vårt brev 15. mars 2021, og på departementets svar 8. april 2021.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet. Det bes om at svaret oversendes som pdf lagret fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming.

Svarfrist: 6. mai 2021.

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss

riksrevisor

Vedlegg: Utkast til Dokument 3:x om Riksrevisjonens undersøkelse av søknadsbaserte tilskudd i møte med virusutbruddet i 2020 (2020-2021)

Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.

Vedlegg 2:
Statsrådenes svar

2.1 Statsrådets svar - Kulturdepartementet

2.2 Statsrådets svar - Finansdepartementet

2.3 Statsrådets svar - Nærings- og fiskeridepartementet

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Deres ref
2021/00294

Vår ref
20/5880-21

Dato
6. mai 2021

Oversendelse av Dokument 3:x (2020-2021) om Riksrevisjonens undersøkelse av søknadsbaserte tilskudd i møte med virusutbruddet i 2020

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen av 22. april 2021 med vedlagt utkast til Dokument 3:x (2020-2021) om Riksrevisjonens undersøkelse av søknadsbaserte tilskudd i møte med virusutbruddet i 2020.

Riksrevisjonen har gjennomført en revisjon av fem tilskuddsordninger. Finansdepartementet og Nærings- fiskeridepartementet har ansvaret for en ordning hver, mens tre ordninger er innenfor Kulturdepartementets ansvarsområde.

Riksrevisjonen anbefaler at departementene:

- identifiserer læringspunkter på departementsnivå og på tilskuddsforvalternivå på de koronarelaterte støttetiltakene.
- utvikle en metodikk for krisehåndtering basert på erfaringer fra hvordan koronakrisen rammet og hvordan tiltakene virket.
- utnytter departementssamarbeidet for å styrke samordning og kontroll på tvers av pågående og fremtidige tiltak.

Jeg vil i det følgende redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger.

Riksrevisjonen konkluderer i dokumentet med anbefalinger til departementene og viser til flere læringspunkter som har fremkommet gjennom revisjonen. Jeg er enig i og stiller meg bak disse anbefalingene og læringspunktene.

Jeg vil samtidig understreke at dette har vært en krevende og ekstraordinær situasjon, hvor forvaltningen har fått omfattende oppgaver med en forventning om at disse løses så raskt som mulig. Kultur-, idretts- og frivillighetssektoren er blant sektorene som er, og har vært, hardest rammet av covid-19-pandemien og begrensninger som følger av offentlige råd og smitteverntiltak.

Kulturdepartementet har vært under høyt press for å utvikle ordninger, og betale ut tilskudd fra disse, så raskt som mulig. Ordningene forutsettes samtidig å være i samsvar med statens økonomiregelverk for forvaltning av tilskuddsordninger. Departementet har utformet ordningene i samarbeid med Finansdepartementet som regelverksforvalter. I tillegg har departementet hatt løpende kontakt og samarbeid med andre departement om utformingen av krisetiltak. Jeg er enig i at dette samarbeidet er viktig for å styrke samordning og kontroll på tvers av tiltakene. For noen av ordningene har det også vært påkrevet med godkjenning i ESA som har medført at den endelige fastsettingen av ordningene nødvendigvis måtte ta noe tid.

Utformingen av tilskuddsordningene under Kulturdepartementet har på mange måter vært et nybrottsarbeid. De midlertidige tilskuddsordningene under Kulturdepartementet er nye tiltak som ikke har vært brukt eller utviklet tidligere. Forvaltningen av de ulike koronatilskuddsordningene er overført til Norsk kulturråd, Lotteri- og stiftelsestilsynet og Medietilsynet, som har utviklet søknadsskjemaer, nye rutiner for saksbehandling, etterkontroll o.l. Virksomhetene har erfaring med tilskuddsforvaltning, men koronaordningene har likevel skilt seg fra ordinær tilskuddsforvaltning, blant annet med behandling av store mengder søknader og forventninger om raske utbetalinger. En viktig del av begrunnelsen for å overføre ansvaret for forvaltningen av ordningene til underliggende virksomheter har vært deres erfaring og kompetanse med å håndtere tilskuddsordninger for ulike deler av sektoren. Jeg finner derfor grunn til å fremheve den store innsatsen disse virksomhetene har lagt ned i dette arbeidet. Dette har bidratt til at tilskuddsordningene under Kulturdepartementet i all hovedsak er gjennomført raskt, med stor grad av måloppnåelse og er i samsvar med forsvarlig forvaltning.

Departementet har involvert både underliggende virksomheter og relevante miljøer i utarbeidelsen av de koronarelaterte ordningene. Jeg er enig i at dette bidrar til mer treffsikre støttetiltak. Bidrag fra miljøer med sektorkunnskap og gode datagrunnlag har vært viktig i vurderingene av tiltak.

Ordningene har blitt kontinuerlig utviklet og endret, etter hvert som både departementet og de underliggende virksomhetene har gjort seg erfaringer underveis i pandemien. Det er gjort flere justeringer i ordningene for de ulike periodene, både for å tilpasse ordningene til utviklingen i pandemien og etter hvert som man har sett effektene av ordningene.

Det kan være nyttig og viktig å vurdere kostnad og nytteverdi av smale ordninger opp mot brede generelle ordninger. Jeg vil likevel allerede nå påpeke at det vil være vanskelig å utforme brede, generelle ordninger som ivaretar alle hensyn. Enkelte sektorer skiller seg fra andre, både når det kommer til finansiering og statens politiske mål for sektoren. Det vil også være enkelte sektorer/virksomheter som blir spesielt hardt rammet av smitteverntiltak, noe som kan tale for at smale ordninger vil være nødvendige. Regjeringen har valgt å målrette ordninger til sektorer som har vært direkte rammet av myndighetenes smitteverntiltak. De tiltakene regjeringen har iverksatt har vært helt nødvendige og avgjørende for at vi skal ha et levende og mangfoldig kulturliv videre fremover.

Kultur-, idretts og frivillighetssektoren står fortsatt i en krevende situasjon. Flere av de søknadsbaserte tilskuddsordningene under Kulturdepartementet er videreført med justeringer i 2021.

Kulturdepartementet og berørte underliggende virksomheter har hatt en bratt læringskurve i arbeidet med koronatiltakene og for raskt å få på plass tilskuddordningene. Det er høstet verdifulle erfaringer fra hvordan koronakrisen har rammet og hvordan tiltakene har virket som vil være til stor nytte for framtidig krisehåndtering.

Jeg vil legge vekt på at kunnskapen og erfaringen fra gjennomføringen av koronakrisen i kulturfeltet må systematiseres og inngå i en samlet evaluering når koronakrisen er lagt bak oss. I denne sammenheng vil det også være naturlig å vurdere nærmere hvordan departementssamarbeidet kan utnyttes for å styrke samordning og kontroll på tvers av pågående og fremtidige tiltak.

Med hilsen



Abid Raja

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass

Deres ref
2021/00294-3

Vår ref
20/6912 -

Dato
7.05.2021

Tilbakemelding - Dokument 3:x om Riksrevisjonens undersøkelse av søknadsbaserte tilskudd i møte med virusutbruddet i 2020 (2020-2021)

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen av 22. april 2021 om utkast til Dokument 3:x om Riksrevisjonens undersøkelse av søknadsbaserte tilskudd i møte med virusutbruddet i 2020 (2020-2021).

Riksrevisjonen ber om statsrådens redegjørelse for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Generelt

Riksrevisjonens undersøkelse av de midlertidige tilskuddsordningene i møte med virusutbruddet i 2020 omfatter blant annet den midlertidige tilskuddsordningen for virksomheter med stort omsetningsfall (kompensasjonsordningen for næringslivet) for perioden mars til august 2020 og som forvaltes av Skatteetaten. Målet med revisjonen har vært, ifølge Riksrevisjonen, å undersøke om de midlertidige tilskuddsordningene i møte med virusutbruddet har blitt forvaltet i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Riksrevisjonen viser til at Stortinget ga overordnede føringer om at de økonomiske virkemidlene skulle iverksettes raskt, få virkning raskt og være målrettede og midlertidige. Videre vises det til at Stortinget ga føringer om at støtten skulle betales ut så raskt som mulig, og at kontroller skulle gjøres i ettertid.

Hensikten med den midlertidige kompensasjonsordningen for næringslivet har vært å sikre at ellers levedyktige bedrifter skulle komme gjennom krisen, slik at arbeids-

plasser ble trygget og økonomien raskere kan hente seg inn igjen. Arbeidet med kompensasjonsordningen for næringslivet har vært en omfattende oppgave for forvaltningen. Tiltaket hadde ikke tidligere vært utprøvd, og ordningen måtte utformes og iverksettes i et høyt tempo for å sikre utbetalinger så raskt som mulig. Som Riksrevisjonen selv påpeker i sin rapport, vil det i en slik ekstraordinær situasjon være risiko for at tilskuddene ikke kommer raskt nok ut til søkerne, at ordningene ikke favner dem de var ment å favne, og at effektive kontrollsystemer ikke kommer på plass, noe som kan gjøre det vanskeligere å fange opp eventuelt misbruk.

Jeg har merket meg at Riksrevisjonen konkluderer med at kompensasjonsordningen for næringslivet er blitt forvaltet i henhold til Stortingets vedtak, herunder at ordningen ble iverksatt raskt, at ordningen traff etter formålet og at Skatteetaten etablerte omfattende kontrollmekanismer. Jeg merker meg også at bransjeorganisasjonene har uttalt at de generelt mener at ordningen traff godt i henhold til formålet. Dette er i samsvar med departementets overordnede inntrykk av ordningen.

Riksrevisjonen påpeker og i sin rapport at kompensasjonsordningen for næringslivet hadde noen skjevheter. Gjennom revisjonen har det ikke kommet frem påstander om skjevheter i ordningen som departementet ikke allerede var klar over og har vurdert. Som eksempel på en skjevhet i ordningen, viser Riksrevisjonen til at støtten kan påvirkes av hvordan en virksomhet er organisert. Jeg viser til at jeg har redegjort for vurderinger av denne problemstillingen blant annet i brev til Stortinget 13. november 2020, jf. Dokument nr. 15:353 (2020–2021). Å oppnå full likebehandling mellom virksomheter som er oppdelt gjennom egne selskap og virksomheter som er delt opp som avdelinger i samme selskap, hadde enten krevd at alle konsern måtte søke samlet for konsernet eller å åpne opp for at foretak kunne få beregnet tilskudd basert på deler av virksomheten som foregår i et foretak. Begge deler ville ha gjort ordningen mer komplisert å forvalte og ville potensielt også kunne skapt andre skjevheter. I den anledning vil jeg påpeke at det ikke har vært mulig å lage en ordning som gir full likebehandling langs alle akser, og som samtidig er håndterbar å forvalte.

Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen har følgende anbefaling til departementene:

- Identifisere læringspunkter på departementsnivå og på tilskuddsforvalternivå basert på de koronarelaterte støttetiltakene
- Utvikle en metodikk for krisehåndtering basert på erfaringer fra hvordan koronakrisen rammet og hvordan tiltakene virket
- Utnytte departementssamarbeidet for å styrke samordning og kontroll på tvers av pågående og fremtidige krisetiltak

Videre påpeker Riksrevisjonen at revisjonen har avdekket flere læringspunkter, og trekker særskilt frem følgende læringspunkter som departementene kan vurdere i sitt videre arbeid:

- Bidrag fra miljøer med sektorkunnskap og gode datagrunnlag er viktig i utformingen av tiltak.
- Kartlegge aktuelle tilskuddsforvaltere som har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å håndtere denne typen ordninger og erfaring med tekniske løsninger som kan tilpasses raskt.
- Vurdere kostnad og nytteverdi av smale ordninger opp mot brede generelle ordninger.

Jeg er enig med Riksrevisjonen om at det er viktig å ta med seg nyttige læringspunkter fra arbeidet med de midlertidige tilskuddsordningene, jf. Riksrevisjonens anbefaling, og merker meg læringspunktene Riksrevisjonen har identifisert.

Jeg deler også Riksrevisjonens vurdering om at gode kunnskapsgrunnlag er viktig ved utforming av tiltak for å sikre at tiltakene er treffsikre både hver for seg og samlet. Videre vil jeg påpeke at bakgrunnen for oppnevningen av Holden-utvalget var både å sikre gode beslutningsgrunnlag for vurdering av økonomiske tiltak og å identifisere løpende erfaringspunkter gjennom analyser av eksisterende krisetiltak. Generelt har regjeringen siden virusutbruddet vært opptatt av løpende vurderinger av tiltak, slik at de negative konsekvensene for økonomien og samfunnet for øvrig blir minst mulig. Gode kunnskapsgrunnlag er særlig nyttig for regjeringens pågående løpende håndtering av koronapandemien, men også for senere krisehåndtering.

I arbeidet med kompensasjonsordningen for næringslivet har departementet og Skatteetaten fått mye nyttig erfaring. Som Riksrevisjonen selv påpeker i sin rapport, ble det gjort flere endringer og justeringer av ordningen underveis for at den skulle treffe målgruppene bedre. Departementet har fulgt arbeidet tett gjennom dialog med og jevnlig rapportering fra Skatteetaten. Dette gjør vi fortsatt, ettersom arbeidet med ordningen fortsatt pågår i form av etterkontroller. Skatteetatens etterkontroller er basert på risikoer avdekket gjennom etatens løpende analyser av mulige risikoer og/eller eksterne tips. Som en del av dette kontrollarbeidet innhenter etaten for tiden informasjon fra flere andre støtteordninger (kommunale og statlige) som kan påvirke tildelte tilskudd. Erfaringen fra gjennomførte kontroller så langt indikerer at det i liten grad har vært bevisste forsøk på juks og svindel av ordningen.

Videre vil jeg påpeke at Finansdepartementet også har trukket nyttig lærdom om samarbeid på tvers av departementene, innad i departementet og mellom departementet og Skatteetaten. Allerede godt etablerte arbeidsrutiner og arbeidsprosesser har vært helt avgjørende i den løpende krisehåndteringen, som ofte har foregått i høyt tempo. Dette være seg rutiner for arbeid på tvers av departementene, som for eksempel i arbeidet med budsjett- og lovproposisjoner, rutiner for samhandling innad i departementet og dialogen mellom departement og underliggende virksomheter. I arbeidet med kompensasjonsordningen for næringslivet har departementet særlig sett verdien av en god dialog med Skatteetaten, samt dratt nytte av etatens tidligere erfaringer med å utvikle og forvalte komplekse systemer der IT-

utvikling, forretningsutvikling og regelverksutvikling sees i sammenheng. Etablerte rutiner og arbeidsprosesser, og erfaringene med disse, vil også ligge til grunn for departementenes videre arbeid med samordning og kontroll på tvers av pågående og fremtidige krisetiltak, jf. Riksrevisjonens anbefaling.

Riksrevisjonen anbefaler å «utvikle en metodikk for krisehåndtering basert på erfaringer fra hvordan koronakrisen rammet og hvordan tiltakene virket». Det er ikke helt klart hva Riksrevisjonen legger i begrepet metodikk i denne sammenheng. Revisjonen har ikke hatt mulighet til å evaluere i hvilken grad kompensasjonsordningen for næringslivet har oppfylt formålet med ordningen – å motvirke at ellers levedyktige foretak går konkurs og bevare arbeidsplasser. Det er for tidlig for å kunne gjøre gode analyser av ordningens effekter. For å kunne gjennomføre pålitelige analyser av virkningene av de økonomiske tiltakene, vil forskere trenge data som dekker foretakenes økonomiske utvikling under hele krisen og noe tid etter at situasjonen har normalisert seg. Det ble etablert en forholdsvis vid innsynsløsning for kompensasjonsordningen, som vil være nyttig i dette arbeidet. Jeg tror også det vil bli gjennomført interessante analyser som sammenligner tiltak i ulike land.

Kunnskapen vi vil få etter hvert kan tilsi at vi vil tenke annerledes om økonomiske tiltak dersom vi kommer i en lignende situasjon i fremtiden, men dette er for tidlig å si noe sikkert om nå. Som nevnt er jeg, i likhet med Riksrevisjonen, opptatt av at det er viktig å ta med seg nyttige læringspunkter, både fra krisehåndteringen av virusutbruddet generelt og fra arbeidet med de midlertidige kompensasjonsordningene mer spesifikt. Samtidig bør planer for fremtidig krisehåndtering være såpass generelle at de blir relevante for ulike typer kriser. Krisehåndtering er dessuten dynamisk, og det kan være behov for ulike typer tiltak i ulike faser av en krise. Jeg er enig i at erfaringene så langt bør utnyttes på en systematisk måte og vil vurdere nærmere om det bør utvikles en form for metodikk for krisehåndtering.

Med hilsen



Jan Tore Sanner

Riksrevisjonen

Deres ref
2021/00294-4

Vår ref
21/3040-3

Dato
5. mai 2021

Dokument 3:x om Riksrevisjonens undersøkelse av søknadsbaserte tilskudd i møte med virusutbruddet i 2020 (2020-2021)

Jeg viser til brev av 22. april 2021 med oversendelse av Dokument 3:x om Riksrevisjonens undersøkelse av søknadsbaserte tilskudd i møte med virusutbruddet i 2020 (2020-2021).

Norge har i likhet med resten av verden stått overfor et krevende år med behov for smitteverntiltak som begrenser kontakt mellom mennesker. Dette har resultert i redusert næringsaktivitet for deler av norsk næringsliv. Særlig er reiseliv, arrangørmarkedet og en del tjenestenæringer hardt rammet. Regjeringen har arbeidet med utforming av en rekke kompensasjons- og støtteordninger som skal imøtekomme deler av de utfordringene som bedriftene møter, slik at vi kan ha et konkurransedyktig næringsliv også når pandemien går mot slutten.

Våren 2020 hadde jeg kun ansvar for en mindre ordning av de Riksrevisjonen har undersøkt: Kompensasjonsordningen for utgifter til lovpålagt vedlikehold i sesongbedrifter (vedlikeholdsordningen). Ordningen ble forvaltet av Innovasjon Norge og er nå avsluttet. Denne ordningen ble ansett som en utvidelse av den generelle kompensasjonsordningen forvaltet av Skatteetaten, og det var en forutsetning at tilskuddsmottakere hadde mottatt tilskudd fra denne for månedene det ble søkt om støtte for. Budsjettet for ordningen ble fastsatt basert på innspill fra næringen, men det viste seg at tapte sesongomsetning ble lavere enn anslått, og at lovpålagt vedlikehold utgjorde en mindre andel av selskapenes totale vedlikeholdskostnader enn anslått. Utbetalingene under ordningen ble derfor langt lavere enn antatt. Det ble derfor konkludert med at ordningen ikke burde videreføres.

Riksrevisjonen anbefaler i sin revisjon av kompensasjons- og støtteordningene våren 2020 at departementene:

- identifiserer læringspunkter på departementsnivå og på tilskuddsforvalternivå basert på de koronarelaterte støttetiltakene
- utvikler en metodikk for krisehåndtering basert på erfaringer fra hvordan koronakrisen rammet og hvordan tiltakene virket
- utnytter departementssamarbeidet for å styrke samordning og kontroll på tvers av pågående og fremtidige krisetiltak

Riksrevisjonen peker på flere læringspunkter og foreslår at følgende innspill kan vurderes i det videre arbeidet:

- Bidrag fra miljøer med sektorkunnskap og gode datagrunnlag er viktig i utformingen av tiltak.
- Kartlegge aktuelle tilskuddsforvaltere som har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å håndtere denne typen ordninger og erfaring med tekniske løsninger som kan tilpasses raskt.
- Vurdere kostnad og nytteverdi av smale ordninger opp mot brede generelle ordninger.

Jeg har notert meg anbefalingene fra Riksrevisjonen og vil ta disse med i det videre arbeidet.

Erfaringene fra våren 2020, både for vedlikeholdsordningen og Skatteetatens kompensasjonsordning, har jeg så langt det har latt seg gjøre tatt inn i arbeidet med ordningene som er etablert fra høsten 2020 og fremover. Fra høsten 2020 har jeg hatt ansvar for den nye kompensasjonsordningen for bedrifter med stort omsetningsfall som forvaltes av Brønnøysundregistrene, og flere støtte- og omstillingsordninger i Innovasjon Norge. Jeg har lagt stor vekt på etablering av brede ordninger som treffer hele næringslivet. Slike ordninger vil ha noen begrensninger, og det har derfor i tillegg vært behov for smalere og mer målrettede ordninger rettet mot bransjer som har blitt sterkt rammet av smitteverntiltak og nedstengning av næringsaktivitet. Jeg har i tråd med Stortingets vedtak arbeidet for å implementere ordningene raskt, gjøre ordningene så målrettede som mulig og etablere gode kontrollmekanismer.

Den nye kompensasjonsordningen for bedrifter med stort omsetningsfall forvaltet av Brønnøysundregistrene er etablert med en omfattende forkontroll som innebærer at søknader skal godkjennes av revisor eller regnskapsfører før de sendes inn. Dette bidrar til økt kvalitet i søknadene, reduserer sannsynligheten for misligheter og medfører at selve søknadsbehandlingen kan gjennomføres helautomatisk. Dette er en bred ordning som treffer mange berørte bedrifter, og søknadsbeløpet øker med størrelsen på omsetningsfallet. I søknaden må det oppgis tidligere mottatt støtte.

Tilskuddsordningen for reiselivs-, serverings- og eventnæringene (omstillingsordningen) forvaltes av Innovasjon Norge. Bedrifter med stort omsetningsfall kan søke om støtte til omstilling som skal gjøre bedriftene bedre rustet til å møte konkurransen når pandemien gjør

det mulig å levere tjenester innenfor reiselivs, serverings- og eventnæringene igjen. Dette er en sektorspesifikk ordning med skjønnsmessig behandling av søknader innenfor en gitt budsjetttramme. Innovasjon Norge har gjennom pandemien påtatt seg å forvalte en rekke støtteordninger og har funnet effektive måter å gjennomføre søknadsbehandlingen på.

Jeg har for nye ordninger lagt vekt på effektivitet i saksbehandlingen, god dialog med næringen for å øke sannsynligheten for at ordningene treffer der behovet er størst, og kontrollmekanismer som reduserer mulighetene for å få støtte til samme kostnad fra flere støttegivere. Dette er viktige læringspunkter fra ordningene våren 2020 som er implementert i de nye ordningene.

Med disse erfaringene og grepene er vi vesentlig bedre rustet nå enn våren 2020 til raskt å etablere treffsikre kompensasjons- og støtteordninger. Gjennom Brønnøysundregistene har regjeringen etablert en modell for helautomatisk søknadsbehandling som kan gjenbrukes slik at penger kan betales ut raskt. Modellen er justerbar til ulike situasjoner. Ved økte bevilgninger har Innovasjon Norge kunnet øke sin saksbehandlingskapasitet og effektivitet i saksbehandlingen betydelig for å kunne behandle større mengder søknader. Videre har regjeringen gjennom Sjøfartsdirektoratet etablert en søknadsbasert innreiseordning for arbeidskraft fra utlandet, noe som innebærer at også Sjøfartsdirektoratet nå har en infrastruktur som kan benyttes i krisesituasjoner. Dette viser at vi nå er mer robuste enn før pandemien.

Jeg mener fortsatt at vi har potensial for bedre koordinering mellom departementene når vi utformer kompensasjons- og støtteordninger. Vi trenger f.eks. å kalibrere ordninger som treffer bedrifter som leverer tjenester både til offentlig støttet kulturproduksjon og det private kulturmarkedet. Det er også behov for å videreutvikle egnede systemer for å ha oversikt over alle tildelinger samlet sett, både på nasjonalt, fylkeskommunalt og kommunalt nivå, for å påse at samme kostnad ikke får støtte fra flere støttemottakere.

Med hilsen



Iselin Nybø

Vedlegg 3:
Rapport: Søknadsbaserte tilskudd i møte med virusutbruddet i 2020

Revisjonen er en del av Riksrevisjonens kontroll av disposisjoner i henhold til
lov om Riksrevisjonen § 9, første ledd og instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 3b.
Revisjonen er gjennomført i samsvar med ISSAI 400 /4000, internasjonale prinsipper
og standarder for etterlevelsesrevisjon.

Innhold

Vedlegg 3: Rapport: Søknadsbaserte tilskudd i møte med virusutbruddet i 2020	1
1 Sammenheng	5
2 Innledning	6
3 Revisjonens mål og problemstillinger	8
4 Metoder	8
4.1 Statistiske analyser	8
4.2 Dokumentanalyser	9
4.3 Intervjuer	9
4.4 Skriftlige spørsmål til bransjeorganisasjonene	10
5 Revisjonskriterier	11
5.1 Overordnede mål for de økonomiske tiltakene i møte med covid-19	11
5.2 Overordnede krav til forvaltning av tilskudd	11
5.3 Mål og kriterier for den enkelte tilskuddsforvalter av ordningene	12
5.4 Krav til myndighetenes utforming, styring og oppfølging av tilskuddordninger	15
6 Utforming av de søknadsbaserte kompensasjonsordningene	16
6.1 Kompensasjonsordninger for virksomheter med stort omsetningsfall	16
6.2 Kompensasjonsordninger for arrangementer under Kulturdepartementet	20
7 Ble kompensasjonsordningene iverksatt raskt?	28
7.1 Kompensasjonsordninger for virksomheter med stort omsetningsfall	29
7.2 Kompensasjonsordningene under Kulturdepartementet	33
8 Traff kompensasjonsordningene målgruppene i samsvar med formålene med bevilgningene?	42
8.1 Kompensasjonsordninger for virksomheter med stort omsetningsfall	43
8.2 Kompensasjonsordningene for arrangementer under Kulturdepartementet	51
9 Etablerte forvaltningen kontrollmekanismer for å oppdage svindel og misbruk av kompensasjonsordningene?	61
9.1 Kompensasjonsordninger for virksomheter med stort omsetningsfall	62
9.2 Kontroller på tvers av ordninger	66
10 Konklusjoner	68
10.1 Konklusjoner for mål og problemstillinger	68
10.2 Konklusjoner for den enkelte ordning	69
11 Referanseliste	72

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1 Vilkår for å søke på kompensasjonsordningen for næringslivet	16
Faktaboks 2 Beregning av kompensasjonen.....	17
Faktaboks 3 Vilkår for å søke på arrangementsordningene.....	20
Faktaboks 4 Vilkår for å søke på medieordningen	25

Figuroversikt

Figur 1 Oversikt over ordningene	7
Figur 2 Nøkkeltall for kompensasjonsordningen for næringslivet	16
Figur 3 Tidslinje for kompensasjonsordningen for næringslivet	18
Figur 4 Nøkkeltall for vedlikeholdsordningen.....	19
Figur 5 Tidslinje for arrangementsordningene.....	22
Figur 6 Nøkkeltall for kompensasjonsordning for frivillighets- og idrettssektoren	23
Figur 7 Nøkkeltall for kompensasjonsordningen for kultursektoren	24
Figur 8 Nøkkeltall for medieordningen.....	26
Figur 9 Tidslinje for medieordningen	27
Figur 10 Tidslinje - Iverksettelse av ordningene	29
Figur 11 Saksbehandlingstid for kompensasjonsordningen for næringslivet	31
Figur 12 Saksbehandlingstid for kompensasjonsordningen for utgifter til lovpålagt vedlikehold.	33
Figur 13 Saksbehandlingstid for godkjente søknader etter krisepakke.....	36
Figur 14 Saksbehandlingstid for godkjente søknader, etter krisepakke.....	40
Figur 15 Antall tildelinger og sum av tildelinger per måned.....	43
Figur 16 Antall virksomheter som fikk støtte i de ulike månedene, etter næringsgrupper	44
Figur 17 Tildelt beløp, fordelt på næringsgrupper	45
Figur 18 Gjennomsnittlig beløp tildelt per virksomhet, etter næringsgruppe	46
Figur 19 Antall virksomheter og andel tildelt fordelt på beløpskategori.....	46
Figur 20 Virksomheters syn på betydningen av ulike støttetiltak.	47
Figur 21 Virksomheters syn på betydningen av kompensasjonsordningen for næringslivet	48
Figur 22 Eksempel på ulikheter med hensyn til foretakenes organisering	49
Figur 23 Andel av utbetalt beløp etter virksomhetstype	50
Figur 24 Andel av tildelt beløp, etter næringsinndeling	52
Figur 25 Utbetalt beløp i millioner kroner, fordelt på antall organisasjoner	53
Figur 26 Antall virksomheter som fikk støtte og tildelte midler, fordelt på beløpskategori	55
Figur 27 Andel tildelt til bransjer innen «kultur og underholdning», fordelt på krisepakke	56
Figur 28 Andel av totalt tildelt beløp etter medietype.	58

Tabelloversikt

Tabell 1 Sammenligning av ordningens søknadsprosess i første og andre runde	35
Tabell 2 Antall virksomheter som fikk støtte for én eller flere måneder	44
Tabell 3 Bevilget og tildelt beløp, fordelt på krisepakke	51

1 Sammendrag

Utbruddet av koronaviruset våren 2020 resulterte i at regjeringen iverksatte de mest inngripende tiltakene i fredstid i Norge. De strenge smitteverntiltakene fikk konsekvenser for store deler av næringslivet. På bakgrunn av vedtak i Stortinget iverksatte regjeringen omfattende økonomiske tiltak for å bevare arbeidsplasser og bedrifter. Flere av tiltakene som ble iverksatt hadde ikke tidligere vært utprøvd. Blant disse var kompensasjonsordninger i form av søknadsbaserte tilskuddsordninger for virksomheter og organisasjoner som ble rammet av smitteverntiltakene.

Stortinget ga overordnede føringer om at kompensasjonsordningene skulle iverksettes raskt og få virkning raskt, være målrettede og bidra til å unngå konkurs for levedyktige bedrifter. For å kunne utbetale pengene raskt, ga Stortinget samtidig føring om at kontrollen i stor grad skulle gjøres i etterkant.

Målet med undersøkelsen har vært å kontrollere om departementene har etterlevd Stortingets vedtak og forutsetninger med de søknadsbaserte tilskuddsordningene i møte med virusutbruddet. I undersøkelsen har vi sett på fem søknadsbaserte tilskuddsordninger som ble iverksatt våren 2020 og som hadde virkning i perioden august–september 2020. Totalt ble det i denne perioden utbetalt om lag 10 milliarder kroner til omtrent 43 000 virksomheter gjennom disse fem ordningene. Vi har undersøkt følgende ordninger:

- kompensasjonsordning for næringslivet
- kompensasjonsordning for lovpålagt vedlikehold
- kompensasjonsordning for frivillighets- og idrettssektoren
- kompensasjonsordning for arrangører og underleverandører i kultursektoren
- kompensasjonsordning for redaktørstyrte medier

Revisjonskriteriene som danner grunnlag for konklusjonene i rapporten, er i hovedsak utledet fra innstillinger fra komitéene på Stortinget vedrørende økonomiske tiltak i møte med covid-19, reglement og bestemmelser for økonomistyring i staten (økonomiregelverket), samt lov og forskrift for kompensasjonsordningene.

Revisjonen har gjennomført statistiske analyser, dokumentanalyser og intervjuer med både forvaltningen og bransjeorganisasjoner. Vi har også sendt skriftlige spørsmål til et utvalg av bransjeorganisasjoner.

Riksrevisjonen konkluderer med at alt i alt har departementene etterlevd Stortingets vedtak og forutsetninger.

Revisjonen viser følgende:

- Departementene har i all hovedsak sørget for at kompensasjonsordningene ble utformet og iverksatt raskt, og at kompensasjonene ble utbetalt raskt.
- Kompensasjonsordningene har i stor grad truffet de tiltenkte målgruppene, men med noen uheldige utslag.
- Forvaltningen har i all hovedsak etablert kontrollmekanismer for å oppdage svindel og misbruk av kompensasjonsordningene.

Utkast til rapport ble lagt fram for Finansdepartementet, Kulturdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet i brev av 15. mars 2021. Finansdepartementet har i brev 9. april 2021 gitt kommentarer til rapportutkastet. Det samme har Kulturdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet gjort, i separate brev 8. april 2021. Kommentarene er vurdert og hensyntatt i rapporten.

2 Innledning

Utbruddet av covid-19 satte Norge og andre land i en svært spesiell og vanskelig situasjon som mangler sidestykke i moderne historie.¹ 12. mars 2020 iverksatte regjeringen de mest inngripende tiltakene i fredstid i Norge. Norsk økonomi opplevde et alvorlig tilbakeslag, med kraftig fall i verdiskapingen, sterk vekst i antall permitterte og konsekvenser for store deler av næringslivet. På bakgrunn av vedtak i Stortinget, iverksatte regjeringen en rekke tiltak for å bevare arbeidsplasser og bedrifter i møte med den økonomiske krisen som fulgte av virusutbruddet.² Stortinget ga overordnede føringer om at de økonomiske virkemidlene skulle iverksettes raskt, ha virkning raskt og være målrettede. Stortinget understreket at ordningene også skulle være midlertidige.

Tiltakene ble iverksatt i tre faser:

- I fase 1 ble det iverksatt strakstiltak for å unngå unødige oppsigelser og konkurser i levedyktige selskaper som var rammet av akutt inntektssvikt.
- I fase 2 ble tiltakene rettet mot bransjer og bedrifter som var spesielt hardt rammet av virusutbruddet.
- I fase 3 ble det lagt opp til bredere tiltak for å opprettholde aktiviteten i økonomien dersom effektene av virusutbruddet medførte en lavkonjunktur.

Fase 1 startet med tiltakene 12. mars, mens fase 2 var i gang to uker senere.³ Fase 3 var i gang i starten av juni.⁴ Regjeringen la vekt på at de økonomiske tiltakene i alle fasene burde være målrettede, effektive og midlertidige.⁵ Tiltakene skulle bidra til at produksjonskapasiteten ikke skulle bli varig svekket, slik at produksjon og sysselsetting raskt kunne komme tilbake til et normalt nivå.⁶ Det var et mål at levedyktige bedrifter skulle komme gjennom krisen, slik at arbeidsplasser ble trygget og økonomien raskere hentet seg inn igjen.⁷ Målet var å bidra til at ellers sunne og levedyktige bedrifter ikke bukket under som følge av virusbekjempelsen, men kunne bidra til å skape verdier og arbeidsplasser når situasjonen bedret seg.

I Prop. 52 S (2019–2020) av 13. mars 2020 ble det lagt vekt på at det var vanskelig å si hvor store konsekvensene av virusutbruddet ville bli og hvor lenge økonomien ville bli påvirket. Usikkerheten rundt den økonomiske utviklingen var stor. På dette tidspunktet så man for seg at norsk økonomi ville bli svært hardt rammet i en relativt kort periode. I Prop. 131 L (2019–2020) av 5. juni, beskrives det på følgende måte:

«Nå avvikes de strenge smitteverntiltakene gradvis, i tråd med planen regjeringen la frem 7. mai. Den økonomiske aktiviteten ser ut til å ta seg opp, selv om det er store forskjeller mellom næringer. Noen næringer, som reiseliv og enkelte tjenesteytende næringer, er fortsatt sterkt preget av følgene av virusutbruddet, mens andre opplever at etterspørselen tar seg raskt opp igjen. Antallet arbeidssøkere har gått nedover siden 7. april, og vi er på vei inn i en ny fase av regjeringens økonomiske håndtering av virusutbruddet. Vi må få hjulene i norsk økonomi i gang igjen, samtidig som smitten holdes under kontroll.»

I ettertid vet vi at smitteverntiltakene skulle være betraktelig lenger, og at bransjene som skulle vise seg å bli hardest rammet over tid, var andre enn dem som ble hardt rammet den aller første tiden. Tiltakene som ble iverksatt i den første perioden må vurderes på bakgrunn av hvordan situasjonen ble oppfattet den gangen.

Forvaltningen fikk omfattende oppgaver som skulle løses så raskt som mulig. Flere av tiltakene som ble iverksatt, hadde ikke tidligere vært utprøvd. Det gjelder blant annet kompensasjonsordningene i form av søknadsbaserte tilskuddsordninger til dem som ble rammet av smitteverntiltakene, herunder bedrifter som måtte holde stengt og kultur- og idrettsarrangementer som måtte avlyses. Nye tilskuddsordninger skulle utformes og implementeres i et høyt tempo, støtten skulle utbetales så raskt som mulig, og kontroller skulle gjøres i etterkant. I en slik situasjon vil det være risiko for at utbetalinger ikke skjer raskt nok, at ordningene

¹ Innst. 216 S (2019–2020).

² Innst. 232 L (2019–2020), s. 1, jf. Prop. 70 LS (2019–2020).

³ Prop. 67 S (2019–2020).

⁴ Prop. 131 L (2019–2020), s. 7.

⁵ Prop. 52 S (2019–2020), s. 6 og 9.

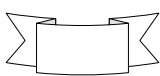
⁶ Innst. 200 S (2019–2020), s. 1, jf. Prop. 57 S (2019–2020).

⁷ Innst. 233 S (2019–2020), s. 4, jf. Prop. 73 S (2019–2020).

ikke favner dem de var ment å favne, og at systemer for etterkontroll ikke i tilstrekkelig grad blir etablert, noe som kan gjøre det vanskeligere å fange opp eventuelt misbruk.

I denne undersøkelsen har vi sett på de fem søknadsbaserte tilskuddsordningene som ble iverksatt i løpet av våren 2020 og som hadde virkning i perioden frem til august–september 2020. I denne perioden ble det totalt utbetalt nærmere 10 milliarder kroner til omtrent 43 000 virksomheter gjennom disse fem ordningene. Fordi det var usikkerhet rundt omfanget av den økonomiske krisen og hvor mange som ville bli rammet, ble det gitt romslige bevilgninger. Som det fremgår av figur 1 er det bare utbetalt en liten andel av den opprinnelige bevilgningen for flere av ordningene. Unntakene er for kulturordningen og frivillighets- og idrettsordningen.

Figur 1 Oversikt over ordningene

Ordning	Målgruppe	Bevilgning	Utbetalt	Antall støttemottakere
				
Kompensasjonsordningen for næringslivet	Virksomheter med omsetningsfall	50 mrd. kr, justert ned til 7 mrd. kr	ca. 7 mrd. kr	34 300 foretak
Vedlikeholdsordningen	Alpinanlegg og fornyelsesparker med omsetningsfall	250 mill. kr	ca. 15 mill. kr	73 virksomheter
Frivillighets- og idrettsordningen	Frivillige organisasjoner med inntektsbortfall fra arrangementer	1,87 mrd. kr	ca. 1,33 mrd. kr	6800 organisasjoner
Kulturordningen	Arrangører og underleverandører med inntektsbortfall fra kulturarrangementer	1,25 mrd. kr	ca. 1,25 mrd. kr	1430 virksomheter
Medieordningen	Redaktørstyrte medier med omsetningsfall	300 mill. kr	ca. 92 mill. kr	132 medier

Kompensasjonsordningene er innrettet på ulike måter, fra den generelle kompensasjonsordningen for alle virksomheter med stort omsetningsfall til de smalere ordningene for bestemte målgrupper, som redaktørstyrte medier. Ordningene bygger på ulike prinsipper. Mens ordningene for virksomheter med stort omsetningsfall (kompensasjonsordningen for næringslivet og vedlikeholdsordningen) kompenserer for faste utgifter, kompenserer ordningene for arrangører innen kultur, frivillighet og idrett for tappt inntekt. Underveis er det gjort endringer og justeringer i de fleste ordningene, blant annet for å unngå uheldige utslag, inkludere flere bransjer/målgrupper og imøtekomme kritikk.

3 Revisjonens mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å kontrollere om departementene⁸ har etterlevd Stortingets vedtak og forutsetninger med de søknadsbaserte tilskuddsordningene i møte med virusutbruddet.

Vi beskriver utformingen av kompensasjonsordningene og ser på følgende problemstillinger:

1. Ble kompensasjonsordningene iverksatt raskt?
2. Traff kompensasjonsordningene målgruppene i samsvar med formålene med bevilgningene?
3. Etablerte forvaltningen kontrollmekanismer for å oppdage svindel og misbruk av kompensasjonsordningene?

Undersøkelsesperioden er fra mars 2020 til oktober 2020.

4 Metoder

For å besvare problemstillingene har vi gjennomført statistiske analyser, dokumentanalyser, intervjuer og stilt skriftlige spørsmål til utvalgte bransjeorganisasjoner. Datainnsamlingen ble gjennomført i perioden fra oktober 2020 til februar 2021.

4.1 Statistiske analyser

For å undersøke hvordan kompensasjonsordningene har blitt benyttet, og hvor lang saksbehandlingstiden har vært, mottok vi datauttrekk fra saksbehandlingssystemene til Skatteetaten, Norsk kulturråd (Kulturrådet), Innovasjon Norge, Lotteri- og stiftelsestilsynet og Medietilsynet. Disse datauttrekkene inneholdt informasjon om blant annet søkeren, dato for registrert søknad, om søknaden var behandlet manuelt eller maskinelt, resultatet av vedtaket, tildelt beløp og dato for når vedtaket ble fattet. Vi mottok uttrekkene i november 2020, og oppdaterte uttrekk for Skatteetaten, Innovasjon Norge og Kulturrådet i henholdsvis januar, februar og mars 2021.

