

Riksrevisjonens undersøkelse av de norske EØS-midlene

Dokument 3:15 (2012–2013)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 - 120 - 3 924 22 741 879

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefon: 22 24 20 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen

ISBN 978-82-8229-238-2

Forsideillustrasjon: 07 Oslo

Riksrevisjonens undersøkelse av de norske EØS-midlene

Dokument 3:15 (2012–2013)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:15 (2012–2013) *Riksrevisjonens undersøkelse av de norske EØS-midlene*.

Riksrevisjonen, 17. september 2013

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Innhold

1 Hovedfunn	8
2 Riksrevisjonens merknader	8
3 Riksrevisjonens anbefalinger	11
4 Departementets oppfølging	11
5 Riksrevisjonens sluttmerknad	11
 Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden	 13
 Vedlegg 2: Statsrådens svar	 17
 Vedlegg 3: Rapport	 23
1 Innledning	29
2 Metodisk tilnærming og gjennomføring	31
3 Revisjonskriterier	35
4 EØS-finansieringsordningene 2004–2009	39
5 EØS-finansieringsordningene 2009–2014	64
6 Vurderinger	85
Vedlegg	89
Referanseliste	90

Utenriksdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av de norske EØS-midlene

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad den norskfinansierte delen av EØS-finansieringsordningene bidrar til det overordnede målet om sosial og økonomisk utjevning i EØS-området.

Undersøkelsen omfatter planleggingen og gjennomføringen av EØS-finansieringsordningene 2004–2009, samt planleggingen og gjennomføringen av finansieringsordningene 2009–2014 fram til januar 2013. De siste prosjektene i EØS-finansieringsperioden 2004–2009 ble avsluttet i april 2012. EØS-finansieringsperioden 2009–2014 går fram til april 2016, med mulighet for ett års forlengelse.

Det overordnede målet med EØS-midlene er å bidra til å redusere sosiale og økonomiske forskjeller i EØS-området. I tillegg er det for perioden 2009–2014 et overordnet mål å styrke de bilaterale relasjonene mellom aktører i Norge og mottakerlandene. I finansieringsperioden 2004–2009 var det en ambisjon å styrke det bilaterale samarbeidet. Målet med midlene er også å bidra til å styrke de nye EU-medlemslandenes evne til fullt ut å delta i det indre marked. EØS-midlene skal være med og understøtte positive utviklingstrekk i mottakerlandene og styrke kontakten med Norge.¹

EØS-finansieringsordningene er delt i en norsk finansieringsordning og en EØS-finansieringsordning. I EØS-finansieringsordningen inngår givrelandene Island og Liechtenstein i tillegg til Norge. I finansieringsperioden 2004–2009 bidro Norge sammen med Island og Liechtenstein med 1,3 mrd. euro eller om lag 10 mrd. norske kroner, mens bidraget fra de tre landene vil være 1,78 mrd. euro i perioden 2009–2014. Norges andel av bidraget for begge finansieringsperiodene utgjør om lag 97 prosent.

EØS-midlene for perioden 2004–2009 ble fordelt etter en prosjektbasert modell til utviklingsprosjekter og fond i EUs tolv nyeste medlemsland, det vil si Polen, Ungarn, Litauen, Latvia, Estland, Tsjekkia, Slovakia, Romania, Bulgaria, Slovenia, Kypros, Malta, samt Spania, Portugal og Hellas. Myndighetene i mottakerlandene var ansvarlig for at EØS-midlene nådde mottakere som hadde behov for støtte, og for at prosjektene ble gjennomført. Det ble bevilget midler til prosjekter innenfor innsatsområdene miljøvern og bærekraftig utvikling, bevaring av europeisk kulturarv, utvikling av menneskelige ressurser, helse og barn, akademisk forskning og stipend, Schengen og justissamarbeid, regional utvikling og grensekryssende samarbeid og sivil samfunn.

I finansieringsperioden 2009–2014 er det etablert en programbasert forvaltningsmodell. Programoperatører i mottakerlandene har det faglige ansvaret for programmet, og for å velge ut prosjekter innenfor sitt område. Norske programpartnere skal samarbeide strategisk og faglig med programoperatørene. I tillegg til å samarbeide om programmene, skal det etableres prosjektsamarbeid mellom aktører i Norge og i mottakerlandene. I perioden 2009–2014 finansieres følgende innsatsområder: miljøvern og miljøforvaltning, klimatiltak og fornybar energi, sivil samfunn, helse, utsatte barn og unge, asyl og migrasjon, lokal og regional utvikling, likestilling, kulturarv, forskning og stipend, grønn næringsutvikling, fremme av anstendig arbeidsliv og treparts-samarbeid, grensekryssende samarbeid og justis- og innenrikssaker.

1) Meld. St. 20 (2011–2012) *EØS-midlene. Solidaritet og samarbeid i Europa*, jf. Innst. 34 S (2012–2013) *Innstilling til Stortinget fra utenriks- og forsvarskomiteen*.

Rapporten ble forelagt Utenriksdepartementet i brev 7. mars 2013. Departementet har i brev 4. april gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

1 Hovedfunn

- EØS-finansieringsordningene 2009–2014 legger til rette for en mer konsentrert innsats enn finansieringsordningene 2004–2009.
- Arbeidet med måling av resultater er styrket, men det er fortsatt utfordrende å måle effekter og langsiktige virkninger av innsatsen.
- Programmodellen gir et nytt forvaltningsnivå og bidrar til økte administrasjonskostnader.
- Utfordringer knyttet til kvalitet og kapasitet gir forsinkelser i arbeidet med programmer og prosjekter.
- De bilaterale relasjonene er styrket, men arbeidet er ikke tilstrekkelig planlagt og kommunisert.