Vi mottok data for alle søknadene til hver ordning i perioden mars til september 2020. Denne statistikken bestod av 100 595 søknader fra Skatteetaten, 2 196 fra Kulturrådet, 9 057 fra Lotteri- og stiftelsestilsynet, 86 fra Innovasjon Norge og 169 fra Medietilsynet. Vi brukte statistikken blant annet til å analysere hvor mange søknader som var godkjent eller avslått og hvor mye penger som ble tildelt og utbetalt. Analysene ble gjort både av den enkelte søknad, det totale antall søknader og innenfor ulike kategoriseringer. Vi brukte også statistikken til å beregne saksbehandlingstid. For å få oppdaterte tall på tildelinger for de enkelte vedtakene brukte vi også statistikk fra nettsidene til kompensasjonsordningen for næringslivet⁹, Kulturrådet og Lotteri- og stiftelsestilsynets hjemmesider.

Vi koblet datauttrekkene mot Brønnøysundsregistrene for å få informasjon om næringskoder. Brønnøysundregistrene ble også brukt for å få informasjon om antallet virksomheter som var registrert i frivillighetsregisteret, og antallet bedrifter innenfor ulike næringskoder.

4.1.1 Analyser over hvordan kompensasjonsordningen ble benyttet

Vi analyserte godkjente og avslåtte søknader i kompensasjonsordningene. Analysene var basert på ulike næringsinndelinger for å undersøke hvilken måned flest virksomheter fikk støtte, hvor mange måneder de fikk støtte, tildelt beløp for ulike virksomheter, hvilke næringsgrupper som søkte og hvor mye de ulike næringsgruppene fikk tildelt. Næringskodene ble hentet fra Brønnøysundregistrene og delt inn i 23 næringsgrupper etter NACE-koder.

⁸ Finansdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Kulturdepartementet.

⁹ Kompensasjonsordningen.no

Vi analyserte hvor mange søkere som fikk støtte fra flere ordninger ved å sammenligne organisasjonsnummer på tvers av de mottatte datauttrekkene. Vi brukte også statistikk fra Statistisk sentralbyrå (SSB) for å analysere hvor mange selskaper innenfor ulike virksomhetsstørrelser som søkte på kompensasjonsordningen for næringslivet.

4.1.2 Analyser av saksbehandlingstid

Vi analyserte saksbehandlingstiden for de ulike kompensasjonsordningene. Skatteetatens saksbehandlingstid ble beregnet fra en søknad var registrert til et vedtak var fattet. Disse vedtakene ble overført til Statens innkrevingsentral, som utbetalte beløpet innen to til tre dager.

For Lotteri- og stiftelsestilsynet og Innovasjon Norge ble saksbehandlingstiden beregnet fra en søknad var registrert til beløpet var utbetalt. Hos Lotteri- og stiftelsestilsynet var vedtaksdatoen og utbetalingsdatoen den samme. Hos Innovasjon Norge var vedtaksdatoen og utbetalingsdatoen ulik, fordi vedtaket måtte godkjennes av virksomheten. Vi analyserte derfor både tiden fra en søknad var registrert til vedtaksdatoen og tiden fra vedtaksdatoen til utbetalingsdatoen. Vi analyserte også hvor mange saker som ble behandlet manuelt og automatisk hos Lotteri- og stiftelsestilsynet.

Kulturrådets saksbehandlingstid ble beregnet på forskjellige måter for de to krisepakkene som ble analysert. For krisepakke 1 hadde vi ingen opplysninger om saksbehandlingstid overhodet, men vi innhentet data på utbetalingstidspunktet ved hjelp av regnskapsdata fra virksomheten, som ble bearbeidet i dataanalyseprogrammet IDEA. Saksbehandlingstiden på krisepakke 2 ble beregnet fra søknadsfristen til vedtaket var fattet, ettersom vi ikke mottok opplysninger om utbetalingstidspunkt. For å gjøre tallene sammenlignbare brukte vi saksbehandlingstiden fra søknadsfrist.

4.2 Dokumentanalyser

Vi gjennomgikk og analyserte en rekke dokumenter i arbeidet med undersøkelsen. De viktigste dokumenttypene vi gjennomgikk er:

- Proposisjoner til Stortinget
- Innstillinger fra komiteene på Stortinget
- Styringsdokumenter (tildelingsbrev fra departementene til virksomhetene og referater fra styringsdialogene)
- Forskningsrapporter om koronasituasjonen og de økonomiske tiltakene
- Interne rutiner hos tilskudsforvaltere
- Pressemeldinger om ordningene fra departementene og tilskudsforvalterne
- Nyhetssaker og presseoppslag om ordningene

4.3 Intervjuer

Vi intervjuet Finansdepartementet, Kulturdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet, samt Skatteetaten, Kulturrådet, Innovasjon Norge, Medietilsynet og Lotteri- og stiftelsestilsynet. Hensikten med intervjuene var å belyse hvordan utformingen av ordningene ble gjort, hvordan innføringen av ordningen ble organisert hos forvaltningen, saksbehandlingen, hvordan ordningene ble tilrettelagt for målgruppen og eventuelle utfordringer. I tillegg til møtene med departementene og forvaltningen, intervjuet vi tre bransjeorganisasjoner (NHO, Virke og Norges idrettsforbund) og hadde innledende samtaler med noen kunnskapsmiljøer¹⁰ som har publisert rapporter om de aktuelle tiltakene.

De intervjuede fikk utsagnene vi har brukt i rapporten til sitatsjekk, før vi ferdigstilte rapporten. Opplysninger og meninger fra disse virksomhetene i kapittel 6, 7, 8 og 9 er hentet fra følgende intervjuer, hvis ikke annet er angitt:

¹⁰ Steinar Holden ved Universitetet i Oslo og Leo A. Grünfeld fra Menon Economics.

Intervju med	Dato	Deltagere
Finansdepartementet	8. desember 2020	Gruppeintervju med blant annet ekspedisjonssjef og avdelingsdirektører
Nærings- og fiskeridepartementet	3. desember 2020	Gruppeintervju med blant annet ekspedisjonssjefer og avdelingsdirektører
Kulturdepartementet	14. desember 2020	Gruppeintervju med blant annet avdelingsdirektørene med ansvar for de aktuelle ordningene
Skatteetaten	15. desember 2020	Avdelingsdirektør informasjonsavdelingen og fungerende divisjonsdirektør innsatsdivisjonen
Innovasjon Norge	2. desember 2020	Avdelingsleder, finansieringsrådgiver og spesialrådgiver
Norsk kulturråd	8. desember 2020 9. februar 2021	Seksjonsleder for Forvaltningsseksjonen Kulturrådets direktør
Lotteri- og stiftelsestilsynet	11. desember 2020	Fagansvarlig for kompensasjonsordningen og økonomisjefen
Medietilsynet	11. desember 2020	Direktør for felles tjenester og direktør for juridisk og regulatorisk avdeling
NHO Service og Handel	6. november 2020	Administrerende direktør og direktør for kommunikasjon og politikk
NHO Reiseliv	3. november 2020	Administrerende direktør
NHO	26. november 2020	Seniorrådgiver i NHO's sentrale korona-team
Norges Idrettsforbund	4. november 2020	Leder for virksomhetsområdet organisasjon og politisk rådgiver for virksomhetsområdet organisasjon
Virke Kultur og Opplevelser	12. november 2020	Leder for Virke Kultur og Opplevelse og sjefanalytiker

4.4 Skriftlige spørsmål til bransjeorganisasjonene

I januar 2021 sendte vi ut brev med likelydende spørsmål til bransjeorganisasjoner i de ulike sektorene. Formålet var å få informasjon om hvordan målgruppene for kompensasjonsordningene opplevde søknadsprosessen, informasjonen om ordningen og hvor forståelig regelverket var. I tillegg spurte vi hvor avgjørende de ulike økonomiske tiltakene som ble iverksatt i perioden mars–september var for virksomhetenes likviditet.

Vi sendte ut spørsmålene til 21 bransjeorganisasjoner og fikk svar fra 18 av dem. Organisasjonene som svarte fordelte seg på de ulike ordningene på følgende måte:

- Kompensasjonsordning for næringslivet (NHO Handel og NFVB (Norske frisør- og velværebedrifter), NHO Reiseliv, Norsk Reiseliv og Virke)
- Kulturordningen (Creo, BFSP, Norske konsertarrangører, Norsk Artistforbund og Norges Museumsforbund)
- Frivillighets- og idrettsordningen (Norges Fotballforbund, Norges Håndballforbund, Frivillighet Norge og Norges Musikkorps Forbund)
- Medieordningen (Norsk Fagpresse og Landslaget for lokalaviser)

Én organisasjon svarte at deres medlemmer i hovedsak ikke var berørt av ordningene (Norsk teater- og orkesterforening).

5 Revisjonskriterier

5.1 Overordnede mål for de økonomiske tiltakene i møte med covid-19

I Innst. 232 L (2019–2020) viser finanskomiteen til at utbruddet av covid-19 og de omfattende tiltakene for å hindre spredning av viruset har ført til et betydelig omsetningsfall for en rekke bedrifter. Mange bedrifter har hatt tilnærmet null i omsetning som følge av at de er blitt pålagt å holde stengt for å redusere faren for smitte. Flere foretak har også opplevd et betydelig omsetningsfall som følge av at kunder eller leverandører har blitt rammet av tiltakene, eller indirekte som følge av andre tiltak som er satt inn for å forhindre smittespredning. Finanskomiteen mener det er nødvendig å støtte disse bedriftene gjennom den økonomiske krisen.¹¹

I Innst. 216 S (2019–2020) viser finanskomiteen til at den har vært opptatt av å bidra til at flest mulig levedyktige bedrifter kan klare seg gjennom krisen. Komiteen legger vekt på at de økonomiske virkemidlene som settes inn i alle fasene, bør være målrettede, kunne iverksettes raskt og ha virkning raskt.¹² Vi legger derfor til grunn at tilskuddsforvalterne måtte etablere systemer for å saksbehandle søknadene slik at pengene kunne utbetales raskt. Videre forutsetter vi at søknadsprosedyrene for ordningene måtte være enkle for både søkerne og tilskuddsforvaltere.

I Innst. 360 S (2019–2020) viser flertallet¹³ i finanskomiteen til at målet med tiltak som er rettet mot bedrifter og næringsliv, er at ellers sunne og levedyktige bedrifter ikke skal bukke under som følge av virusbekjempelsen.¹⁴

5.2 Overordnede krav til forvaltning av tilskudd

I *bestemmelser om økonomistyring i staten* (heretter kalt økonomibestemmelsene) går det fram at det ved utforming og forvaltning av tilskuddsordninger er departementet og tilskuddsforvalteren som er ansvarlig for at midlene tildeles i samsvar med regelverket om offentlig støtte, som følger av EØS-avtalen artikkel 61 nr. 1.¹⁵

Ifølge EØS-avtalens artikkel 61 nr. 1 skal det ikke gis støtte av EFs medlemsstater eller EFTA-statene som kan vri eller true med å vri konkurransen.¹⁶ 12. mars 2020 konkluderte EU-kommisjonen med at covid-19-utbruddet anses som «eksepsjonell hendelse», som åpner opp for at staten kan gi støtte i henhold til artikkel 61 nr. 2) bokstav b, og 61 nr. 3 bokstav b fordi covid-19 har gitt «en alvorlig forstyrrelse av økonomien».¹⁷

Under artikkel 61 nr. 2 bokstav b er det kun kostnader/tap forbundet med covid-19 utbruddet som kan dekkes. Foretakene må heller ikke overkompenseres. Dersom en virksomhet mottar slik støtte fra en støtteordning, må støtten kumuleres slik at foretaket ikke får mer støtte enn det som skal dekkes i forbindelse med utbruddet.¹⁸

Støtten som gis etter unntaket 61 nr. 2 bokstav b må være ikke-diskriminerende. Støtten må gis gjennom en støtteordning som likebehandler berørte selskaper i samme sektor. En slik støtteordning må notifiseres til EFTAs overvåkingsorgan ESA (forhåndsgodkjennes av ESA).¹⁹

I henhold til økonomibestemmelsene skal behandlingen av søknader om tilskudd følge reglene i *lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven), fastsatt tilskuddsregelverk og annet relevant regelverk. En søknad om tilskudd behandles normalt som en sak om enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven kapittel IV til VI.²⁰ Forvaltningsloven gjelder imidlertid ikke for behandling av saker i

¹¹ Innst. 232 L (2019–2020), s. 2.

¹² Innst. 216 S (2019–2020), s. 15.

¹³ Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti.

¹⁴ Innst. 360 S (2019–2020) s. 5, jf. Prop. 127 S (2019–2020).

¹⁵ Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.1.

¹⁶ *Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven)*, artikkel 61 nr. 1.

¹⁷ Notification under Article 107(2)(b) TFEU, <https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/Notification_template_107_2_b_PUBLICATION.pdf>.

¹⁸ Regjeringen.no <<https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransepolitikk/regler-om-offentlig-stotte-listeside/kan-det-gis-offentlig-stotte-i-forbindelse-med-corona-utbruddet/id2695306/>> [hentdato 13. november 2020].

¹⁹ Regjeringen.no <<https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransepolitikk/regler-om-offentlig-stotte-listeside/kan-det-gis-offentlig-stotte-i-forbindelse-med-corona-utbruddet/id2695306/>> [hentdato 13. november 2020].

²⁰ Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.3.2.

kompensasjonsordningen for foretak med stort omsetningsfall og kompensasjonsordningen for utgifter til lovpålagt vedlikehold i sesongbedrifter²¹, men både Innovasjon Norge og Skatteetaten følger normale prinsipper for forvaltning og saksbehandling.²²

Ifølge forvaltningsloven § 11 a skal forvaltningsorganet forberede og avgjøre saker uten ugrunnet opphold. Dersom det forventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal forvaltningsorganet gi et foreløpig svar så raskt som mulig.

5.2.1 Generelle krav til tilskuddsforvalters kontroll med tilskudd

Det går fram av forvaltningsloven § 17 første ledd at forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før et vedtak fattes. *Reglement for økonomistyring i staten* (heretter kalt økonomireglementet) krever at alle virksomheter etablerer systemer og rutiner som har innebygd internkontroll, for å sikre at misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes. Videre skal tilskuddsforvaltere kontrollere at tilskuddsmottakere oppfyller de vilkårene som er stilt for tilskuddet.²³

For å sikre korrekt saksbehandling, krever økonomibestemmelsene at tilskuddsforvaltere skal ha etablert systemer, rutiner og tiltak som blant annet skal forebygge, avdekke og korrigere feil og mangler. Tiltakene skal blant annet bidra til å sikre korrekt søknadsbehandling, utbetaling av tilskudd til rett mottaker til rett tid og behandling av dokumentasjon fra tilskuddsmottakeren.²⁴

Økonomibestemmelsene krever at tilskuddsforvalteren kontrollerer informasjonen mottakeren sender inn som har betydning for søknadsbehandlingen. Tilskuddsforvalteren skal dokumentere gjennomførte kontrolltiltak på en tilfredsstillende måte. Videre skal tilskuddsforvalteren kartlegge risikoen for at det oppstår feil på grunn av problemer med fortolkning av tilskuddsvilkårene, og risikoen for uregelmessigheter. Ut fra en vurdering av det samlede risikonivået og hva som er de vesentligste risikomomentene, skal tilskuddsforvalteren fastsette hvilke kontrollpunkter som er mest aktuelle, og hvem som skal foreta kontrollen.²⁵

Tilskuddsforvalteren skal også etablere innkrevingsrutiner som sikrer tilbakebetaling, dersom en sluttavregning viser at tilskuddsmottakeren har fått utbetalt for mye.²⁶

Tilskuddsforvaltere i statsforvaltningen skal rapportere i tråd med kravene til årsrapport og krav som er fastsatt av departementet i tildelingsbrev eller i tilskuddsregelverket. Øvrige tilskuddsforvaltere skal rapportere i tråd med kravene som er fastsatt av departementet i en avtale eller et oppdragsbrev samt kravene som framgår av tilskuddsregelverket.²⁷

5.3 Mål og kriterier for den enkelte tilskuddsforvalter av ordningene

5.3.1 Kompensasjonsordning for virksomheter med stort omsetningsfall som følge av virusutbruddet – forvaltet av Skatteetaten

I Prop. 67 S (2019–2020) foreslo regjeringen å etablere en midlertidig kompensasjonsordning for virksomheter som var sterkt rammet av smitteverntiltakene. Følgende prinsipper ble lagt til grunn for ordningen:²⁸

- Ordningen skal være effektiv og få virkning raskt.
- Ordningen skal være målrettet.
- Ordningen skal være midlertidig.
- Ordningen skal favne bredt.
- Ordningen skal være enkel.

²¹ Lov om midlertidig tilskuddsordning for foretak med stort omsetningsfall § 6 og lov om Innovasjon Norge § 6.

²² Svar fra Nærings- og fiskeridepartementet på rapportutkast. Brev til Riksrevisjonen av 8. april 2021.

²³ Reglement for økonomistyring i staten §§ 14 og 15.

²⁴ Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.3.8.1, jf. punkt 2.4.

²⁵ Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.3.8.2.

²⁶ Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.3.5, tredje ledd.

²⁷ Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.3.7, jf. punkt 2.3.3.

²⁸ Innst. 216 S (2019–2020), s. 50, jf. Prop. 67 S (2019–2020).

- Ordningen må være i samsvar med statsstøtte-regelverket.
- Ordningen skal ha etterlevelse og kontroll.

Finanskomiteens flertall støttet etableringen av ordningen og sluttet seg til prinsippene.²⁹ I Innst. 216 S (2019–2020) understreker komiteen betydningen av at regjeringen kommer til enighet med partene i arbeidslivet om rammene for ordningen. Den viser til at ordningen må utformes i nært samarbeid med partene, slik at både næringsliv og arbeidstakere får større sikkerhet i sin hverdag.³⁰

Kompensasjonsordningen ble notifisert til ESA og godkjent i henhold til EØS-avtalens artikkel 61 nr. 2 bokstav b. Ordningen må innfri kravene og forpliktelsene som følger av ESAs godkjenningsvedtak av 17. april 2020.³¹

I Innst. 232 L (2019–2020) viser finanskomiteen til at formålet med kompensasjonsordningen er at bedrifter holder seg flytende og ikke går konkurs, slik at arbeidsplasser trygges og økonomien raskere henter seg inn igjen. Flertallet³² i komiteen vil med ordningen sørge for at lønnsomme og levedyktige bedrifter kommer seg gjennom krisen, og at tiltak for å hindre spredning av en pandemi ikke skal føre til unødvendige konkurser. Finanskomiteen mener det er nødvendig at staten midlertidig kompenserer for deler av de faste utgiftene til bedrifter som har opplevd et betydelig omsetningsfall som følge av virusutbruddet. Komiteen understreker at disse har et spesielt behov for å få kompensert sine faste kostnader for å forhindre konkurser.³³

Komiteen påpeker videre at den akutte økonomiske situasjonen som har oppstått, fordrer en rask og effektiv utbetaling til berørte virksomheter, noe som har gjort det krevende å finne en innretning som slår helt rettferdig ut for alle bransjer og på tvers av ulike virksomheter.³⁴ Komiteen legger til grunn at regjeringen vil gjøre nødvendige justeringer i ordningen når utbetalingene er i gang og ordningen har begynt å virke. Komiteen har imidlertid forståelse for at den tekniske løsningen vil legge begrensninger på omfanget av endringer det vil være mulig å gjøre underveis.

Komiteen uttaler også at det er viktig at ordningen ikke bidrar til å holde aktiviteten nede, og at den fortløpende kan justeres slik at insentivene til å gjenoppstarte aktiviteten er til stede.³⁵ Videre understreker komiteen at regjeringen systematisk må forsøke å redusere eller fjerne insentiver som gjør at aktiviteten blir lavere enn nødvendig, og i størst mulig grad unngå permitteringer.³⁶

Komiteens flertall³⁷ uttaler at ordningen må ha kontrollmekanismer som avdekker misbruk og sanksjoner mot de tilfellene som oppdages.³⁸ De framhever videre at det er viktig at man så langt som mulig sikrer seg mot misbruk av ordningen, samtidig som systemet må være såpass effektivt at man sikrer raske utbetalinger. Komiteen er opptatt av at systemene og kontrollmekanismene innrettes slik at opplysningene som virksomhetene oppgir, er riktige, og at uriktige opplysninger fanges opp tidlig.³⁹

I henhold til *forskrift til utfylling og gjennomføring av lov om midlertidig tilskuddsordning for foretak med stort omsetningsfall* § 5-1, skal utbetaling av tilskudd skje snarest og senest tre uker etter at det er fattet vedtak om utbetaling av tilskudd.

²⁹ Innst. 232 L (2019–2020), s. 2, jf. Innst. 216 S (2019–2020) og Prop. 67 S (2019–2020).

³⁰ Innst. 216 S (2019–2020), s. 11.

³¹ ESA, *COVID-19 Grant scheme for undertakings suffering a substantial loss of turnover*. Brev av 17. april 2020.

³² Alle unntatt medlemmet fra Rødt.

³³ Innst. 232 L (2019–2020), s. 3, jf. Prop. 70 LS (2019–2020).

³⁴ Innst. 232 L (2019–2020), s. 4, jf. Prop. 70 LS (2019–2020).

³⁵ Innst. 232 L (2019–2020), s. 3, jf. Prop. 70 LS (2019–2020).

³⁶ Innst. 232 L (2019–2020), s. 6, jf. Prop. 70 LS (2019–2020).

³⁷ Alle unntatt medlemmet fra Rødt.

³⁸ Innst. 232 L (2019–2020), s. 3, jf. Prop. 70 LS (2019–2020).

³⁹ Innst. 232 L (2019–2020), s. 7 og 8, jf. Prop. 70 LS (2019–2020).

5.3.2 Kompensasjonsordning for utgifter til lovpålagt vedlikehold i sesongbedrifter forvaltet av Innovasjon Norge

Det framgår av Prop. 127 S (2019–2020) at formålet med ordningen er å bidra til at nødvendig vedlikehold ved fornøyelsesinnretninger og alpinanlegg blir ivaretatt, til tross for omsetningssvikt. Ordningen har samme virkeområde og vilkår som den generelle tilskuddsordningen for foretak med stort omsetningsfall.⁴⁰

I oppdragsbrevet til Innovasjon Norge for 2020 framkommer det at bevilgninger som er stilt til rådighet og ordninger som forvaltes på vegne av staten, skal disponeres i samsvar med statens økonomiregelverk og i tråd med statsstøtteregelverket. Innovasjon Norges saksbehandling skal ivareta både kundenes behov for raske tilbakemeldinger og kravet om forsvarlig saksbehandling. Unødvendig kompliserte søknadsprosesser og rapporteringskrav skal unngås.⁴¹

5.3.3 Kompensasjonsordning for frivillighets- og idrettssektoren forvaltet av Lotteri- og stiftelsestilsynet

I forskriften til ordningen framgår det at formålet er å kompensere frivillige organisasjoner som har et betydelig inntektsbortfall fra arrangementer eller annen spesifisert aktivitet som følge av pålegg eller råd gitt av statlige myndigheter i forbindelse med covid-19-utbruddet.⁴²

Forskriftens kapittel 1 og 2 stiller en rekke krav til organisasjoner som vil søke på ordningen. I henhold til forskriftens § 4-2 kan Lotteri- og stiftelsestilsynet sammenstille nødvendige opplysninger og treffe vedtak som utelukkende er basert på automatisert behandling av opplysninger. Søkeren plikter å oppgi korrekte opplysninger. Søknader med åpenbare feil vil bli avvist og organisasjonen må eventuelt søke på nytt. Videre stiller forskriften krav til å gjennomføre en etterkontroll av organisasjoner som får en kompensasjon på 9 millioner kroner eller mer. Det skal også gjennomføres etterkontroll av øvrige organisasjoner som mottar kompensasjon etter forskriften, basert på en risiko- og vesentlighetsvurdering.

I § 5-2 framgår det at dersom en søker gir ufullstendige eller feilaktige opplysninger i søknaden, og dette medfører at det utbetales uberettiget eller for høy kompensasjon, kan beløpet helt eller delvis kreves tilbakebetalt.

5.3.4 Kompensasjonsordning for arrangører og underleverandører i kultursektoren forvaltet av Kulturrådet

I forskriften til ordningen framgår det at formålet er å kompensere for tap og merutgifter i forbindelse med utsettelse, hel eller delvis avlysning eller stenging av arrangementer i kultursektoren som følge av pålegg gitt av statlige myndigheter i forbindelse med covid-19-utbruddet.⁴³

Forskriftens § 2 stiller en rekke krav til arrangører som vil søke på ordningen. Av forskriftens § 11 framgår det at Kulturrådet skal føre kontroll med at vilkårene for å motta kompensasjon fra denne ordningen er oppfylt. Kulturrådet skal gjennomføre en etterkontroll av søkere som får kompensasjon på 9 millioner kroner eller mer, og av øvrige søkere som mottar kompensasjon etter forskriften, basert på en risiko- og vesentlighetsvurdering.

I § 12 framgår det at dersom en søker gir ufullstendige eller feilaktige opplysninger i søknaden om kompensasjon, og dette medfører at det utbetales uberettiget eller for høy kompensasjon, kan beløpet helt eller delvis kreves tilbakebetalt.

5.3.5 Kompensasjonsordning for redaktørstyrte medier forvaltet av Medietilsynet

I forskriften til ordningen framgår det at formålet er å bidra til at medier som har hatt omsetningsfall som følge av covid-19-utbruddet, i størst mulig grad kan opprettholde sin redaksjonelle virksomhet.⁴⁴

⁴⁰ Prop. 127 S (2019–2020), s. 82.

⁴¹ Nærings- og fiskeridepartementet. *Statsbudsjettet 2020 – oppdragsbrev til Innovasjon Norge*. Innovasjon Norge, 20. desember 2019.

⁴² Forskrift om midlertidig kompensasjonsordning for frivillighets- og idrettssektoren som følge av covid-19-utbruddet § 1-1.

⁴³ Forskrift om midlertidig kompensasjonsordning i forbindelse med avlysning, stenging eller utsettelse av kulturarrangementer som følge av covid-19-utbruddet § 1.

⁴⁴ Forskrift om midlertidig kompensasjonsordning for redaktørstyrte medier med fall i omsetning som følge av covid-19-utbruddet § 1.

I henhold til forskriftens § 15 skal Medietilsynet føre kontroll med at vilkårene for å motta tilskudd er oppfylt. Tilsynet skal gjennomføre en etterkontroll av foretak som mottar kompensasjon etter forskriften, basert på en risiko- og vesentlighetsvurdering. § 16 fastslår at utbetaling skal skje snarest og senest tre uker etter at det er fattet vedtak om utbetaling av kompensasjon. Dersom kompensasjon har blitt utbetalt i strid med forskriftens bestemmelser, skal det uriktige utbetalte beløpet tilbakebetales, jf. § 17.

5.4 Krav til myndighetenes utforming, styring og oppfølging av tilskuddordninger

Utforming av tilskuddsordninger

Ifølge økonomireglementet skal departementene beskrive mål, kriterier for måloppnåelse og tildelingskriterier samt fastsette bestemmelser om oppfølging og kontroll for hver enkelt tilskuddsordning. Disse hovedelementene skal inngå i tildelingsbrev, oppdragsbrev til tilskuddsforvaltere utenom statsforvaltningen eller i særskilt regelverk.⁴⁵ Økonomibestemmelsene utdyper innholdet i disse hovedelementene, og viser til at utformingen skal skje etter en konkret vurdering for den enkelte ordning.⁴⁶

Det framgår av økonomibestemmelsene at departementet skal fastsette et regelverk for tilskuddsordningen som regulerer hovedelementene. De delene av regelverket som retter seg mot private, og som derfor er forskrift etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav c, må forberedes og fastsettes etter bestemmelsene om forskrifter i forvaltningsloven kapittel VII. Dersom departementet finner det hensiktsmessig, kan det fastsette hele regelverket som forskrift.⁴⁷

Departementets styring og oppfølging

Det ansvarlige departementet har ifølge økonomibestemmelsene et overordnet ansvar for at virksomheten gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger, og at styringsdialogen mellom departementet og virksomheten fungerer på en hensiktsmessig måte.⁴⁸

Ifølge økonomireglementet § 15 første ledd skal overordnede virksomheter ivareta kontroll med at underliggende virksomheter utfører sine oppgaver på forsvarlig måte og i henhold til § 14 om internkontroll. I økonomibestemmelsene framgår det at departementet skal sikre at alle virksomheter har tilfredsstillende internkontroll slik at fastsatte mål og resultatkrav følges opp, ressursbruken er effektiv og virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler.⁴⁹

Departementet skal påse at forvaltningen av tilskuddsordninger er organisert på en effektiv og hensiktsmessig måte. Videre skal departementet føre kontroll med at virksomheten forvalter tilskudd på en forsvarlig måte.⁵⁰

⁴⁵ Reglement for økonomistyring i staten § 8 første ledd.

⁴⁶ Bestemmelser for økonomistyring i staten punkt 6.2.1.

⁴⁷ Bestemmelser for økonomistyring i staten punkt 6.2.3.

⁴⁸ Bestemmelser for økonomistyring i staten punkt 1.3.

⁴⁹ Bestemmelser for økonomistyring i staten punkt 1.6.2 andre ledd.

⁵⁰ Bestemmelser for økonomistyring i staten punkt 6.2.4 og 6.2.4.1.

6 Utforming av de søknadsbaserte kompensasjonsordningene

Kapittelet beskriver forslag og vedtak om ordningene, arbeidet med utformingen og innretningen av ordningene og endringer som ble gjort underveis.

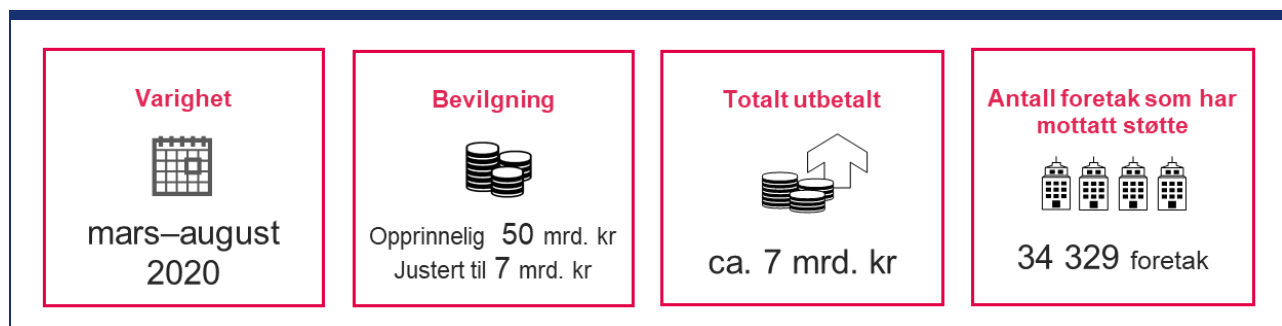
6.1 Kompensasjonsordninger for virksomheter med stort omsetningsfall

6.1.1 Kompensasjonsordningen for næringslivet

I midten av mars 2020 var situasjonen svært alvorlig for mange bedrifter. Finanskomiteen mente det var behov for kraftfulle og målrettede tiltak med rask effekt for å sikre næringsdrivendes likviditet.⁵¹ Som følge av denne alvorlige situasjonen, varslet regjeringen 27. mars 2020 om kompensasjonsordningen for næringslivet.⁵² Forslaget til ordningen ble vedtatt av Stortinget 7. april 2020.⁵³

Kompensasjonsordningen for næringslivet ble iverksatt 17. april 2020.⁵⁴ Gjennom å gi støtte til bedriftenes faste, uunngåelige kostnader skulle arbeidsplasser trygges, oppsigelser unngås og bedriftene raskere komme seg opp etter krisen. Ordningen gjaldt opprinnelig for mars, april og mai 2020, men ble forlenget til å gjelde til og med august 2020.

Figur 2 Nøkkeltall for kompensasjonsordningen for næringslivet



I april 2020 bevilget Stortinget 50 milliarder kroner til ordningen.⁵⁵ I juni ble bevilgningen redusert til 30 milliarder kroner,⁵⁶ og i oktober ble bevilgningen nedjustert ytterligere til 7 milliarder kroner.⁵⁷

Faktaboks 1 Vilkår for å søke på kompensasjonsordningen for næringslivet

Sentrale vilkår foretaket måtte oppfylle:

- være skattepliktig til Norge
- være registrert i foretaksregisteret eller i enhetsregisteret
- ha ansatte
- ikke være under konkursbehandling eller avvikling
- ha tilstrekkelig høyt omsetningsfall som følge av virusutbruddet (minst 20 prosent omsetningsfall i mars 2020, og minst 30 prosent omsetningsfall fra april til august 2020)
- ha faste, uunngåelige kostnader
- ikke drive innenfor næringer som er utenfor kompensasjonsordningen

Kilde: Forskrift til utfylling og gjennomføring av lov om midlertidig tilskuddsordning for foretak med stort omsetningsfall

⁵¹ Innst. 197 S (2019–2020) av 19. mars 2020.

⁵² Prop. 67 S (2019–2020).

⁵³ Innst. 233 S (2019–2020), jf. Prop. 73 S (2019–2020).

⁵⁴ Prop. 127 S (2019–2020), s. 38.

⁵⁵ Innst. 233 S (2019–2020), jf. Prop. 73 S (2019–2020).

⁵⁶ Innst. 360 S (2019–2020), jf. Prop. 127 S (2019–2020).

⁵⁷ Innst. 19 S (2020–2021), jf. Prop. 142 S (2019–2020).

Foretak med stort omsetningsfall kunne søke om støtte for hver måned. Kompensasjon for mars, april og mai hadde søknadsfrist 31. juli, mens støtte for juni, juli og august hadde søknadsfrist 31. oktober. Utbetaling av kompensasjon ble gjennomført månedlig og etterskuddsvis. Finansdepartementet hadde det overordnede ansvaret for ordningen. Skatteetaten ble valgt som tilskuddsforvalter fordi de hadde erfaring med å utvikle teknologiske løsninger, og fordi departementet hadde tillit til at de hurtig kunne få iverksatt en ordning.⁵⁸

Tett samarbeid med mange aktører i utformingen av ordningen

I utformingen av kompensasjonsordningen for næringslivet var det tett kontakt mellom forvaltningen, Finans Norge, NHO, Virke, LO og SMB Norge. Finansdepartementet understreker at denne dialogen var viktig for å forstå behovene og for å forankre ordningen. Departementet hadde også kontakt med andre departementer, spesielt Nærings- og fiskeridepartementet som spilte en sentral rolle i å avklare EØS-problematikk og det å få ordningen godkjent hos ESA.

Finansdepartementet opplyser at idéen om å kompensere for faste, uunngåelige kostnader var trukket fram som en mulig løsning av flere ulike aktører, både fra forskningsmiljøene internasjonalt og fra næringslivet. Ordningen kompenserer for inntektsbortfall, men kompensasjonen blir utmålt etter størrelsen på de faste uunngåelige kostnadene til bedriftene. Å kunne gi kompensasjon for inntektsbortfall er hjemlet i EØS-regelverket. Hensikten var å gi bedriftene støtte til kostnader de ikke fikk dekket på andre måter, med sikte på at de kunne holde seg flytende gjennom krisen.

Utgangspunktet for hvilke kostnader som skulle dekkes gjennom ordningen, var at kostnadene skulle være relevante og objektive og at de i minst mulig grad skulle kunne påvirkes. Kompensasjonen ble knyttet til kostnader som kunne dokumenteres med faktura, og det ble vektlagt at kostnadene ikke skulle være vanskelige å definere. Finansdepartementet fikk innspill fra bransjeorganisasjoner og partene i arbeidslivet til hvilke faste kostnader som det burde kompenseres for.⁵⁹

Faktaboks 2 Beregning av kompensasjonen

Størrelsen på kompensasjonen ble beregnet ut fra foretakets omsetningsfall i prosent og faste, uunngåelige kostnader. Kompensasjonen ble videre justert med en faktor avhengig av om foretaket ble pålagt å stenge.

$$\text{Tilskudd} = \text{Omsetningsfall i \%} \times \text{faste, uunngåelig kostnader} \times \text{justeringsfaktor}$$

Forskriften definerte hva som ble regnet som faste, uunngåelige kostnader. Noen eksempler er leie av lokaler, lys og varme, leie av transportmidler og maskiner og utgifter til regnskap og forsikringspremie.

Omsetningsfallet i prosent ble beregnet avhengig av når foretaket ble etablert:

- Foretak etablert mindre enn ett år tidligere enn den kalendermåneden det ble søkt tilskudd for: den prosentvise forskjellen mellom gjennomsnittlig månedlig omsetning i kalendermånedene januar og februar 2020, og faktisk omsetning for tilskuddsmåneden.
- Foretak etablert mer enn ett år tidligere enn den kalendermåneden det ble søkt tilskudd for: den prosentvise forskjellen mellom beregnet normalomsetning og faktisk omsetning i tilskuddsmåneden, der beregnet normalomsetningen ble utmålt etter omsetning i samme måned i 2019 ganget med en vekstfaktor⁶⁰.

Kilde: Forskrift 17. april 2020 til utfylling og gjennomføring av lov om midlertidig tilskuddsordning for foretak med stort omsetningsfall

Endringer i ordningen

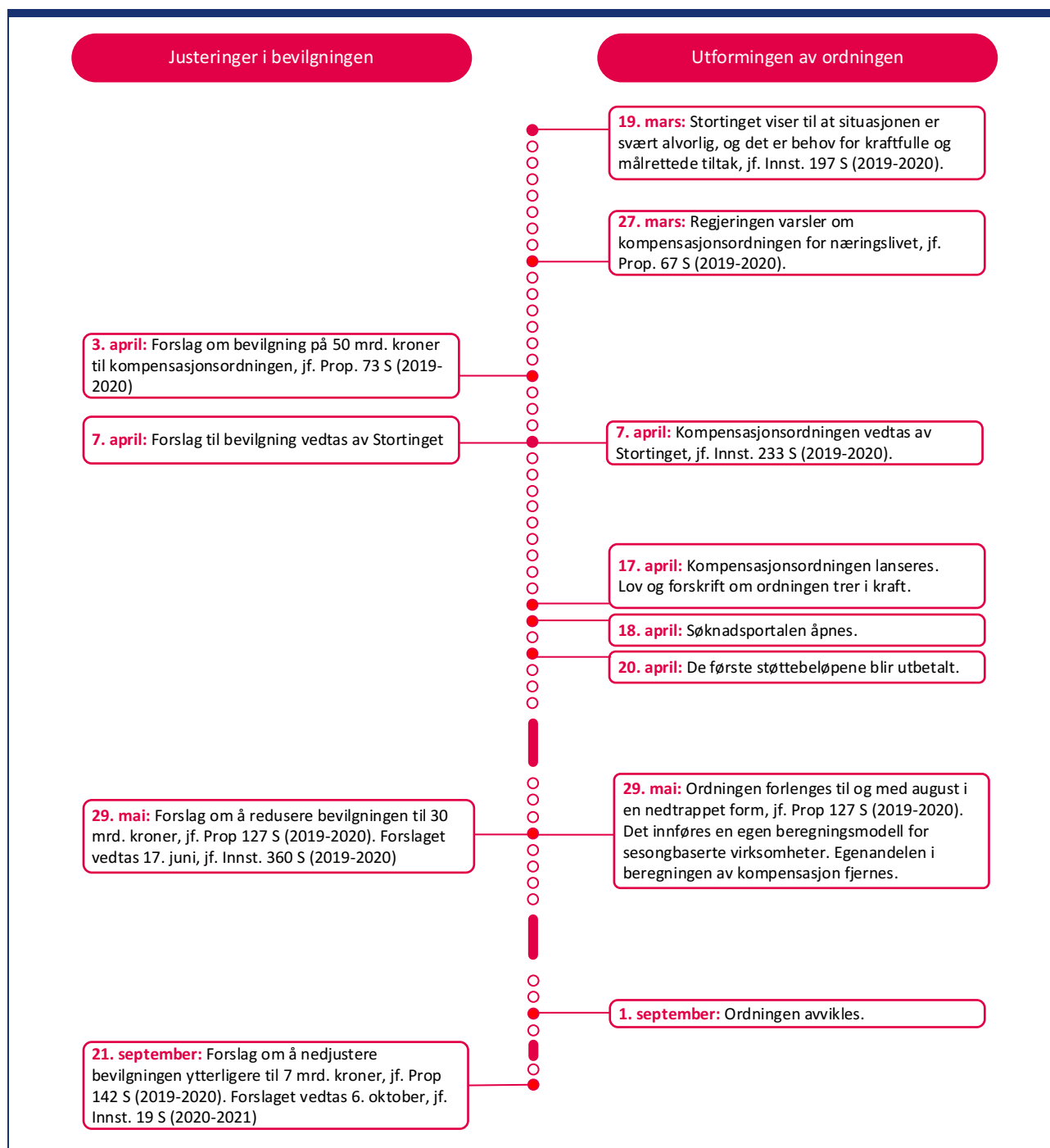
Reglene for beregning av tilskudd ble justert flere ganger i perioden mars til august 2020. For mars, april og mai 2020 var beregningsreglene for foretak som var pålagt å stenge, annerledes enn beregningsreglene for foretak som myndighetene ikke hadde pålagt å stenge. Sistnevnte fikk dekket en lavere andel av de faste kostnadene og måtte også trekke fra en egenandel i beregningen av kompensasjon. Denne egenandelen ble redusert i april og fjernet i mai.

⁵⁸ Intervju med Finansdepartementet 8. desember 2020.

⁵⁹ Intervju med Finansdepartementet 8. desember 2020.

⁶⁰ Vekstfaktoren indikerer foretakets prosentvise endring i omsetning sammenlignet med året før. For eksempel er vekstfaktoren for tilskuddsmåneden mars lik foretakets prosentvise endring i omsetning fra januar–februar 2019 til januar–februar 2020.