2 Riksrevisjonens merknader

2.1 EØS-finansieringsordningene 2009–2014 legger til rette for en mer konsentrert innsats enn finansieringsordningene 2004–2009

Utenriksdepartementet har med bakgrunn i erfaringene fra EØS-finansieringsordningene 2004–2009 gjort endringer i de nåværende finansieringsordningene. Det er innført en programmodell med ulike tematiske områder. Hvert programområde er definert med et formål og forventede resultater. Hensikten er å sikre bedre målstyring og en mer konsentrert innsats.

I finansieringsperioden 2004–2009 ble EØS-midlene fordelt på 1245 enkeltprosjekter og fond innenfor ti vidt definerte sektorer i mottakerlandene. EØS-midlene i finansieringsperioden 2009–2014 er fordelt på ti sektorer, og det er totalt 147 programmer i de 15 mottakerlandene. Under hvert program skal prosjekter støttes. Forutsetningene for måloppnåelse er dermed styrket i finansieringsordningene 2009–2014.

Det er etter Riksrevisjonens vurdering positivt at programmodellen legger til rette for en mer konsentrert innsats sammenlignet med forrige periode. Et høyt antall programmer i mottakerlandene gir imidlertid risiko for svakere måloppnåelse på sektor- og landnivå enn om innsatsen hadde vært fordelt på færre og større programmer. Et høyt antall programmer kan dermed svekke målet om at EØS-midlene skal bidra til sosial og økonomisk utjevning. Utenriksdepartementet har et ansvar for å følge opp forvaltningen av EØS-midlene i mottakerlandene for å redusere denne risikoen.

2.2 Arbeidet med måling av resultater er styrket, men det er fortsatt utfordrende å rapportere effekter og langsiktige virkninger av innsatsen

Det er i finansieringsperioden 2009–2014 innført et nytt system for resultatbasert styring for å informere om effektene som EØS-midlene oppnår i prosjektene, i programmene og på nasjonalt nivå. Dette arbeidet er gjennomført sammen med et mer helhetlig system for risikostyring.

Giverlandene er ansvarlig for å godkjenne programmene, herunder indikatorene. Undersøkelsen viser at indikatorene i programmene gir informasjon om omfanget av innsatsen, men de angir i mindre grad effekter og virkninger av innsatsen. Flere aktører, blant annet Financial Mechanism Office (FMO), peker på at kompetansen og i noen grad motivasjonen for resultatbasert styring, og utarbeiding av indikatorer, varierer i mottakerlandene. Dette kan føre til at datakvaliteten blir svekket.

Undersøkelsen viser at prosjektene i perioden 2004–2009 i stor grad leverte de planlagte produktene. Det finnes også eksempler på at det oppnås effekter på lokalt nivå. Det var imidlertid en uklar sammenheng mellom mål, målgrupper og indikatorer i prosjektene. Indikatorene var ikke innrettet mot å måle effektene av innsatsen, verken i prosjektene, i sektorene eller på nasjonalt nivå. Riksrevisjonen mener en mer resultatorientert tilnærming i finansieringsperioden 2004–2009 i større grad ville ha gitt kunnskap om EØS-midlene har bidratt til å oppnå effekter og langsiktige virkninger.

Riksrevisjonen mener det er positivt at Utenriksdepartementet i perioden 2009–2014 har styrket arbeidet med å måle effekter sammenlignet med forrige periode. Det er imidlertid usikkert i hvilken grad rapporteringen av innsatsen vil gi forbedret informasjon om effekter og langsiktige virkninger, og i hvilken grad det kan dokumenteres at de norske EØS-midlene bidrar til sosial og økonomisk utjevning.

2.3 Programmodellen gir et nytt forvaltningsnivå og bidrar til økte administrasjonskostnader

Den programbaserte modellen skal bidra til å styrke forvaltningen av EØS-midlene og føre til høyere måloppnåelse. Programmodellen gir et nytt forvaltningsnivå i mottakerlandene med programoperatører og programpartnere. Programoperatørene har ansvar for å forvalte programmene, og for å beslutte hvilke prosjekter som skal støttes. Det høye antallet programoperatører og manglende kapasitet og kompetanse hos enkelte operatører er i denne sammenheng en utfordring. Det har vist seg at informasjonsdeling og kommunikasjon er mer krevende enn under EØS-ordningene 2004–2009.

Norge har som mål å sikre en forsvarlig administrasjon av finansieringsordningene, men samtidig sikre at en størst mulig andel av midlene går til prosjektene i mottakerlandene. Kostnadene til administrasjon har økt i inneværende periode. En vesentlig del av dette skyldes det nye forvaltningsnivået. I tillegg kommer kostnadene knyttet til norske programpartneres arbeid. EØS-midlene har økt med 37 prosent fra perioden 2004–2009 til perioden 2009–2014. Kostnadene til administrasjon av midlene forventes å øke med 76 prosent, og kostnadene til faglig assistanse anslås å øke med 62 prosent.

Selv om programmodellen gir økte administrasjonskostnader, framhever Utenriksdepartementet at modellen styrker forutsetningene for kontroll og oppfølging. Riksrevisjonen mener at en kompleks forvaltningsmodell med mange aktører forutsetter en aktiv oppfølging fra Utenriksdepartementet og FMO for å sikre god målstyring og effektivitet.

2.4 Utfordringer knyttet til kapasitet og kvalitet gir forsinkelser i arbeidet med programmer og prosjekter

Regelverket for økonomistyring i staten forutsetter at midlene som er tildelt over det norske statsbudsjettet, brukes målrettet og effektivt. Undersøkelsen viser at implementeringen av programmene i finansieringsordningene 2009–2014 er forsinket på grunn av kapasitetsutfordringer hos FMO og dårlig kvalitet på enkelte av programforslagene fra mottakerlandene. Tilstrekkelig tid til implementering er nødvendig for å sikre god kvalitet i prosjektene. Det er etter Riksrevisjonens oppfatning positivt at programforslagene blir kvalitetssikret, men samtidig er det en risiko for at

implementeringsperioden blir for kort. Undersøkelsen viser at dette skaper bekymring i mottakerlandene og gir risiko for lavere kvalitet i programmene.

Undersøkelsen viser at forsinkelser i forrige periode fikk negative konsekvenser for framdriften. I noen prosjekter måtte planer legges om, og tiden til å implementere prosjektene ble kortere enn planlagt. Forsinkelsene skyldtes at forvaltningen av EØS-midlene 2004–2009 i stor grad var preget av dobbeltarbeid på giver- og mottaker-siden, et rigid regelverk og lang saksbehandlingstid. Riksrevisjonen mener det er positivt at det i perioden 2004–2009 ble etablert et system for å understøtte en forsvarlig bruk av midlene, men at det er uheldig at en rigid forvaltning på giver- og mottaker-siden fikk negative konsekvenser for mange prosjekter.

2.5 De bilaterale relasjonene er styrket, men arbeidet er ikke tilstrekkelig planlagt og kommunisert

Utenrikskomiteen har ved flere anledninger gitt uttrykk for hvor viktig det er at myndighetene legger til rette for at norske aktører kan utvikle og styrke de bilaterale forbindelsene mellom Norge og mottakerlandene. Komiteen har også framhevet at Norge i forbindelse med forhandlingene om nye økonomiske bidrag, må legge vekt på større innslag av norsk forvaltning og samarbeidsprosjekter med norske aktører innenfor prioriterte områder. Undersøkelsen viser at de bilaterale relasjonene i finansieringsperioden 2009–2014 blir bedre ivarettatt enn i foregående periode, ved at 23 norske aktører har inngått programsamarbeid med programoperatører i mottakerlandene. De norske programpartnerne skal blant annet bidra med kunnskapsutveksling og legge til rette for prosjektpartnerskap, der dette er naturlig. Riksrevisjonen mener det er positivt at de bilaterale relasjonene på programnivå er styrket.

Etter Riksrevisjonens vurdering ble imidlertid ikke den bilaterale innsatsen tilstrekkelig planlagt og kommunisert i startfasen av finansieringsperioden 2009–2014. Blant annet ble sentrale veiledningsdokumenter ferdigstilt på et sent tidspunkt. Dessuten har bruken av det bilaterale fondet på nasjonalt nivå vært begrenset. Dette har gjort det krevende å planlegge, bygge nettverk og legge til rette for bilaterale aktiviteter. Det er også eksempler på ulik forståelse hos programoperatørene og programpartnerne av hva programarbeidet skal innebære. Etter Riksrevisjonens vurdering har dette gitt utfordringer for arbeidet med å styrke de bilaterale relasjonene mellom Norge og mottakerlandene.

Undersøkelsen viser at EØS-midlene i perioden 2004–2009 har hatt betydning for å etablere partnerskap mellom aktører i Norge og aktører i mottakerlandene. Norske partnere har imidlertid i varierende grad deltatt i planleggingen og gjennomføringen av prosjektene. Initiativet til å etablere partnerskap ble i stor grad overlatt til mottakerlandene. Knapp tid til å finne en egnet partner, et begrenset antall relevante partnere i Norge og et høyt norsk kostnadsnivå gjorde det krevende å etablere partnerskap. Det har dessuten vist seg utfordrende å fortsette samarbeidet etter at prosjektet er avsluttet. En bedre planlegging og innretning av det bilaterale arbeidet fra norsk side i finansieringsordningen 2004–2009 kunne, etter Riksrevisjonens vurdering, i større grad ha bidratt til å styrke norske partners deltakelse i prosjektene.

I finansieringsperioden 2009–2014 skal det fortsatt legges til rette for at norske aktører skal inngå prosjektpartnerskap med aktører i mottakerlandene, der dette er naturlig. Undersøkelsen viser at noen av utfordringene med å etablere bilaterale relasjoner på prosjektnivå i forrige periode, også kan gjøre seg gjeldende i nåværende finansieringsperiode. Antallet aktuelle norske partnere er begrenset, og kostnadsnivået i Norge er vesentlig høyere enn i mottakerlandene. Mens kostnadene til norske programpartnerne dekkes av giversiden, dekkes kostnadene til norsk prosjektpartners deltakelse av

prosjektets midler. Disse kostnadene kan i noen tilfeller utgjøre en stor andel av prosjektmidlene, og dermed føre til at en mindre andel av prosjektets midler går direkte til mottakerlandet. En mulig konsekvens av dette kan være begrenset interesse for prosjektsamarbeid i mottakerlandene. Det er etter Riksrevisjonens oppfatning usikkert om Utenriksdepartementet har innrettet dekningen av kostnadene til norsk prosjektpartner slik at det i tilstrekkelig grad legges til rette for bilaterale prosjektpartnerskap.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Utenriksdepartementet

- vurderer å styrke det pågående arbeidet med resultatbasert styring av EØS-midlene 2009–2014, for at det i større grad kan rapporteres på effekter og langsiktige virkninger av programmer og prosjekter
- følger opp bruken av midler til administrasjon og faglig assistanse på en måte som sikrer at en størst mulig del av midlene går til programmer og prosjekter i mottakerlandene
- i samarbeid med FMO, følger opp den komplekse forvaltningsmodellen med mange aktører, for å ivareta kontrollbehov og sikre god resultatoppnåelse

4 Departementets oppfølging

Statsråden opplyser at Utenriksdepartementet ønsker å bruke Riksrevisjonens undersøkelse av de norske EØS-midlene aktivt, både til forbedring av nåværende ordninger og for innretning av eventuelle framtidige ordninger. Departementet har med tilfredshet merket seg at Riksrevisjonen konkluderer med at EØS-midlene for perioden 2009–2014 legger til rette for en mer konsentrert og målrettet innsats enn tidligere, og at funnene i rapporten støtter opp om de endringene departementet har tatt initiativ til.