Figur 3 Tidslinje for kompensasjonsordningen for næringslivet



29. mai 2020 la regjeringen fram et forslag om tiltak rettet mot sesongbedrifter.⁶¹ Sesongbedrifter har store deler av sin inntjening i løpet av en kort periode og kan ha kostnader som påløper hele året. Sesongbaserte virksomheter er derfor særlig utsatt hvis omsetningssvikten kommer i høysesongen. Det ble derfor innført en egen beregningsmodell for sesongbedrifter (sesongmodellen), hvor tilskuddet ble oppjustert med en sesongfaktor.⁶² For å kunne benytte sesongmodellen var det en rekke vilkår som måtte være oppfylt. For eksempel måtte minst 50 prosent av foretakets omsetning komme fra sesongbasert virksomhet, og aktiviteten måtte i hovedsak bli gjennomført utendørs.

⁶¹ Jf. Prop. 127 S (2019–2020). Den alternative beregningsmodellen for sesongbedrifter følger opp Stortingets anmodningsvedtak nr. 493 (2019–2020) fattet 27. april 2020 ifb. behandling av Prop. 70 LS (2019–2020).

⁶² Sesongfaktoren ble beregnet ut fra omsetning i samme måned i 2019 multiplisert med 12. Beløpet ble delt på omsetningen i forrige sesongår..

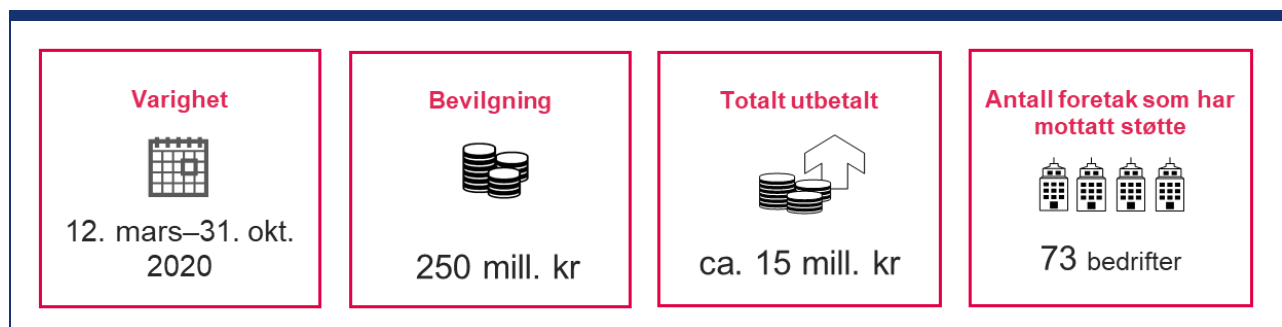
6.1.2 Kompensasjonsordning for utgifter til lovpålagt vedlikehold

Forslag og vedtak om ordningen

I tillegg til sesongmodellen, ble kompensasjonsordningen for utgifter til lovpålagt vedlikehold for sesongbedrifter (vedlikeholdsordningen) foreslått som en utvidelse av kompensasjonsordningen for næringslivet. Vedlikeholdsordningen ble opprettet for å dekke noe av skjevheten i den generelle kompensasjonsordningen for næringslivet. Den generelle ordningen dekket ikke vedlikehold, fordi det ikke regnes som faste, uunngåelige kostnader. Bedrifter med driftstillatelse i henhold til tivoli- og taubaneloven har imidlertid lovpålagt vedlikehold, som i større grad har karakter av å være uunngåelig. I den første fasen av krisen så det ut til at sesongbedrifter med høysesong i perioden mars–mai ville bli spesielt hardt rammet. Særlig så alpinanleggene ut til å bli ble truffet spesielt hardt av krisen ettersom de ikke fikk inntjening i påsken.⁶³

Regjeringen la fram et forslag om kompensasjonsordningen for utgifter til lovpålagt vedlikehold 29. mai, jf. Prop. 127 S (2019–2020). Forslaget ble vedtatt 17. juni,⁶⁴ og søknadsportalen ble åpnet i juli.⁶⁵

Figur 4 Nøkkeltall for vedlikeholdsordningen



For å ha rett på kompensasjon måtte foretaket ha søkt og fått innvilget støtte fra kompensasjonsordningen for næringslivet, samt ha driftstillatelse etter tivoli- eller taubaneloven.⁶⁶ Det kunne søkes kompensasjon med utgangspunkt i omsetningsfall i mars, april og mai 2020 for kostnader til lovpålagt vedlikehold påløpt i perioden 12. mars – 31. oktober 2020.

Ordningen ble notifisert til ESA som en del av kompensasjonsordningen. Nærings- og fiskeridepartementet ble valgt som ansvarlig departement fordi det var sektordepartement for reiselivet. Nærings- og fiskeridepartementet opplyser at vedlikeholdsordningen ble lagt til Innovasjon Norge fordi Skatteetaten verken hadde kapasitet til å forvalte ordningen alene eller som en del av den generelle kompensasjonsordningen for næringslivet.

Arbeid med utformingen av ordningen

Nærings- og fiskeridepartementet opplyser at de samarbeidet med Finansdepartementet i utforming av ordningen. Jernbanetilsynet, som er ansvarlig for tivoli- og taubaneloven, og Alpinanleggenes Landsforening og Revisorforeningen var også involvert i utformingen. Bransjeorganisasjoner for fornøylesesinnretninger var ikke var med i utformingen, fordi Nærings- og fiskeridepartementet på det tidspunktet ikke var kjent med de aktuelle foreningene, og fordi ordningen i hovedsak ville treffe alpinanleggene, ettersom månedene man kunne søke kompensasjon for var avgrenset til perioden mars–mai 2020.

Ordningen ble utformet slik at foretak kan få tilskudd til å dekke en andel av lovpålagte vedlikeholdskostnader. Eksempler på lovpålagte vedlikeholdskostnader er lønn til teknisk personell, innleie

⁶³ Intervju med Nærings- og fiskeridepartementet 3. desember 2020.

⁶⁴ Innst. 360 (2019–2020).

⁶⁵ Innovasjon Norge. <<https://www.innovasjonnorge.no/no/tjenester/finansiering2/krisetiltak/kompensasjonsordningen-for-lovpalagt-vedlikehold-for-foretak-med-driftstillatelse-under-lov-om-taubaner-og-lov-om-fornoyelsesinnretninger/>>

⁶⁶ Nærings- og fiskeridepartementet. *Retningslinjer for kompensasjonsordningen for lovpålagt vedlikehold for foretak med driftstillatelse under lov om taubaner og lov om fornøylesesinnretninger* av 3. juli 2020. Vedlegg til supplerende oppdragsbrev til Innovasjon Norge, 10. juli 2020.

av personell som utfører spesielle vedlikeholdsoppgaver, innkjøp av deler til teknisk anlegg og utstyr og drift av verksted og andre fasiliteter for vedlikeholdsarbeid.

6.2 Kompensasjonsordninger for arrangementer under Kulturdepartementet

De strenge smitteverntiltakene og påleggene om stengning av virksomheter og arrangementer etter virusutbruddet i mars 2020 rammet mange næringer og bransjer. Kultur-, idretts-, og frivillighetssektoren ble spesielt hardt rammet. Planlagte kulturarrangementer måtte avlyses, og både arrangører, artister og kunstnere så inntektsgrunnlaget sitt forsvinne over natten. Topp- og breddeidrettsarrangementer mistet sitt publikum, og frivillige organisasjoner og lag måtte avlyse inntektsgivende arrangementer.

Forslag og vedtak om ordninger

19. mars 2020 vedtok Stortinget å anmode regjeringen om å så raskt som mulig å komme tilbake til dem med en kompensasjonsordning for kultursektoren og en kompensasjonsordning for idrett og frivillighet.⁶⁷ Stortinget la til grunn at ordningene skulle være søknadsbaserte, og at de skulle gi kompensasjon for inntektstap i forbindelse med avlyste og utsatte arrangementer som følge av myndighetspålegg.

27. mars fulgte regjeringen opp anmodningen med å foreslå to midlertidige ordninger: én for kultursektoren (kulturordningen) og én for frivillighets- og idrettssektoren (frivillighets- og idrettsordningen). Disse ordningene skulle kompensere for netto tapte billettinntekter eller deltakeravgifter ved avlyste og utsatte arrangementer, samt for eventuelle merutgifter.⁶⁸

I denne første runden gjaldt ordningene for arrangementer som var planlagt i perioden fra og med 5. mars og til og med 30. april 2020. Norsk Kulturråd (Kulturrådet) ble satt til å forvalte kulturordningen, og Lotteri- og stiftelsestilsynet fikk ansvaret for frivillighets- og idrettsordningen.

Forslagene ble vedtatt av Stortinget 31. mars.⁶⁹ To forskrifter med detaljerte vilkår og krav for ordningene trådte i kraft 3. april.⁷⁰ Faktaboks 3 viser de viktigste vilkårene søkerne måtte tilfredsstille for å kvalifisere for kompensasjon gjennom de to arrangementsordningene.

Faktaboks 3 Vilkår for å søke på arrangementsordningene

- Arrangøren eller eieren av arrangøren måtte ha sin hovedvirksomhet i Norge og være registrert i Enhetsregisteret (kulturordningen) eller Frivillighetsregisteret (frivillighetsordningen) før 5. mars 2020
- Arrangement måtte være planlagt avholdt i Norge og åpent for allmennheten
- Arrangøren måtte ha mer enn 25 000 kroner i tapte billettinntekter, deltakeravgifter eller merutgifter i perioden.
- Arrangøren måtte ikke være under konkursbehandling.
- Arrangøren måtte ikke ha mottatt 60 prosent eller mer av sine inntekter fra offentlige tilskudd i 2019.

Kilde: Forskrifter for kulturordningen og frivillighets- og idrettsordningen av 3. april 2020.

Forlengelser og justeringer i ordningene

12. mai 2020 foreslo regjeringen å forlenge arrangementsordningene, med noen endringer, for perioden fra og med 1. mai og til og med 15. juni.⁷¹ Forlengelsene kom blant annet som følge av at regjeringen 7. april besluttet å forlenge forbudet mot kultur- og idrettsarrangementer til 15. juni.

Kulturordningen ble foreslått endret ved at søknad om kompensasjon nå kunne baseres på stipulerte tap av billettinntekter ut fra en sammenligning med tilsvarende periode eller arrangement i foregående år. I den

⁶⁷ Anmodningsvedtak nr. 407 (2019–2020) av 19. mars 2020.

⁶⁸ Prop. 67 S (2019–2020), s. 21.

⁶⁹ Innst. 216 S (2019–2020).

⁷⁰ Forskrift om midlertidig kompensasjonsordning for arrangører i frivillighets- og idrettssektoren ved avlysning, stenging eller utsettelse av arrangementer som følge av covid-19-utbruddet av 3. april 2020 og forskrift om midlertidig kompensasjonsordning for arrangører i kultursektoren ved avlysning, stenging eller utsettelse av arrangementer som følge av covid-19-utbruddet av 3. april 2020.

⁷¹ Prop. 117 S (2019–2020), s. 35–36.

første forskriften var beregning av kompensasjonen knyttet opp til arrangørens budsjetterte billettinntekter og deltakeravgifter.

I ordningen for frivillighets- og idrettssektoren foreslo regjeringen å endre innretningen til å kompensere for bortfall av flere typer inntekter og til og gjelde arrangementer uten billettinntekter og deltakeravgifter (for eksempel loppemarkeder). Det ble også foreslått å redusere kompensasjonen til 70 prosent av det godkjente søknadsbeløpet. Den nye innretningen ble foreslått å gjelde for arrangementer som var planlagt i tidsrommet 12. mars til 15. juni.

29. mai 2020 foreslo regjeringen å forlenge kompensasjonsordningene til å gjelde for arrangementer som var planlagt i perioden fra og med 16. juni til og med 31. august 2020.⁷² Endringene og utvidelsene av ordningene ble vedtatt i Stortinget 19. juni i forbindelse med behandlingen av revidert nasjonalbudsjett.⁷³ Nye forskrifter for de to ordningene trådte i kraft 16. juli 2020.⁷⁴

Inkludering av underleverandører i kulturordningen

Som følge av et anmodningsvedtak fra Stortinget om å inkludere underleverandører i kulturordningen⁷⁵, meldte regjeringen 26. juni at ordningen skulle utvides til å gjelde hele verdikjeden i kultursektoren.⁷⁶ Underleverandører⁷⁷ fikk nå mulighet til å søke om å få dekket 50 prosent av sine inntektstap som følge av stengte og avlyste kulturarrangementer i perioden 1. mai til 31. august 2020. Endringen ble tatt inn i den nye forskriften for ordningen.

⁷² Prop. 127 S (2019–2020), s.61–62.

⁷³ Innst. 360 S (2019–2020), vedtak 739.

⁷⁴ Forskrift om midlertidig kompensasjonsordning i forbindelse med avlysning, stenging eller utsettelse av kulturarrangementer som følge av covid-19-utbruddet av 16. juli 2020 og forskrift om midlertidig kompensasjonsordning for frivillighets- og idrettssektoren som følge av covid-19-utbruddet av 16. juli 2020.

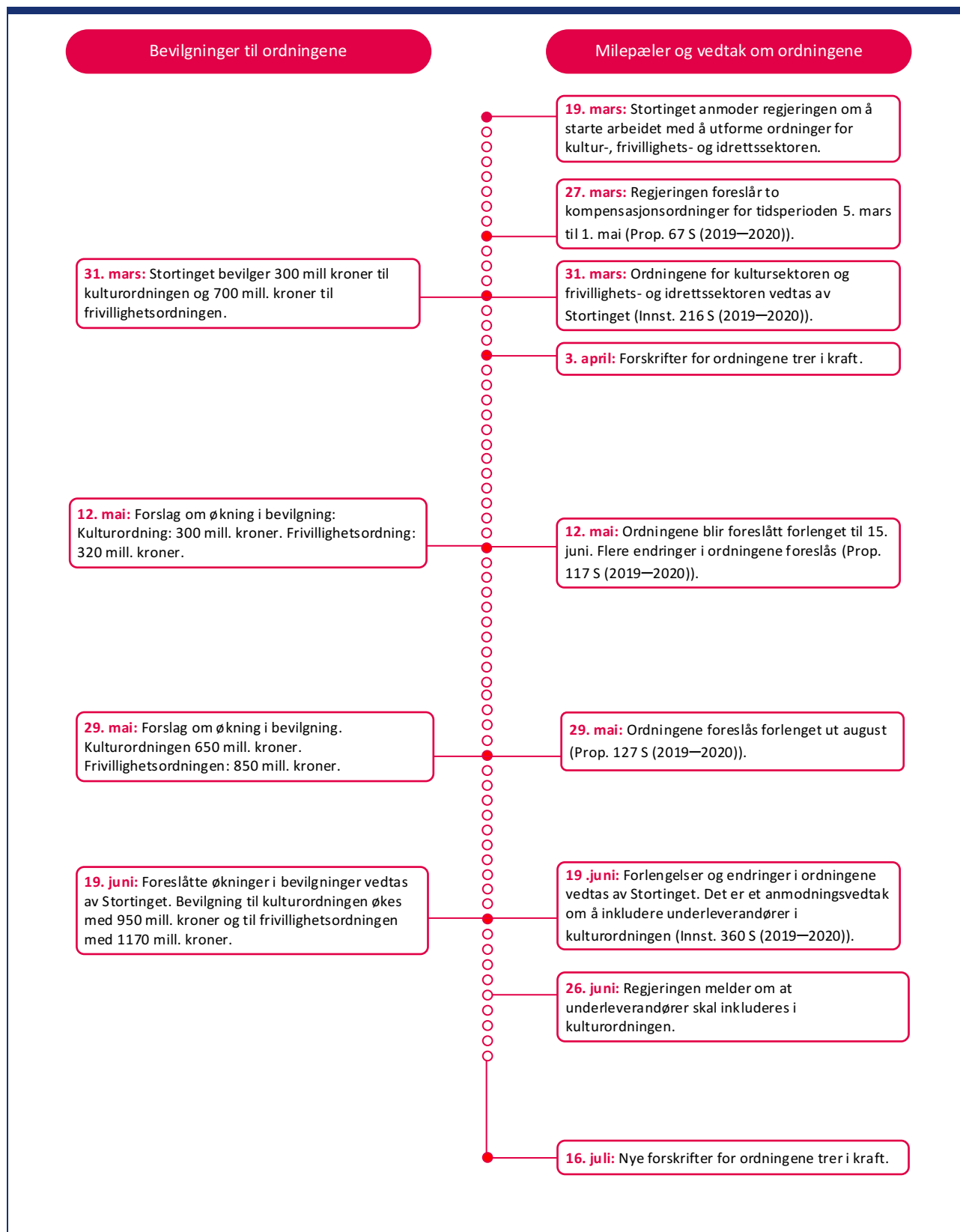
⁷⁵ Innst. 360 S (2019–2020), vedtak 790.

⁷⁶ Kulturdepartementet (2020). Kulturdepartementet utvider krisepakkene og kompensasjonsordningene for å inkludere flere.

<<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/kulturdepartementet-utvider-krisepakkene-og-kompensasjonsordningene-for-a-inkludere-flere/id2721328/>>. Pressemelding 26.juni 2020.

⁷⁷ Aktører innen lys, lyd og rigg, artister, management, booking og filmdistributører samt aktører som leier ut lokaler til kulturarrangementer.

Figur 5 Tidslinje for arrangementsordningene



Kilder: Prop. 67 S (2019–2020), Innst. 216 S (2019–2020), Prop. 117 S (2019–2020), Prop. 127 S (2019–2020), Innst. 360 S (2019–2020), pressemelding fra regjeringen av 26. juni 2020 og forskrifter for ordningene.

6.2.1 Kompensasjonsordning for frivillighets- og idrettssektoren

Arbeidet med å utforme av ordningen

I Kulturdepartementet fikk Avdeling for sivilsamfunn og idrett det faglige ansvaret for å utforme ordningen. Departementet ble tidlig klar over at frivillighets- og idrettssektoren som lever av at folk møtes, ville bli hardt rammet av krisen og derfor ville komme til å trenge kompensasjon. Bortfall av billettinntekter som følge av manglende publikum til arrangementer var en fellesnevner for både kultur-, frivillighets- og idrettssektoren, og Kulturdepartementet så at det var mulig å utforme en ordning rundt dette.⁷⁸

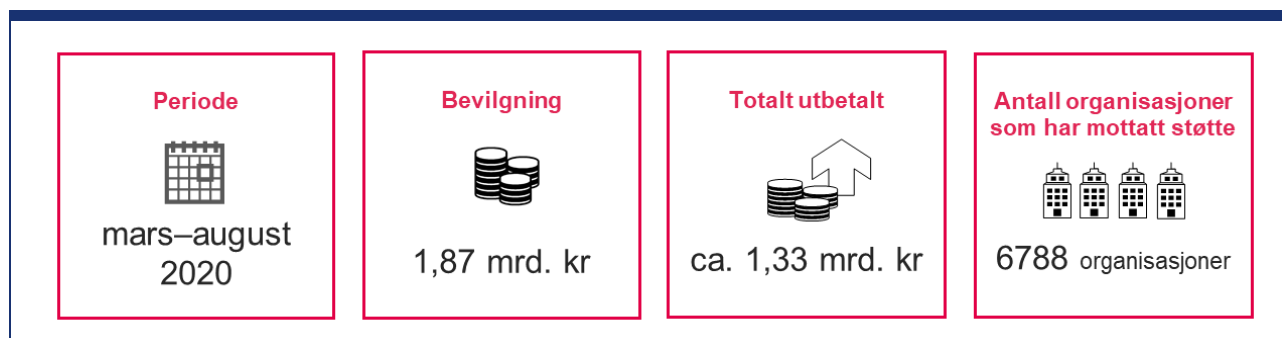
Lotteri- og stiftelsesestilsynet opplyser at behovet for en kompensasjonsordning ble tydelig da store arrangementer som Holmenkollstafetten og Skarverennet måtte avlyse på kort varsel. Disse skulle finansieres gjennom billettinntekter og deltageravgifter og det ble viktig å lage en ordning som passet for dem. Samtidig var det et stor oppmerksomhet på sektorens viktige rolle i samfunnet og å sikre at organisasjonene kom seg gjennom den akutte fasen.

Kulturdepartementet viser til at de tidlig i arbeidet med ordningen var i dialog med organisasjonene i sektoren, blant annet Frivillighet Norge, Norges Idrettsforbund og organisasjoner i den frivillige kultursektoren. Idrettsforbundet bekrefter dette, og opplyser at de sendte skriftlige innspill til hvordan ordningen burde utformes for å bøte på organisasjonenes likviditetsutfordringer.

Valg av tilskuddsforvalter

Kulturdepartementet vurderte ikke andre alternativer enn Lotteri- og stiftelsestilsynet som forvalter av ordningen. Noen viktige grunner til at det var tilsynet som fikk oppdraget var at de gjennom mva-kompensasjonsordningen kjente sektoren godt og hadde mye bakgrunnsinformasjon om organisasjonene, i tillegg til at de hadde et saksbehandlingssystem som kunne tilpasses ordningen.

Figur 6 Nøkkeltall for kompensasjonsordning for frivillighets- og idrettssektoren



Endringer i ordningen

Endringene som ble gjort i ordningen innebar at frivillige organisasjoner kunne søke om kompensasjon for *alle* tapte inntekter fra arrangementer (i perioden fra og med 12. mars til og med 31. august), men med noen definerte unntak – blant annet sponsor- og reklameinntekter, medlemsinntekter og treningsavgifter.⁷⁹

Kulturdepartementet opplyser at endringene både kom som følge av det departementet selv hadde sett var svakheter ved ordningen, og av den innsikten de hadde fått gjennom dialog med sektoren. I begynnelsen visste man ikke hvor lenge krisen ville vare og departementet fokuserte på å dekke de umiddelbare tapene. Da det ble klart at krisen ville vedvare utover våren og sommeren, dukket det opp nye typer inntektsbringende arrangementer som ordningen ikke dekket (som for eksempel loppemarkeder). Kompensasjon for tapte billettinntekter fanget ikke opp behovet til mange organisasjoner, og det var et politisk ønske om å gjøre ordningen bredere. Det var også få søkere i den første versjonen av ordningen i

⁷⁸ Intervju med Kulturdepartementet 14. desember 2020.

⁷⁹ Forskrift om midlertidig kompensasjonsordning for frivillighets- og idrettssektoren som følge av covid-19-utbruddet av 16. juli 2020, §§ 2-1 og 2-3.

forhold til det departementet visste var behovet. Ordningen ble derfor utvidet til å inkludere flere inntektstyper enn billettinntekter og deltakeravgifter.

En annen endring var kompensasjon for tapte billettinntekter og utleieinntekter fra det forskriften kaller «annen spesifisert aktivitet». Eksempler som gis i forskriften er tilbud i regi av frivillige organisasjoner som museer, akvarier, kinoer og idrettsanlegg.⁸⁰

I den første runden var regelverket i stor grad harmonisert mellom kulturordningen og frivillighetsordningen. Lotteri- og stiftelsestilsynet mener dette ikke fungerte optimalt, og at det kan ha medført at ordningene traff litt dårligere på begge områdene. Tilsynet mener at justeringene som ble gjort gjorde regelverkene bedre tilpasset begge sektorene.

6.2.2 Kompensasjonsordning for kulturarrangementer

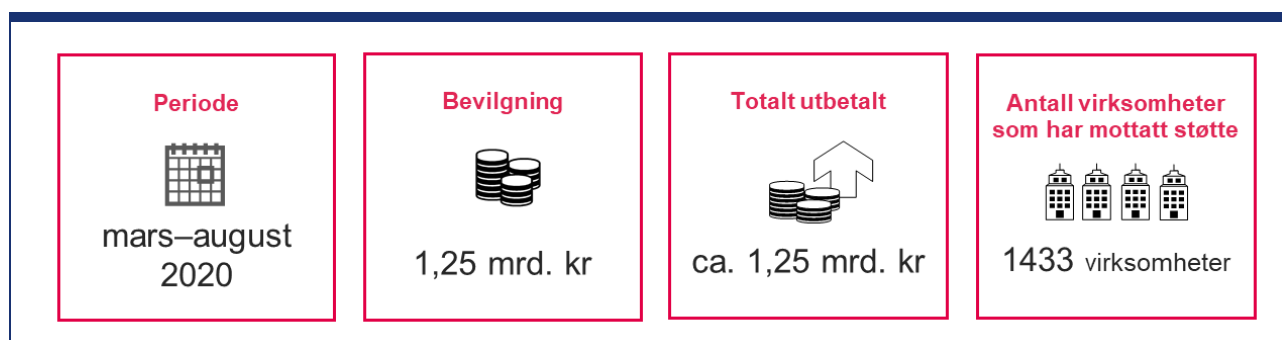
Arbeid med å utforme ordningen

I Kulturdepartementet fikk avdeling for medier og kunst ansvaret for kulturordningen i en felles arbeidsgruppe med avdeling for sivilsamfunn og idrett som hadde ansvar for frivillighets- og idrettsordningen.⁸¹ De hadde i tillegg god dialog med Finansdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet. Kulturdepartementet opplyser at de arbeidet med å utforme ordningen, mens Kulturrådet ga innspill. Kultursektoren var selv aktiv og Kulturdepartementet hadde kontakt med alle de store organisasjonene innenfor scene og kultur. Innspill fra sektoren var viktig i utformingen av ordningen.

Kulturdepartementet opplyser at Kulturrådet var et naturlig valg som forvalter av ordningen. Kulturrådet har god kjennskap til sektoren og forvalter også mange andre tilskuddsordninger til sektoren. Ansvaret for den tekniske løsningen ble lagt til Lotteri- og stiftelsestilsynet som en felles løsning med Frivillighets- og idrettsordningen.⁸²

Kulturrådet opplyser at Kulturdepartementet allerede 12. mars ba dem om å gi innspill til hvordan en kompensasjonsordning for kultursektoren kunne være. Kulturrådet nedsatte en kriseberedskapsgruppe 14. mars. Siden kultursektoren er mer uoversiktlig og fragmentert enn for eksempel idrettssektoren, bestilte Kulturrådet tidlig flere rapporter for blant annet å kartlegge nullpunktet og inntektstapene for kultursektoren. Rapportene ble brukt som en del av grunnlaget for å utforme ordningen.

Figur 7 Nøkkeltall for kompensasjonsordningen for kultursektoren



Endringer i ordningen

Som følge av anmodningsvedtak i Innst. 360 S (2019-2020) ble underleverandører inkludert i ordningen. KUD viser til at dette også var et ønske fra sektoren.

Kulturrådet opplyser at noe av tanken bak å ta inn underleverandører i ordningen var at lys, lyd og flere andre tjenester er nødvendige for at kultur skal kunne finne sted. Konkurrer i disse bransjene ville også kunne medføre konkurrer blant kulturaktører. Endringene i ordningen ble også påvirket av behandlingen hos

⁸⁰ Forskrift om midlertidig kompensasjonsordning for frivillighets- og idrettssektoren som følge av covid-19-utbruddet av 16. juli 2020, § 2-1.

⁸¹ Intervju med Kulturdepartementet 14. desember 2020.

⁸² Kulturdepartementet (2020) Norsk kulturråd – statsbudsjettet 2020 – kompensasjonsordning for arrangører i kultursektoren. Brev til Norsk kulturråd, 3. april 2020.

ESA, og utkast til regelverk ble diskutert med dem i flere runder. Dette tok noe tid, men det forårsaket ingen store forsinkelser.

6.2.3 Kompensasjonsordning for redaktørstyrte medier

Forslag og vedtak om en ny ordning for mediebransjen

Da virusutbruddet kom, ble mange norske redaktørstyrte medier rammet av at betydelige deler av annonseomsetningen falt bort. Mediebedrifter kunne søke på den generelle kompensasjonsordningen for virksomheter med stort omsetningsfall på lik linje med andre bedrifter, men denne kompenserte ikke tilstrekkelig for det store fallet i annonseinntekter. På bakgrunn av dette ba flertallet i finanskomiteen regjeringen om å vurdere en kompensasjonsordning som var bedre tilpasset medienes spesielle inntektsstruktur. Anmodningen ble gitt 7. april og regjeringen ble bedt om å raskt komme tilbake til Stortinget med et forslag.⁸³

Som svar på anmodningen foreslo regjeringen 12. mai en ny midlertidig kompensasjonsordning for mediebedrifter (medieordningen). Ordningen skulle kompensere for en andel av medienes omsetningsfall i perioden fra og med 1. mars til og med 15. juni 2020. Maksimal kompensasjon ble satt til 60 prosent av omsetningsreduksjonen i det enkelte medieforetak.⁸⁴

Forslaget ble vedtatt i Stortinget 19. juni og det ble bevilget 300 millioner kroner til ordningen.⁸⁵

Faktaboks 4 Vilkår for å søke på medieordningen

For å kunne søke på ordningen måtte medievirksomheten:

- drive regelmessig journalistisk produksjon og publisering av nyheter, aktualitetsstoff, samfunnsdebatt eller annet innhold av allmenn interesse (jf. *lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier* (medieansvarsloven) § 2)⁸⁶
- ha en redaktør
- kunne dokumentere et fall i omsetning på minst 15 prosent i forhold til den samme perioden i 2019
- ha hatt minst én registrert ansatt siden 15. mars 2020, og minst én ansatt måtte ha fått utbetalt lønn i perioden 15. mars til og med 30. juni 2020
- ha levert lovpålagte rapporter for 2018 og betalt skatter og avgifter

Kilde: Medietilsynet.no. Kompensasjonsordning for inntektsbortfall i medier i forbindelse med Covid-19

Arbeidet med å utforme ordningen

Etter at anmodningsvedtaket fra Stortinget kom, startet Kulturdepartementet arbeidet med å utforme en ordning. I midten av april ba departementet Medietilsynet om å bistå i utformingen. Tilsynet ble bedt om å vurdere ulike alternative innretninger og å beregne økonomiske utslag av disse.⁸⁷

Kulturdepartementet fikk også innspill fra bransjeorganisasjonene, i tillegg til de store medieaktørene som ikke er organisert.⁸⁸ Departementet opplyser at bransjen ønsket en ordning for annonsekompensasjon lik ordningen som var opprettet i Danmark.⁸⁹ Kulturdepartementet mente derimot at det var bedre å kompensere for det totale omsetningsfallet enn for bare tapt annonseinntekt, fordi det er svært ulikt hvordan aktørene i sektoren får inntekter.⁹⁰

⁸³ Anmodningsvedtak nr. 496 (2019–2020) av 7. april 2020, jf. Innst. 232 L (2019–2020), s. 10.

⁸⁴ Prop. 117 S (2019–2020), s. 38–39.

⁸⁵ Innst. 360 S (2019–2020) jf. Prop. 117 S (2019–2020), s. 38–39.

⁸⁶ Disse er ikke omfattet av ordningen: Nyhetsbyråer, virksomheter under avvikling eller konkursbehandling, produksjonsselskaper og innholdsleverandører som ikke publiserer selv, medieplattformer som tilbyr brukergenerert innhold, bloggere, youtubere og influensere.

⁸⁷ E-post av 19. april 2020 fra Kulturdepartementet til Medietilsynet. Kopi mottatt av Riksrevisjonen fra Medietilsynet 29. januar 2020.

⁸⁸ Mediebedriftens Landsforening (MBL), Landslaget for lokalaviser (LLA), Fagpressen og Norsk Lokalradioforbund. Medieaktører som ikke er organisert, er for eksempel de store kommersielle radiokanalene.

⁸⁹ Kulturministeriet (2020). *Hjælp på vej til danske medier*. Pressemelding, 1. april 2020. <<https://www.regeringen.dk/nyheder/2020/hjaelp-paa-vej-til-danske-medier/>>.

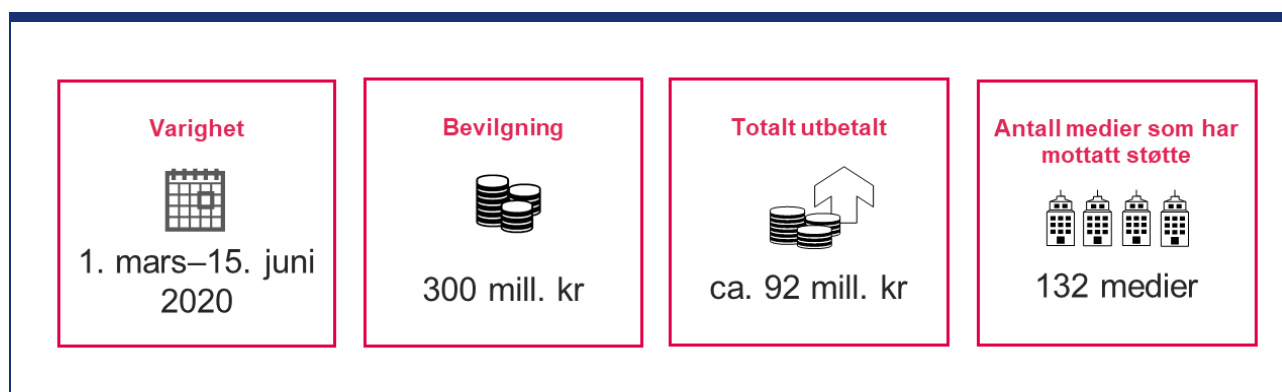
⁹⁰ Intervju med Kulturdepartementet 14. desember 2020.

Valget av Medietilsynet som tilskuddsforvalter falt ifølge Kulturdepartementet naturlig. Tilsynet er departementets fagorgan på medieområdet og har kompetanse og erfaring fra å forvalte andre støtteordninger på området. Gjennom sitt arbeid har de dessuten innsikt i mediebedriftenes økonomi.

Kulturdepartementet informerte i en pressemelding 26. juni om at de etter dialog med bransjen og ESA⁹¹ hadde gjort noen endringer i ordningen. Kravet til omsetningsfall ble satt til 15 prosent for både lokale, regionale og nasjonale redaktørstyrte medier, og søknadsperioden ble endret til å vare fra og med 15. mars til og med 30. juni.⁹²

Etter en kort høringsrunde gjorde departementet to mindre justeringer i ordningen i begynnelsen av juni.⁹³ Endringene ble tatt inn i forskriften for ordningen, som trådte i kraft 7. juli.⁹⁴

Figur 8 Nøkkeltall for medieordningen



Endringer i ordningen etter oppstart

Medietilsynet åpnet for søknader 4. august og satte søknadsfristen til 13. august 2020.⁹⁵ I løpet av søknadsperioden ble Kulturdepartementet og tilsynet gjort oppmerksom på at forskriften hadde en regel som slo uheldig ut for en del aktører. Denne regelen gikk ut på at kompensasjonen skulle avkortes dersom den ga mediet et høyere driftsresultat enn i samme periode i 2019. Dette skulle forhindre overkompensasjon.⁹⁶ I utgangspunktet skulle driftsresultatet for perioden i 2019 beregnes ut fra et månedlig gjennomsnitt for hele året. Dette slo imidlertid urimelig ut for en del medier. Flere ville fått en stor avkortning av støtten, fordi inntekter og/eller kostnader varierer mye gjennom året.⁹⁷ Forskriften ble endret ved at det ble lagt inn en mulighet til å bruke det faktiske driftsresultatet for perioden 15. mars til 30. juni 2019 som et alternativt beregningsgrunnlag.

På bakgrunn av forskriftsendringen ble søknadsfristen for ordningen forlenget til 17. september 2020.⁹⁸ Alle som hadde søkt fikk mulighet til å søke på nytt, slik at de kunne benytte den nye beregningsmåten. I tillegg ble det åpnet for nye søkere. Medietilsynet presiserer at endringen ble gjort smidig og raskt og at den var gunstig for mange aktører.⁹⁹ Kulturdepartementet opplyser at de hadde dialog med bransjeorganisasjonene om nødvendigheten av å endre forskriften og at det ville medføre forsinkelser i saksbehandlingen.

⁹¹ ESA er EFTAs overvåkingsorgan. De kontrollerer at EFTA-landene Norge, Island og Liechtenstein gjennomfører og følger reglene i EØS-avtalen. Tilskuddsordninger som kan være konkurransevridende, må godkjennes av ESA gjennom en meldings- og notifikasjonsprosess overfor ESA før en forskrift fastsettes. <<https://dfo.no/fagomrader/tilskudd/lover-og-regelverk-for-tilskudd/gjelder-reglene-om-offentlig-stotte-for-tilskudd>>.

⁹² Kulturdepartementet (2020). *Kulturdepartementet utvider krisepakken og kompensasjonsordningene til å inkludere flere*. Pressemelding 26. juni 2020. <<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/kulturdepartementet-utvider-krisepakken-og-kompensasjonsordningene-for-a-inkludere-flere/id2721328/>>.

⁹³ Kulturdepartementet (2020). *Endringer i kompensasjonsordningen for medier*. Pressemelding, 7. juli 2020. Det ble gjort endringer i metoden for å beregne avkortning for permitterte journalister og en justering av bestemmelsen for å unngå overkompensasjon (§ 10-5 i forskriften). <<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/endringer-i-kompensasjonsordningen-for-medier/id2722368/>>.

⁹⁴ Forskrift om midlertidig kompensasjonsordning for redaktørstyrte medier med fall i omsetning som følge av covid-19-utbruddet.

⁹⁵ Medietilsynet åpnet opp for at medier som skulle søke om kompensasjon, kunne registrere seg i tilsynets digitale søknadssystem fra 29. juni. <<https://www.medietilsynet.no/om/aktuelt/midlertidig-kompensasjonsordning-for-medier-medietilsynet-apner-for-soknader-4.-august/>>.

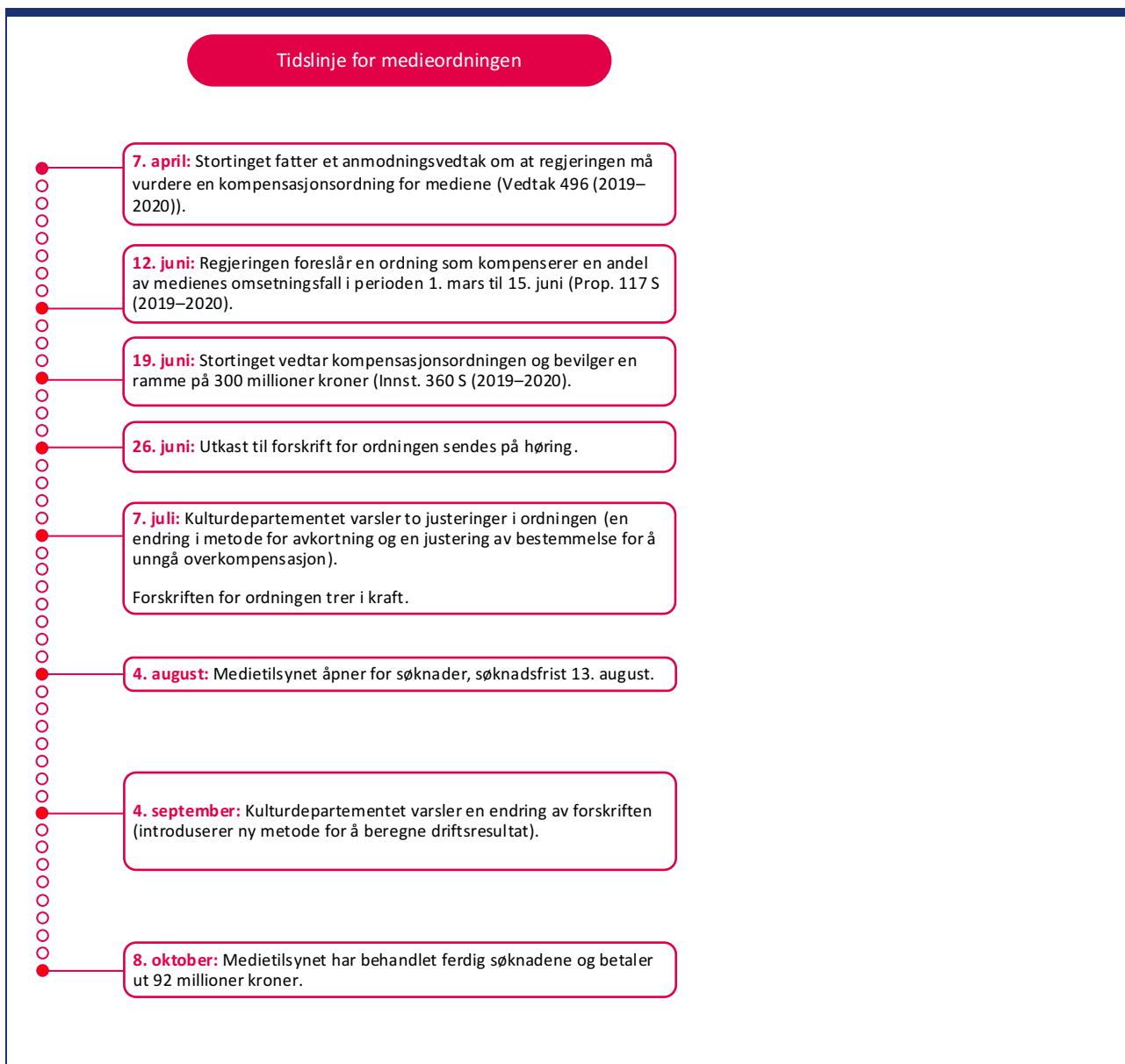
⁹⁶ Forskrift om midlertidig kompensasjonsordning for redaktørstyrte medier med fall i omsetning som følge av covid-19-utbruddet, § 10 tredje ledd.