Når det gjelder Riksrevisjonens anbefaling om å styrke det pågående arbeidet med resultatbasert styring, understreker statsråden at dette arbeidet har vært prioritert i utformingen av EØS-midlene for inneværende periode. Utenriksdepartementet og EØS-midlenes sekretariat i Brussel følger opp programmene i mottakerlandene tett, blant annet gjennom styringsdialog med landene, rapportering og evalueringer, egne revisjoner, løpende risikostyring, jevnlig dialog med programoperatører og feltbesøk.

Statsråden peker på at det er krevende å måle effektene av EØS-midlene isolert fra andre bidrag og faktorer. EØS-midlenes mål om å redusere sosiale og økonomiske forskjeller i EØS-området sammenfaller med målene for EUs strukturfond, men tilsvarende mindre enn én prosent av dette. Statsråden peker på at eksterne rammebetingelser som den økonomiske krisen i Europa har hatt betydning for begge finansieringsperiodene. En fullstendig vurdering av bærekraft må gjøres i et bredere perspektiv.

Når det gjelder økte administrasjonskostnader, viser statsråden til at den nye forvaltningsstrukturen er dimensjonert for å ivareta det bilaterale målet som er nedfelt i avtalen for inneværende periode. Programmodellen forventes også å styrke resultatoppnåelsen og kapasiteten for kontroll og resultat- og risikostyring. Statsråden mener, i lys av dette, at økningen i kostnadene for administrasjon og faglig assistanse ikke

framstår som urimelig høye. Det framheves videre at kostnadssiden vil bli fulgt nøye opp, og det vil bli kontinuerlig arbeidet for å gjøre den nye programmodellen så kostnadseffektiv som mulig.

Statsråden er enig med Riksrevisjonen i at forvaltningsmodellen av EØS-midlene er omfattende og noe kompleks, men oppfatter den likevel som hensiktsmessig. Det har høy prioritet for departementet å følge opp implementeringen av modellen i alle ledd.

Statsråden viser til at det er riktig at oppstarten av programmer er forsinket, blant annet på grunn av tidkrevende planlegging og vurdering. For departementet har det ikke vært overraskende at innkjøringen av den nye programmodellen har vært en læringsprosess, hvor forståelse av roller, nye prosedyrer og etablering av en felles forståelse av resultatbasert styring vil trenge tid. Siden EØS-midlene omfatter 15 relativt ulike land og en rekke nye samarbeidspartnere både på mottaker- og giversiden, samt tre giverland, er dette en krevende prosess.

Avslutningsvis opplyser statsråden at arbeidet med kvalitetssikring og resultatoppnåelse fortsatt vil gis høy prioritet i departementets forvaltning av EØS-midlene. Riksrevisjonens anbefalinger og undersøkelse vil bli brukt aktivt i dette arbeidet.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader i saken.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 20. juni 2013

Jørgen Kosmo

Arve Lønnum

Annelise Høegh

Per Jordal

Synnøve Brenden

Björg Selås

Vedlegg 1

Riksrevisjonens brev til statsråden

Statsråd Espen Barth Eide
Utenriksdepartementet
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Riksrevisjonens undersøkelse av de norske EØS-midlene

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:x (2012-2013) *Riksrevisjonens undersøkelse av de norske EØS-midlene*.

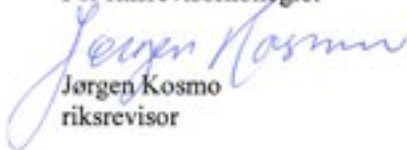
Dokumentet er basert på en rapport som ble oversendt Utenriksdepartementet ved vårt brev 7. mars 2013, og på departementets svar 4. april 2013.

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.

Svarfrist: 5. juni 2013.

For riksrevisorkollegiet


Jørgen Kosmo
riksrevisor

Vedlegg:

Utkast til Dokument 3:x (2012-2013) *Riksrevisjonens undersøkelse av de norske EØS-midlene*

Vedlegg 2

Statsrådets svar

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO
Norge

Unntatt offentlighet
Offl. § 5, 2.ledd

Deres ref.:
2011/01404-39 Arkivkode 520

Vår ref.:
11/10626-73

Dato:
05.06.2013

Riksrevisjonens undersøkelse av de norske EØS-finansieringsordningene

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 22. mai 2013, samt vedlagt dokument 3:X (2012-2013) til Stortinget om Riksrevisjonens undersøkelse av de norske EØS-midlene.

Jeg er tilfreds med dialogen underveis mellom Riksrevisjonen og departementet i arbeidet med forvaltningsrevisjonen. Departementet ønsker å bruke denne undersøkelsen aktivt både til forbedring av nåværende ordninger og for innretning av eventuelle fremtidige ordninger.

Vi har derfor i gjennomgangen vært spesielt interessert i vurderinger om hvordan erfaringene fra 2004-2009-ordningene har vært nyttiggjort i innretning og gjennomføring av 2009-2014-ordningene; dvs. analysens andre hovedproblemstilling.