⁹⁷ Kulturdepartementet (2020). *Foreslår endring i mediekompensasjonsordningen*. Pressemelding 4. september 2020. <<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/foreslar-endring-i-mediekompensasjonsordningen/id2740271/>>.

⁹⁸ Medietilsynet.no. Kompensasjonsordning for inntektsbortfall i medier i forbindelse med Covid-19. <<https://www.medietilsynet.no/mediebransjen/koronakompensasjon/>>.

⁹⁹ Intervju med Medietilsynet 11. desember 2020.

Figur 9 Tidslinje for medieordningen



Kilde: Stortinget, Kulturdepartementet og Medietilsynet.

7 Ble kompensasjonsordningene iverksatt raskt?

Kapittelet gir oversikt over hvordan tilskuddsforvalterne arbeidet med å innføre ordningene, hvor lang tid det tok før de kom på plass og hvor lang tid det tok før søknadene var ferdig behandlet og utbetalingene ble gjennomført. Vi har også undersøkt hvordan søkerne oppfattet regelverket og søknadsprosessen.

Relevante føringer

Stortinget ga føringer om at kompensasjonsordningene skulle iverksettes raskt og få virkning raskt. Vi legger til grunn at tilskuddsforvalterne måtte etablere systemer for å saksbehandle søknadene slik at pengene kunne utbetales raskt. Det innebærer også at søknadsprosedyren måtte være enkel både for søkerne og for tilskuddsforvalterne. For at pengene skulle kunne utbetales raskt, ga Stortinget samtidig føringer om at kontrollen i stor grad skulle gjøres i etterkant.

Departementene skal sørge for at tilskuddsforvalterne innfører kompensasjonsordningene etter Stortingets ønske. Det ansvarlige departementet skal også sørge for at forvaltningen av kompensasjonsordningene er organisert på en effektiv og hensiktsmessig måte og at ordningen forvaltes forsvarlig.

Oppsummering

Skatteetaten satte av store ressurser til innføringen av kompensasjonsordningen for næringslivet. Etaten utviklet en automatisert saksbehandling og etablerte kontroller for å behandle søknader. Revisjonen viser at søknadsportalen og regelverket for ordningen var klart ca. tre uker etter at regjeringen varslet om ordningen. Søknadsprosessen var enkel, og 81 prosent av søknadene ble ferdig behandlet samme dag som de kom inn, og 90 prosent var ferdig behandlet innen én uke.

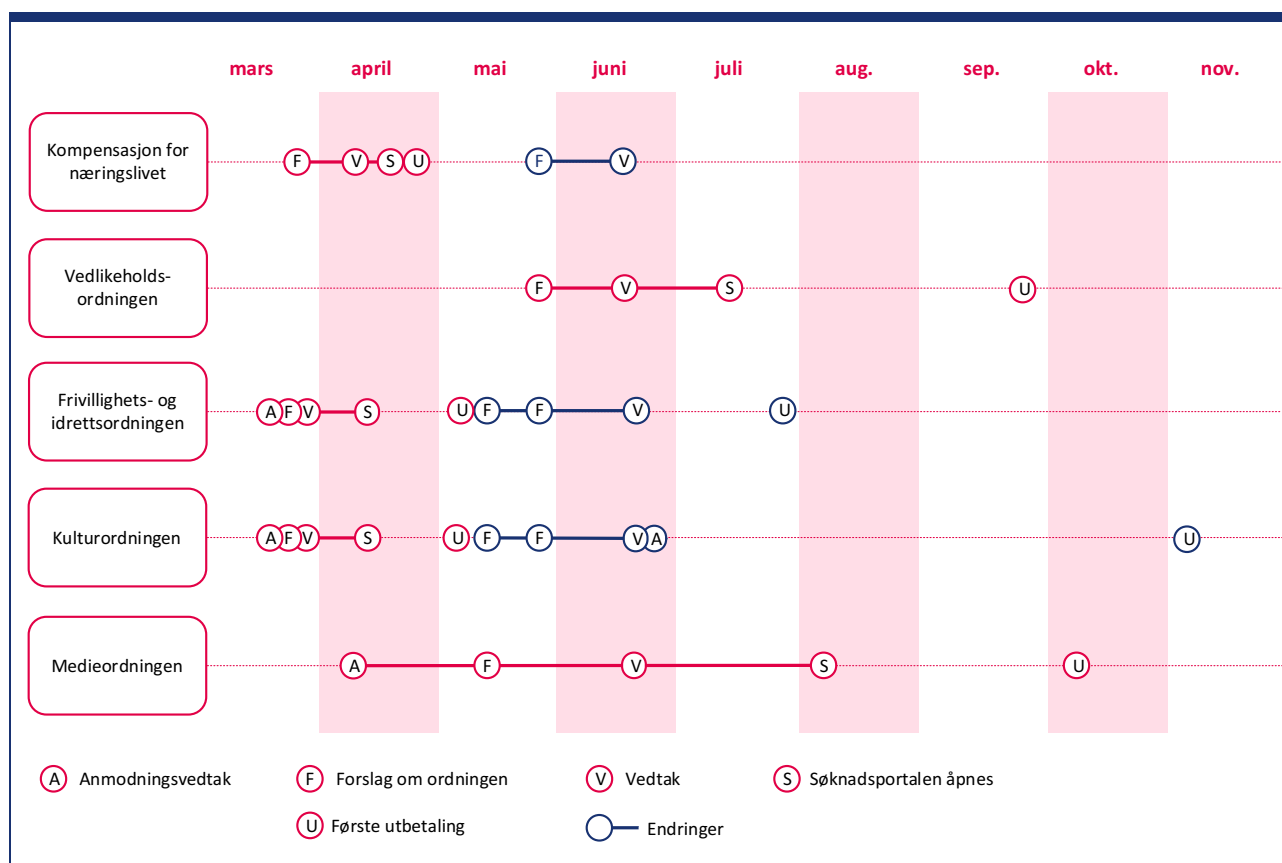
Innovasjon Norge flyttet på ressurser internt og leide inn saksbehandlere. De automatiserte kontrollene så mye som mulig, og søknadsportalen var klar ca. seks uker etter at regjeringen la fram forslaget om vedlikeholdsordningen. Det var vanskelig for bedriftene å få revisorbekreftelse på de lovpålagte kostnadene. De fleste sakene ble behandlet innen én måned.

Lotteri- og stiftelsestilsynet satte sine mest erfarne folk til å jobbe med innføringen av ordningen for frivillighets- og idrettssektoren og ansatte vikarer til andre oppgaver. Det gikk under fire uker fra Stortingets anmodningsvedtak om ordningen til søknadsportalen åpnet. Søknadsportalen var felles for denne ordningen og kulturordningen i den første runden. Regelverket var komplisert for begge ordningene og saksbehandlingen hadde få automatiske kontroller. Utbetalingene for begge ordningene ble gjort puljevis 4–7 uker etter at portalen åpnet. I den andre runden ble det gjort forenklinger i regelverket, lagt inn flere automatiske kontroller, og utbetalingene ble gjort løpende. De fleste utbetalingene ble da gjort innen tre uker.

Kulturrådet la ansvaret for kulturordningen til forvaltningsseksjonen i den første runden. Utover sommeren og høsten ble flere ressurser satt på oppgaven. Det var relativt enkle og begrensede kontroller i den første runden. I den andre runden var det mange manuelle kontroller i saksbehandlingen. Kulturdepartementet stilte etter hvert krav om kontroller i forkant av utbetalinger over 1 million. Disse kontrollene ble gjort av PwC. For noen av disse store søknadsbeløpene tok utbetalingene over fem måneder. For de fleste søknadene under 1 million kroner, ble vedtakene fattet syv uker etter søknadsfristen.

Medietilsynet samarbeidet med Cap Gemini om å utarbeide en IT-løsning for medieordningen. Arbeidet var ressurskrevende, men det gikk fort. Utformingen av regelverket tok tid, og søknadsportalen åpnet først fire måneder etter Stortingets anmodningsvedtak. Det ble da klart at forskriften hadde noen uheldige utslag, og en endret versjon var på plass én måned senere. Bransjeorganisasjonene mener at regelverket var vanskelig å forstå for mediebedriftene, men at søknadsportalen fungerte godt. Saksbehandlingen og utbetalingene var avsluttet omtrent én måned etter den siste forskriftsendringen.

Figur 10 Tidslinje - Iverksettelse av ordningene



7.1 Kompensasjonsordninger for virksomheter med stort omsetningsfall

I Innst. 216 S (2019–2020) framgår det at kompensasjonsordningen for næringslivet skal være så enkel som mulig, både for bedrifter og for de som skal administrere ordningen. Videre at utbetalingene skal komme næringslivet til gode så hurtig det lar seg gjøre.¹⁰⁰ Finanskomiteen understreket at den akutte økonomiske situasjonen fordrer en raskt og effektiv utbetaling til berørte virksomheter.¹⁰¹

7.1.1 Kompensasjonsordningen for næringslivet

Finansdepartementet sendte 1. april 2020 et oppdragsbrev til Skatteetaten som beskrev rammene for kompensasjonsordningen. Skatteetaten fikk et supplerende tildelingsbrev 17. april der etaten formelt fikk oppdraget som tilskuddsforvalter av ordningen.¹⁰² 18. april ble søknadsportalen åpnet for søknader om kompensasjon for mars måned.

Finansdepartementet og Skatteetaten hadde tett dialog og mange arbeidsmøter under innføringen av ordningen.¹⁰³ Samtidig la Finansdepartementet vekt på de formelle kravene til etatsstyring.¹⁰⁴

¹⁰⁰ Innst. 216 S (2019–2020), s. 50, jf. Prop. 67 S (2019–2020).

¹⁰¹ Innst. 232 L (2019–2020), s. 4, jf. Prop. 70 LS (2019–2020).

¹⁰² Intervju med Skatteetaten 15. desember 2020.

¹⁰³ Intervju med Skatteetaten 15. desember 2020.

¹⁰⁴ Intervju med Finansdepartementet 8. desember 2020.

Finans Norge, DNB og Bits hadde ansvar for den tekniske løsningen for søknadsportalen. I utviklingsfasen håndterte Skatteetaten kontakten med disse.¹⁰⁵ Etaten understreker at dette privat-offentlige samarbeidet var viktig for å få ordningen raskt opp og stå.

Finansdepartementet understreker at selv om hurtighet var første prioritet, var det viktig at det ikke gikk på bekostning av faglig forsvarlighet. Ordningen ble utviklet med klart høyere risiko enn vanlig fordi det var et uttalt mål å få på plass ordningen så fort som mulig. Departementet arbeidet med å redusere risikoen underveis.¹⁰⁶

Skatteetaten satte av store ressurser til innføringen av ordningen

Skatteetaten involverte et stort apparat på om lag 250 personer for å håndtere utvikling, drift og kontroll av kompensasjonsordningen.¹⁰⁷ I innføringen av ordningen ble etatsledelsen satt som styringsgruppe for prosjektet. Arbeidet med ordningen medførte at Skatteetaten måtte omrokere og flytte på ressurser internt. For å kartlegge hvor store ressurser det var behov for til saksbehandling og veiledning i forbindelse med ordningen, beregnet etaten estimerer basert på ulike scenarier. De valgte å legge seg på «worst case»-scenariet, som innebar opplæring av 200 personer som var klare til å saksbehandle og veilede da ordningen var klar. Skatteetaten understreker at dette gjorde at de klarte å saksbehandle søknadene og utbetale tilskudd raskt.¹⁰⁸

Den tekniske løsningen i ordningen ble bygget på en del felleskomponenter som allerede var tilgjengelig, og prosjektet bygget på erfaringer fra tidligere utviklingsprosjekter. Etaten har de siste årene hatt en IT-modernisering på mange fagområder, og kunne dra nytte av disse erfaringene i innføringen og forvaltningen av kompensasjonsordningen.¹⁰⁹

Systemer og rutiner for den manuelle behandlingen av søknadene og etterkontrollen ble utviklet i samspill mellom flere miljøer i Skatteetaten. Etaten hadde også noe dialog med Regnskap Norge og Revisorforeningen i forbindelse med utarbeidelsen av veiledningsmaterialet for kompensasjonsordningen. Skatteetaten hadde også uformelle møter med blant annet NHO og LO, og arrangerte et stort plenumsmøte der veilednings- og søknadsportalen ble presentert.¹¹⁰

I den første fasen prioriterte Skatteetaten å utvikle en løsning for saksbehandling og utbetaling. Den tekniske løsningen ble programmert slik at den håndterte automatiske avslag for søker som ikke oppfylte vilkårene, og automatisk utbetaling for søkere som opplagt oppfylte dem. Når det var behov for en grundigere vurdering, ble sakene overført til manuell saksbehandling. Da denne løsningen var ferdig utviklet, begynte Skatteetaten arbeidet med å utvikle løsninger for etterkontroll og klagebehandling. På denne måten var funksjonaliteten på plass da behovet for dette oppsto. Skatteetaten utviklet også ulike typer veiledningsløsninger over nett og telefon for å hjelpe søkerne.

Enkel søknadsprosess

Skatteetaten opplyser at de fikk tilbakemeldinger om at søknadsprosessen var enkel for søkerne. Før portalen ble åpnet for søknader, gjennomførte Skatteetaten en brukertest av løsningen. På denne måten ble åpenbare uklarheter i løsningen luket ut før søknadsportalen åpnet.

NHO Service og Handel uttaler at forvaltningen var rask til å få på plass en automatisert løsning for ordningen, det var enkelt å søke, og kompensasjon ble utbetalt raskt. De mener Skatteetaten hadde gode veiledninger og at det var lett for bedriftene å komme gjennom søknadsprosessen. Denne opplevelsen av ordningen støttes av Virke kultur og opplevelser, som uttaler at den var lett å forstå og at søknadsprosessen var god.

Svar på våre skriftlige spørsmål til utvalgte bransjeorganisasjoner viser at søknadsprosedyren for ordningen opplevdes som enkel og at den i stor grad var tilrettelagt for målgruppen. Noen bransjeorganisasjoner påpeker imidlertid noen utfordringer med søknadsprosessen. For eksempel opplevde små bedrifter at søknadsbyrden var for stor til at det ville lønne seg å søke, mens andre bedrifter måtte betale like mye i

¹⁰⁵ Intervju med Finansdepartementet 8. desember 2020.

¹⁰⁶ Intervju med Finansdepartementet 8. desember 2020.

¹⁰⁷ Rapport fra ekspertutvalget på oppdrag av Finansdepartementet. *Covid-19 – Analyse av økonomiske tiltak, incentiver for vekst og omstilling*. s. 65. 26. mai 2020.

¹⁰⁸ Intervju med Skatteetaten 15. desember 2020.

¹⁰⁹ Intervju med Skatteetaten 15. desember 2020.

¹¹⁰ Intervju med Skatteetaten 15. desember 2020.

revisorhonorar som de fikk i kompensasjon. Svarene fra bransjeorganisasjonene viser videre at regelverket for ordningen i all hovedsak var lett å forstå, men at det var noe mer krevende for de minste aktørene.

Automatisert saksbehandling og etablerte kontroller

Kompensasjonsordningen for næringslivet var basert på en automatisert saksbehandling av søknader med automatiske kontroller opp mot registre. Skatteetaten uttaler at de med utgangspunkt i en risikovurdering utviklet kontrollmekanismer i løsningen før og etter utbetaling. Disse mekanismene ble testet før de første utbetalingene.

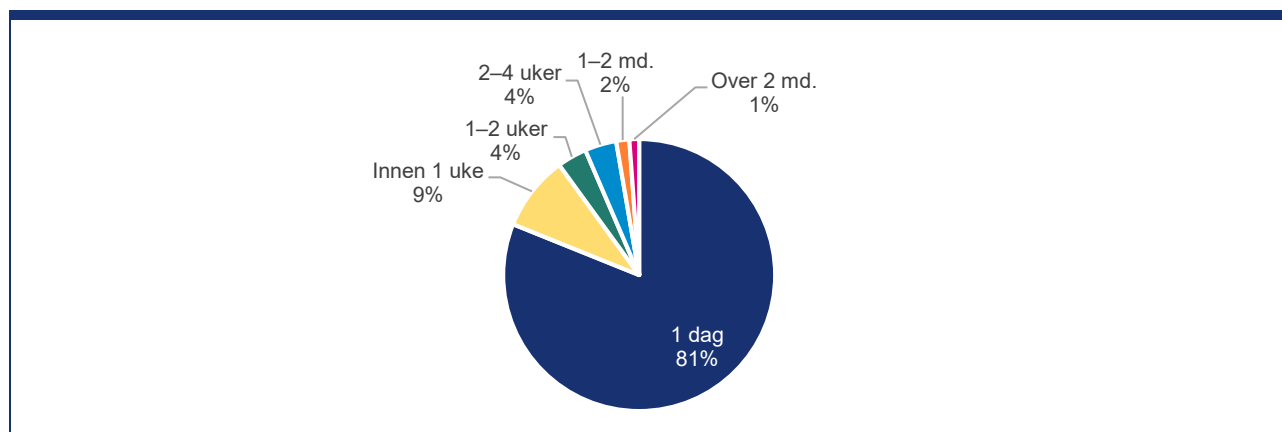
Revisjonen viser at Skatteetaten utarbeidet skriftlige rutiner for saksbehandling, kontroll og klagebehandling i ordningen.¹¹¹ Skatteetaten uttaler at det ble opprettet et eget område med spørsmål og svar vedrørende klager og sakstyper som var under avklaring. Etaten opplyser at dette var en god hjelp for saksbehandlerne og et godt tiltak for å sikre likebehandling av saker.

Videre opplyser Skatteetaten at noen saker var så komplekse at Skattedirektoratet og Finansdepartementet måtte involveres for ytterligere tolkning av regelverket for kompensasjonsordningen. Finansdepartementet ble også involvert i forbindelse med klager og spørsmål fra søkere og bransjeorganisasjoner.

Kort saksbehandlingstid

Revisjonen viser at 81 prosent av alle godkjente og avslåtte søknader ble behandlet samme dag som de ble mottatt. 90 prosent av sakene var behandlet innen en uke, se figur 11.

Figur 11 Saksbehandlingstid for kompensasjonsordningen for næringslivet



Kilde: Uttrekk fra Skatteetatens saksbehandlingssystem
Merk at N (antall søknader) er 100 595.

Figuren viser at 3 prosent av søknadene hadde saksbehandlingstid på over én måned. Skatteetaten uttaler at årsaken til den lange saksbehandlingstiden for disse sakene var at det var komplekse saker, og at de enten trengte å vurdere sakene ytterligere, eller at de hadde oppfølgingsspørsmål som måtte besvares av søkeren.

Revisjonen viser at saksbehandlingstiden ble lengre jo større kompensasjonsbeløpet var. For søknader med en kompensasjon på under 30 000 kroner, ble 86 prosent av søknadene behandlet samme dag. Søknader med større beløp ble i stor grad behandlet innen én uke.

Svarene fra bransjeorganisasjonene på de skriftlige spørsmålene viser at flertallet mener at tidspunktet for utbetaling av kompensasjon i all hovedsak var hensiktsmessig. NHO Reiseliv mener at ordningen kom raskt på plass og at den fortløpende ble tilpasset for å inkludere enkelte reiselivsbedrifter som først falt utenfor

¹¹¹ Skatteetaten. Rutine for kompensasjonsordning for næringslivet og Rutine for registrering og saksbehandling av utvidet kontroll.

ordningen.¹¹² Norsk Reiseliv mener imidlertid at utbetalingene til den enkelte bedrift kom for sent sett i forhold til når kostnadene påløpte.¹¹³

7.1.2 Kompensasjonsordning for utgifter til lovpålagt vedlikehold

Forberedelser til innføring

10. juli 2020 gav Nærings- og fiskeridepartementet Innovasjon Norge det formelle oppdraget med å forvalte vedlikeholdsordningen. Oppdragsbrevet fra departementet inneholdt retningslinjer og føringer for ordningen, blant annet om administrasjon, målgruppen for kompensasjon, utmåling av og søknad om tilskudd og rapportering.

Innovasjon Norge uttaler at de flyttet på ressurser internt og leide inn saksbehandlere utenfra for å administrere ordningene. De tilpasset eksisterende systemer og automatiserte kontrollene mest mulig for å ha kort saksbehandlingstid og for å unngå å bruke mye ressurser til opplæring.

For å ha rett til støtte fra vedlikeholdsordningen måtte søkere til ordningen ha mottatt støtte fra kompensasjonsordningen for næringslivet. Innovasjon Norge fikk derfor lister over vedtak fra Skatteetaten. I forbindelse med saksbehandlingen, innhentet Innovasjon Norge data fra registrene til Jernbanetilsynet og opplysninger om de lovpålagte vedlikeholdskostnadene fra selskapenes budsjetter.¹¹⁴

Mange ventet med å søke til vedlikeholdet var gjennomført

I retningslinjene for ordningen la Nærings- og fiskeridepartementet inn et mål om at søknadene skulle behandles fortløpende og at de som søkte tidlig skulle få kompensasjon utbetalt i løpet av sommeren 2020. Departementet påpeker at det var få som søkte gjennom sommeren, og at en stor del av utbetalingene derfor ble gjort i løpet av høsten. Departementet opplyser at det var vanskelig for bedriftene å få revisorbekreftelse på de lovpålagte vedlikeholdskostnadene selv om departementet hadde hatt dialog med Revisorforeningen da retningslinjene ble utarbeidet. Innovasjon Norge uttaler at de for mindre beløp aksepterte en bekreftelse fra regnskapsfører slik at bedriftene kunne slippe utgiftene til revisor.

Innovasjon Norge opplyser at ordningen ble lite brukt. Søknadsportalen åpnet 13. juli. Noen bedrifter hadde et akutt likviditetsbehov, mens mange bedrifter ventet med å søke til vedlikeholdet var gjennomført og kostnadene fastsatt. Dermed var det flere som fikk kort tid på å framlegge dokumentasjon på faktiske utgifter før søknadsfristen 1. desember. Innovasjon Norge opplyser at de var fleksible med tanke på fristen når det var gode grunner til forsinkelsen.

Innovasjon Norge påpeker at det ikke alltid var enkelt å vite hvilke kostnader som var lovpålagt. Det kunne også være vanskelig å splitte noen av vedlikeholdskostnadene med tanke på hva som var lovpålagt vedlikehold og hva som ikke var lovpålagt. Lovpålagt vedlikehold er dessuten en type utgift som ikke hadde vært spesifisert i bedriftenes regnskaper tidligere. Departementet legger til at forskriftene som omhandler lovpålagt vedlikehold for taubaner og fornøyelsesinnretninger først kom i 2017.

Saksbehandlingstid og utbetaling

Figur 12 viser at Innovasjon Norge fattet vedtak for 89 prosent av søknadene innen fire uker fra søknadsdato. Det tok imidlertid betydelig lengre tid å utbetale tildelingene. For 63 prosent av virksomhetene gikk det over to måneder fra vedtaket var fattet til Innovasjon Norge hadde utbetalt pengene.

Når det gjelder komplekse saker og saker med klager måtte Innovasjon Norge avvente svar fra Skatteetaten før de kunne gå videre med søknadene. Dette medførte forsinkelser i noen tilfeller.¹¹⁵

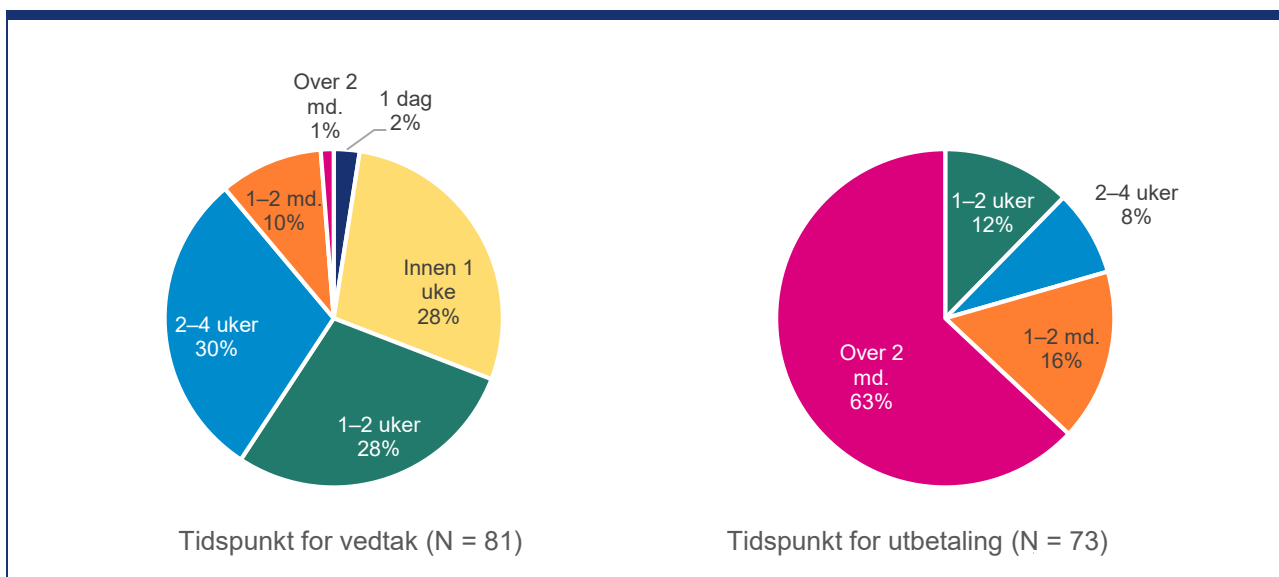
¹¹² NHO Reiseliv. Svar til Riksrevisjonen på skriftlig spørsmål.

¹¹³ Norsk Reiseliv. Svar til Riksrevisjonen på skriftlig spørsmål.

¹¹⁴ Intervju med Innovasjon Norge 2. desember 2020.

¹¹⁵ Intervju med Innovasjon Norge 2. desember 2020.

Figur 12 Saksbehandlingstid for kompensasjonsordningen for utgifter til lovpålagt vedlikehold.



Kilde: Uttrekk fra Innovasjon Norges saksbehandlingssystem

7.2 Kompensasjonsordningene under Kulturdepartementet

7.2.1 Kompensasjonsordningen for frivillighets- og idrettssektoren

Innføringen av ordningen fikk høy prioritet i Lotteri- og stiftelsestilsynet

Lotteri- og stiftelsestilsynet fikk det formelle oppdraget om å forvalte kompensasjonsordningen for arrangører i frivillighets og idrettssektoren (frivillighets- og idrettsordningen) i tildelingsbrev fra Kulturdepartementet 4. april 2020.¹¹⁶ Brevet inneholdt føringer for hvordan ordningen skulle forvaltes, og hvordan forskriften skulle tolkes og forstås.

Lotteri- og stiftelsestilsynet opplyser at de 16. mars fikk den første henvendelsen fra departementet om å administrere ordningen, og at det var en forutsetning at ordningen skulle bli operativ på kort tid.¹¹⁷ Dialogen med departementet var tett gjennom hele prosessen og tilsynet opplevde at de fikk anledning til å komme med innspill og vurderinger som fagetat. De var imidlertid ikke med på å utvikle prinsippene for ordningen som ble valgt.

Lotteri- og stiftelsestilsynet opplyser at de er en relativt liten organisasjon med en liten stab på tilskuddsfeltet. De opplevde det som krevende da de fikk oppdraget. Tilsynet startet med å etablere en prosjektgruppe med ressurser fra relevante funksjoner fra hele organisasjonen. Prosjektet fikk høy prioritet og korte beslutningslinjer, og direktøren var prosjektleder.

For å saksbehandle søknadene som kom inn, satt Lotteri- og stiftelsestilsynet ned et team på seks personer. Lotteri- og stiftelsestilsynet ønsket å holde dette teamet stabilt og leide ikke inn ekstra ressurser, men brukte heller overtid. Tilsynet ansatte en del vikarer for å kunne opprettholde den ordinære driften. De måtte likevel nedprioritere noen oppgaver, blant annet enkelte tilsyns- og etterkontrolloppgaver og klagebehandling.

Kulturdepartementet opplyser at de prioriterte å involvere Lotteri- og stiftelsestilsynet tidlig og ha tett dialog med dem i arbeidet med å innføre ordningen. Departementet mener at tilsynet raskt involverte sine mest erfarne folk i prosjektet, og at disse i tillegg hadde erfaring med å jobbe med departementet.

¹¹⁶ Kulturdepartementet (2020) *Lotteri- og stiftelsestilsynet - statsbudsjettet 2020 - kompensasjonsordninger for frivillighet, idrett og kultur*. Brev til Lotteri- og stiftelsestilsynet, 3. april 2020.

¹¹⁷ E-post fra Lotteri- og stiftelsestilsynet til Riksrevisjonen, 3. mars 2020. Svar på oppfølgingsspørsmål fra Riksrevisjonen.

Teknisk løsning – fra komplisert til enkel

Lotteri- og stiftelsestilsynet startet høsten 2019 et stort utviklingsprosjekt på IT-området, som blant annet innebar nye søknadsskjemaer og nytt saksbehandlingssystem. Prosjektet var ikke ferdigstilt da tilsynet fikk ansvaret for kompensasjonsordningen. Søknadsskjemaet ble derfor bygget opp med utgangspunkt i komponentene fra det gamle systemet. Dette viste seg å være krevende fordi, beregningene som skulle gjøres i ordningen var kompliserte.

For å hjelpe søkerne la Lotteri- og stiftelsestilsynet ut en mal i Excel som beregnet søknadsbeløpet for dem. Beløpet måtte deretter legges inn i søknadsskjemaet. Regnearket var komplisert med mange beregninger, men tilsynet la inn veiledninger for å forklare disse. Tilsynet opplyser at søknadsskjemaet var felles for deres og Kulturrådets ordning i den første runden. For å sortere mellom ordningene brukte de registrering i Frivillighetsregisteret. Søknadsskjemaet inneholdt ingen krav om beskrivelse av arrangementene det ble søkt kompensasjon for.¹¹⁸

I den andre runden ble søknadsskjemaet lagt inn i en ny portalløsning. Denne hadde flere automatiserte kontroller, og ti inngangsspørsmål som sorterte ut søkere som ikke kvalifiserte til å få støtte. Informasjon om arrangementene kunne dessuten legges direkte inn i skjemaet. Den nye løsningen resulterte i bedre kvalitet på søknadene. Ifølge Lotteri- og stiftelsestilsynet var den mye mer brukervennlig, og de fikk tilbakemeldinger fra søkere om at den nye søknadsprosessen var enkel og grei.

Søknadsprosess og forståelse av regelverk

Søknadsperioden for ordningen var meget kort i den første runden. Søknadsskjemaet ble lansert 14. april og søknadsfristen var 21. april. Pågangen fra søkere var stor og Lotteri- og stiftelsestilsynet opplyser at de i denne fasen gjorde seg svært tilgjengelige på epost og telefon for å hjelpe søkerne med søknadene. Tilsynet beskriver regelverket som komplisert, og dette gjenspeilte seg i søknadene som kom inn; mange søkte om å få dekket inntektstap som ikke var inkludert i ordningen.

Lotteri- og stiftelsestilsynet mener det var flere forhold som gjorde den andre runden mer vellykket. Hovedpunktene de trekker fram er tydeligere veiledning, et enklere søknadsskjema og regelverk og en lengre søknadsperiode. Det var heller ingen problemer med den tekniske løsningen, noe det var i den første runden.

I sine svar på våre skriftlige spørsmål viser flere interesseorganisasjoner til at regelverket var vanskelig å forstå og tolke, spesielt i startfasen.¹¹⁹ Det ble lettere å forstå det etter hvert som veiledningen fra Lotteri- og stiftelsestilsynet ble bedre. En organisasjon opplyser at den brukte mye tid og ressurser på å avklare ulike aspekter ved ordningen. Organisasjonen antar at usikkerhet rundt regelverket førte til mange ulike tolkninger av hva som skulle inkluderes i søknaden og hvor det skulle inn i søknadsskjemaet. De poengterer at frivillighets- og idrettsordningen likevel var enklere å tolke enn ordningen til Kulturrådet. En annen organisasjon kommenterer at det generelt er komplekst for frivillige lag og klubber å sette seg inn i forskrifter.

Norges idrettsforbund uttaler at de opplevde søknadsprosessen som ganske kaotisk i starten, men at de samtidig har forståelse for at det ble slik. De mener at søknadsprosessen i den første runden ble basert på skjønn i mye større grad enn i den andre runden, der det var det tydeligere kriterier, og en enkel og klar søknadsprosedyre.¹²⁰ Denne oppfatningen framgår også i flere av svarene fra interesseorganisasjonene. Kulturdepartementet opplyser at ordningen var komplisert for søkerne i den første runden og at prosessen ble mer selvforklarende og enklere i den andre runden.

¹¹⁸ Presentasjon fra Lotteri- og stiftelsestilsynet gitt i møte med Riksrevisjonen, 10. november 2020.

¹¹⁹ Riksrevisjonens skriftlige spørsmål i 2021 til bransjeorganisasjoner og interesseorganisasjoner om deres erfaringer med kompensasjonsordningene.

¹²⁰ Intervju med Norges Idrettsforbund 4. november 2020.

Tabell 1 Sammenligning av ordningens søknadsprosess i første og andre runde

Første runde - kompensasjon for arrangementer i perioden 5. mars til og med 30. april 2020	Andre runde - kompensasjon for arrangementer i perioden 1. mai til og med 31. august 2020
• komplisert søknadsskjema og regelverk • felles søknadsskjema med ordningen for kultursektoren. • registrering i Frivillighetsregisteret som sorteringsmekanisme • utfylling av regneark – oppsummering i søknadsskjema • ingen krav om spesifisering av arrangementer eller vedlegg • søknadsperiode på én uke – søknadsfrist 21. april	• forenklet regelverk og tydeligere veiledning • brukervennlig søknadsportal • ti spørsmål før tilgang til søknadsskjema • automatisk kontroll av organisasjonsnummer mot Frivillighetsregisteret • krav om spesifisering av arrangement direkte i søknadsskjemaet • søknadsperiode på to måneder – søknadsfrist 15. september

Raske utbetalinger versus faglig forsvarlighet

For å få tilskuddsmidlene raskt ut til organisasjonene var det et mål at ordningen skulle ha en mest mulig automatisert saksbehandling gjennom maskinelle kontroller av søknadene.¹²¹ Forskriften regulerte at det skulle etableres kontroller av organisasjonene i etterkant av utbetalingene.¹²²

I den første runden var det noen få innebyggede kontroller i søknadsskjemaet, for eksempel opp mot registrering i Frivillighetsregisteret, og enkelte automatiserte kontroller i Excel, som ble brukt som saksbehandlingsverktøy. Med mindre disse kontrollene ga utslag, skulle søknadene i utgangspunktet utbetales uten nærmere kontroll.¹²³

Da søknadsfristen for den første runden var ute, vurderte Lotteri- og stiftelsestilsynet at det ikke var forsvarlig å bare basere seg på maskinelle kontroller for så å gjennomføre etterkontroller på et senere tidspunkt. Det var nødvendig med et visst omfang av manuell kontroll og saksbehandling før utbetaling. Bakgrunnen for denne vurderingen var at søknadene inneholdt en rekke feil og var av dårlig kvalitet. Tilsynet gjennomførte i samråd med Kulturdepartementet en risikovurdering av søkermassen for å skille mellom hvilke søknader som kunne utbetales raskt og hvilke som måtte kontrolleres nærmere. Søkermassen ble delt inn i grupper, og alle søknader over en viss terskelverdi ble manuelt kontrollert. Det samme ble enkelte andre søknader der søkeren hadde lagt inn merknader. Kontrollene var ikke standardiserte, og besto blant annet av å innhente og vurdere årsregnskap og budsjett, sammenligne med tidligere års arrangementer, ha dialog med søkeren og gjøre ulike nettsøk.

Lotteri- og stiftelsestilsynet gjennomførte også i den andre runden en manuell kontroll av enkelte søknader. Denne var basert på to objektive kriterier: søknadsbeløp og om organisasjonen hadde mottatt momskompensasjon fra Lotteri- og stiftelsestilsynet i 2019. Tilsynet erfarte at de på denne måten kunne dekke en stor andel av de totale søknadsbeløpene ved å kontrollere relativt få søknader. Tall fra Lotteri- og stiftelsestilsynet viser at andelen søknader som ble manuelt behandlet, lå på 34 prosent (772 søknader) i den første runden og på ni prosent (623 søknader) i den andre runden.¹²⁴

En stor andel av søkerne var mottakere av mva-kompensasjon, ca. 90 prosent i den første runden og 80 prosent i den andre runden.¹²⁵ Disse søkerne var derfor «kjente» søkere for Lotteri- og stiftelsestilsynet, og tilsynet brukte informasjon fra mva-ordningen for å kunne fange opp avvik i søknadene.¹²⁶ Før utbetalinger kontrollerte tilsynet også om det var kommet inn tips om søknadene, om søknadene var trukket eller om søker hadde gitt beskjed om de hadde søkt om for mye. Utbetalinger ble stanset dersom tilsynet fikk signaler om at noe var feil. I begge rundene prioriterte tilsynet først utbetalinger til søkere hvor de anså risikoen å være lav eller der søknadsbeløpet var lavt.

¹²¹ Intervju med Kulturdepartementet 14. desember 2020.

¹²² Forskrift om midlertidig kompensasjonsordning for frivillighets- og idrettssektoren som følge av covid-19-utbruddet § 4-2 tredje ledd.

¹²³ E-post fra Lotteri- og stiftelsestilsynet til Riksrevisjonen, 3. mars 2020. Svar på oppfølgingsspørsmål fra Riksrevisjonen.

¹²⁴ E-post fra Lotteri- og stiftelsestilsynet til Riksrevisjonen av 29. mars 2021.

¹²⁵ Intervju med Lotteri- og stiftelsestilsynet 11. desember 2020.

¹²⁶ Intervju med Kulturdepartementet 14. desember.

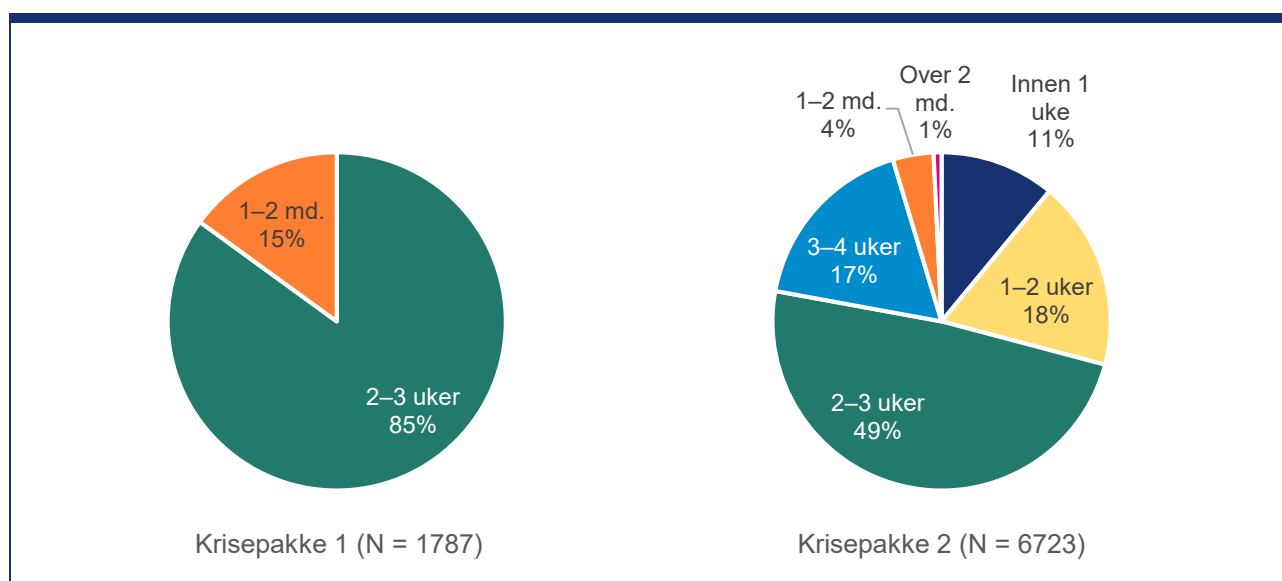
Kulturdepartementet mener at kontrollrutinene som tilsynet iverksatte var tilfredsstillende. Tilsynet opplyser at de generelt var opptatt av å finne en balanse mellom raske utbetalinger og faglig forsvarlighet.

Saksbehandlingstid og utbetalinger i puljer

I den første runden var ordningen rammestyr, og Lotteri- og stiftelsestilsynet kunne i utgangspunktet ikke gjennomføre løpende utbetalinger. Etter en avklaring med departementet startet tilsynet puljevise utbetalinger, ettersom det totale søknadsbeløpet ikke oversteg rammen som var satt for ordningen. Den første utbetalingen skjedde 8. mai, den andre 22. mai og den tredje, og siste, 5. juni 2020. Søknadsfristen i den første runden var 21. april. For de godkjente søknadene var saksbehandlingstiden, fra søknadsfrist til tildeling, to til tre uker for 85 prosent av sakene og én til to måneder for 15 prosent av sakene, se figur 13.

Lotteri- og stiftelsestilsynet uttaler at de prioriterte å utbetale kompensasjon til flest mulig, raskest mulig. Kompliserte saker som krevde mer oppfølging, ble derfor liggende på vent, og de fikk dermed lengre saksbehandlingstid. Avslag på disse sakene ble sendt ut sist.

Figur 13 Saksbehandlingstid for godkjente søknader etter krisepakke.



Kilde: Uttrekk fra Lotteri- og stiftelsestilsynets saksbehandlingssystem.

I den andre runden la regelverket opp til løpende utbetalinger. Lotteri- og stiftelsestilsynet opplyser at Kulturdepartementet meddelte at rammen ville utvides dersom det var behov.¹²⁷ Figur 13 viser at andelen saker som det tok mer enn én måned å behandle, gikk ned i andre runde. I begge rundene var saksbehandlingstiden lenger for saker med høye søknadsbeløp. Totalt hadde 61 prosent av sakene med søknadsbeløp over én million kroner en saksbehandlingstid på mellom én til to måneder. Til sammenligning ble 84 prosent av alle søknader under 100 000 kroner behandlet innen tre uker.

Lotteri- og stiftelsestilsynet uttaler at det ikke var satt noe konkret krav til saksbehandlingstid, men at støtten skulle utbetales så raskt som mulig. Tilsynet hadde dialog med Kulturdepartementet om utbetalingsløpet, og fikk aksept for det av departementet. Departementet viser til at det har vært få klager på at utbetalingene i ordningen har vært sene.

Et flertall av interesseorganisasjonene oppgir i svar på våre skriftlige spørsmål, at tidspunktet for utbetaling fra ordningen var svært hensiktsmessig, både for sektoren totalt og for den enkelte frivillige organisasjon.

¹²⁷ Intervju med Lotteri- og stiftelsestilsynet 11. desember 2020.

7.2.2 Kompensasjonsordningen for kulturarrangementer

Innføring av ordningen

Kulturdepartementet opplyser at departementet tidlig startet en god dialog med Kulturrådet om implementeringen av kompensasjonsordningen for kulturarrangementer (kulturordningen). Kulturrådet gjorde omdisponeringer internt, og departementet tilførte ekstra administrative midler. Kulturdepartementet framhever at det var krevende å få ordningen på plass innenfor de knappe tidsfristene som gjaldt. Det var et sterkt ønske fra aktørene i sektoren om raskt å etablere ordninger som traff behovet. Fra Stortingets anmodningsvedtak til forskriften trådte i kraft, tok det bare to uker. I denne fasen var det også nødvendig å legge til rette for en god dialog med ESA. Det var et tett og godt samarbeid med alle involverte.

Når det gjelder arbeidsfordelingen i den første runden, hadde Kulturrådet budsjett-disponeringsmyndighet innenfor rammene av bevilgningen, traff vedtak om tilskudd og utstedte tilskuddsbrev til mottakere. Lotteri- og stiftelsestilsynet stod for portalløsningen og hadde ansvar for selve utbetalingen og bokføringen.¹²⁸ Kulturrådet opplyser at samarbeidet med Lotteri- og stiftelsestilsynet fungerte godt og var konstruktivt. Lotteri- og stiftelsestilsynet hadde ansvar for søknadene fra de virksomhetene som var registrert i Frivillighetsregisteret, og Kulturrådet hadde ansvar for de øvrige søkerne. De delte informasjon og søkerlister med hverandre.

Ansaret for ordningen ble lagt i forvaltningsseksjonen i starten

I Kulturrådet lå ansvaret for ordningen hos forvaltningsseksjonen, og seksjonsleder var prosjektleder. Da arbeidet startet, hadde Kulturrådet et kortsiktig perspektiv, og hele forvaltningsseksjonen jobbet fulltid med koronarelaterte oppgaver. Alle andre oppgaver måtte derfor settes på vent. I den første runden hadde Kulturrådet fem saksbehandlere som jobbet med kompensasjonsordningen. I denne runden var det relativt enkle og begrensede kontroller med lite saksbehandling per søknad. Rådet forventet langt flere søknader for sommersesongen, som er hovedsesong for kulturarrangementer, og utover sommeren måtte Kulturrådet omdisponere flere til å jobbe med ordningen. En mer omfattende ressursbruk for den andre runden var nødvendig av flere grunner.

Mangel på innsikt i arrangementenes karakter førte til at flere kompensasjonsberettigede fikk avslag i den første runden, og det ble brukt mye tid på klagebehandling og en ny realitetsbehandling av søknader. I tillegg kom underleverandører inn som en ny målgruppe i den andre runden. Søkerne i denne runden representerte andre grupper av aktører enn de Kulturrådet vanligvis forholder seg til. Samtidig presset erfaringene fra den første runden fram flere runder med tolkning og avgrensning av "arrangører som i hovedsak formidler eller gjør kunst og kultur tilgjengelig til allmennheten», som var et krav i forskriften.

I den andre runden var det et uttalt behov for mer informasjon om søkeren og arrangementene i søknaden. Kulturrådet ønsket derfor å bruke en egen portalløsning. Rådet fikk bistand fra eksterne konsulenter til å utvikle søknadsskjemaet og IT-løsningen. Systemet var integrert med økonomisystemet, og sammen med en forsterket bemanning innenfor økonomi var dette avgjørende for at utbetalingene kunne gjennomføres raskt.

Tidlig på høsten 2020 startet Kulturrådet planleggingen av flere nye koronarelaterte virkemidler, noe som også krevde mer ressurser. I løpet av høsten ble arbeidet omorganisert, og det ble dannet en styringsgruppe som ble ledet av direktøren. Kulturrådet uttaler at dersom de hadde visst hvor lenge ordningene skulle vare, ville de organisert seg annerledes helt fra starten.

Mange manuelle kontroller i saksbehandlingen

Kulturrådet opplyser at det ikke var så mange automatiserte kontroller i runde to. Det var et Altinn-basert søknadssystem hvor ID-porten ga sikkerhet og trygghet når det gjaldt å identifisere søkeren. Organisasjonsnummeret gjorde at andre opplysninger ble fylt ut for å bekrefte identiteten til søkeren. Søknadsskjemaet hadde et avkrysningsfelt hvor søkeren krysset av «ja» eller «nei» på ulike kontrollspørsmål, og søkeren kom ikke videre hvis kravene ikke var oppfylt. Skjemaene var imidlertid enkle å manipulere og måtte i stor grad kontrolleres manuelt i etterkant. Saksbehandlingsprosedyren ble løpende oppdatert etter hvert som det kom flere avklaringer fra Kulturdepartementet. Kulturrådet gjennomførte følgende kontroller i saksbehandlingen:

¹²⁸ Kulturdepartementet (2020) *Norsk kulturråd - statsbudsjettet 2020 - kompensasjonsordning for arrangører i kultursektoren*. Brev til Norsk kulturråd, 3. april 2020.

- sjekk av hver søknad opp mot Brønnøysundregistrene
- sjekk av kunngjøringer for å finne ut om foretaket hadde økonomiske utfordringer eller var under konkursbehandling
- sjekk opp mot Frivillighetsregisteret og Proff Forvalt
- sjekk av foretakets gjennomsnittlige inntekt, og en sammenligning av inntekter fra tidligere år, samt en rimelighetsvurdering
- sjekk på nett om det var informasjon som sannsynliggjorde at arrangementet var reelt og skulle finne sted

Kulturrådet etterspurte flere opplysninger fra søkeren ved behov, men hadde ikke mulighet til å kontrollere i detalj alle opplysningene som søkeren la inn. Ordningen var tillitsbasert, og for det store flertallet av søknadene var det opplysningene som søkeren hadde oppgitt, som ble lagt til grunn. Søknadsskjemaet regnet ut kompensasjonen automatisk. Saksbehandlerne utarbeidet selve vedtaket, innstillingen og begrunnelsen. Det ble laget standardiserte avslagsbegrunnelser basert på de ulike forskriftskravene etter hvert.

Kulturdepartementet stilte etter hvert krav om kontroller i forkant av større utbetalinger

Kulturrådet opplyser at Kulturdepartementet fra begynnelsen av stilte krav til at pengene skulle utbetales så raskt som mulig. Fra august 2020 stilte departementet også krav til ekstrakontroll ved søknadsbeløp over 1 million kroner, for å unngå å måtte kreve tilbakebetaling fra søkere. I den første runden ble ikke slike søknader kontrollert før utbetaling. Kulturrådet innså at det var nødvendig med ekstern bistand for å følge opp kontrollen av midlene. I dette viktige arbeidet ble PwC valgt som ekstern leverandør. PwC bidro med kompetanse som Kulturrådet alene ikke hadde og som det ikke var mulig å bygge opp på egen hånd. Samarbeidet fungerte godt. 237 søknader ble tatt ut til utvidet kontroll. Kulturrådet opplyser at 80–90 prosent av søknadene i den andre runden var på under 1 million kroner, og disse ble saksbehandlet av Kulturrådet.

Regelverket var vanskelig å forstå i starten

Kulturdepartementet viser til at regelverket ikke ble forstått på samme måte av alle i starten, og at det ble gjort endringer underveis for å gjøre det enklere og mer entydig. Kulturrådet uttaler at det var en stor utfordring at forskriften var kompleks og kunne tolkes ulikt. Blant annet var det mange søkere som misforsto hovedregelen om at det var gjennomsnittet fra regnskapet for de siste tre årene som skulle legges til grunn. Bare selskaper som var opprettet i 2019 eller senere, og arrangører hadde gjort vesentlige endringer i kulturarrangementet det ble søkt kompensasjon for, skulle bruke budsjettet for 2020. Mange søkere oppfattet at de kunne velge det som ville lønne seg mest. Resultatet var at Kulturrådet fikk svært mange søknader som var basert på 2020-budsjettet, og disse hadde gjerne høye søknadsbeløp. Det var vanskelig å vurdere i hvilken grad budsjettene var genuine. Kulturrådet uttrykker at det var utfordrende å balansere mellom behovet for rask utbetaling og tilstrekkelig kontroll. Samtidig som at risikoen opplevdes som høy ved raske utbetalinger, var det mye kritikk i media i forbindelse med saksbehandlingstid, og Kulturrådet fikk ansvaret for konkurser som skjedde i påvente av utbetaling.

Kulturrådet opplyser at de fikk veldig mange henvendelser, både innsynsbegjæringer og spørsmål om ordningen fra søkere. Spørsmålene gjaldt for eksempel hvem som skulle anses som en kulturarrangør, eller hva kultur var. Det var følgelig utfordrende å gi veiledning. Flere problemstillinger ble rettet til Kulturdepartementet underveis, og utover i prosessen kom det flere avklaringer. Kulturrådet påpeker at en komplisert forskrift medførte et søknadsskjema som var vanskelig å forstå både for søkerne og de som skulle veilede dem. Dette, i kombinasjon med sommerferieavvikling og sene avklaringer fra departementet, gjorde at forvaltningen av ordningen ble utfordrende. Ett eksempel som rådet gir på at regelverket var vanskelig å tolke, er at berettigelsen til kompensasjon for kommunale kinoer ble feilaktig vurdert. Avklaringen kom lenge etter at veiledningen til søkerne var gitt. Rådet har krevd pengene tilbake, men kinoene har ikke vært enige.

Bransjeorganisasjonene hadde en generell oppfatning av at søknadsprosedyren var greit tilrettelagt for dem, men at den for noen grupper var lite tilpasset. Bransjeforeningen for sceneteknisk produksjon (BFSP) påpeker at søknadsskjemaet passet bedre for arrangører enn for underleverandører. Virke opplevde at det var mye klager og usikkerhet i starten, og at mange hadde en opplevelse av at regelverket ikke var tilpasset sektoren. Det bransjeorganisasjonene oppfattet som mest problematisk, var usikkerheten rundt hvordan regelverket skulle forstås. Creo påpeker at mange av deres medlemmer er lite vant med å søke på ordninger

som ikke er basert på kunstfaglig skjønn, og at de derfor var lite kjent med ord og begreper som ble brukt i kompensasjonsordningen. Bransjeforeningene mener at usikkerhet rundt regelverket, motstridende svar og sene avklaringer blant annet førte til at noen søkere gikk glipp av kompensasjon. Da Kulturrådet begynte med «utvidet saksbehandling» i andre runde, var det flere som oppfattet at rådet ikke hadde tilstrekkelig forvaltningsmessig kompetanse, ettersom det etterspurte dokumentasjon som det ikke var mulig å levere. Selv om Kulturrådets tolkning av regelverket ble klarere i den andre runden, tok saksbehandlingen veldig lang tid. Norske Konsertarrangører peker på at flere av deres medlemmer fikk en svært kort frist på å ettersende dokumentasjon (48 timer), mens saksbehandlingstiden for klager var på hele tolv uker.

Søknadene ble behandlet i løpet av noen uker, men utbetalingene tok tid

Både Kulturdepartementet og Kulturrådet mener de jobbet effektivt og at utbetalingene ble raskt utført i lys av omstendighetene. Kulturrådet mener at det store flertallet fikk saksbehandlet sin søknad raskt. I den første runden ble veldig mange av vedtakene fattet innen én uke. Kompensasjonen ble i de fleste tilfellene utbetalt i mai, mens noen søkere fikk utbetaling i juni. I den andre runden, i perioden mai–august, hadde Kulturrådet et mål om å behandle søknader innen tre uker. Kulturrådet var klar til å utbetale etter tre uker, men måtte vente, fordi søknadssummen var høyere enn bevilgningsrammen. Kulturrådet viser til at før utbetalingene kunne skje, måtte Kulturdepartementet først bruke tid på å øke rammen og så måtte endringen godkjennes av ESA – og det tok over én måned. Søkerne som ble rammet av den kraftigste forsinkelsen i den andre runden, var de som hadde fått et vedtak som ble tatt ut til kontroll av PwC. For flere av disse søknadene hadde PwC problemer med å få inn nødvendig dokumentasjon. Kulturrådet peker på at mange saker var komplekse, og det var vanskelig å innhente dokumentasjonen som ble etterspurt. Rådet måtte blant annet se nærmere på kryssforhold i eierskap mellom søkere.

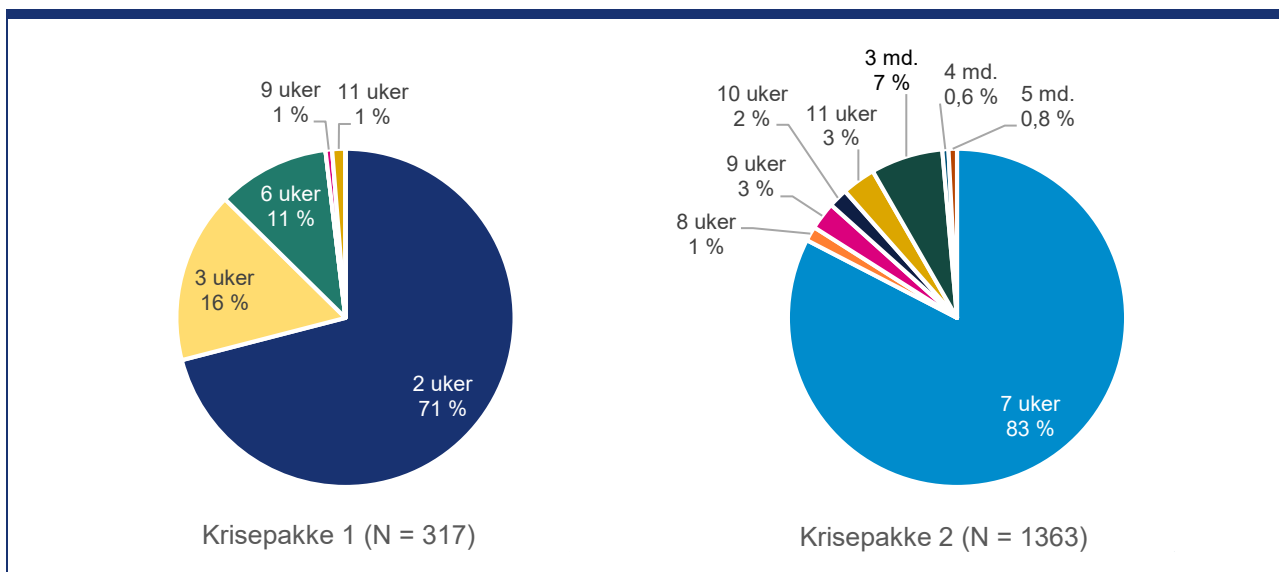
I sine svar på våre skriftlige spørsmål oppgir flere av bransjeorganisasjonene at utbetalingene, særlig i den andre runden, kom veldig sent, og at det skapte lite forutsigbarhet. Mange fikk likviditetsproblemer som følge av den sene utbetalingen. Utbetalingene som skulle ha kommet i september (for perioden mai–august), ble utsatt flere ganger for mange av søknadene med høye beløp, og de ble først utbetalt i februar 2021.

Søknadsfristen for den første krisepakken var 21. april 2020. Dataene vi har fått oversendt fra Kulturrådet gir verken informasjon om når disse søknadene ble mottatt eller når det ble fattet vedtak, men vi har opplysninger om utbetalinger. Figur 14 viser at 87 prosent av utbetalingene fra krisepakke 1 ble gjort innen tre uker etter søknadsfristen, og 98 prosent ble utbetalt innen seks uker.¹²⁹

Figuren viser også at det tok betydelig lengre tid å ferdigbehandle saker i krisepakke 2. De aller fleste (83 prosent) av vedtakene i krisepakke 2 ble fattet syv uker etter søknadsfristen. Dette var i all hovedsak søknader på under 1 million kroner, som ble behandlet av Kulturrådet. Sakene som tok lengre tid, var i all hovedsak saker med søknadssum på 1 million kroner eller mer, som ble kontrollert av PwC. En sak var fortsatt under behandling per 8. mars 2021.

¹²⁹ I tillegg ble det gjort seks omgjøringer etter dette. Disse ble gjort 25. juni 2020 og 9. juli 2020.

Figur 14 Saksbehandlingstid for godkjente søknader, etter krisepakke



Kilde: Uttrekk fra Kulturrådets saksbehandlingssystem og dataanalyseprogrammet IDEA

Merk at oppgitte uker og måneder viser til tiden fra søknadsfrist til utbetaling for krisepakke 1 og tiden fra søknadsfrist til vedtaksdato for krisepakke 2.

7.2.3 Kompensasjonsordningen for mediebransjen

Forberedelser til innføring

Medietilsynet opplyser at de fikk den første henvendelsen fra Kulturdepartementet om kompensasjonsordningen i mars 2020. Departementet ba tilsynet om å forberede seg for ordningen, både teknisk og ressursmessig. Medietilsynet opplyste til departementet at de var nødt til å leie inn eksterne for å få på plass den digitale løsningen, og departementet bekreftet at tilsynet ville bli kompensert for utgiftene til dette. Den formelle henvendelsen om oppdraget kom først i tildelingsbrev 25. juni.

I Medietilsynet fikk oppdraget høy prioritet. Et pågående større digitaliseringsprosjekt om et felles system for prosesser i tilsynet, ble nedprioritert til fordel for kompensasjonsordningen. Capgemini, som allerede var inne i digitaliseringsprosjektet, arbeidet sammen med tilsynet for å utvikle en IT-løsning for ordningen. Denne ble integrert i det nye systemet. Utviklingsprosessen var ressurskrevende og skjedde svært raskt. I den første henvendelsen fra Kulturdepartementet var beskjeden at løsningen for ordningen måtte være på plass til påske. Medietilsynet opplyser at de i forberedelsesfasen var i svært hyppig dialog med departementet, fordi løsningen skulle så raskt på plass.

Digital søknadsportal

Søknadssystemet for ordningen var en «min side»-løsning hvor søkeren måtte logge seg inn for å få tilgang til søknadsskjemaet. Alle kvalifiserende krav fra forskriften ble lagt inn i søknadsskjemaet, for eksempel krav til ansatte og omsetning. Utfyllingen av informasjon i søknadsskjemaet var basert på tillit.

For å tilrettelegge for en enkel søknadsprosedyre brukte Medietilsynet nettsidene sine til å beskrive forskriftskravene og kravene til søkerne. Tilsynet la også ut spørsmål og svar om ordningen, og en kalkulator hvor søkeren kunne regne ut hva virksomheten kunne få i støtte. To av tre bransjeorganisasjoner svarer på våre skriftlige spørsmål at den digitale søknadsportalen fungerte godt. Én organisasjon mener at søknadsprosedyren var krevende og at bedriftene måtte bruke mye arbeid og ressurser i søknadsprosessen.¹³⁰

Vanskelig regelverk, men lite klager

I svarene på våre skriftlige spørsmål til bransjeorganisasjonene framgår det at mange mediebedrifter syntes at regelverket for ordningen var vanskelig å forstå og tolke. Medietilsynet på sin side opplevde ikke et stort

¹³⁰ Riksrevisjonens skriftlige spørsmål i 2021 til bransjeorganisasjoner og interesseorganisasjoner om deres erfaringer med kompensasjonsordningene.

trykk av henvendelser om søknadene. Enkelte søkere misforsto kravet om at selskapet må ha ansatte. Mange mediebedrifter benytter seg av frilansere, som ikke er ansatt i selskapet. Medietilsynet mener likevel at ordlyden i regelverket var klar på dette området. Tilsynet fikk noen spørsmål knyttet til selve utfyllingen av skjemaet, og noen søkere ga tilbakemeldinger om at søknadsskjemaet kunne vært bedre. Tilsynet mener de utarbeidet en god løsning med utgangspunkt i den korte tiden de hadde til rådighet. De har generelt fått få klager på ordningen og systemet.

Medietilsynet opplyser at de hadde få utfordringer med selve saksbehandlingen. Én utfordring var imidlertid den siste forskriftsendringen, som ga søkerne mulighet til å benytte en alternativ beregningsmetode. Tilsynet hadde ikke tid til å vurdere disse søknadene særskilt i saksbehandlingen, men opplyser at de vil bli gjenstand for etterkontroll.

Forskriftsendring forsinket utbetalingene

Ordningen var rammestyrkt og det var ikke lagt opp til løpende utbetalinger. Da søknadsfristen var ute, kontrollerte tilsynet alle søknadene og beregnet støttebeløpene. Alle søkerne fikk utbetaling på samme tidspunkt. Medietilsynet legger til grunn at saksbehandlingstiden er fra søknadsfrist til utbetaling, og alle fikk dermed samme saksbehandlingstid, som var tre uker.¹³¹

Fordi forskriften ble endret, fikk søkerne utbetalingene én måned senere enn hva som først var planlagt. Ordningen måtte også notiseres hos ESA på nytt, men det var ikke årsaken til forsinkelsen. Én bransjeorganisasjon kommenterer at forsinkelsen bidro til at flere journalister enn nødvendig ble permittert. Organisasjonen mener at mediebedriftene ville hatt flere journalister i arbeid i mai og juni med et tidligere avklart regelverk og tidligere utbetaling.¹³²

Kulturdepartementet mener at saksbehandlingstiden har vært tilfredsstillende. Departementet påpeker at forskriftsendringen ble kunngjort 8. september, og at Medietilsynet åpnet for nye søknader 10. september. 8. oktober var alle søknadene ferdig behandlet, og etter kort tid var pengene utbetalt.

¹³¹ Søknadsfrist 17. september og vedtaksdato 8. oktober gir en saksbehandlingstid på tre uker.

¹³² Riksrevisjonens skriftlige spørsmål i 2021 til bransjeorganisasjoner og interesseorganisasjoner om deres erfaringer med kompensasjonsordningene.

8 Traff kompensasjonsordningene målgruppene i samsvar med formålene med bevilgningene?

I dette kapittelet ser vi på hvordan ordningene har blitt benyttet, om ordningene har truffet dem de var ment å treffe, om noen har falt utenfor ordningene, om kompensasjonen var hensiktsmessig og om ordningene hadde noen uheldige utslag. Ordningene hadde kriterier og føringer som avgrenset hvilke grupper som kunne søke om kompensasjon. Det ble gjort en del endringer underveis for å inkludere flere aktører, men behovet for endringer ble også avveid mot behovet for automatisert saksbehandling og raske utbetalinger. Noen av de som falt utenfor ordningene omfattet av denne undersøkelsen, kunne senere søke på andre ordninger. I dette kapittelet omtaler vi likevel en del av gruppene som ikke fikk støtte fra disse ordningene.

Relevante føringer

Stortinget ga føringer om at kompensasjonsordningene skulle være målrettede og bidra til å unngå konkurs for levedyktige bedrifter. Videre skulle ordningene treffe de virksomhetene som var spesielt hardt rammet.

Etter EØS-regelverket skal støtten gis slik at den likebehandler berørte selskaper innenfor samme sektor. Virksomhetene skal heller ikke overkompenseres, og dersom virksomheten mottar støtte fra andre støtteordninger må støtten kumuleres slik at det ikke får mer støtte enn det som skal dekkes i forbindelse med koronasituasjonen.

Oppsummering

For kompensasjonsordningen for næringslivet ble det utbetalt mest støtte for mars og april. Det var bransjene som ble hardest rammet i denne perioden som fikk utbetalt mest støtte, blant annet frisører og andre virksomheter som var pålagt å stenge, og detaljhandel og serveringsvirksomheter. Både Skatteetaten og bransjeorganisasjonene mener at ordningen generelt traff godt, men enkelte bransjeorganisasjoner påpeker at ordningen hadde noen skjevheter.

Vedlikeholdsordningen ble lite brukt. Kun 74 virksomheter mottok støtte, og blant disse var 55 alpinanlegg, som ordningen i utgangspunktet var tiltenkt. Nærings- og fiskeridepartementet mener at ordningen traff i henhold til formålet, men både omsetningsfallet i bransjen og utgiftene til lovpålagt vedlikehold ble lavere enn forventet da ordningen ble etablert.

Fra frivillighets- og idrettsordningen ble det tildelt 272 millioner kroner i krisepakke 1 og 1 054 millioner kroner i krisepakke 2. Både Lotteri- og stiftelsestilsynet og interesseorganisasjonene uttaler at ordningen traff bedre etter endringene som ble gjort. Samlet sett har ordningen truffet bredt, selv om enkelte grupper har falt utenfor. Idrettslag og -klubber, skolekorps og kor er blant organisasjonene som mottok en stor andel av støtten.

Fra kulturordningen ble det tildelt 262 millioner kroner i krisepakke 1 og 1 milliard kroner i krisepakke 2 der også underleverandører ble inkludert. 1433 virksomheter fikk tildelt støtte. Kulturdepartementet og Kulturrådet mener ordningen traff et utvidet kulturfelt og at mange ble godt hjulpet. Også når det gjelder kulturordningen er det grupper som falt utenfor, og ordningen hadde noen uheldige utslag.

Også når det gjelder medieordningen, viste det seg at behovet var mindre enn man trodde da den ble etablert. 132 medier fikk utbetalt til sammen 92 millioner kroner. Kulturdepartementet mener at ordningen traff målgruppene, men flere bransjeorganisasjoner påpeker at den ikke var ikke avgjørende for at mediene klarte seg gjennom krisen.

8.1 Kompensasjonsordninger for virksomheter med stort omsetningsfall

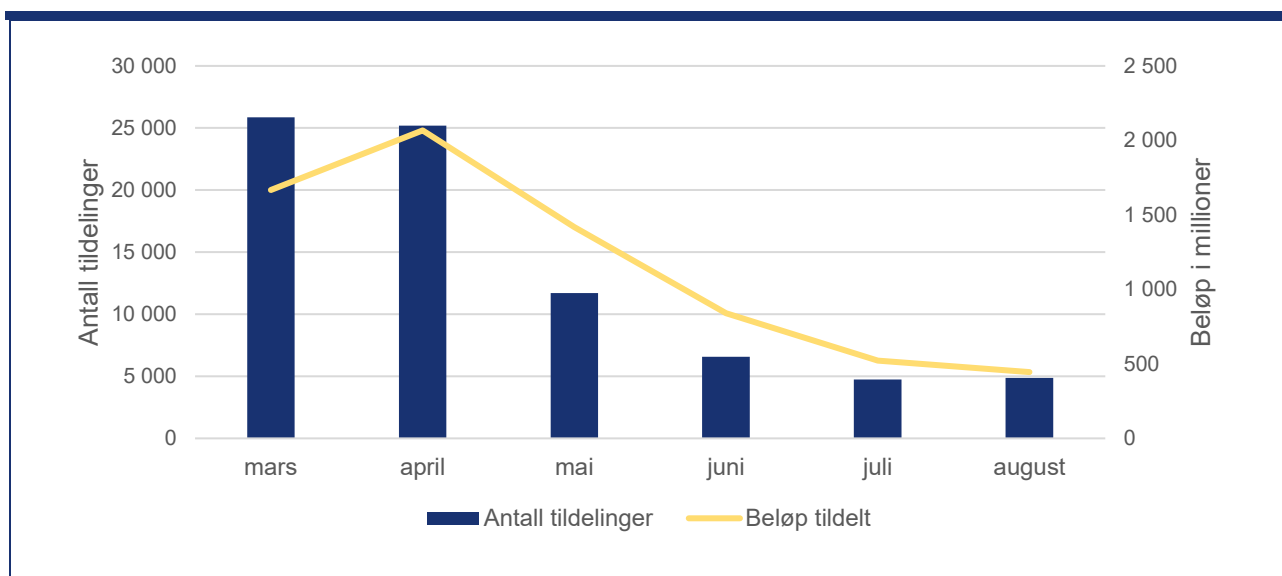
8.1.1 Kompensasjonsordningen for næringslivet

Det ble gitt mest støtte i mars og april

Skatteetatens saksbehandlingssystem viser at det var totalt 44 671 virksomheter som søkte om støtte for én eller flere måneder. Av disse fikk 34 329 virksomheter utbetalt støtte.

Som figur 15 viser, var det flest virksomheter som fikk støtte for månedene mars og april: 25 864 virksomheter fikk støtte for mars, og 25 190 virksomheter fikk støtte for april. Fra april til mai falt antallet virksomheter som fikk støtte, med 53 prosent. Figur 15 viser videre at april er den måneden som det ble tildelt et høyest beløp for.¹³³

Figur 15 Antall tildelinger og sum av tildelinger per måned



Kilde: Tall på antall tildelinger: uttrekk fra Skatteetatens saksbehandlingssystem. Tall på tildelt beløp: kompensasjonsordningen.no (hentet 8. februar 2021)

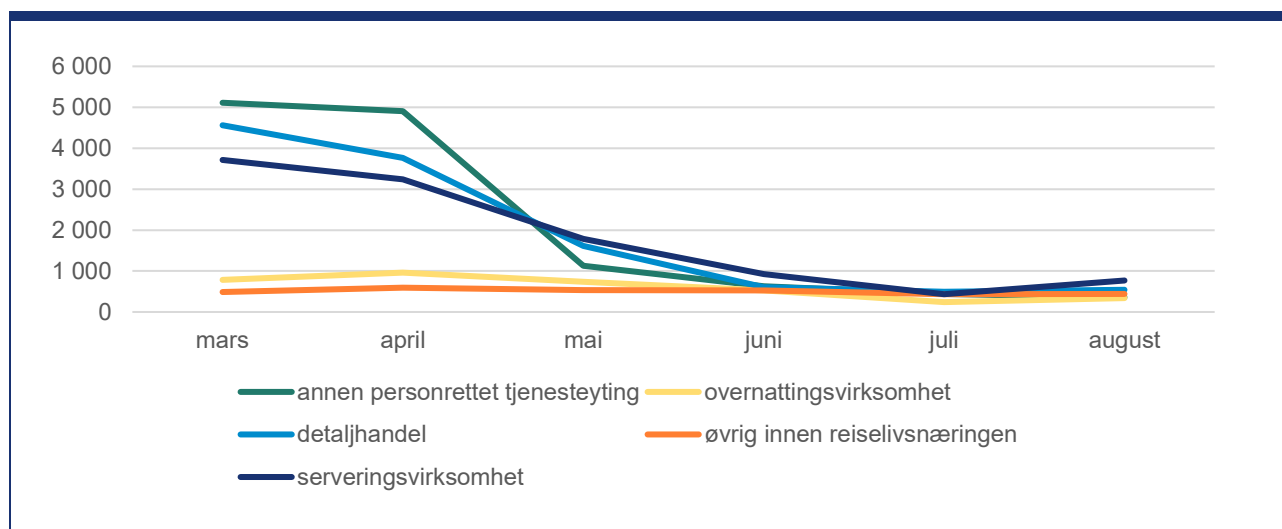
Tjenestenæringene var av de første næringene som ble rammet av nedstengningen, og virksomheter som frisører og treningssentre ble pålagt av myndighetene å stenge. Andre deler av tjenestenæringene, som reiselivsnæringen, opplevde et kraftig fall i etterspørselen som følge av smitteverntiltak og reiserestriksjoner.¹³⁴ Handelsnæringen ble også sterkt berørt av koronasituasjonen, men det var store variasjoner innad i næringen. Faghandel opplevde en redusert etterspørsel, mens enkelte områder som dagligvare og apotek opplevde vekst.¹³⁵ Figur 16 viser antallet virksomheter i ulike næringsgrupper som fikk støtte i månedene mars til august.

¹³³ Maksimalt tilskudd per kalendermåned til ett foretak var 80 millioner kroner i månedene mars, april og mai. For juni og juli var maksimalt tilskudd 70 millioner kroner, mens det for august var 50 millioner kroner. Kompensasjonen kunne ikke overstige foretakets beregnede omsetningsfall, målt i kroner. Kilde: *Forskrift til utfylling og gjennomføring av lov om midlertidig tilskuddsordning for foretak med stort omsetningsfall* § 3-1 fjerde ledd, av 17. april 2020.

¹³⁴ Prop. 1 S (2020–2021).

¹³⁵ Prop. 1 S (2020–2021), s. 56.

Figur 16 Antall virksomheter som fikk støtte i de ulike månedene, etter næringsgrupper



Kilde: Uttrekk fra Skatteetatens saksbehandlingssystem

Merk at «øvrig innen reiselivsnæringen» inkluderer reisebyråer og reisearrangører og passasjertransport med båt, fly og jernbane.

Figur 16 viser at det blant virksomhetene innenfor «annen personrettet tjenesteyting» var flest som fikk støtte for mars og april. Denne næringen inkluderer frisører og andre virksomheter som ble pålagt å holde stengt fra 12. mars til slutten av april. Blant virksomhetene i næringsgruppen «detaljhandel», inkludert engros og bilhandel, var det også flest virksomheter som fikk støtte for mars og april. Blant reiselivsvirksomhetene skiller bedriftene i serveringsbransjen seg tydelig fra bedriftene innenfor overnatting og de øvrige bedriftene i reiselivsnæringen: Et langt større antall bedrifter i serveringsbransjen fikk støtte sammenlignet med de to andre reiselivsbransjene. De aller fleste av serveringsbedriftene fikk støtte i mars og april. Blant overnattingsvirksomhetene og de øvrige bedriftene i reiselivsnæringen var antallet bedrifter som fikk støtte, jevnere fordelt over hele perioden.

Tabell 2 viser at over 60 prosent av virksomhetene som fikk godkjent én eller flere søknader om kompensasjon, fikk støtte for én eller to måneder. Bare 6 prosent av organisasjonene fikk støtte for alle seks månedene.

Tabell 2 Antall virksomheter som fikk støtte for én eller flere måneder

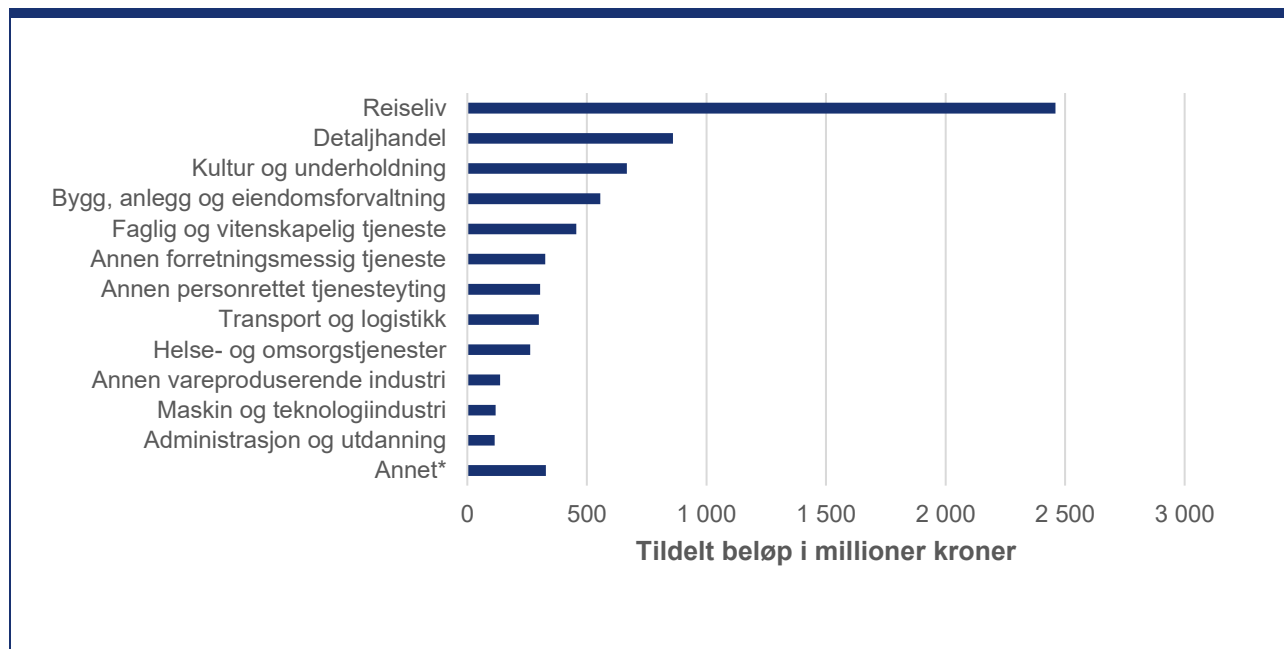
Antall måneder med støtte	Antall virksomheter	Andel av virksomhetene
Én	7 283	21 %
To	14 413	42 %
Tre	5 845	17 %
Fire	2 550	7 %
Fem	2 127	6 %
Seks	2 111	6 %
Totalt	34 329	100 %

Kilde: Uttrekk fra Skatteetatens saksbehandlingssystem

Tildelt beløp etter næringsinndeling

Skatteetatens saksbehandlingssystem viser at virksomheter i reiselivsnæringen er de som samlet fikk mest i støtte, med om lag 2,5 milliarder kroner, se figur 17. Reiselivsnæringen inkluderer tjenestebransjer som selger en betydelig del av sine tjenester til turister eller andre reisende; overnattingsvirksomheter, serveringsvirksomheter, transport, opplevelser (kultur/aktiviteter) og formidling (reisearrangører).¹³⁶

Figur 17 Tildelt beløp, fordelt på næringsgrupper



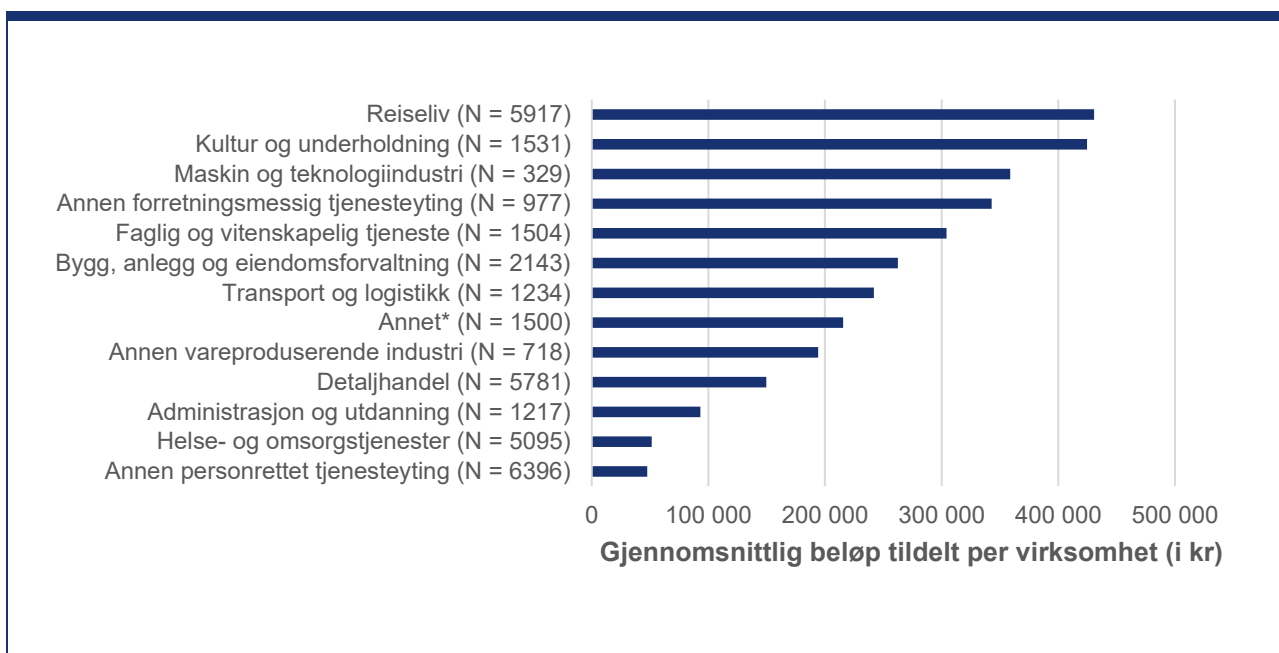
Kilde: Kompensasjonsordningen.no, 27. januar 2021.

*«Annet» inkluderer virksomheter innenfor biotek og helseindustri, energiproduksjon og distribusjon, finansiering og forsikring, fiskeri, havbruk og fiskeribaser, jordbruk og landbruksbasert næring, petroleum, prosessindustri, telekommunikasjon og IT, skog og treindustri, vann- og avfallshåndtering, energiproduksjon og -distribusjon, finansiering og forsikring og «ikke oppgitt».