Jeg noterer med tilfredshet at Riksrevisjonen konkluderer med at EØS-midlene for periode 2009-2014 legger til rette for en mer konsentrert og målrettet innsats enn tidligere, og at funnene i rapporten støtter opp om de endringene departementet har tatt initiativ til.

Jeg vil nedenfor kommenter Riksrevisjonens tre anbefalinger og hovedfunn.

Anbefaling 1:

Vurdere å styrke det pågående arbeidet med resultatbasert styring av EØS-midlene 2009–2014, for at det i større grad kan rapporteres på effekter og langsiktige virkninger av programmer og prosjekter.

Postadresse:
Postboks 8114 Dep
0032 Oslo

Kontoradresse:
7. juni plass 1
0251 Oslo

Bank innbetalinger:
7694.05.12618
Org. nr. 972417920

Telefon:
23 95 00 00
Telefaks:
23 95 00 99

Signe Astrid Engli
seniorrådgiver
post@mfa.no
www.regjeringen.no/ud

Resultatbasert styring har vært prioritert i utformingen av EØS-midlene for perioden 2009-2014. For at konkrete resultater og langsiktige virkninger skal kunne måles, er det definert overordnede mål og aktuelle program mål med tilhørende resultatindikatorer.

Riksrevisjonen påpeker at Utenriksdepartementet har et ansvar for å følge opp forvaltningen i mottakerlandene for å redusere risikoen for svekket måloppnåelse. Jeg viser i den forbindelse til at Utenriksdepartementet og EØS-midlenes sekretariat i Brussel (FMO) følger opp og overvåker programmene tett gjennom:

- styringsdialog med landene
- jevnlig kontakt med relevante norske fagdepartementer og etater
- avtalefestede rapporteringer og evalueringer, samt egne revisjoner
- løpende risikostyring
- regelmessig dialog med programoperatørene og feltbesøk, samt
- omfattende regelverk som legger til rette for tett kontroll

Riksrevisjonens undersøkelse konkluderer med at det i perioden 2009-2014 legges til rette for en mer konsentrert innsats enn perioden 2004-2009, men at det fortsatt er mange programmer.

Departementet erkjenner at forhandlingsprosessen for nåværende ordning gjorde at man i flere land har endt opp med et større antall programmer enn ønskelig fra norsk side. Dette har skapt kapasitetsutfordringer på mottaker- og giversiden, men programmodellen kan ikke klandres som sådan.

Vi vil ta med oss disse erfaringene i arbeidet med forberedelsene til en eventuell ny programperiode etter 2014.

Videre hevder Riksrevisjonen at utfordringer knyttet til kvalitet og kapasitet gir forsinkelser i arbeidet med programmer og prosjekter.

Det er riktig at oppstart av programmer er forsinket, blant annet på grunn av tidkrevende planlegging og vurderinger. For departementet har det ikke vært overraskende at innkjøringen av den nye programmodellen har vært en læringsprosess, hvor forståelse av roller, nye prosedyrer og etablering av en felles forståelse av resultatbasert styring vil trenge tid. Siden EØS-midlene omfatter 15 relativt ulike land og en rekke nye samarbeidspartnere både på mottaker- og giversiden, samt tre giverland, er dette en krevende prosess.

Riksrevisjonen hevder at arbeidet med måling av resultater er styrket, men at det fortsatt er utfordrende å måle effekter og langsiktige virkninger av innsatsen.

Målene om å bidra til å redusere sosiale og økonomiske forskjeller i EØS sammenfaller med målene til EUs strukturfond. Det norske bidraget tilsvarer mindre enn én prosent

av EUs strukturfond. Det er derfor krevende å isolere effekten av midlene.

Anbefaling 2:

Følge opp bruken av kostnadene til administrasjon og faglig assistanse på en måte som sikrer, at en størst mulig del av midlene går til programmer og prosjekter i mottakerlandene.

Jeg vil kommentere funnene om økte administrasjonskostnader og hvordan dette relateres til innføringen av programmodellen. Den nye forvaltningsstrukturen er dimensjonert for å ivareta det nye bilaterale målet som er nedfelt i avtalen for den nye programperioden. Dette har også betydning for kostnadsstrukturen. Faglig assistanse bidrar både til å styrke kompetansen i mottakerlandene og til mer effektiv bruk av midlene.

Riksrevisjonen har rett i at det har vært en relativ økning i de totale administrasjonskostnader. Den nye programmodellen innebærer et nytt kostnadsbilde og de estimerte kostnadene er basert på anslag. Administrasjonskostnadene utgjorde 9,5 prosent av bidragene for perioden 2004-2009. For 2009-2014 er disse kostnadene beregnet til 12,2 prosent av de totale bidragene. Dette omfatter administrasjonskostnader både på giversiden og på program- og prosjektnivå i mottakerlandene.

Overgangen til en programmodell innebærer en iverksettingsstruktur som forventes å styrke resultatoppnåelsen, for eksempel gjennom deltakelsen til de norske partnerne, og mer helhetlige og relevante prosjektporteføljer. Styrket kapasitet for kontroll og resultat-/risikostyring er også viktige hensyn, likeså endringen i ambisjonsnivået for bilateralt samarbeid. I lys av dette mener jeg at økningen i kostnadene for administrasjon og faglig assistanse ikke fremstår som urimelig høy.

Det antas at prosjektoperatører vil oppleve den nye beslutningsprosessen som mer effektiv ved at søknad om støtte nå behandles og besluttet nasjonalt. Kostnadssiden vil bli fulgt nøye opp slik Riksrevisjonen anbefaler, og det vil bli kontinuerlig arbeidet for å gjøre den nye programmodellen så kostnadseffektiv som mulig.