Figur 17 viser at det er forskjeller mellom næringsgruppene med hensyn til beløpet de fikk tildelt, og figur 18 viser at det er forskjeller mellom næringsgruppene med hensyn til hvor mye som ble tildelt per virksomhet. For eksempel viser figur 17 at «kultur og underholdning» fikk et høyere samlet tildelt beløp enn «annen personrettet tjenesteyting». Figur 18 viser imidlertid at det er flere virksomheter innenfor «annen personrettet virksomhet» som fikk støtte. Det betyr at beløpene som ble utbetalt til virksomhetene innenfor «kultur og underholdning», var høyere per søknad.

¹³⁶ Prop. 1 S (2020–2021).

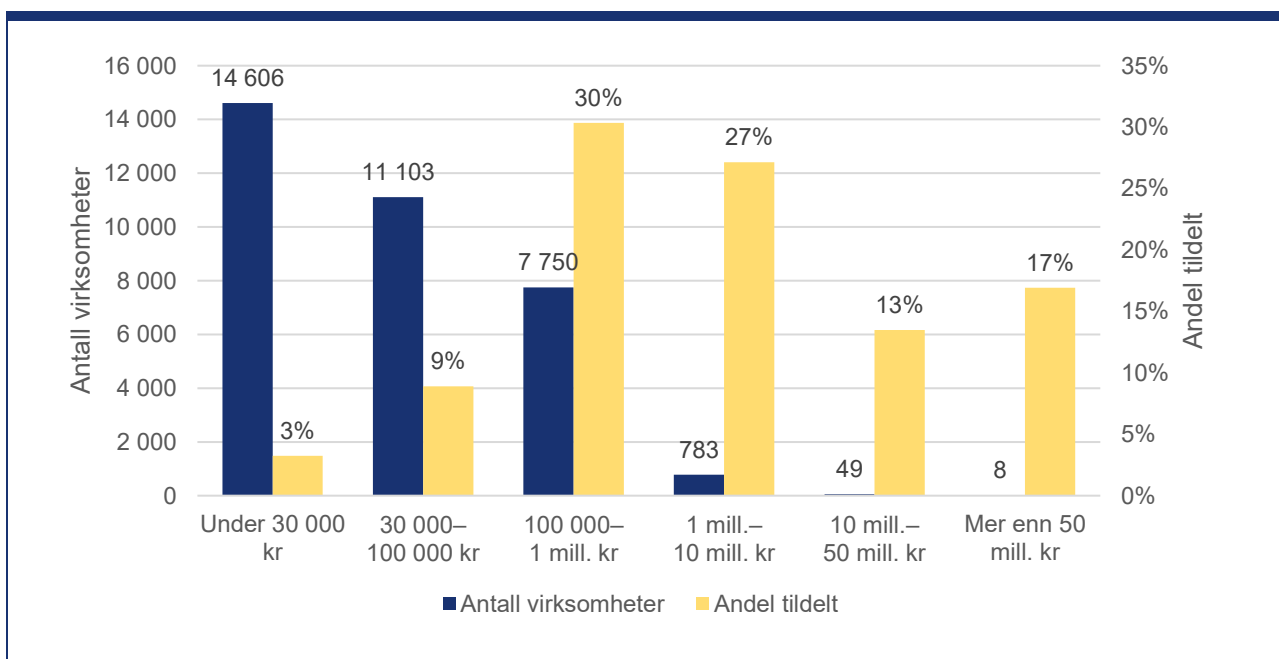
Figur 18 Gjennomsnittlig beløp tildelt per virksomhet, etter næringsgruppe



Kilde: Kompensasjonsordningen.no, 27. januar 2021.

*«Annet» inkluderer virksomheter innenfor biotek og helseindustri, energiproduksjon og distribusjon, finansiering og forsikring, fiskeri, havbruk og fiskeribaser, jordbruk og landbruksbasert næring, petroleum, prosessindustri, telekommunikasjon og IT, skog og treindustri, vann- og avfallshåndtering, energiproduksjon og -distribusjon, finansiering og forsikring og «ikke oppgitt».

Figur 19 Antall virksomheter og andel tildelt fordelt på beløpskategori



Kilde: Kompensasjonsordningen.no, 27. januar 2021.

Merk at søknader som har 0 kroner og minusbeløp i utbetalingen, er utelatt fra analysen.

Figur 19 viser antall virksomheter og hvor mye virksomhetene fikk i støtte totalt fordelt på beløpskategori. Figuren viser at et fåtall virksomheter fikk tildelt en stor andel av de tildelte midlene. Åtte virksomheter mottok

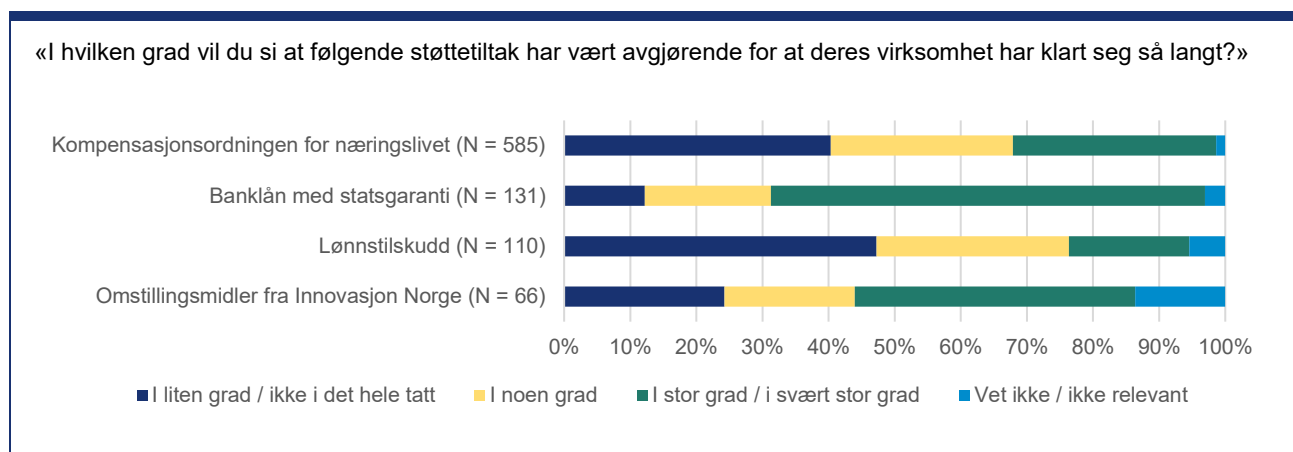
samlet 17 prosent av de tildelte midlene, altså over 1 milliard kroner.¹³⁷ Tildelinger på over 1 million kroner utgjorde bare 2,4 prosent av tildelingene, men hele 58 prosent av de tildelte midlene. Tildelinger på under 100 000 kroner utgjorde til sammenligning 75 prosent av tildelingene, men bare 12 prosent av de tildelte midlene.

Ordningen har i all hovedsak fungert i henhold til formålet

Skatteetaten opplevde selv at ordningen var treffsikker, og at mengden av søkere viste at behovet for ordningen var stort og at den traff.

Også bransjeorganisasjonene vi intervjuet mener at kompensasjonsordningen i all hovedsak traff i henhold til formålet med ordningen. Ifølge NHO Reiseliv har ordningen virket bra etter hensikten, og reiselivsnæringen som var rammet hardt, fikk støtte. Videre uttaler NHO Reiseliv at det var positivt at ordningen ikke skilte mellom bransjene. De opplever at ordningen var bred, at saksbehandlingen var rask, og at den var viktig for å holde bedriftene flytende. Hadde saksbehandlingen tatt lengre tid ville det vært en risiko for at bedrifter gikk konkurs mens de ventet på utbetalingene. Virke uttaler at treffsikkerheten til ordningen var god, at den traff bredt, og var brukervennlig.

Figur 20 Virksomheters syn på betydningen av ulike støttetiltak.



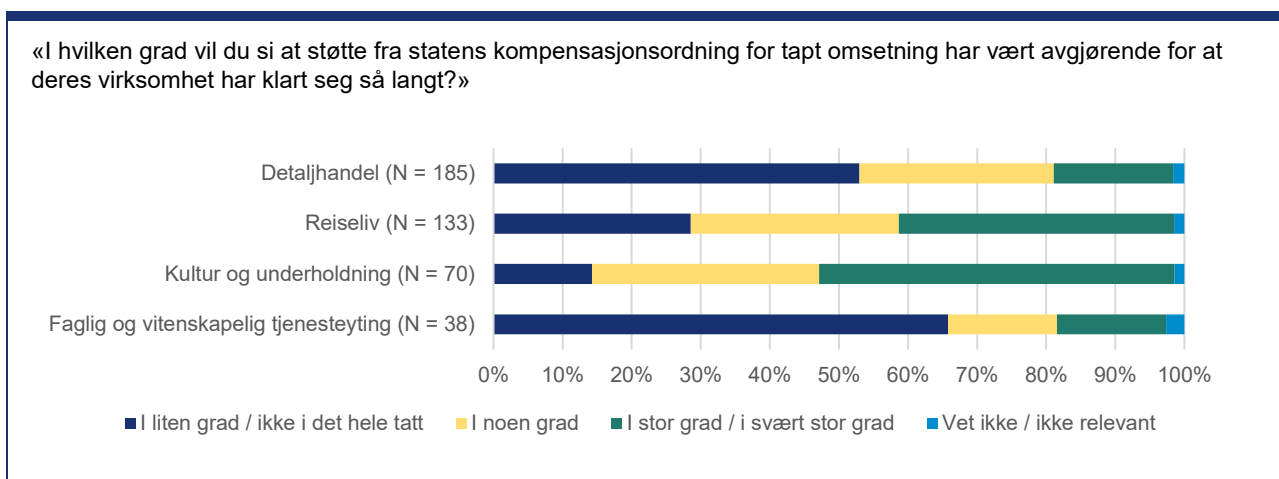
Kilde: Virkes medlemsundersøkelse, 4. november 2020.
Merk at antallet respondenter er 1588.

Figur 20, som er hentet fra Virkes medlemsundersøkelse fra 4. november 2020, viser hvordan de ulike støttetiltakene ble oppfattet av virksomheter som hadde benyttet seg av dem. Av de 1588 virksomhetene som besvarte undersøkelsen, hadde 37 prosent benyttet seg av kompensasjonsordningen. 62 prosent av disse svarte at ordningen i noen, i stor eller i svært stor grad var avgjørende for at deres virksomhet hadde klart seg så langt.

I figur 21 ser vi at det er forskjeller mellom bransjer med hensyn til hvor avgjørende kompensasjonsordningen for næringslivet ble oppfattet å ha vært. Blant respondentene innenfor «reiseliv» og «kultur og underholdning» svarte et flertall at ordningen i noen grad, i stor grad eller i svært stor grad hadde vært avgjørende, mens andelene var lavere blant respondentene innenfor «detaljhandel» og «faglig og vitenskapelig tjenesteyting».

¹³⁷ SATS (51 millioner kroner), Radisson Hotels Norway (89,6 millioner kroner), Color Line Transport AS (87 millioner kroner), Fjord Line (147 millioner kroner), Hurtigruten Pluss AS (175,8 millioner kroner), Scandic Hotels AS (192 millioner kroner), Strawberry Group AS (201,5 millioner kroner) og Pgs Geophysical AS (217,5 millioner kroner).

Figur 21 Virksomheters syn på betydningen av kompensasjonsordningen for næringslivet



Kilde: Virkes medlemsundersøkelse, 4. november 2020.

Merk at antallet respondenter er 1588, og at antallet respondenter som svarte at de hadde benyttet seg av kompensasjonsordningen for næringslivet, er 585.

Størrelsen på kompensasjon ble oppfattet som hensiktsmessig for de fleste bransjer

Revisjonen viser at størrelsen på kompensasjonen i all hovedsak ble oppfattet som hensiktsmessig, men det var noe variasjon mellom bransjene. Bransjeorganisasjonenes svar på våre skriftlige spørsmål viser at størrelsen på kompensasjonen i stor grad ble oppfattet som hensiktsmessig av handelsnæringen, overnattingsbedriftene og virksomhetene innenfor frisør og hudpleie. For serverings-, reiselivs- og opplevelsesbransjen ble størrelsen på kompensasjonen imidlertid oppfattet som lite hensiktsmessig.

NHO Reiseliv uttaler at kompensasjon for husleie og andre faste utgifter vil være svært hensiktsmessig for mange overnattingsbedrifter, mens det vil utgjøre en mindre del av de totale utgiftene for serveringsbedriftene. For opplevelsesbedriftene, som ofte er utendørs- og sesongbasert, er det ikke husleie som er den drivende kostnaden, men andre forpliktelser, som dyr eller anlegg, som krever konstant vedlikehold. Selv om ordningen etter hvert ble tilpasset sesongbaserte virksomheter, slo endringene ulikt ut.

Videre uttaler NHO Reiseliv at justeringsfaktoren i kompensasjonsordningen ikke ble tilpasset tiltakene som ble innført utover i pandemien. I de første månedene var justeringsfaktoren 90 prosent og tilpasset de stramme tiltakene. Justeringsfaktoren ble etter hvert nedjustert, men den ble ikke oppjustert da tiltakene ble strammet inn igjen.

NHO uttaler at kompensasjonsordningen har hjulpet bedriftene, selv om de ikke har fått dekket mer enn deler av de faste kostnadene.¹³⁸ NHO Service og Handel påpeker at mange bedrifter ikke fikk like mye kompensasjon som de forventet, men at dette ikke betyr at ordningen ikke fungerte etter hensikten.

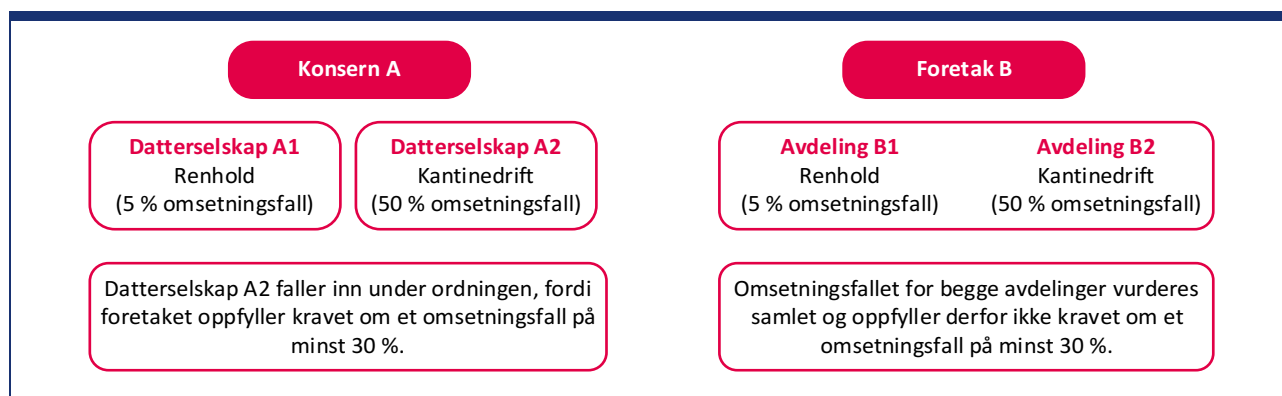
Ordningen hadde noen skjevheter

Foretak som var en del av et konsern kunne søke om kompensasjon for hvert enkelt foretak, eller velge å søke samlet som ett foretak. Én virksomhet med flere avdelinger ble derimot regnet som ett foretak, og måtte søke om kompensasjon samlet. NHO Service og Handel uttaler at dette ga noen uheldige utslag, der selskaper som var organisert som et konsern med datterselskaper, ble favorisert framfor foretak som var organisert med avdelinger. Dette kan virke konkurransevridende. NHO opplyser videre at denne skjevheten var til stede for eksempel i bilbransjen og for enkelte busselskaper.¹³⁹

¹³⁸ Intervju med NHO 26. november 2020.

¹³⁹ Intervju med NHO 26. november 2020.

Figur 22 Eksempel på ulikheter med hensyn til foretakenes organisering



En annen skjevhet ved ordningen som bransjeorganisasjonene¹⁴⁰ påpeker var ulikhetene med hensyn til hvordan bedriftene finansierte driftsmidlene sine. Noen bedrifter leier driftsmidler, mens andre har brukt egenkapital og kjøpt egne driftsmidler. Leieutgifter ble regnet som faste, unngåelige kostnader og var derfor inkludert i beregningen av kompensasjon. Dette betyr at bedrifter som leier driftsmidler, ville fått større kompensasjon enn de som eier driftsmidlene.

Virke er én av organisasjonene som påpeker at ordningen favoriserte virksomheter som leide driftsmidlene sine. Mer solide bedrifter eier driftsmidlene sine, og det at bedriftene fikk større kompensasjon hvis de leide dem, virket konkurransevridende og motvirket formålet om å støtte levedyktige bedrifter, uttaler organisasjonen.

Når det gjelder denne skjevheten, skriver Finansdepartementet at virksomheter som leide driftsmidler, og virksomheter som gjeldsfinansierte driftsmidler, ville være mer sårbare for et omsetningsfall, fordi deres kostnader var betalbare kostnader. Departementet understreker at kompensasjon til virksomheter med betalbare faste kostnader i større grad ville ivareta formålet med ordningen, som var å motvirke konkurs og oppbud. Ifølge departementet ville ytterligere vesentlige endringer i ordningen kunne gitt økt risiko for gjennomføringen.¹⁴¹

Kompensasjonsordningen var innrettet med en ulik beregning av kompensasjon for bedrifter som var pålagt å stenge, og bedrifter som ikke var pålagt å stenge. Denne forskjellen gjaldt for perioden mars–mai, der foretak som var pålagt å holde stengt, hadde en høyere justeringsfaktor i beregningen. Etter mai 2020 var beregningen lik. NHO Service og Handel påpeker at mange virksomheter ble hardt rammet selv om de ikke fikk et pålegg fra myndighetene om å stenge. Ett eksempel er kantinebransjen, som i praksis ble nedstengt etter anbefalingen om hjemmekontor.

Sesongbedrifter kunne søke om kompensasjon i henhold til sesongmodellen i ordningen og dermed få oppjustert kompensasjonen med en sesongfaktor. For å falle inn under sesongmodellen måtte en rekke vilkår være oppfylt, for eksempel måtte hoveddelen av aktiviteten foregå utendørs. NHO Reiseliv påpeker at mange sesongbaserte virksomheter ikke kvalifiserte til kompensasjon. Ifølge NHO Reiseliv var den største svakheten med ordningen kravet om utendørsaktivitet, som førte til at flere grupper falt utenfor. Eksempler på slike grupper er sesongbaserte hoteller, for eksempel et hotell i en slalåmbakke, og andre tilbydere av aktiviteter som også inkluderer overnatting.

¹⁴⁰ Virke kultur og opplevelser og NHO Service og Handel

¹⁴¹ Finansdepartementets svar på spørsmål nr. 138 fra Finanskomiteen fra Arbeiderpartiets fraksjon i forbindelse med Stortingets behandling av Prop. 70 LS (2019–2020), 4. april 2020.

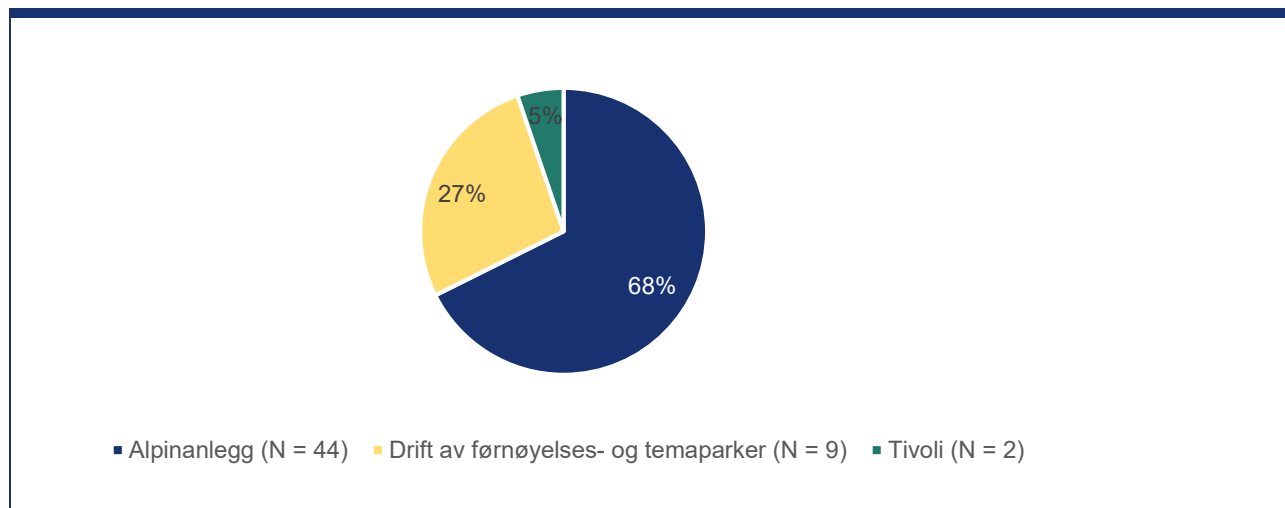
8.1.2 Kompensasjonsordningen for utgifter til lovpålagt vedlikehold

Trekk ved søkermassen og tildelinger

Det var 85 søkere til ordningen, og av disse var 65 virksomheter alpinanlegg, 5 tivolivirksomheter og 15 virksomheter som driftet fornøyles- og temaparker.¹⁴² Av disse fikk 73 innvilget søknad og 7 fikk avslag. Tre av sakene ble avsluttet fordi Innovasjon Norge ikke mottok dokumentasjon.¹⁴³

Av rammen på 250 millioner kroner ble det utbetalt om lag 15 millioner kroner. Beløpet fordelte seg med 10 millioner kroner til alpinanlegg, 4 millioner kroner til virksomheter som drifter fornøyles- og temaparker og 800 000 kroner til tivoli, se figur 23. Innovasjon Norge har innvilget om lag 9 millioner kroner utover dette som ikke var utbetalt per 12. februar 2021.¹⁴⁴

Figur 23 Andel av utbetalt beløp etter virksomhetstype



Kilde: Uttrekk fra Innovasjon Norges saksbehandlingssystem

Nærings- og fiskeridepartementet uttaler at årsaken til at det ble tildelt et lavere beløp enn hva rammen tilsa, er at kostnadene til lovpålagt vedlikehold viste seg å være lavere enn hva departementet antok da de utarbeidet rammen. Det var stor usikkerhet knyttet til rammebeløpet for ordningen, og de måtte basere seg på innspill fra næringen. I tillegg mistet ikke alpinanleggene en like stor del av sesongen som først antatt. I snitt lå omsetningsfallet på om lag 15 prosent.

Ordningen var bedre tilpasset taubanevirksomheter enn fornøylesinnretninger

Nærings- og fiskeridepartementet påpeker at kompensasjonsordningen var bedre tilpasset virksomhetene som falt inn under taubaneloven, enn de som falt inn under tivoliloven. Dette var da også hensikten med ordningen, fordi det var antatt at sommeren ville bli en god sesong for tivoliene og fornøylesparkene.

Innovasjon Norge uttaler at kompensasjonsordningen var godt egnet for alpinesentre, fordi de hadde høysesong i mars og april, og ordningen tok utgangspunkt i disse månedene. Ordningen passet ikke like godt for tivolivirksomheter, som hadde lavsesong i disse månedene. Dette kan være en grunn til at få tivolier har søkt om kompensasjon.

Nærings- og fiskeridepartementet opplyser videre at ordningen var særlig uheldig for de omreisende tivoliene som utførte vedlikehold på vinteren. Disse hadde hatt bedre nytte av ordningen om den hadde vart gjennom hele 2020. Sett i ettertid mener departementet at ordningen kunne vært bedre tilpasset disse bedriftene ettersom koronautbruddet varte lenger enn antatt. Departementet fikk også tilbakemelding om at de omreisende tivoliene hadde større vedlikeholdskostnader knyttet til annet vedlikehold, for eksempel av bilparken, enn det som regnes som det lovpålagte vedlikeholdet.

¹⁴² Inkluderer også klatreparker og virksomheter som driver med innendørs skydiving.

¹⁴³ E-post fra Innovasjon Norge til Riksrevisjonen, 11. februar 2021.

¹⁴⁴ 7 millioner kroner til de 55 virksomhetene som har mottatt utbetalinger, og 1,5–2 millioner kroner til virksomheter som ikke nådde Innovasjon Norges frist for å etterseende dokumentasjon. Innovasjon Norge opplyser per e-post 12. februar 2021 at denne fristen ble satt for å få forgang i saksbehandlingen, og at virksomheter kan ha rett på støtte selv om de ikke nådde fristen.

Uheldige utslag og utfordringer ved ordningen

Foretakene som ikke oppfylte vilkårene for den generelle kompensasjonsordningen for næringslivet, falt også utenfor vedlikeholdsordningen. Innovasjon Norge opplyser for eksempel at en del skianlegg drevet av ideelle organisasjoner, falt utenfor ordningen.

Nærings- og fiskeridepartementet uttaler at kompensasjonsordningen for lovpålagt vedlikehold virket i samsvar med formålet, fordi bedriftene fikk kompensert for deler av de lovpålagte vedlikeholdskostnadene basert på omsetningsfallet. Utbetalingene var mindre enn forventet, fordi kostnadene for lovpålagt vedlikehold var lavere og omsetningsfallet mindre enn først antatt. Dette gjorde at ordningen hadde liten økonomisk betydning for mange av mottakerne. Departementet opplyser videre at kompensasjonsordningen ble framstilt i media som en krisepakke til alpinanleggene, og ikke en ordning som skulle kompensere for noen faste kostnader. Dette skapte en større forventning enn det som var tanken bak ordningen. Ordningen var ment som et tillegg til den generelle kompensasjonsordningen, som ikke dekket vedlikeholdskostnader.

NHO Reiseliv mener imidlertid at kompensasjonsordningen ikke traff, fordi ordningens definisjon av lovpålagt vedlikehold gjorde at den ble for smal. Organisasjonen mener at alt vedlikehold gjøres av sikkerhetsmessige hensyn, og derfor burde vært inkludert i ordningen.

8.2 Kompensasjonsordningene for arrangementer under Kulturdepartementet

8.2.1 Kompensasjonsordningen for frivillighets- og idrettssektoren

Trekk ved søkermassen og tildelinger

Totalt var det 7012 organisasjoner som søkte om støtte, og 6788 fikk støtte i én av eller begge krisepakkene. Det var flere organisasjoner som fikk avslag i krisepakke 1 enn i krisepakke 2. Mange av organisasjonene som fikk avslag i krisepakke 1, søkte igjen i krisepakke 2.¹⁴⁵

Totalt for begge krisepakkene ble det tildelt om lag 1,3 milliarder kroner. Tabell 3 viser at det i begge krisepakkene ble tildelt et lavere beløp enn det som var bevilget.

Tabell 3 Bevilget og tildelt beløp, fordelt på krisepakke

	Bevilget (millioner kroner)	Tildelt (millioner kroner)	Antall organisasjoner som fikk støtte
Krisepakke 1	700	272	1 787
Krisepakke 2	1 170	1 054	6 099
Totalt	1 870	1 326	6 788

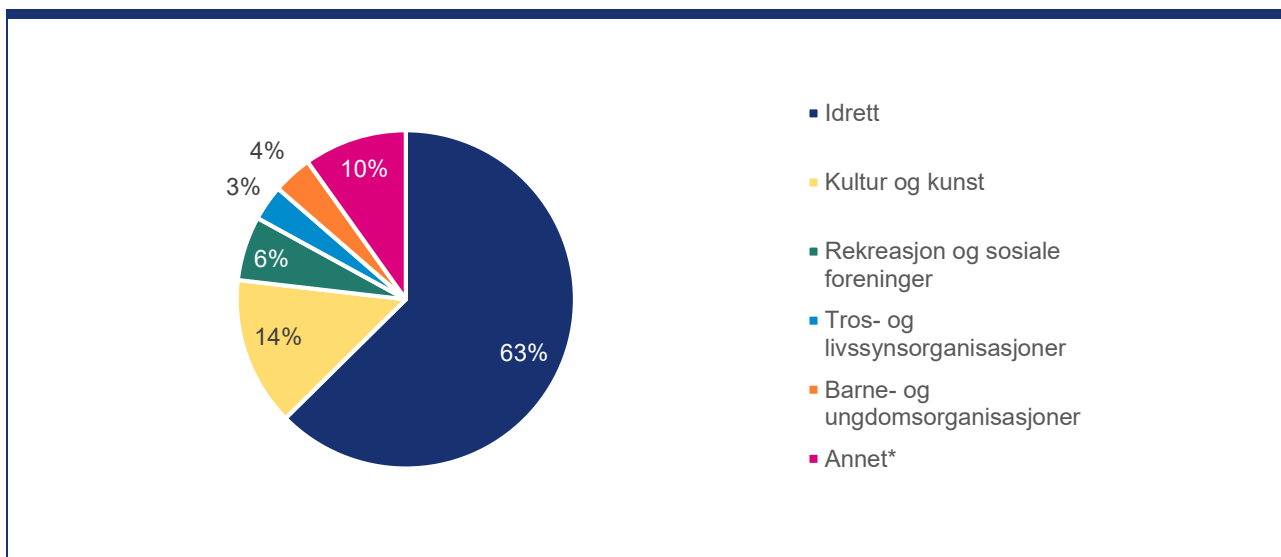
Kilde: Uttrekk fra Lotteri- og stiftelsestilsynets saksbehandlingssystem

Tildelt beløp etter næringsinndeling

Det er organisasjoner innenfor «idrett» som fikk tildelt det største beløpet, som var på totalt 830 millioner kroner. Beløpet utgjør 63 prosent av de tildelte midlene gjennom frivillighets- og idrettsordningen, se figur 24. Idrettslag og -klubber utgjør til sammenligning bare 17 prosent av organisasjonene i Frivillighetsregisteret og 44 prosent av søkerne til ordningen. Det nest høyeste beløpet, totalt 189 millioner kroner, ble tildelt organisasjoner innenfor «kultur og kunst». Skolekorps og kor er blant organisasjonene som faller inn under denne gruppen.

¹⁴⁵ Totalt var det 1372 organisasjoner av 7012 som søkte om støtte i begge rundene. Av disse fikk 1098 organisasjoner støtte i begge rundene.

Figur 24 Andel av tildelt beløp, etter næringsinndeling



Kilde: Lotteri- og stiftelsestilsynet (2020). *Nøkkeltall krisepakken* og Lotteri- og stiftelsestilsynet (2021) *Nøkkeltall krisepakke 2*, hentet 1. februar 2021

*«Annet» er organisasjoner innenfor blant annet dyrevern, inkludering, krisehjelp og støttehjelp, lokal samfunnsutvikling, natur- og miljøvern og politikk og mangfold.

Sammenligner vi krisepakke 1 og 2, ser vi at «idrett» fikk en mindre andel av det totale beløpet i krisepakke 2 enn i krisepakke 1, mens «kultur og kunst» og «tros- og livssynsorganisasjoner» fikk en større andel av det totale beløpet i krisepakke 2 enn i krisepakke 1.

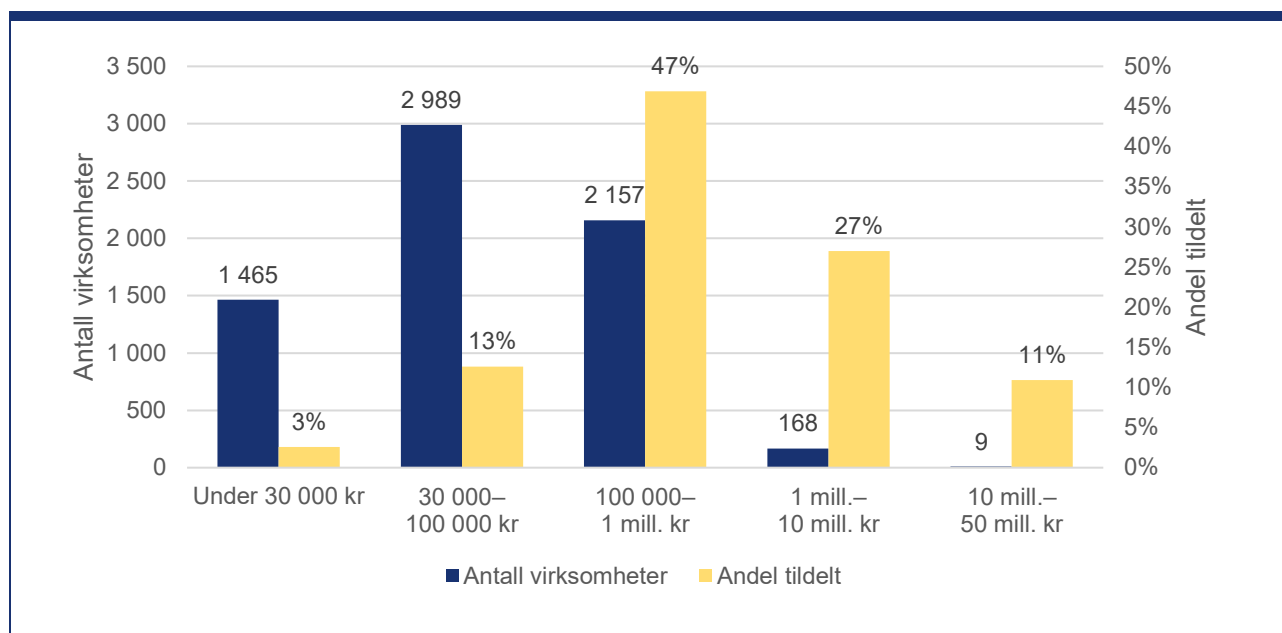
Stor variasjon i tildelt beløp

Figur 25 viser at et fåtall organisasjoner fikk en stor del av de tildelte midlene. Av totalt 6788 organisasjoner, fikk 177 organisasjoner (2,6 prosent) 38 prosent av de tildelte midlene. Ni av disse organisasjonene fikk over 10 millioner kroner i støtte. Organisasjonene som fikk over 10 millioner kroner i støtte er ulike fotballklubber, særforbund innen idrett, ett museum, én misjonsorganisasjon og én turistforening.¹⁴⁶

Det er stor variasjon mellom organisasjonene når det gjelder størrelsen på beløpet de fikk tildelt. Om lag 22 prosent av organisasjonene fikk under 30 000 kroner i støtte, 44 prosent fikk mellom 30 000 og 100 000 kroner og 32 prosent fikk mellom 100 000 og 1 million kroner. 2 prosent av organisasjonene fikk over 1 million kroner i støtte.

¹⁴⁶ Bækkelagetets Sportsklubb / Norway Cup, Rosenborg Ballklub, Sportsklubben Brann, Norges Fotballforbund, Norges Ishockeyforbund, Norges Skiforbund, Frammuseet, Norsk Luthersk Misjonssamband og DNT Oslo og omegn.

Figur 25 Utbetalt beløp i millioner kroner, fordelt på antall organisasjoner



Kilde: Uttrekk fra Lotteri- og stiftelsestilsynets saksbehandlingssystem

Bedre treffsikkerhet etter endringer

Lotteri- og stiftelsestilsynet mener at ordningen kontinuerlig utviklet seg i riktig retning. I den første runden traff ikke ordningen så godt, og den møtte ikke forventningene i sektoren. I den andre runden rettet man opp en del av svakhetene i ordningen, med tilbakevirkende kraft, fra og med 12. mars. Signalene tilsynet fikk tydet på at sektoren var fornøyd, selv om det ikke ble kompensert for alle inntekter, slik som trenings- og medlemsavgifter, gaver og sponsorinntekter. Det generelle inntrykket tilsynet sitter igjen med, er at sektoren ble hjulpet gjennom den akutte fasen.¹⁴⁷

Norges idrettsforbund påpeker at den første krisepakken var veldig snever og ikke traff behovet som var meldt inn fra idretts- og frivillighetssektoren. Det var positivt at ordningen kom opp raskt, men den dekket kun noen få typer inntektstap, og forbundet mener at innretningen ikke var god nok. Den andre krisepakken hadde et bredere nedslagsfelt, og både idretten og frivilligheten opplevde at den i større grad dekket behovet de hadde.¹⁴⁸

Kulturdepartementet trekker fram en rapport fra Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor som viser at det var et godt samsvar mellom hva sektoren mistet av inntekt, og det den fikk i kompensasjon.¹⁴⁹ Departementet sier at rapporten ikke avdekker noen skjevheter knyttet til organisasjonsform eller geografi, og de mener den bekrefter at ordningen var treffsikker.

I sine svar på våre skriftlige spørsmål oppgir fem interesseorganisasjoner at kompensasjonsordningen hadde meget eller ganske stor betydning for at organisasjoner i deres sektor klarte seg de første seks månedene av krisen.¹⁵⁰

Noen organisasjoner falt utenfor ordningen

Norges idrettsforbund uttaler at noen av kriteriene i ordningen gjorde at mange organisasjoner med behov for støtte falt utenfor. Det gjelder blant annet kriteriet om at inntektstapet måtte være på minimum 25 000 kroner, noe som gjorde at mange små lag og organisasjoner ikke kunne søke. Flere interesseorganisasjoner oppgir det samme i sine svar på våre skriftlige spørsmål. Norges idrettsforbund viser også til at enkelte

¹⁴⁷ Intervju med Lotteri- og stiftelsestilsynet 11. desember 2020.

¹⁴⁸ Intervju med Norges idrettsforbund 4. november 2020.

¹⁴⁹ Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor (2020) *Kompensasjonsordningene for idrett og frivillighet i forbindelse med covid-19*. Notat.

¹⁵⁰ Riksrevisjonens skriftlige spørsmål i 2021 til bransjeorganisasjoner og interesseorganisasjoner om deres erfaringer med kompensasjonsordningene: Norges Musikkorps Forbund, Norske Konsertarrangører, Norges Fotballforbund, Frivillighet Norge og Norges Håndballforbund.

aktører i idretten falt utenfor som følge av kravet om at offentlig støtte til virksomheten måtte være mindre enn 60 prosent i 2019.

Norges idrettsforbund opplyser videre at idrettsaktører som ikke hadde arrangementer, som var grunnlaget for å få støtte, slet veldig i denne perioden. Fra både intervjuet med forbundet og de skriftlige svarene fra interesseorganisasjonene går det fram at det var utfordrende for både topp- og breddeklubber at bortfall av medlemsinntekter, treningsavgifter og sponsorinntekter ikke var inkludert i ordningen. Toppfotballen hadde utfordringer spesielt i den første runden, som følge av at kun tapte billettinntekter ble kompensert. Situasjonen ble ifølge idrettsforbundet noe bedre i den andre runden, selv om viktige inntektskilder heller ikke da ble dekket.

Lotteri- og stiftelsestilsynet opplyser at det var aktører som falt utenfor ordningen eller mellom flere ordninger i starten, men at mye ble rettet opp gjennom i endringene i regelverket. De påpeker at det var et ønske om å fange opp de som har falt mellom to stoler.

Kulturdepartementet viser til at det er en svært flerfoldig sektor, men at ordningen likevel klarte å fange opp de som hadde et stort inntektsbortfall som følge av koronapandemien. Ordningen traff både små og store, både toppidrett og breddeidrett. Enkelte organisasjonsformer, som for eksempel samvirker, falt likevel utenfor.

Ordningen hadde enkelte uheldige utslag

Norges idrettsforbund mener det var svært uheldig at mange små organisasjoner ikke kvalifiserte til å søke på ordningen fordi inntektsbortfallet deres var under minstekravet. Mange av disse dekker driften gjennom dugnader, cuper og lignende, som det ikke har vært mulig å gjennomføre som følge av pandemien. Idrettsforbundet mener videre at det var uheldig at mva-kompensasjon ble inkludert i beregningene av hvor stor offentlig støtte en organisasjon hadde fått, siden det førte til at en del falt utenfor ordningen.¹⁵¹

Idrettsforbundet opplyser videre at ordningens innretning krevde en del kompetanse og ressurser for å utforme en søknad. Dette var en utfordring for små frivillige organisasjoner i en krisetid og favoriserte dermed større og mer profesjonelle aktører. Forbundet mener det ville vært enklere med en mer ubyråkratisk grunnstøtteordning.

Både Kulturdepartementet og Lotteri- og stiftelsestilsynet viser til at de kontinuerlig har arbeidet for å rette opp i uheldige utslag og inkludere aktører som har falt utenfor. Tilsynet har for eksempel hatt et pågående arbeid overfor toppfotballen for å sikre likebehandling av sakene og for å unngå skjevheter eller uheldige utslag.

Hensiktsmessig størrelse på ordningen

Bevilgningen for ordningen ble ikke brukt opp, verken i den første eller den andre søknadsrunden. Kulturdepartementet opplyser at størrelsen på rammebevilgningene ble basert på beregninger av hva sektoren har av inntekter i en normalsituasjon. I den andre runden ble det kompensert for inntil 70 prosent av inntektsbortfallet. Departementet viser til at mange mente at det burde vært 100 prosent, men at det samtidig var en forståelse i samfunnet av at alle måtte regne med et visst tap, og at det ikke var mye uro rundt denne prosenten etter at ordningen kom i gang.

Lotteri- og stiftelsestilsynet opplyser at de gjennomførte stikkprøver på søknadsnivå som viste at den første krisepakken traff ganske godt på tildelte beløp, spesielt for større arrangementer. Beløpene var basert på beregninger av et forventet overskudd fra arrangementene. Tilsynet gjorde ikke tilsvarende beregninger for den andre krisepakken.

Norges idrettsforbund opplyser at sektoren kom bedre ut enn samme sektor i andre nordiske land. Forbundet skulle gjerne fått dekket flere inntektstyper, men er innforstått med at ikke alt kan dekkes.

I sine svar på våre skriftlige spørsmål svarer et flertall av interesseorganisasjonene at størrelsen på kompensasjonsordningen var ganske hensiktsmessig, både for sektoren samlet og for den enkelte frivillige organisasjon

¹⁵¹ Et av vilkårene i ordningen er at organisasjonen ikke har mottatt 60 prosent eller mer av sine inntekter fra offentlig tilskudd i 2019, jf. *forskrift om midlertidig kompensasjonsordning for frivillighets- og idrettssektoren som følge av covid-19-utbruddet* § 1-3.

8.2.2 Kompensasjonsordningen for kulturarrangementer

Trekk ved søkermassen og utbetalinger

Til krisepakke 1 mottok Kulturrådet totalt 517 søknader fordelt på 488 søkere. 63 prosent av søkerne fikk godkjent minst én søknad. Alle som fikk godkjent søknaden, ble tildelt søknadsbeløpet. Totalt ble det søkt om 360 millioner kroner og tildelt 262 millioner kroner.

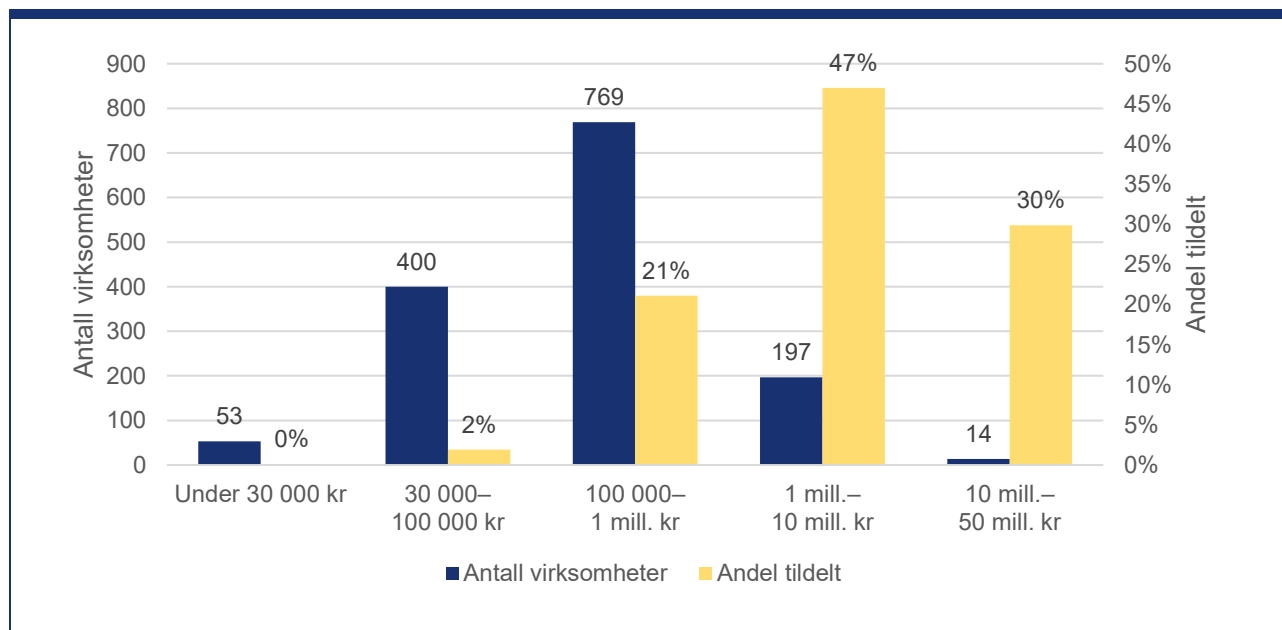
Til krisepakke 2 mottok Kulturrådet totalt 1513 søknader fordelt på 1416 søkere. Per 8. mars 2021 hadde 91 prosent av søkerne fått godkjent minst én søknad, 9 prosent hadde fått avslag, og én sak var fortsatt under behandling. Totalt ble det søkt om 1,4 milliarder kroner og tildelt 1 milliard kroner. Søkerne som fikk godkjent søknaden sin, søkte samlet om 1,2 milliarder kroner, altså et noe høyere beløp enn det som ble tildelt.

Totalt var det 1433 virksomheter som fikk støtte fra én eller begge krisepakkene, og 189 virksomheter som fikk støtte fra begge.

Fordelingen av utbetalte beløp

Fra krisepakke 1 ble det i gjennomsnitt tildelt 845 000 kroner per bevilgning, og fra krisepakke 2 ble det i gjennomsnitt tildelt 1 million kroner per bevilgning. Som figur 26 viser, var det relativt få tildelinger som var vesentlig høyere enn dette, både fra krisepakke 1 og 2. Over 80 prosent av tildelingene i begge pakkene var på under 1 million kroner, og omkring én av tre tildelinger var på under 100 000 kroner. Tildelinger på over 1 million kroner utgjorde imidlertid 77 prosent av det samlede beløpet som ble tildelt. 14 virksomheter mottok over 10 millioner kroner i kompensasjon. Samlet mottok disse 14 virksomhetene 30 prosent av det utbetalte beløpet i ordningen.¹⁵² Kompensasjonsordningen hadde en nedre grense på 25 000 kroner, og det er få tildelinger på under 30 000 kroner.

Figur 26 Antall virksomheter som fikk støtte og tildelte midler, fordelt på beløpskategori



Kilde: Uttrekk fra Kulturrådets saksbehandlingssystem og saksbehandlingsdata fra Kulturrådets nettsider.

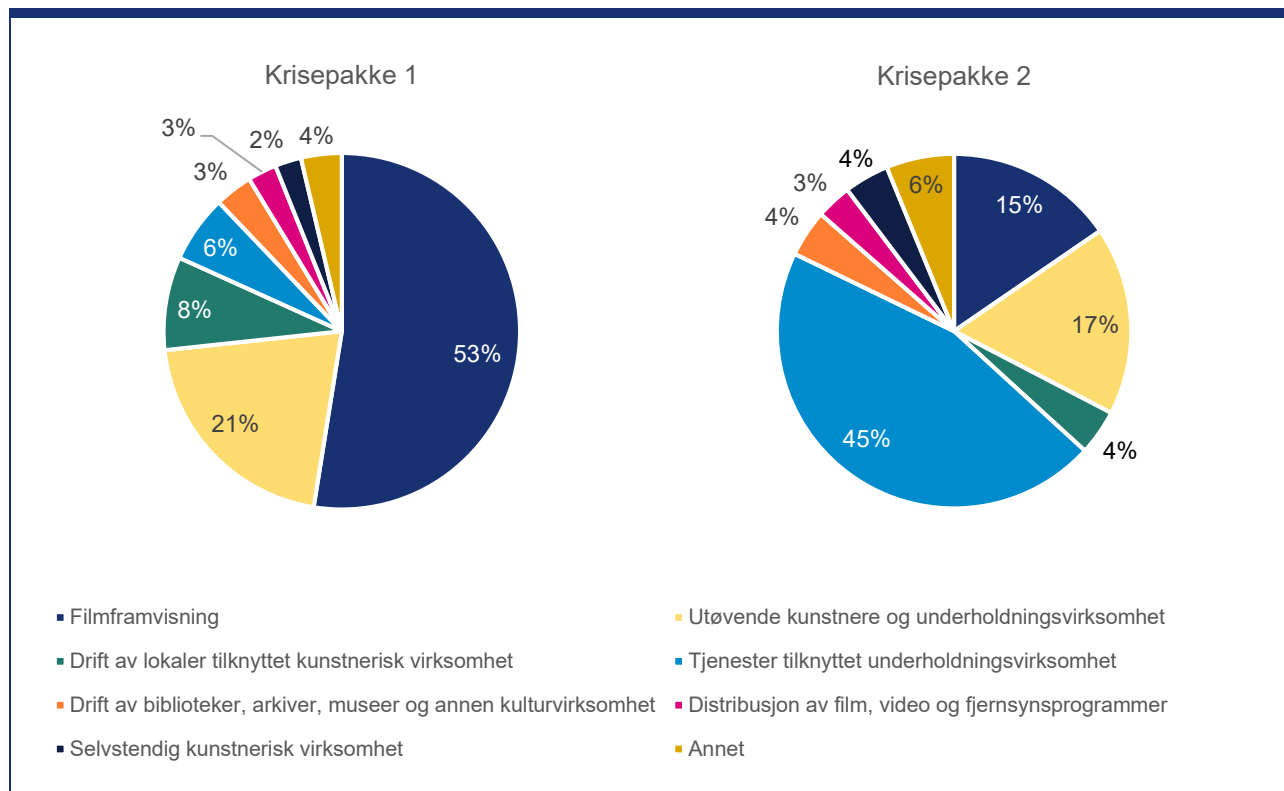
Avslagsprosenten i krisepakke 2 var høyere for søknader på over 1 million kroner (17,6 prosent) enn for søknader på beløp under 1 million kroner (8,5 prosent).

¹⁵² All Things Live Norway AS, Bright Norway AS, Bergen Kino AS, Konsertsystemer LLB AS, Live Nation Norway AS, Nordisk Film Kino, Odeon Kino AS, Odeon Kino Stavanger/Sandnes AS, Palmesus AS, Scenekvelder AS, SF Norge AS, Tons of Rock Festival AS, Trondheim Kino AS, Øyafestivalen AS.

Utbetalte beløp etter næringsinndeling

I krisepakke 1 og 2 ble henholdsvis 69 og 65 prosent av de totale bevilgningene gitt til søkere i næringsgruppen «kultur og underholdning». Andre kulturarrangører og underleverandører er registrert under næringskoder som «faglig og vitenskapelig tjenesteyting», «reiseliv» og «annen forretningsmessig tjenesteyting». Disse inkluderer blant annet flere kinoer, eventbyråer og kulturinstitusjoner.

Figur 27 Andel tildelt til bransjer innen «kultur og underholdning», fordelt på krisepakke



Kilde: Uttrekk fra Kulturrådets saksbehandlingssystem og saksbehandlingsdata fra Kulturrådets hjemmesider.

Figur 27 viser at det er stor forskjell mellom krisepakke 1 og krisepakke 2 når det gjelder hvilke typer virksomheter i næringsgruppen kultur og underholdning som fikk tildelt midler. I krisepakke 1 gikk over halvparten av de tildelte midlene til virksomheter innenfor «filmframvisning». Dette er hovedsakelig kinoer, som også var blant de søkerne som mottok de største individuelle tildelingene. Virksomheter i kategorien «utøvende kunstnere og underholdningsvirksomhet» mottok også en vesentlig andel av de tildelte midlene, med 21 prosent. I krisepakke 2 ble «tjenester tilknyttet underholdningsvirksomhet» tildelt mest, med 45 prosent av midlene. Virksomheter i kategoriene «utøvende kunstnere og underholdningsvirksomhet» og «filmframvisning» fikk også en vesentlig andel av de tildelte midlene, henholdsvis 17 og 15 prosent

Ordningen har truffet et utvidet kulturfelt og hjulpet mange godt

Kulturdepartementet viser til at kompensasjonsordningen var kulturpolitisk begrunnet, men at det er vanskelig å lage en ordning som treffer kunstnere godt. Det at de ofte har produksjon ett år og salg året etter er blant faktorene som underbygger behovet for en egen ordning. Kulturdepartementet mener at ordningen har nådd et bredt kulturfelt, og hjulpet sektoren gjennom krisen.

Kulturrådet mener ordningen virket i samsvar med formålene med bevilgningen slik de er regulert av forskriftene. Det er svært utfordrende å lage «perfekte» ordninger for sammensatte behov og forretningsmodeller. Kompensasjonsbeløpene var knyttet opp mot tidligere års inntekter. Det bidro til å opprettholde arbeidsplasser i etablerte virksomheter og levedyktigheten til disse. På den andre siden kan dette samtidig ha produsert utilsiktede skjevheter i sektoren.

Virke mener at man samlet sett klarte å lage en ordning for kulturfeltet som traff godt hos mange. I store trekk fikk kultursektoren bedre hjelp enn mange andre bransjer. Virke viser til at resultater fra deres medlemsundersøkelser viser at sektoren skilte seg ut positivt når de ble spurt om i hvilken grad myndighetene var lydhøre.

Noen grupper falt utenfor ordningen

Kulturrådet beskriver at oppstartsfasen var utfordrende, da forskriften skulle innrettes og utvikles, med tanke på å avgrense hvilke tap som skulle dekkes av ordningen. Stortinget besluttet at kompensasjon måtte knyttes til tapte billettinntekter, ikke et generelt inntektstap i sektoren. De som ikke hadde billettinntekter, falt dermed utenfor denne ordningen, som gratisarrangementer og tapte vederlag for opphavsrettigheter som følge av avlyste arrangementer.

Virke påpeker at arrangører av tilsvarende arrangementer hvor det ikke selges billetter, som for eksempel evenementer og festivaler, også falt utenfor. Det samme gjorde rettighetshavere som ellers ville fått betalt for at musikken deres ble brukt på arrangementer. Videre påpeker Virke at det varierer mellom ulike nivåer i verdikjeden hvor formaliserte kontraktene er i forbindelse med oppdrag. Dermed var det enkelte aktører som ikke hadde formelle kontrakter som kunne dokumentere at de hadde oppdrag. Også Menon påpeker at mange arrangører av festivaler, konserter og spel baserer seg på mange typer inntekter, for eksempel sponsorer og salg av mat, drikke og effekter, og dermed fikk de ikke samme inntektsdekning.¹⁵³

Selv om ordningen ble utvidet til også å omfatte andre grupper enn arrangørene, mener NHO at den fremdeles var for snever, og synliggjorde svakhetene ved å ha næringsavgrensede ordninger.¹⁵⁴ Da bedrifter som leverte lyd- og lystjenester ble inkludert, mens for eksempel vaktelskaper falt utenfor, var det altså fortsatt deler av verdikjeden knyttet til kulturarrangementer som ikke var omfattet av ordningen. Ettersom ordensvakter er en lovpålagt oppgave mener NHO at dette skillet er vanskelig å forstå. NHO mener at det er hvor hardt en bedrift er rammet av krisen, som burde være avgjørende for om den omfattes av en kompensasjonsordning, og hvor mye kompensasjon den får, ikke hvilken næringskode den er registrert under, eller på hvilket postnummer den driver sin virksomhet. Virke nevner også at andre aktører som leverer produkter eller tjenester til kulturarrangementer, for eksempel utleie av gjerder, ikke ble inkludert i ordningen.

Uheldige utslag

Ifølge Kulturrådet var det lettere for store og sterke aktører å få tilskudd. De hadde anledning til å leie inn en revisor eller annen profesjonell bistand for å få hjelp til å skrive en søknad. Små og mellomstore aktører som ikke var vant med å søke, var mindre flinke til å skrive gode søknader. Kulturrådet er opptatt av å jobbe for å justere denne utilsiktede skjevheten. Kulturrådet påpeker at et spørsmål som melder seg, er om vi mistet noen viktige aktører på veien og bevarte aktører vi egentlig hadde nok av.

Kulturrådet sier at det i noen tilfeller kunne lønne seg økonomisk for aktører å avlyse et arrangement framfor å gjennomføre det med et begrenset antall publikum – særlig i perioden da det var lov med 200 publikummere. Kulturdepartementet påpeker at det i den andre runden ble åpnet for delvis avlysning, for å unngå at man måtte avlyse helt for å få kompensasjon. Kulturdepartementet hadde imidlertid inntrykk av at aktørene ønsket å gjennomføre arrangementene med et mindre antall publikummere framfor å avlyse. Menon vurderer i sin rapport at kompensasjonsordningen i langt større grad bør stimulere arrangørene til å gjennomføre arrangementene, men i en nedskalert versjon. Ved å gjennomføre et arrangement skapes det aktivitet, og transaksjonene i markedet gjennomføres. Dermed blir det lettere for Kulturrådet å verdsette inntektstapet. Gjennom å stimulere til at verdikjedene i sektoren opprettholdes, ville ordningen i større grad bidratt til verdiskaping. En måte å løse dette på er å dekke en mindre andel av tapene for avlyste arrangementer enn for justerte arrangementer.

Virke opplyser at selv om kompensasjonen for underleverandører var begrenset oppad til 50 prosent av inntektstapet og man ikke kunne ha en høyere inntekt enn normalt i samme periode, var det et lite knippe av store aktører som søkte på bakgrunn av nye arrangementer som de mente ville gitt større inntekter i 2020

¹⁵³ Grünfeld, Leo A. (2020), *Vurdering av tiltak for kulturnæringen under koronakrisen*, Menon Economics, rapport nr. 83/2020.

¹⁵⁴ Intervju med NHO 26. november 2020.

enn tidligere. Disse aktørene mente å ha gjort større justeringer som tilsa en inntektsøkning. Dette har vært omstridt.

Også Kulturrådet viser til urimelige utbetalinger, for eksempel høy kompensasjon til aktører som hadde tatt ut store utbytter i 2019. Kulturrådet etterlyser behovsprøving og vurderinger av hvilke institusjoner som er viktige for kultursektoren, men sier samtidig at slike vurderinger er vanskelige å få til på bakgrunn av regelverket til ESA. Kulturrådet sier at taket på 3,5 millioner kroner, som ble innført for den tredje runden av ordningen, kanskje burde vært innført tidligere. Det er en risiko for at aktører kan ha misbrukt ordningen ved å ha blåst opp budsjettene sine.

Nærings- og fiskeridepartementet påpeker at forskjellsbehandlingen mellom kulturordningen og kompensasjonsordningen for næringslivet kom tydelig fram for like bedrifter som leverte tjenester til ulike markeder, henholdsvis kultursektoren og til privat sektor. De som leverte tjenester til kultursektoren, kunne i mange tilfeller søke på kulturordningen og dermed få en høyere støtte enn de som leverte til det private markedet og som måtte søke på den generelle ordningen. Det skapte en uheldig vridning i økonomien. Videre skapte det en etterspørsel etter nye støtteordninger i det private markedet for å utligne forskjellene, noe som la en større belastning på departementene som måtte vurdere og eventuelt utarbeide nye ordninger til spesielle grupper av virksomheter.

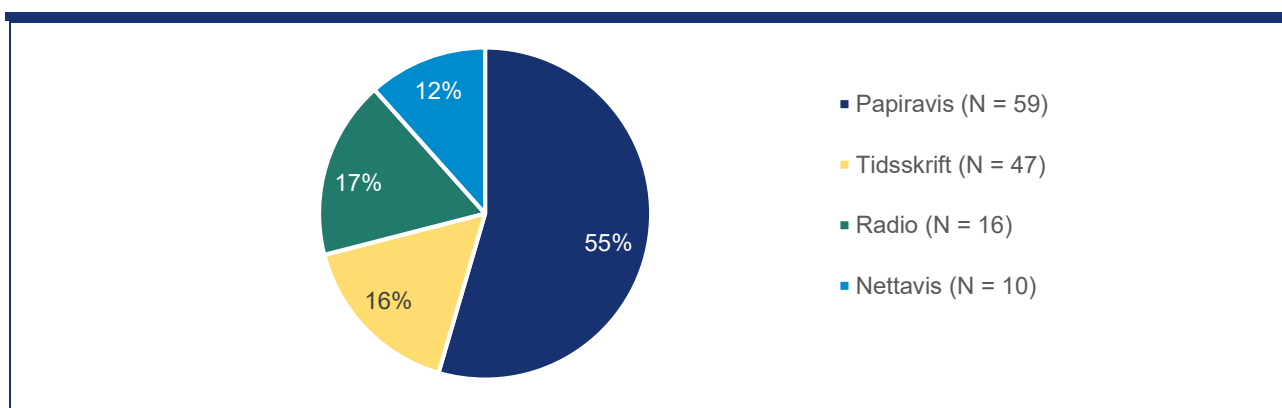
NHO påpeker at en kompensasjonsordning som dekker en viss andel av tapte inntekter, gir mulighet for en høyere kompensasjon enn en ordning som dekker deler av de faste kostnadene. Kulturordningen kunne dermed gi mindre insentiver til å kutte i kostnader enn det kompensasjonsordningen for næringslivet gjorde. Det er fornuftig at kompensasjonsordninger også har insentiver til å redusere kostnader. NHO mener videre at kulturordningen var mer konkurransevridende fordi den var avgrenset mot noen bransjekoder, mens andre falt utenfor.

8.2.3 Kompensasjonsordningen for mediebransjen

Trekk ved søkermassen og tildelinger

Det var 169 foretak som søkte på ordningen, men fordi foretak med flere medier, skulle sende en samlet søknad for alle mediene som inngikk i foretaket,¹⁵⁵ var det totalt 201 medier som søkte. Av disse var det 132 medier som fikk støtte, og 69 som fikk avslag. Det var flest papiraviser som søkte om støtte og som fikk støtte. Totalt ble det tildelt om lag 92 millioner kroner fra ordningen.¹⁵⁶ Beløpet fordelte seg slik mellom mediene; 55 prosent til papiraviser, 17 prosent til radio, 16 prosent til tidsskrifter og 12 prosent til nettaviser, se figur 28.

Figur 28 Andel av totalt tildelt beløp etter medietype.



Kilde: medietilsynet.no

¹⁵⁵ Forskrift om midlertidig kompensasjonsordning for redaktørstyrte medier med fall i omsetning som følge av covid-19-utbruddet § 11.

¹⁵⁶ Medietilsynet (2020). Medietilsynet betaler ut 92 millioner kroner til 132 medium i koronastøtte. Nyhetssak 8. oktober 2020.

<<https://www.medietilsynet.no/om/aktuelt/medietilsynet-betaler-ut-92-millionar-kroner-til-132-medium-i-koronastotte/>>.

Figuren viser at selv om det er flere tidsskrifter som fikk støtte enn virksomheter som driver med radio, fikk tidsskriftene samlet et lavere beløp enn radiovirksomhetene. Det var 47 tidsskrifter som samlet fikk en støtte på 15 millioner kroner, som er det samme beløpet som de 16 radiovirksomhetene fikk. Nettaviser fikk i snitt tildelt den høyeste summen per søknad, ettersom 10 virksomheter fikk 11 millioner kroner i støtte.

Analyser viser videre at det er store variasjoner i tildelt beløp mellom virksomhetene. Samlet har 89 virksomheter fått 25 millioner kroner i støtte, mens 17 virksomheter har fått 66 millioner kroner i støtte.¹⁵⁷ Kulturdepartementet opplyser at noen aktører (E24, Bergens Tidende og Radio Metro) har valgt å betale tilbake støtten, da resultatene for 2020 ble svært gode.¹⁵⁸

Ordningen traff målgruppen, men var ikke avgjørende

Medietilsynet mener at støtten fra kompensasjonsordningen var til hjelp for aktørene i sektoren. De påpeker imidlertid at bransjen klarte seg bedre enn først fryktet, og at andre bransjer ser ut til å ha hatt større vanskeligheter.¹⁵⁹

Kulturdepartementet påpeker at formålet med ordningen var at mediene skulle kunne opprettholde sin virksomhet og departementet mener at kompensasjonsordningen bidro til dette. Departementet har ikke utarbeidet noen konkrete kriterier for å vurdere måloppnåelse for ordningen, men de ba Medietilsynet evaluere statusen i sektoren per august 2020. Statusrapporten avdekket at det var få journalister som var permittert og departementet mener det indikerer at mediene opprettholdt sin virksomhet og at formålet med ordningen derfor ble nådd.¹⁶⁰

Den bevilgede rammen for ordningen ble ikke brukt opp og bare 92 millioner kroner ble utbetalt til mediebedrifter. Kulturdepartementet påpeker at enkelte i sektoren vil kunne hevde at dette viser at ordningen ikke traff. Ifølge departementet er årsaken at omsetningstapet for mediene ikke ble like stort som man antok da krisen inntraff.

Kulturdepartementets oppfatning er at ordningen var treffsikker. Ordningen var avgrenset av medieansvarsloven¹⁶¹ og det gjorde at den traff alle mediene som er viktige for å opprettholde meningsdannelse i Norge, noe som også var formålet med ordningen. Departementet framhever at det var lite kritikk fra bransjen av denne avgrensningen. Kritikken som kom var fra aktører som mente at de kom dårlig ut av ordningen fordi de ikke hadde hatt stort nok omsetningsfall. Kulturdepartementet mener det ville vært uhensiktsmessig om aktører med mindre enn 15 prosent omsetningssvikt i den aktuelle perioden ble omfattet av ordningen.

I sine svar på våre skriftlige spørsmål svarer to av tre bransjeorganisasjoner at kompensasjonsordningen for medier hadde liten betydning for at bedrifter i deres bransje klarte seg de første seks månedene av krisen.¹⁶²

Skjevheter og uheldige utslag av ordningen

Medietilsynet framhever at det var en skjevhet i ordningen for aktører som kuttet i kostnadene for å opprettholde redaksjonell virksomhet og en sunn drift. Enkelte av disse kan ha fått «for gode» resultater til å kvalifisere for støtte, som følge av reglene for å forhindre overkompensasjon. Andre aktører som ikke kuttet kostnader, fikk et dårligere resultat og mottok dermed støtte. Tilsynet mener at dette kan oppleves som en forskjellsbehandling av aktørene i bransjen.

Bransjeorganisasjonen Mediebedriftenes Landsforening rettet kritikk mot denne innretningen av ordningen. De pekte på at mediehus som var gode på omstilling, endte opp med ikke å kvalifisere til kompensasjon, selv om de mistet en vesentlig del av inntekstgrunnlaget. De mener dette ikke bidro til å opprettholde mediemangfoldet, slik Stortinget la til grunn.¹⁶³

Varierende synspunkter på ordningens og kompensasjonens størrelse

Rammen for ordningen ble satt til 300 millioner kroner. Kulturdepartementet opplyser at for å komme fram til rammen fikk de Medietilsynet til å gjøre simuleringer basert på ulike krav i ordningen og estimerer for bortfall

¹⁵⁷ To av virksomhetene som har fått støtte, har null i utbetaling. Disse er ikke med i analysen.

¹⁵⁸ Svar fra Kulturdepartementet på rapportutkast. Brev til Riksrevisjonen av 8. april 2021.

¹⁵⁹ Intervju med Lotteri- og stiftelsestilsynet 11. desember 2020.

¹⁶⁰ Intervju med Kulturdepartementet 14. desember 2020.

¹⁶¹ Lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier § 2.

¹⁶² Riksrevisjonens skriftlige spørsmål i 2021 til bransjeorganisasjoner og interesseorganisasjoner om deres erfaringer med kompensasjonsordningene.

¹⁶³ Journalisten.no. Nyhetssak 8. oktober 2020. <<https://journalisten.no/korona-koronakrisa-kortnytt/132-medier-far-korona-stotte-69-ble-avvist/431022>>.

av annonseinntekter. Estimaten viste at inntektsbortfallet i sektoren ville bli mindre enn 300 millioner, men siden det var så usikkert hvordan situasjonen ville utvikle seg ønsket departementet et høyere beløp. Departementet sier de ikke forventet at hele rammen ville bli brukt opp. Fordi rammen ikke ble brukt opp og aktørene opprettholdt virksomheten sin, mener departementet at størrelsen på ordningen var hensiktsmessig tilpasset. Departementet påpeker også at medieordningen var mer generøs enn kompensasjonsordningen for næringslivet fordi inngangskriteriet i medieordningen var et omsetningsfall på 15 og ikke 30 prosent.

Svar på våre skriftlige spørsmål viser at to bransjeorganisasjoner mener størrelsen på ordningen var lite hensiktsmessig og at én mener den var ganske hensiktsmessig.

Medietilsynet har ikke fått tilbakemeldinger om at enkeltaktører fikk for lite i støtte. Beløpene varierte fra 25 000 kroner til 10–15 millioner kroner, og størrelsen på beløpet var avhengig av størrelsen til aktøren som søkte. Lavere utbetalinger enn rammen skulle tilsi skyldtes hovedsakelig at behovet ikke ble så stort som man først antok, ifølge tilsynet. Av de tre bransjeorganisasjoner som svarte på vårt spørsmål om hvor hensiktsmessig størrelsen på kompensasjonen var for den enkelte bedrift, svarer to at den var lite hensiktsmessig, og én at den var ganske hensiktsmessig.

9 Etablerte forvaltningen kontrollmekanismer for å oppdage svindel og misbruk av kompensasjonsordningene?

I dette kapittelet ser vi på departementenes oppfølging av tilskuddsforvalterne og vurderinger av risiko for misbruk av ordningene. Vi har også undersøkt hvilke kontroller som er gjennomført i etterkant av utbetalingene, hvilke som eventuelt er planlagt gjennomført, og omfanget av krav om tilbakebetaling.

Relevante føringer

Økonomiregelverket krever at statlige forvaltningsorganer skal ha rutiner og systemer for å sikre at misligheter og økonomiske kriminalitet forebygges og avdekkes.¹⁶⁴ Stortingets føring om å få pengene ut raskt medførte at det var et viktig prinsipp i alle kompensasjonsordningene å etablere etterkontroll. EØS-regelverket legger også føringer om at virksomhetene ikke skal overkompenseres.

Oppsummering

Finansdepartementet fulgte opp kompensasjonsordningen for næringslivet gjennom tett dialog med og jevnlig rapportering fra Skatteetaten. Skatteetaten utarbeidet skriftlige rutiner og en plan for etterkontroller som de er godt i gang med. Videre etablerte etaten kontrollmekanismer for å oppdage svindel og misbruk. Skatteetaten oppgir at det er avdekket få direkte svindelforsøk, og at innsynsløsningen virket forebyggende mot misbruk av ordningen.

Nærings- og fiskeridepartementet mener det var lav risiko i vedlikeholdsordningen, ettersom den hadde flere innebygde kontrollmekanismer. Søkere ble først kontrollert av Skatteetaten, og Innovasjon Norge kontrollerte revisorbekreftelse. I tillegg var ordningen liten og oversiktlig.

I frivillighets- og idrettsordningen ble det gjennomført flere kontroller i saksbehandlingen enn det man først hadde lagt opp til. Lotteri- og stiftelsestilsynet gjorde kontinuerlige vurderinger og avveininger av et forsvarlig kontrollnivå sett opp mot raske utbetalinger. Ordningen var tillitsbasert og det var derfor risiko for misbruk. Tilsynet samarbeidet med Økokrim og avdekket flere uberettigede utbetalinger. Kulturdepartementet hadde en veldig tett dialog med tilsynet og god kontroll med forvaltningen av ordningen.

For søknader i den første runden, og for søknader under 1 million kroner i den andre runden, tok Kulturrådet utgangspunkt i risiko- og vesentlighetsvurderinger. I tillegg kontrollerte rådet alle søknader som de fikk varsler om og gjorde tilfeldige stikkprøver. Totalt ble om lag 10 prosent av vedtakene under 1 million kroner etterkontrollert. Det ble avdekket forsøk på juks og Kulturrådet mener det var høy risiko for misbruk av ordningen. I den andre runden stilte Kulturdepartementet krav om at Kulturrådet skulle kontrollere søknader over 1 million for å redusere risikoen for misbruk. Kulturrådet brukte eksterne konsulenter til å gjøre denne kontrollen.

Medieordningen hadde få søkere og Medietilsynet gjennomførte flere typer kontroller i saksbehandlingen. Tilsynet har inngått en avtale med rådgivnings- og revisjonsselskapet BDO om bistand til å utforme kontrollhandlinger til etterkontroll. Risikoen for svindel og misbruk av ordningen var lav, og det er ikke avdekket noen forsøk på dette.

Det er ingen som formelt har ansvar for å kontrollere ordningene på tvers, men Skatteetaten har gjennomført vurderinger og analyser av sin ordning opp mot andre støtteordninger som en del av etterkontrollen og for å unngå overkompensasjon.

¹⁶⁴ Reglement for økonomistyring i staten § 14.

9.1 Kompensasjonsordninger for virksomheter med stort omsetningsfall

9.1.1 Kompensasjonsordningen for næringslivet

Etablerte etterkontroller i Skatteetaten

Revisjonen viser at Skatteetaten etablerte automatiske kontrollmekanismer og utførte manuelle kontroller før utbetaling av støtte, samt utarbeidet skriftlige rutiner for etterkontroll av kompensasjonsordningen for næringslivet.¹⁶⁵ Skatteetaten opplyser at de har laget en egen kontrollplan for 2021 for å gjennomføre etterkontroller. Det vil også bli foretatt kontroller i forbindelse med innlevering av skattemelding med næringsoppgave.

Skatteetaten opplyser at de etablerte systemer for å se nærmere på komplekse saker som krevde større undersøkelser eller etterkontroll. Etaten opprettet en analysegruppe som kontrollerte disse sakene opp mot forskjellige datakilder for å avgjøre hvilke saker som skulle gå videre til saksbehandling og mer fullstendig etterkontroll. I tillegg risikovurderte de sakene hvor det utbetalte tilskuddet og den antatte risikoen knyttet til sakstypen eller problemstillingen var en del av vurderingen. Sammen med tips fra media og private ble dette brukt som grunnlag for å vurdere hvilke type saker Skatteetaten skulle etterkontrollere.

Videre opplyser Skatteetaten at de har erfaring med å sjekke svindel og har interne datakilder som kunne benyttes i vurderingene av sakene som ble etterkontrollerte. Etaten har god oversikt over kriminelle aktører og laget en egen saksbehandlingssløyfe for saker med disse aktørene. Disse sakene ble merket og gikk direkte til et eget team i avdeling for skattekriminalitet for grundigere behandling.

Skatteetaten uttaler at innsynsløsningen, sammen med etterkontrollene, var et godt virkemiddel for å redusere risikoen for misbruk. For eksempel var det en bedrift som ble fanget opp i media via innsynsløsningen og som tilbakebetalte tilskuddet på eget initiativ. Også Finansdepartementet mener at innsynsløsningen virket forebyggende mot misbruk av ordningen. Den ga bedriftene incentiver til å søke om det de var berettiget til.

Skatteetaten opplyser at 1063 saker er gått til etterkontroll per mars 2021, og at 666 av disse er avsluttet. Det samlede støttebeløpet som er krevd tilbake som følge av etterkontroller, utgjør om lag 49,4 millioner kroner, inkludert sanksjoner på ca. 3,4 millioner kroner.¹⁶⁶ Etaten har gått videre til anmeldelse i tre saker, der én av disse har fått en rettskraftig dom. Ifølge Skatteetaten tilbakebetaler foretakene i stor grad det som blir innkrevd. Arbeidet med etterkontrollen av kompensasjonsordningen fortsetter i 2021.¹⁶⁷

Finansdepartementet uttaler at det er rapportert forholdsvis få direkte svindelforsøk, og at de fleste sakene som er etterkontrollert har dreid seg om feil og misforståelser i utfyllingen av søknaden.

Finansdepartementets oppfølging

Revisjonen viser at Finansdepartementet ga føringer for oppfølging og kontroll av ordningen samt krav til rapportering. Det ble også lagt føringer for evaluering av ordningen.¹⁶⁸ Departementet understreker at de prioriterte en tett oppfølging av ordningen.

Skatteetaten opplyser at de hadde løpende dialog med departementet gjennom utviklingen og forvaltningen av ordningen. Kompensasjonsordningen var også et naturlig tema i den ordinære styringsdialogen (kontaktmøter og tertialmøter), fordi forvaltningen av ordningen påvirket andre aktiviteter i etaten.

Finansdepartementet opplyser at Skatteetaten rapporterte statistikk om utbetalinger og saksbehandling i de ordinære tertialrapportene og i løpende rapporteringer. Den første tiden rapporterte Skatteetaten daglig, deretter annenhver dag, og så ukentlig.

¹⁶⁵ Skatteetaten. *Kompensasjonsordningen for næringslivet: Rutine for mottak, analyse og utplukk i etterkontroll.*

¹⁶⁶ E-post fra Skatteetaten til Riksrevisjonen 5. mars 2020. Svar på oppfølgingsspørsmål fra Riksrevisjonen.

¹⁶⁷ Intervju med Skatteetaten 15. desember 2020.

¹⁶⁸ Finansdepartementet. Supplerende tildelingsbrev til Skatteetaten nr. 2, 17. april 2020.

9.1.2 Kompensasjonsordningen for utgifter til lovpålagt vedlikehold

Et vilkår for å få støtte fra denne ordningen var at foretaket hadde fått støtte fra kompensasjonsordningen for næringslivet som Skatteetaten forvaltet. Nærings- og fiskeridepartementet opplyser at mye av kontrollen derfor var foretatt gjennom saksbehandlingen i Skatteetaten og at dette var en tiltenkt kontroll da de utformet ordningen. Ved behov for ytterligere kontroller kunne Innovasjon Norge få informasjon fra søknadene fra den generelle ordningen, og innsyn i utbetalt beløp.¹⁶⁹

Ifølge departementet var det ellers lav risiko for svindel i ordningen, fordi vedlikeholdskostnadene måtte bekreftes av revisor før det kunne utbetales kompensasjon. I tillegg var ordningen liten og oversiktlig sammenlignet med andre ordninger, noe som igjen minimerte risikoen for svindel. Innovasjon Norge benyttet en egen mal for etterkontroll, der de kontrollerte revisorbekreftelsene og gjorde en skjønnsmessig vurdering av den enkelte søknad.¹⁷⁰

Nærings- og fiskeridepartementets oppfølging

Revisjonen viser at Nærings- og fiskeridepartementet ga føringer for rapportering om ordningen gjennom egne retningslinjer.¹⁷¹ Nærings- og fiskeridepartementet opplyser at de hadde tett dialog med Innovasjon Norge i forbindelse med innføringen av ordningen og rapporteringen underveis. Innovasjon Norge bekrefter at departementet var tettere på enn vanlig, både når det gjaldt kompensasjonsordningen for lovpålagt vedlikehold og standardvirkemidlene for å vurdere hva som virket i koronasituasjonen. Kompensasjonsordningene for arrangementer under Kulturdepartementet

9.1.3 Kompensasjonsordningen for frivillighets- og idrettssektoren

Etterkontroll

I forskriften til denne ordningen, framgår det at det skal gjennomføres etterkontroll av organisasjoner som får en kompensasjon på 9 millioner kroner eller mer. Det skal også gjennomføres etterkontroll av øvrige organisasjoner, basert på en risiko- og vesentlighetsvurdering.¹⁷²

Lotteri- og stiftelsestilsynet opplyser at de gjorde kontinuerlige vurderinger og avveininger av hva som var et forsvarlig kontrollnivå sett opp mot raske utbetalinger. Da tilsynet fikk oversikt over søkermassen i den første runden var det deres vurdering at det ikke ville være forsvarlig å utbetale midlene med det kontrollnivået som det var lagt opp til. Omfanget av forkontroller i saksbehandlingen ble dermed større enn de så for seg tidlig i prosessen, da de la opp til en stor grad av etterkontroll. Tilsynet måtte også vurdere den samlede ressursbruken, siden tilsynet forventet at utbetalinger uten forkontroll ville generere mye merarbeid i form av etterkontroller, påfølgende klager og krav om tilbakebetaling. De vurderte at omfattende kontroller i saksbehandlingen reduserte behovet for etterkontroll vesentlig.¹⁷³ Tilsynet var i dialog med Kulturdepartementet om hvilket nivå etterkontrollen skulle ha, og at den skulle gjennomføres i etterkant av alle kompensasjonsordningene slik at en kunne vurdere de samlet.

Kulturdepartementet opplyser at de ikke har fått noen indikasjoner på at det var store feilutbetalinger i undersøkelsesperioden. De viser til at Lotteri- og stiftelsestilsynet publiserte offentlige lister over utbetalte beløp, og at det gjennom dette kom inn tips som tilsynet fulgte opp.

Risiko for misbruk av ordningen

Både Kulturdepartementet og Lotteri- og stiftelsestilsynet poengterer at ordningen var tillitsbasert. Det var en forutsetning for å få penger raskt ut, men det ga samtidig muligheter for misbruk.

Lotteri- og stiftelsestilsynet mener det var lav risiko for at fiktive organisasjoner skulle klare å få utbetalt midler gjennom ordningen. Kontrollmekanismene som ble etablert, ville avslørt dette. Tilsynet mener derimot at det var større risiko for at søkere blåste opp budsjettene sine, noe som kan være vanskelig å avdekke. Det var også vanskelig å vite hvem som gjorde dette bevisst for å svindle, og hvem som bare var litt vel

¹⁶⁹ Forskrift av 30. juni 2020 om endring i forskrift til utfylling og gjennomføring av lov om midlertidig tilskuddsordning for foretak med stort omsetningsfall § 4-7.

¹⁷⁰ Intervju med Innovasjon Norge 2. desember 2020.

¹⁷¹ Retningslinjer for kompensasjonsordningen for lovpålagt vedlikehold for foretak med driftstillatelse under lov om taubaner og lov om fornøylesinnretninger av 3. juli 2020.

¹⁷² Forskrift om midlertidig kompensasjonsordning for frivillighets- og idrettssektoren som følge av covid-19-utbruddet § 4-2, tredje ledd. (Tilsvarende § 8 i «gammel» forskrift).