Anbefaling 3:

I samarbeid med Financial Mechanism Office (FMO), følge opp den komplekse forvaltningsmodellen med mange aktører, for å ivareta kontrollbehov og sikre god resultatoppnåelse.

Jeg er enig i at dagens forvaltningsmodell av EØS-midlene er omfattende og noe kompleks – men den er likevel hensiktsmessig. Det har høy prioritet for departementet å følge opp implementeringen av modellen i alle ledd.

Risikostyringen er styrket i programperioden 2009-2014. Dette brukes som et verktøy for å sikre kvalitet og gode resultater, i tillegg til å redusere risikoen for korrupsjon og annet misbruk.

Undersøkelsen konkluderer med at de bilaterale relasjonene er styrket, men at arbeidet mot dette målet ikke er tilstrekkelig planlagt og kommunisert.

Det avtalefestede bilaterale målet er nytt for programperioden 2009-2014. Utformingen av en ny forvaltningsmodell for å ivareta dette målet er nybrotsarbeid. Programmene har i løpet av 2013 nådd iverksettingsfasen, og kvaliteten på den nye programmodellen kan nå testes. Oppdaterte tall viser at behovene de norske aktørene har hatt for finansiering av reiser og deltakelse i planleggingsprosesser i oppstartsfasen, i stor grad har blitt dekket.

Det er viktig å merke seg at bruken av EØS-midlene skjer innenfor en større europeisk kontekst, hvor eksterne rammebetingelser, nasjonal politikk, kapasitet i mottakerlandenes offentlige forvaltning, prioriteringer i mottakerlandene og EU – alt dette har betydning for både valg og gjennomføring av programmer og prosjekter.

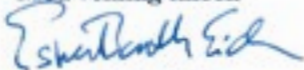
Den økonomiske krisen har hatt betydning både for de forrige og nåværende ordningene. Resultater oppnådd gjennom EØS-midlene kan derfor bare unntaksvis måles isolert fra andre bidrag og faktorer. En fullstendig vurdering av bærekraft må bli gjort i et bredere perspektiv.

EØS-midlene er et virkemiddel i norsk utenrikspolitikk. For utenriksstasjonene i mottakerlandene gir arbeidet med programmene og prosjektene gode synergier med stasjonenes øvrige virke. EØS-midlene bidrar som døråpner og skaper møteplasser og kontaktoflater i et omfang som ellers ikke hadde vært mulig.

Gjennom etableringen av relasjoner, både gjennom programmer og enkeltprosjekter innen et bredt spekter av områder, vil ventelig samarbeidet mellom Norge og mottakerlandene bli styrket også utover det konkrete program og prosjekt.

Arbeidet med kvalitetssikring og resultatoppnåelse vil fortsatt gis høy prioritet i departementets forvaltning av EØS-midlene. Riksrevisjonens anbefalinger og undersøkelse vil bli aktivt brukt i dette arbeidet.

Med vennlig hilsen



Espen Barth Eide

Vedlegg 3

**Rapport: Riksrevisjonens
undersøkelse av de norske
EØS-midlene**

Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonens lov og instruks, og med retningslinjer for forvaltningsrevisjon som er konsistente med og bygger på ISSAI 300, INTOSAI's internasjonale standarder for forvaltningsrevisjon.

Innhold

1	Innledning	29
1.1	Mål og problemstillinger	29
1.2	Omfanget av undersøkelsen	30
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	31
2.1	Valg av metoder	31
2.2	Problemstilling 1: I hvilken grad nås målene i prosjektene som støttes gjennom den norske finansieringsordningen 2004–2009?	32
2.3	Problemstilling 2: I hvilken grad tar Utenriksdepartementet hensyn til erfaringene og utfordringene i finansieringsordningene 2004–2009 i arbeidet med finansieringsordningene 2009–2014?	33
3	Revisjonskriterier	35
3.1	Overordnede mål for EØS-finansieringsordningene 2004–2009 og 2009–2014	35
3.1.1	Sosial og økonomisk utjevning	35
3.1.2	Bilaterale relasjoner	35
3.2	Etablering av bilateralt samarbeid	35
3.3	Innsatsområder under EØS-finansieringsordningene 2004–2009 og 2009–2014	36
3.3.1	Bærekraft i prosjektene	36
3.4	Krav til forvaltning	37
3.4.1	Utenriksdepartementets styring og oppfølging	37
3.4.2	Forvaltning og kontroll	37
3.4.3	Mottakerlandenes rapportering og overvåking av prosjektene	38
4	EØS-finansieringsordningene 2004–2009	39
4.1	Status for sosial og økonomisk utvikling i EØS-området	39
4.2	Menneskelig og sosial utvikling	41
4.3	Fordeling av EØS-midlene 2004–2009 og 2009–2014, i mill. euro	42
4.4	Forvaltningen av EØS-finansieringsordningene 2004–2009 og 2009–2014	43
4.5	I hvilken grad oppnås resultater og virkninger i prosjektene?	45
4.5.1	Indikatorene i prosjektene	49
4.5.2	Rapportering av effekter og langsiktige virkninger	49
4.5.3	Sluttrapporter	51
4.6	I hvilken grad sikres bærekraft i prosjektene?	51
4.6.1	Tidsbegrensede midler	51
4.6.2	Sektorspesifikke utfordringer	52
4.6.3	Forpliktelser etter avsluttet prosjekt	53
4.6.4	Finanskrisens betydning for bærekraften i prosjektene	54
4.7	I hvilken grad etableres partnerskap mellom norske aktører og aktører i mottakerlandene under EØS-midlene 2004–2009?	54
4.7.1	Gis det tilstrekkelig informasjon om mulighetene for partnerskap?	56
4.7.2	Partnerskap – relevant og interessant?	57
4.7.3	Norsk kostnadsnivå	58