¹⁷³ E-post fra Lotteri- og stiftelsestilsynet til Riksrevisjonen 3. mars 2020. Svar på oppfølgingsspørsmål fra Riksrevisjonen.

optimistiske i sin budsjettering. Gjennom saksbehandlingen fattet tilsynet flere avslagsvedtak der de mente at søkeren ikke hadde sannsynliggjort inntektstapet godt nok. Det var også tilfeller der tilsynet stilte spørsmål til søkeren om tallene, hvorpå søkeren trakk søknaden. Tilsynet ser på dette som en indikasjon på at noen prøvde å utnytte systemet.

Lotteri- og stiftelsestilsynet innledet et samarbeid med Økokrim, og gjennom dette arbeidet ble det avdekket flere uberettigede utbetalinger. Én sak har endt opp med en dom per 11. desember 2020. Saken er anket og dermed ikke rettskraftig. Tilsynet mener at samarbeidet med Økokrim kan ha hatt preventive effekter ved at det ble synlig at man kunne bli dømt dersom man forsøkte å misbruke ordningen.

Verken Kulturdepartementet eller Lotteri- og stiftelsestilsynet har indikasjoner på at det var et utbredt misbruk av ordningen. Departementet mener tilsynet hadde gode kontrollmekanismer for å avdekke eventuelle misbruk.

Departementets kontroll med ordningen

Kulturdepartementet og Lotteri- og stiftelsestilsynet hadde en løpende dialog om forvaltningen av ordningen. Den dreide seg både om risiko- og vesentlighetsvurderinger av hva som skulle kontrolleres, juridiske problemstillinger og informasjon om søknader og tildelinger. Dialogen skjedde både gjennom formelle etatsstyringsmøter og løpende uformell kontakt. Departementet viser blant annet til at de fikk orienteringer av tilsynet i forkant av hver utbetalingsrunde og rapporteringer i etterkant. Lotteri- og stiftelsestilsynet opplyser at de jevnlig og på forespørsel rapporterte til Kulturdepartementet om midler som var brukt, antall søkere og informasjon om søkermassen.

Kulturdepartementet opplyser at de generelt hadde en veldig tett og god kommunikasjon med Lotteri- og stiftelsestilsynet, og at de på denne måten hadde god kontroll med forvaltningen av ordningen.

Kulturdepartementet er klageinstans for ordningen, men hadde per 14. desember 2020 ikke fått oversendt klager formelt, siden saksbehandlingen ikke var avsluttet for alle søknadsrundene. Departementet hadde imidlertid mottatt lister over mottatte klager og opplyser at Lotteri- og stiftelsestilsynet på dette tidspunktet var i dialog med flere klagere for å forsøke å løse sakene uten klagebehandling.

9.1.4 Kompensasjonsordningen for kulturarrangementer

Kulturdepartementet fikk ikke signaler om at mange forsøkte å utnytte ordningen. Det var noen få tilfeller, men departementet har inntrykk av at Kulturrådet var oppmerksomme på dette. Varsler ble kontrollert, og kombinert med systemer for kontroll og etterkontroll er det ikke grunn til å tro at faren for misbruk av ordningene var høyere enn normalt.

Kontroller av alle søknader over 1 million kroner i den andre runden

Departementet ba Kulturrådet om å kontrollere søknader over 1 million kroner i den andre runden for å redusere risikoen for misbruk. Denne kontrollen inngikk i oppdraget til PwC. Kulturrådet opplyser at PwC hadde 17 personer som jobbet med kontrollen av disse sakene. PwC opplevde at det var vanskelig å etterspørre og innhente dokumentasjonen de trengte. Arrangørene mente at revisorene ikke forsto deres driftsmodeller, mens revisorene sa at det ikke var godt nok grunnlag for å foreta en revisjon på.

Blant søknadene PwC kontrollerte, fikk flere avslag, og ca. 70 prosent av søknadene fikk en innstilling om et lavere beløp. Dette bekymrer Kulturrådet, fordi det kan være tegn på at mange prøvde å utnytte ordningen, eller at regelverket var for komplisert, slik at mange misforsto og søkte på feilaktig grunnlag. Når omfanget av avvik var så stort blant de med høy søknadssum, er det tenkelig at det også var en del feil og avvik i de sakene som ikke ble kontrollert grundig.

Lav avslagsprosent og få kontroller for søknader under 1 million kroner

Når det gjelder sakene under 1 million kroner, gjennomførte Kulturrådet andre vesentlighetskontroller. De foretok kontrollhandlinger basert på vesentlighet og risiko, med utgangspunkt i en formaliakontroll. I tillegg kontrollerte Kulturrådet alle søknader de fikk varsler om, og gjorde tilfeldige stikkprøver. Det var en lav avslagsprosent, ca. 10 prosent, for søknadene under 1 million kroner. I disse sakene ble det i mindre grad etterspurt dokumentasjon som bekreftet tallene. Totalt ble om lag 10 prosent av vedtakene etterkontrollert. Dette arbeidet er ikke ferdig, og det er en utfordring å få innhentet tilstrekkelig dokumentasjon fra søkerne.

Kulturrådet opplyser at de måtte be om tilbakebetaling fra flere søkere etter å ha gjennomført etterkontroll i den første runden, og de har ennå ikke fått inn alle pengene. Tilbakebetaling krever mye oppfølging og ressurser.

Risiko for misbruk av ordningen

En tillitsbasert kompensasjonsordning har høy risiko for svindel og misbruk. Det viste også Kulturrådets interne risikovurderinger. Et eksempel på at det er grunn til å tro at ikke alle opplysninger i søknader var godt dokumentert, er at flere søkere ved forespørsel om å ettersende dokumentasjon ikke husket hvordan de kom fram til beløpet de søkte om.

Kulturrådet registrerte alle innkommende varsler og laget en rutine for å håndtere varslingssaker. Per medio desember var det kun to saker som var politianmeldt til Økokrim. Kulturrådet fikk telefoner og tips fra aktører som blant annet hevdet at foretak hadde blåst opp hverandres kompensasjon. Dette var det imidlertid veldig vanskelig å bekrefte. Rådet fant selv forsøk på juks i søknadene. For eksempel søkte noen om støtte til arrangementer som ikke fantes. De så også en del kryssforhold i eierskap og et mulig prissamarbeid mellom festivaler. Kulturrådet innførte som sagt risikoreduserende tiltak for de største søknadsbeløpene. Det er et spørsmål om de også burde gjort dette for de mindre, men kontroller er tid- og ressurskrevende, og det var ikke rom for dette. Likevel opplever rådet at omfanget av bevisst misbruk var lite.

Departementet oppfatter at Kulturrådet hadde god kontroll, og at de holdt departementet løpende informert. Kulturrådet på sin side opplever at Kulturdepartementet var tett på. Kulturrådet leverte tall for ordningen til Kulturdepartementet, først ukentlig og etter hvert daglig. Rapporteringen til departementet handlet mest om at de forholdt seg til rammen som var bevilget.

9.1.5 Kompensasjonsordningen for mediebransjen

Etablerte kontrollmekanismer i ordningen

Medietilsynet opplyser at de etablerte noen delvis manuelle kontroller i saksbehandlingen, der de tok ut rapporter fra systemet for å kontrollere enkelte opplysninger. Tilsynet opprettet avtaler med Brønnøysundregistrene og Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret for å kunne sjekke om aktøren var under konkursavvikling og om det var ansatte i selskapet. Aktørene ble også sjekket opp mot konto- og adresseregisteret for å kontrollere at de ikke hadde søkt med feil kontonummer.¹⁷⁴ Medietilsynet gjennomførte også en juridisk vurdering av om søkerne falt inn under regelverket.

I forskriften til ordningen framgår det at det skal gjennomføres en etterkontroll av foretak som mottar kompensasjon, basert på en risiko og vesentlighetsvurdering.¹⁷⁵ Medietilsynet har inngått en avtale med BDO om bistand til å utforme kontrollhandlinger til etterkontrollen. Tilsynet vil kontrollere aktørene som fikk høyest tilskudd, de som brukte den alternative beregningsmetoden, og de vil også utføre stikkprøvekontroller. I tillegg ønsker de å se nærmere på søkere som i søknaden uttrykte at de var usikre på informasjonen de oppga. Medietilsynet hadde per desember 2020 ikke startet med etterkontrollen, men planla å starte tidlig i 2021. Kulturdepartementet opplyser at Medietilsynet, etter deres syn, har hensiktsmessige planer for etterkontrollen av søknadene.¹⁷⁶

Lav risiko for misbruk av ordningen

Både Kulturdepartementet og Medietilsynet mener det var lav risiko for misbruk av ordningen. Departementet peker på at det er et objektivt regelverk, at det var lagt inn sikkerhetsmekanismer og at det kunne etterspørres revisorbekreftelser ved behov. Medietilsynet viser til at risikoen var lav fordi mange av aktørene var kjent for tilsynet fra forvaltningen av andre tilskuddsordninger.

Det er ikke avdekket noe svindel eller misbruk av ordningen til nå. Medietilsynet ble kontaktet av noen få aktører som ga beskjed om at de hadde beregnet feil og ville betale tilbake støtte.

¹⁷⁴ Intervju med Medietilsynet 11. desember 2020.

¹⁷⁵ Forskrift om midlertidig kompensasjonsordning for redaktørstyrte medier med fall i omsetning som følge av covid-19-utbruddet § 15 første ledd.

¹⁷⁶ Intervju med Kulturdepartementet 14. desember 2020.

Departementets oppfølging og kontroll

Kulturdepartementet opplyser at de førte kontroll med Medietilsynets forvaltning av ordningen gjennom etatsstyringsdialogen. Medietilsynet rapporterte i etatsstyringsmøter om blant annet antallet søkere og det samlede utbetalte beløpet. Kulturdepartementet mener at rapporteringen var tilstrekkelig for å ha en god oversikt over forvaltningen av ordningen. Medietilsynet viser til at de holdt departementet løpende orientert og trekker fram at de rapporterte om utfordringer i saksbehandlingen og om aktører som tilbakebetalte støtte.

9.2 Kontroller på tvers av ordninger

Få har søkt på flere av de fem søknadsbaserte kompensasjonsordningene

Totalt var det nærmere 53 000 virksomheter som søkte på minst én av de fem søknadsbaserte kompensasjonsordningene. 99 prosent av virksomhetene søkte bare på én av disse ordningene. Et stort flertall (83 prosent) av virksomhetene søkte kun på kompensasjonsordningen for næringslivet. I de fleste tilfeller hvor virksomheter søkte om tilskudd fra flere ordninger, var derfor én av ordningene kompensasjonsordningen for næringslivet.¹⁷⁷ Totalt var det 678 virksomheter som søkte på to ordninger og ni virksomheter som søkte på tre ordninger. Av disse fikk 573 virksomheter støtte fra to ordninger og to virksomheter fikk støtte fra tre ordninger.

Ingen har ansvar for å kontrollere koronarelaterte ordninger på tvers

Nærings- og fiskeridepartementet opplyser at det ikke var ett departement som formelt hadde et overordnet koordineringsansvar for alle koronarelaterte ordninger. Som følge av de korte tidsfristene var departementene nødt til å samarbeide på tvers i utarbeidelsen av ordningene. Nærings- og fiskeridepartementet påpeker at Finansdepartementet sammen med Statsministerens kontor både var en driver for tiltak og et koordineringsledd i prosessene. Nærings- og fiskeridepartementet opplyser at de arbeidet tett med Finansdepartementet og Statsministerens kontor da de utarbeidet ordninger og tiltak.

Også Finansdepartementet opplyser at det ikke var én koordinerende enhet som hadde det overordnede ansvaret for alle typer koronarelaterte ordninger, eller som hadde ansvar for å kontrollere ordningene på tvers. Departementet vurderte imidlertid alle tiltakene, ettersom det er et budsjettdepartement i ordinære prosesser. Departementet uttaler at utviklingen av ordningene tidvis har gått raskt, og at det er utviklet mange ulike ordninger med mange ulike formål.

Videre opplyser Finansdepartementet at det ikke finnes et samlet register som viser om bedrifter blir overkompensert, men foretak har plikt til å melde fra i etterkant dersom de mottar støtte som har konsekvenser for utbetalingen av kompensasjon.¹⁷⁸

Nærings- og fiskeridepartementet ga Innovasjon Norge i oppdrag å samle inn og rapportere på data om hvordan koronarelaterte ordninger traff næringslivet. Innovasjon Norge utarbeidet en statistikkbank som viser hvordan næringslivet benyttet seg av støtteordningene. Departementet understreker at statistikkbanken gjorde det lettere å holde oversikt over bruken av ordningene. Behovet for kontroll på tvers ble større etter hvert som det ble utviklet flere ordninger og tiltak.

Lotteri- og stiftelsestilsynet påpeker at det ikke er forbudt å få støtte fra flere ordninger, men at det ikke skal gis støtte flere ganger for det samme inntektstapet. I søknadsskjemaet for alle ordningene måtte søkeren derfor oppgi om virksomheten hadde fått støtte fra andre ordninger. Støtte som eventuelt var mottatt fra andre ordninger, skulle trekkes fra. Flere av tilskuddforvalterne oppgir at de har rapportert om utbetalinger til Skatteetaten, men det er i liten grad gjort kontroller på tvers av ordningene. Lotteri- og stiftelsestilsynet opplyser at Skatteetaten undersøker om noen har fått kompensert inntektsbortfall fra tilsynet, som også var grunnlag for beregning av støtte i Skatteetatens ordning. Det sentrale er å avdekke om noen har fått dekket det samme begge steder. Det ser imidlertid ikke ut til å være noe stort omfang av dette. Det var per desember 2020 funnet 12 søknader som Lotteri- og stiftelsestilsynet og Skatteetaten sammen skulle se nærmere på.

¹⁷⁷ Andelen som søkte på andre ordninger var 1 prosent for frivillighets- og idrettsordningen, 21 prosent for medieordningen og 31 prosent for kulturordningen. For vedlikeholdsordningen er det en forutsetning at virksomheten også har søkt på kompensasjonsordningen for næringslivet.

¹⁷⁸ Lov om midlertidig tilskuddsordning for foretak med stort omsetningsfall § 10.

I kulturordningen og frivillighets- og idrettsordningen var det i den første runden lagt inn en sorteringsmekanisme som var basert på registrering i Frivillighetsregisteret. Det sørget for at det ikke ble et overlapp mellom ordningene. I den andre runden var det mulig å søke på begge ordningene parallelt. Lotteri- og stiftelsestilsynet utførte en kontroll sett opp mot organisasjonsnummer i etterkant og avdekket bare én organisasjon som hadde søkt på begge ordningene. Tilsynet sier at de ikke har mulighet til å kontrollere opp mot alle andre ordninger, men at de ikke oppfatter at problemet er veldig stort.

Kulturrådet har ikke hatt mulighet til å kontrollere om søkere har fått penger fra flere ordninger. Rådet opplyser at de leverer lister over søkere og mottakere til Skatteetaten og Lotteri- og stiftelsestilsynet. Kulturrådet mener det bør være et system som kontrollerer alle utbetalingene på tvers av alle ordningene. Rådet legger til grunn at det er noen som har oppgitt lavere inntekter, noen som har oppgitt høyere kostnader enn det de egentlig hadde, noen som ikke har oppgitt NAV-inntekter, og noen som ikke har oppgitt riktige næringsinntekter. Det ble i løpet av 2020 laget flere ulike kompensasjonspakker, og det er et delvis overlapp mellom ordningene under Kulturrådet.

Medietilsynet presiserer at det var søkerens ansvar å erklære om de hadde fått støtte fra andre ordninger, og at de ikke har gjort egne undersøkelser av dette. Tilsynet kjenner ikke til om det har vært noen form for kontrollfunksjon på tvers av alle ordningene.

Skatteetaten gjennomfører en del kontroller

Skatteetaten opplyser at de hadde en dialog med Innovasjon Norge, Kulturrådet og Lotteri- og stiftelsestilsynet om kompensasjonsordningene som den enkelte forvaltet. De delte erfaringer om oppbyggingen av ordningene og regelverket og diskuterte mulighetene for å dele opplysninger på tvers. Skatteetaten mottok en oversikt fra Kulturrådet og Lotteri- og stiftelsestilsynet og gjennomførte analyser av disse. Avvikene som ble funnet, gikk videre til etterkontroll. Skatteetaten gjennomfører vurderinger og analyser sett opp mot andre støtteordninger som en del av etterkontrollen og for å unngå overkompensasjon. For øvrig er etaten i gang med å kartlegge øvrige tilskuddsordninger som kan ha betydning for kompensasjonsordningen.

10 Konklusjoner

10.1 Konklusjoner for mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen har vært å kontrollere om departementene har etterlevd Stortingets vedtak og forutsetninger for de søknadsbaserte tilskuddsordningene i møte med virusutbruddet.

Stortinget ga føringer om at kompensasjonsordningene skulle iverksettes raskt og få virkning raskt, være målrettede og bidra til å unngå konkurs for levedyktige bedrifter som var spesielt hardt rammet. For å kunne utbetale pengene raskt, ga Stortinget samtidig føringer om at kontrollen i stor grad skulle gjøres i etterkant.

Vi har beskrevet utformingen av kompensasjonsordningene og sett på følgende problemstillinger:

1. Ble kompensasjonsordningene iverksatt raskt?
2. Traff kompensasjonsordningene målgruppene i samsvar med formålene med bevilgningene?
3. Etablerte forvaltningen kontrollmekanismer for å oppdage svindel og misbruk av kompensasjonsordningene?

Riksrevisjonen konkluderer med at departementene alt i alt etterlevde Stortingets vedtak og forutsetninger. Samlet sett sørget departementene for at de ulike ordningene raskt ble utformet, iverksatt og utbetalt. De første utbetalingene til virksomheter med stort omsetningsfall kom allerede 20. april. Ordningene traff også i stor grad de tiltenkte målgruppene, men med noen uheldige utslag. Det var ulike grader av risiko for misbruk av ordningene, men med få unntak ble kontrollmekanismer for ordningene etablert.

Kompensasjonsordningene ble i all hovedsak iverksatt raskt

De største ordningene, kompensasjonsordningen for næringslivet, frivillighets- og idrettsordningen og kulturordningen, ble utformet og iverksatt i løpet av kort tid. Det ble åpnet for å søke på disse ordningene tre–fire uker etter forslaget om ordningene. Medieordningen tok det lengre tid å iverksette.

Flere av ordningene måtte endres og justeres underveis. For å forstå behovet i bransjene involverte departementene bransjeorganisasjoner på et tidlig tidspunkt. Utformingen av ordningene ble gjort i et tett samarbeid mellom departementene, sektorene og tilskuddsforvalterne. Tidspresset gjorde at prosessene og dialogen var mer uformell enn normalt. I utformingen av regelverket måtte man også ta hensyn til at det skulle være praktisk mulig å implementere ordningen raskt. I valget av tilskuddsforvalter ble det lagt ulik vekt på kjennskap til sektoren, erfaring med tilsvarende oppgaver og allerede etablerte systemer.

Saksbehandlingen hos tilskuddsforvalterne var stort sett rask, med unntak av noen store og komplekse saker. Utbetalingene ble i flere tilfeller forsinket av andre årsaker, som at endringer og godkjenninger av regelverk måtte på plass, eller at det tok tid å innhente tilstrekkelig dokumentasjon.

For de fleste ordningene ble det vurdert som nødvendig å kontrollere søknadene grundigere før utbetaling enn det i utgangspunktet var lagt opp til. Likevel ble utbetalingene gjort raskt i de aller fleste sakene. Unntaket er for en del større og komplekse saker, spesielt innenfor kulturordningen.

Revisjonen konkluderer med at alle ordningene, med unntak av medieordningen, ble iverksatt raskt. Utbetalingene tok lang tid for medieordningen og den andre runden i kulturordningen.

Samlet sett fikk virksomhetene som ble hardest rammet av nedstengningene støtte fra ordningene

Samlet sett traff ordningene målgruppene, men det var noen skjevheter. Noen av ordningene har blitt justert etter hvert, slik at de traff bredere. Usikkerheten rundt hvor mange og hvor hardt virksomheter ville bli rammet av nedstengningen gjorde at bevilgningene ble romslige. For de to smaleste ordningene (vedlikeholdsordningen og medieordningen) viste det seg at behovet var mindre enn det man trodde da de ble etablert. De traff etter formålet, men det var få søkere og lave utbetalinger. Store rammebevilgninger skapte i flere tilfeller høye forventninger som ikke ble innfridd, og et inntrykk av at ordningene ikke traff så godt.

Innretningen av ordningene gjør at kompensasjonens størrelse varierte mellom ordningene. Generelt ble det fra alle ordningene utbetalt relativt lave beløp til flertallet av søkerne, mens et fåtall søkere mottok store beløp. For mange små aktører førte kriteriene for ordningene til at de falt utenfor, for eksempel ved at de

kom under grensen for minstebeløp for omsetningsfall. For små aktører med lite ressurser var det i tillegg utfordrende å skrive tilstrekkelig gode søknader til enkelte av ordningene.

Riksrevisjonen konkluderer med at alle kompensasjonsordningene i all hovedsak traff målgruppene i samsvar med formålene med bevilgningene.

Forvaltningen etablerte i stor grad kontrollmekanismer for kompensasjonsordningene

Det ble etablert kontrollrutiner for alle ordningene som inngår i undersøkelsen. Tilskuddsforvalterne måtte balansere prinsippet om raske utbetalinger med en forsvarlig saksbehandling. De løste denne utfordringen på ulike måter. De fleste innførte flere kontroller i saksbehandlingen enn først planlagt, noe som reduserte behovet for etterkontroll. I denne perioden hadde departementene en tettere dialog og oppfølging med tilskuddsforvalterne enn det som er vanlig. Offentliggjøring av tildelinger bidro til å redusere risikoen for misbruk og svindel.

Det var ulike grader av risiko for misbruk av ordningene. Mange av ordningene var i stor grad tillitsbaserte, og gjennom en egenerklæring pliktet søkerne å opplyse om de hadde fått støtte fra andre ordninger. Flere tilskuddsforvaltere gjør fortsatt etterkontroller, og tilskuddsmottakere kan fortsatt få krav om tilbakebetaling dersom det avdekkes at tilskuddet ikke var berettiget. Det er ingen som har hatt et formelt ansvar for å gjøre kontroller på tvers av ordningene, og tilskuddsforvalterne oppgir at de i liten grad har hatt anledning til å gjøre dette.

Revisjonen konkluderer med at det i stor grad er etablert kontrollmekanismer for kompensasjonsordningene.

10.2 Konklusjoner for den enkelte ordning

Kompensasjonsordningen for næringslivet

Kompensasjonsordningen for næringslivet ble utformet og iverksatt raskt. Søknadsportalen og regelverket for ordningen var klart omtrent tre uker etter at regjeringen varslet om ordningen. Skatteetaten hadde en automatisert og rask saksbehandling med en enkel søknadsprosess. For de aller fleste søknadene tok saksbehandlingen og utbetalingen av kompensasjon bare noen få dager.

Kompensasjonsordningen traff stort sett i henhold til formålet med ordningen. Ordningen traff bredt og bidro til å redusere risikoen for nedleggelser. Bransjeorganisasjonene påpeker imidlertid at den traff mindre bra for bedrifter hvor faste kostnader utgjør en liten del av de samlede utgiftene, som serverings-, reiselivs- og opplevelsesbransjen. Videre påpeker de at ordningen hadde noen skjevheter med tanke på foretakenes organiserings- og finansieringsmodell.

Skatteetaten etablerte kontrollmekanismer for å oppdage svindel og misbruk av kompensasjonsordningen og utarbeidet rutiner for både saksbehandling og etterkontroll. Etterkontrollarbeidet ble igangsatt i 2020, og arbeidet fortsetter i 2021. Finansdepartementet hadde en tett oppfølging av ordningen gjennom en løpende dialog med Skatteetaten, som jevnlig rapporterte om ordningen.

Kompensasjonsordningen for lovpålagt vedlikehold

Bakgrunnen for vedlikeholdsordningen var å rette opp i en skjevhet i kompensasjonsordningen for næringslivet. Alpinbransjen så ut til å bli hardt rammet i påsken 2020 og fikk lite kompensasjon i den generelle ordningen. Formålet med ordningen var å bidra til at nødvendig vedlikehold ved alpinanlegg og fornøylesesinnretninger ble ivaretatt, til tross for omsetningssvikt.

Ordningen ble iverksatt i løpet av kort tid. Saksbehandlingen hos Innovasjon Norge gikk raskt, men i noen tilfeller måtte de vente på svar fra andre instanser før de kunne behandle innkomne søknader. I mange tilfeller tok det lang tid fra vedtak til selve utbetalingen fordi søkeren først måtte akseptere tilsagnet.

Det var kun et fåtall som benyttet seg av vedlikeholdsordningen, og utbetalingene var lave i forhold til bevilgningen. Omsetningsfallet i alpinbransjen ble mindre enn forventet, og de lovpålagte vedlikeholdskostnadene var lavere enn antatt. Ordningen var bedre tilpasset taubanevirksomheter enn fornøylesesinnretninger.

Vedlikeholdsordningen var liten og oversiktlig og hadde flere innebyggede kontroller som gjorde at risikoen for misbruk var lav.

Kompensasjonsordningen for frivillighets- og idrettssektoren

Formålet med ordningen var å kompensere frivillige organisasjoner som opplevde et betydelig inntektsbortfall fra arrangementer eller annen spesifisert aktivitet som følge av pålegg eller råd gitt av statlige myndigheter. Snaue 7000 organisasjoner mottok støtte i perioden mars til september 2020, og det ble utbetalt ca. 1,33 milliarder kroner.

Kulturdepartementet utformet ordningen svært raskt og fikk innspill fra interesseorganisasjonene i sektoren. Den første versjonen av regelverket var klart allerede to uker etter anmodningen fra Stortinget. Arbeidet med iverksettelsen av ordningen i Lotteri- og stiftelsestilsynet skjedde også i et raskt tempo. Arbeidet hadde en sterk lederforankring og tilsynet hadde tett kontakt med Kulturdepartementet. Fra tilsynet fikk den første henvendelsen fra departementet til det ble åpnet for søknader, gikk det fire uker. Midlene ble utbetalt relativt raskt i begge søknadsrundene, med unntak for komplekse saker. En stor andel av søkerne fikk utbetalt støtte innen tre uker etter at søknaden var registrert. Det første søknadsskjemaet var felles med kulturordningen og var lite brukervennlig. Etter justeringen av ordningen utviklet Lotteri- og stiftelsestilsynet en egen søknadsportal som var enklere og mer brukervennlig.

Frivillighets- og idrettsordningen traff i stor grad den tiltenkte målgruppen, spesielt i den andre søknadsrunden, etter at ordningen ble utvidet til å dekke flere inntektstyper. Den største andelen av midlene gikk til idrettslag og -klubber. Noen mindre organisasjoner som var under minstekravet for inntektstap, falt helt utenfor ordningen. Mange topp- og breddeklubber i idretten fikk problemer som følge av at ordningen ikke dekket bortfallet av medlemsinntekter og treningsavgifter.

Lotteri- og stiftelsestilsynet etablerte et kontrollsystem med en blanding av automatiserte og risikobaserte, manuelle kontroller av søknadene. Tilsynet prioriterte å først gi utbetalinger til søknader med lav risiko og lave beløp. For å redusere behovet for utstrakt etterkontroll og eventuelle krav om tilbakebetalinger valgte tilsynet å kontrollere mer før utbetaling enn det som opprinnelig var planlagt. Lotteri- og stiftelsestilsynet avdekket lite svindel og misbruk av ordningen.

Kompensasjonsordningen for kultursektoren

Formålet med ordningen var å kompensere kultursektoren som opplevde et betydelig inntektstap i forbindelse med avlyste eller utsatte arrangementer som følge av myndighetspålegg. Både kulturordningen og frivillighets- og idrettsordningen ble iverksatt raskt med felles søknadsskjema og tilnærmet likt regelverk. Innføringen av ordningen ble ikke prioritert like høyt i Kulturrådet som hos de andre tilskuddsforvalterne. Kulturrådet la ansvaret for ordningen til forvaltningsseksjonen i første runde.

I første runde var søknadsskjemaet lite brukervennlig og regelverket var vanskelig å tolke både for saksbehandlere og søkere. Saksbehandling og utbetaling gikk relativt raskt i første runde. I den andre runden ble det utviklet en egen og mer tilpasset løsning for ordningen. Saksbehandlingen gikk raskt også i denne runden, men utbetalingene tok tid. Kulturrådet måtte vente på utvidelse av rammen, da søknadsbeløpet var større enn bevilgningen. For de største søknadene, som ble kontrollert av eksterne konsulenter, mottok enkelte virksomheter utbetalingen først fem måneder etter søknadsfristen.

Kulturordningen traff et utvidet kulturfelt og hjalp mange godt. Det var imidlertid noen grupper som falt utenfor også denne ordningen, og den hadde noen uheldige utslag.

For kulturordningen ble det i den andre runden gjennomført grundige kontroller av søknader over 1 million kroner, men færre kontroller av søknader om lavere beløp. Det var lite automatisk kontroll i ordningen, noe som gjorde det arbeidskrevende. Kulturrådet hadde derfor begrenset kapasitet til å gjennomføre kontroller av søknader under 1 million kroner.

Kompensasjonsordningen for redaktørstyrte medier

Formålet med ordningen var å bidra til at redaktørstyrte medier i størst mulig grad kunne opprettholde sin redaksjonelle virksomhet, gjennom å kompensere for en andel av medienes omsetningsfall i perioden 1. mars til 15. juni 2020.

Sammenlignet med de andre ordningene tok det lang tid fra Stortingets anmodning til det endelige regelverket for medieordningen var klart og utbetalingene kom. Fra anmodningen kom fra Stortinget til søkerne fikk utbetalt kompensasjon, tok det seks måneder. Noe av årsaken var at departementet måtte endre forskriften to ganger etter å ha vurdert at regelverket slo uheldig ut for en del aktører. Den siste

endringen kom etter at det ble åpnet opp for søknader. Etter at regelverket ble justert, behandlet Medietilsynet søknadene raskt. Papiraviser og trykte medier dominerte søkermassen og fikk den største andelen av det samlede utbetalte beløpet.

Medieordningen traff målgruppen i stor grad, men behovet for støtte og utbetalte beløp ble mindre enn det var forutsatt. Av ordningens ramme på 300 millioner kroner ble det bare utbetalt 92 millioner kroner.

Medietilsynet etablerte et kontrollsystem for ordningen som baserte seg på registeroppslag og manuelle vurderinger. De fleste av søkerne var kjente for tilsynet fra andre tilskuddsordninger. Medietilsynet har ikke avdekket svindel eller misbruk av ordningen.

11 Referanseliste

Lover og forskrifter

- *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).*
- *Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven), artikkel 61 nr. 1.*
- *Lov om Innovasjon Norge.*
- *Lov om midlertidig tilskuddsordning for foretak med stort omsetningsfall.*
- *Lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier.*
- *Forskrift til utfylling og gjennomføring av lov om midlertidig tilskuddsordning for foretak med stort omsetningsfall av 17. april 2020.*
- *Forskrift av 30. juni 2020 om endring i forskrift til utfylling og gjennomføring av lov om midlertidig tilskuddsordning for foretak med stort omsetningsfall.*
- *Forskrift om midlertidig kompensasjonsordning for arrangører i frivillighets- og idrettssektoren ved avlysning, stenging eller utsettelse av arrangementer som følge av covid-19-utbruddet av 3. april 2020.*
- *Forskrift om midlertidig kompensasjonsordning for frivillighets- og idrettssektoren som følge av covid-19-utbruddet av 16. juli 2020.*
- *Forskrift om midlertidig kompensasjonsordning for arrangører i kultursektoren ved avlysning, stenging eller utsettelse av arrangementer som følge av covid-19-utbruddet av 3. april 2020.*
- *Forskrift om midlertidig kompensasjonsordning i forbindelse med avlysning, stenging eller utsettelse av kulturarrangementer som følge av covid-19-utbruddet av 16. juli 2020.*
- *Forskrift om midlertidig kompensasjonsordning for redaktørstyrte medier med fall i omsetning som følge av covid-19-utbruddet.*

Stortingsdokumenter

Proposisjoner til Stortinget

- Prop. 1 S (2020–2021) Nærings- og fiskeridepartementet.
- Prop. 67 S (2019–2020) Endringer i statsbudsjettet 2020 (økonomiske tiltak i møte med virusutbruddet)
- Prop. 70 LS (2019–2020) Lov om midlertidig tilskuddsordning for foretak med stort omsetningsfall, (økonomiske tiltak i møte med virusutbruddet).
- Prop. 131 L (2019–2020) Lov om tilskudd ved avbrutt permittering (økonomiske tiltak i møte med virusutbruddet).
- Prop. 52 S (2019–2020) Endringer i statsbudsjettet 2020 (økonomiske tiltak i møte med virusutbruddet).
- Prop. 127 S (2019–2020) Endringer i statsbudsjettet 2020 (økonomiske tiltak i møte med virusutbruddet).
- Prop. 117 S (2019–2020) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2020.
- Prop. 127 S (2019–2020) Endringer i statsbudsjettet 2020 (økonomiske tiltak i møte med virusutbruddet).

Innstillinger til Stortinget

- Innst. 216 S (2019–2020) Innstilling fra finanskomiteen om Endringer i statsbudsjettet 2020 (økonomiske tiltak i møte med virusutbruddet).
- Innst. 232 L (2019–2020) Innstilling fra finanskomiteen om Lov om midlertidig tilskuddsordning for foretak med stort omsetningsfall (økonomiske tiltak i møte med virusutbruddet).
- Innst. 200 S (2019–2020) Innstilling fra finanskomiteen om Endringer i statsbudsjettet 2020 (økonomiske tiltak i møte med virusutbruddet).
- Innst. 233 S (2019–2020) Innstilling fra finanskomiteen om Endringer i statsbudsjettet 2020 (økonomiske tiltak i møte med virusutbruddet).
- Innst. 360 S (2019–2020) Innstilling fra finanskomiteen om Revidert nasjonalbudsjett 2020, om tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet for 2020, om endringer i skatter og avgifter i

statsbudsjettet for 2020, om økonomiske tiltak i møte med virusutbruddet og om Redegjørelse av finansministeren om revidert nasjonalbudsjett.

- Innst. 197 S (2019–2020) Innstilling fra finanskomiteen om Endringer i statsbudsjettet 2020 (økonomiske tiltak i møte med virusutbruddet).
- Innst. 19 S (2020–2021) Innstilling fra finanskomiteen om Endringer i statsbudsjettet 2020 (økonomiske tiltak i møte med virusutbruddet).

Regelverk

- *Reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) og *Bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene), fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 23. september 2019.

Retningslinjer og rutiner

- Nærings- og fiskeridepartementet. Retningslinjer for kompensasjonsordningen for lovpålagt vedlikehold for foretak med driftstillatelse under lov om taubaner og lov om fornøyelsesinnretninger av 3. juli 2020. Vedlegg til supplerende oppdragsbrev til Innovasjon Norge, 10. juli 2020.
- Skatteetaten. Kompensasjonsordningen for næringslivet: Rutine for mottak, analyse og utplukk i etterkontroll.
- Skatteetaten. Kompensasjonsordningen for næringslivet: Rutine for kompensasjonsordning for næringslivet.
- Skatteetaten. Kompensasjonsordningen for næringslivet: Rutine for registrering og saksbehandling av utvidet kontroll.

Tildelingsbrev

- Finansdepartementet (2020) *Supplerende tildelingsbrev til Skatteetaten nr. 2*, 17. april 2020.
- Kulturdepartementet (2020) *Lotteri- og stiftelsestilsynet - statsbudsjettet 2020 - kompensasjonsordninger for frivillighet, idrett og kultur*. Brev til Lotteri- og stiftelsestilsynet, 3. april 2020.
- Kulturdepartementet (2020) *Norsk kulturråd - statsbudsjettet 2020 - kompensasjonsordning for arrangører i kultursektoren*. Brev til Norsk kulturråd, 3. april 2020.
- Nærings- og fiskeridepartementet (2019) *Statsbudsjettet 2020 – oppdragsbrev til Innovasjon Norge*. Brev til Innovasjon Norge, 20. desember 2019.

Rapporter, evalueringer og strategier

- Rapport fra ekspertutvalget på oppdrag av Finansdepartementet (2020) *Covid-19 – Analyse av økonomiske tiltak, incentiver for vekst og omstilling*. 26. mai 2020.
- Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor (2020) *Kompensasjonsordningene for idrett og frivillighet i forbindelse med covid-19*. Notat.
- Grünfeld, Leo A. (2020), *Vurdering av tiltak for kulturnæringen under koronakrisen*, Menon Economics, rapport nr. 83/2020.

Brev

- Nærings- og fiskeridepartementet (2021) *Korona - Innspill til utkast til revisjonsrapport av de søknadsbaserte kompensasjonsordningene i møte med virusutbruddet*. Svar fra Nærings- og fiskeridepartementet på Riksrevisjonens rapportutkast, 8. april 2021.
- Kulturdepartementet (2021) *Utkast til revisjonsrapport av søknadsbaserte tilskudd i møte med virusutbruddet i 2020*. Svar fra Kulturdepartementet på Riksrevisjonens rapportutkast, 8. april 2021.
- ESA (2020) *COVID-19 Grant scheme for undertakings suffering a substantial loss of turnover*. Brev til Nærings- og fiskeridepartementet, 17. april 2020.

E-poster

- Kulturdepartementet (2020) *Bistand*. E-post til Medietilsynet, 19. april 2020. Kopi mottatt av Riksrevisjonen fra Medietilsynet 29. januar 2021.
- Innovasjon Norge (2021) *Riksrevisjonens undersøkelse av de økonomiske tiltakene - databestilling oppdaterte tall*. E-post til Riksrevisjonen, 11. februar 2021.
- Lotteri- og stiftelsestilsynet (2021) SV: *Riksrevisjonen - Svar på spørsmål - Datalast*. E-post til Riksrevisjonen, 3. mars 2021 (med vedlegg).
- Lotteri- og stiftelsestilsynet (2021) SV: *Tall vedr. manuell/automatisk saksbehandling*. E-post til Riksrevisjonen, 29. mars 2021.
- Skatteetaten (2021) *Riksrevisjonens undersøkelse av de økonomiske tiltakene - Etterkontroll*. E-post til Riksrevisjonen, 5. mars 2021.

Internettkilder

- DFØ (2019) *Gjelder reglene om offentlig støtte for tilskudd?* <<https://dfo.no/fagomrader/tilskudd/lover-og-regelverk-for-tilskudd/gjelder-reglene-om-offentlig-stotte-for-tilskudd>>.
- Innovasjon Norge (2020) *Kompensasjonsordningen for lovpålagt vedlikehold for foretak med driftstillatelse under lov om taubaner og lov om fornøyelsesinnretninger* <<https://www.innovasjon norge.no/no/tjenester/finansiering2/krisetiltak/kompensasjonsordningen-for-lovpålagt-vedlikehold-for-foretak-med-driftstillatelse-under-lov-om-taubaner-og-lov-om-fornoyelsesinnretninger/>>
- Journalisten (2020). *132 medier får korona-støtte, 69 ble avvist*. Nyhetssak 8. oktober 2020. <<https://journalisten.no/korona-koronakrisa-kortnytt/132-medier-far-korona-stotte-69-ble-avvist/431022>>.
- Kulturdepartementet (2020). *Endringer i kompensasjonsordningen for medier*. Pressemelding, 7. juli 2020. <<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/enderinger-i-kompensasjonsordningen-for-medier/id2722368/>>.
- Kulturdepartementet (2020). *Foreslår endring i mediekompensasjonsordningen*. Pressemelding 4. september 2020. <<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/foreslar-endring-i-mediekompensasjonsordningen/id2740271/>>.
- Kulturdepartementet (2020). *Kulturdepartementet utvider krisepakkene og kompensasjonsordningene for å inkludere flere*. Pressemelding 26.juni 2020. <<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/kulturdepartementet-utvider-krisepakkene-og-kompensasjonsordningene-for-a-inkludere-flere/id2721328/>>.
- Kulturministeriet (2020). *Hjælp på vej til danske medier*. Pressemelding, 1. april 2020. <<https://www.regeringen.dk/nyheder/2020/hjaelp-paa-vej-til-danske-medier/>>.
- Medietilsynet (2020) *Midlertidig kompensasjonsordning for medier: Medietilsynet åpner for søknader 4. august* <<https://www.medietilsynet.no/om/aktuelt/midlertidig-kompensasjonsordning-for-medier-medietilsynet-apner-for-soknader-4.-august/>>.
- Medietilsynet (2020). *Kompensasjonsordning for inntektsbortfall i medier i forbindelse med Covid-19*. <<https://www.medietilsynet.no/mediebransjen/koronakompensasjon/>>.
- Medietilsynet (2020). *Medietilsynet betaler ut 92 millioner kroner til 132 medium i koronastøtte*. Nyhetssak 8. oktober 2020. <<https://www.medietilsynet.no/om/aktuelt/medietilsynet-betaler-ut-92-millionar-kroner-til-132-medium-i-koronastotte/>>.
- Notification under Article 107(2)(b) TFEU, <https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/Notification_template_107_2_b_PUBLICATION.pdf>.
- Regjeringen.no <<https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransopolitikk/regler-om-offentlig-stotte-listeside/kan-det-gis-offentlig-stotte-i-forbindelse-med-corona-utbruddet/id2695306/>> [hentedato 13. november 2020].

Andre kilder

- Finansdepartementets svar på spørsmål nr. 138 fra Finanskomiteen fra Arbeiderpartiets fraksjon i forbindelse med Stortingets behandling av Prop. 70 LS (2019–2020), 4. april 2020.
- Presentasjon fra Lotteri- og stiftelsestilsynet gitt i møte med Riksrevisjonen, 10. november 2020.