4.7.4	Tilgjengelige norske partnere?	58
4.7.5	Involveres norsk partner i planfasen av prosjektet?	59
4.7.6	Er partnerskapene reelle?	59
4.7.7	Fortsetter partnerskapene?	60
4.7.8	Partnerskap mellom frivillige organisasjoner	60
4.8	Saksbehandling – finansieringsordningene 2004–2009	61
4.8.1	Prosjektvurdering og saksbehandlingstid	61
4.8.2	Nasjonale forhold	62
5	EØS-finansieringsordningene 2009–2014	64
5.1	EØS-midlene fordeles på programmer	64
5.2	Fordelingen av EØS-midlene 2004–2009 versus 2009–2014	65
5.3	Ny programmodell	67
5.3.1	Kommunikasjon og informasjonsdeling	69
5.3.2	Planlegging og implementering av finansieringsordningen 2009–2014	69
5.4	Måling av resultater og virkninger	71
5.4.1	Risiko knyttet til indikatorer	72
5.4.2	Risiko knyttet til måling av effekter og langsiktige virkninger	73
5.4.3	Kompetanse og motivasjon for måling av resultater	74
5.4.4	Databasen DoRIS	74
5.5	Forvaltningskostnader i EØS-finansieringsordningene 2004–2009/2009–2014	75
5.5.1	Administrasjonskostnader	75
5.5.2	Kostnader i mottakerlandene	76
5.5.3	Kostnader til faglig assistanse	77
5.5.4	Nasjonalt kontaktpunkt	77
5.5.5	Norsk programpartner	77
5.6	I hvilken grad styrkes de bilaterale relasjonene mellom Norge og mottakerlandene i finansieringsperioden 2009–2014?	78
5.6.1	Forståelse av roller og programmer	79
5.6.2	Bruk av bilaterale fond på nasjonalt nivå	80
5.6.3	Etablering av prosjektpartnerskap	82
5.7	I hvilken grad sikres bærekraft i finansieringsordningen 2009–2014?	84
6	Vurderinger	85
6.1	Generelt	85
6.2	EØS-finansieringsordningene 2004–2009	85
6.3	EØS-finansieringsordningene 2009–2014	86
	Vedlegg	89
	Referanseliste	90

Tabelloversikt

Tabell 1	Rangering etter Human Development Index (HDI) på verdensbasis	41
Tabell 2	Oversikt over prioriterte områder og programområder i periodene 2004–2009 og 2009–2014	66
Tabell 3	Administrasjonskostnader for EØS-finansieringsordningen og den norske finansieringsordningen	75
Tabell 4	Kostnader forbundet med teknisk assistanse og programpartner	77

Figuroversikt

Figur 1	Resultatkjeden	32
Figur 2	Utviklingen i BNP i mottakerlandene i forhold til gjennomsnittet av EU-landene (EU 27)	39
Figur 3	Andel sysselsatte fra 2004 til 2011 for aldersgruppen 20–64 år (%)	40
Figur 4	Fordelingen av EØS-midlene, norsk bidrag	42
Figur 5	Eksempel på aktører i finansieringsperioden 2004–2009	43
Figur 6	Eksempel på aktører i finansieringsperioden 2009–2014	43
Figur 7	Sektorer under finansieringsordningene 2004–2009	46
Figur 8	Rapportering	47
Figur 9	Partnerskapsprosjekter fordelt på sektor	55
Figur 10	Partnerskapsprosjekter fordelt på land	56
Figur 11	I hvilken grad ga Financial Mechanism Office tilstrekkelig informasjon om mulighetene for å etablere partnerskap?	57
Figur 12	I hvilken grad har partnerskapet gitt et faglig utbytte for norsk partners virksomhet?	57
Figur 13	Hvordan kom partnerskapet i gang mellom norsk prosjektpartner og prosjektpartner i mottakerlandet?	58
Figur 14	I hvilken grad bidro norsk partner til å utforme prosjektet i planleggingsfasen?	59
Figur 15	I hvilken grad deltok norsk partner i selve gjennomføringen av prosjektet?	59
Figur 16	I hvilken grad fortsetter samarbeidet på andre måter etter at prosjektet er avsluttet?	60
Figur 17	Sektorer under finansieringsordningene 2009–2014	64

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1	Utviklingen i HDI i Litauen, Polen og Ungarn	42
Faktaboks 2	De bilaterale samarbeidsprogrammene med Romania og Bulgaria 2007–2009	45
Faktaboks 3	Eksempel på rapportering av leverte produkter (Slovakia) og eksempel på rapportering av effekter (Estland)	48
Faktaboks 4	To eksempler på prosjekter med manglende bærekraft	53
Faktaboks 5	Ingen norske frivillige organisasjoner inngikk partnerskap i Ungarn	61
Faktaboks 6	Resultatbasert styring	72

1 Innledning

EØS-midlene virker innenfor en europeisk kontekst, der blant annet nasjonal politikk, kapasitet i mottakerlandenes offentlige forvaltning, prioriteringer i mottakerlandene og EUs politikk har betydning for programmer og prosjekter støttet av EØS-midlene.

De nye EU-landene opplevde økonomisk vekst fram til finanskrisen i 2008–2009. Europa preges fortsatt av virkningene fra finanskrisen økonomisk, sosialt og politisk. Selv om krisen er ulik fra land til land, er konsekvensene store med hensyn til arbeidsledighet og sosial velferd. Økonomiske innstramminger går først og fremst utover sårbare grupper som unge, minoriteter og dem som har minst fra før.¹

Gjennom EØS-finansieringsordningene skal Norge bidra til å redusere sosiale og økonomiske forskjeller i EØS-området. I finansieringsperioden 2004–2009 bidro Norge sammen med Island og Liechtenstein med om lag 1,3 mrd. euro til de mindre velstående EU-landene. I perioden 2009–2014 vil bidraget fra de tre landene være om lag 1,78 mrd. euro. Norges andel av bidraget for begge finansieringsperiodene utgjør om lag 97 prosent.

EØS-midlene for perioden 2004–2009 har gått til 1245 utviklingsprosjekter i EUs tolv nyeste medlemsland, dvs. Polen, Ungarn, Litauen, Latvia, Estland, Tsjekkia, Slovakia, Romania, Bulgaria, Slovenia, Kypros og Malta, i tillegg til Spania, Portugal og Hellas. Myndighetene i mottakerlandene er ansvarlig for at prosjektene blir gjennomført, og for at EØS-midlene når fram til dem som trenger det.

I finansieringsordningene for 2004–2009 var det ønske om å inkludere norske aktører, næringsliv, utdannings- og forskningsinstitusjoner og organisasjoner, i prosjekter der dette var naturlig.

Det overordnede målet med finansieringsordningene for 2009–2014 er fortsatt å bidra til å redusere økonomiske og sosiale forskjeller i mottakerlandene. I tillegg er det i denne ordningen et overordnet mål å styrke de bilaterale relasjonene mellom aktører i Norge og mottakerlandene.²

I finansieringsperioden 2009–2014 er det etablert en programbasert forvaltningsmodell. Programoperatørene i mottakerlandene har det faglige ansvaret for programmet og for å velge ut prosjekter innenfor sitt område. Norske programpartnere skal samarbeide strategisk og faglig med programoperatørene. I tillegg til å samarbeide om programmene, skal det etableres prosjektsamarbeid mellom aktører i de tre giverlandene og i mottakerlandene.

1.1 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å vurdere i hvilken grad den norskfinansierte delen av EØS-finansieringsordningene bidrar til målet om sosial og økonomisk utjevning i EØS-området.

1) Prop. 1 S (2012–2013) for Utenriksdepartementet.

2) Prop. 160 S (2009–2010) for Utenriksdepartementet.

Følgende problemstillinger er belyst i undersøkelsen:

- 1 I hvilken grad nås målene i prosjektene som støttes gjennom den norske finansieringsordningen 2004–2009?
 - 1.1 I hvilken grad oppnås resultater og virkninger i prosjektene?
 - 1.2 I hvilken grad etableres partnerskap mellom norske aktører og aktører i mottakerlandene?
 - 1.3 Hva er årsakene til eventuelt manglende måloppnåelse?
2. I hvilken grad tar Utenriksdepartementet hensyn til erfaringene og utfordringene i finansieringsordningen 2004–2009 i arbeidet med finansieringsordningen 2009–2014?

1.2 Omfanget av undersøkelsen

Fra 2004 er EØS-finansieringsordningene delt i en norsk finansieringsordning og en EØS-finansieringsordning. For EØS-finansieringsordningen inngår Island og Liechtenstein i tillegg til Norge. Utvalget av prosjekter er avgrenset til dem som har fått støtte gjennom den norske finansieringsordningen, eller prosjekter der den norske ordningen inngår sammen med EØS-finansieringsordningen, dvs. samfinansierte prosjekter. Ved å inkludere samfinansierte prosjekter omfatter undersøkelsen alle relevante sektorer, store fond og programmer, og sentrale mottakerland.³ Utvalget omfatter om lag 70 prosent av de samlede EØS-midlene for perioden 2004–2009.

Ti land fikk støtte over den norske finansieringsordningen 2004–2009 og inngår i undersøkelsen: Polen, Ungarn, Litauen, Tsjekkia, Slovakia, Malta, Kypros, Estland, Latvia og Slovenia.

3) Undersøkelsen er avgrenset til prosjekter som har fått støtte gjennom den norske finansieringsordningen, fordi mandatet til å revidere prosjekter under EØS-finansieringsordningen er lagt til EFTAs revisjonsorgan, EFTA Board of Auditors (EBOA), jf. artikkel 7 i EBOAs mandat.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

2.1 Valg av metoder

Undersøkelsen bygger på en kombinasjon av intervjuer, dokumentanalyse, prosjektbesøk, statistikk, spørreundersøkelser og sekundærdata. Mange av de samme metodene er benyttet for å svare på begge problemstillingene.

Det er gjennomført feltundersøkelser i Polen, Ungarn og Litauen. Polen og Ungarn ble valgt fordi landene er de største mottakerne av EØS-midler. Litauen ble valgt fordi landet er den største mottakeren av EØS-midler i Baltikum. Norge har dessuten i flere år hatt et utstrakt bilateralt samarbeid med de baltiske landene. Et annet viktig hensyn har vært variasjon i prosjekter innenfor ulike sektorer, som for eksempel miljø og klima, sivil samfunn, helse og kulturarv.

Feltundersøkelsene er gjennomført i juni, september og oktober 2012. I alle de tre landene er det gjennomført intervjuer med ambassadene, nasjonale kontaktpunkt og et utvalg programoperatører for ordningene 2009–2014. I tillegg har Innovasjon Norge i Litauen blitt intervjuet. Intervjuene med ambassadene er verifisert. Enkelte av informantene har besvart spørsmål i etterkant av feltundersøkelsene. 19 prosjekter ble besøkt i de tre landene. Prosjektbesøkene besto av intervjuer med prosjektansvarlige og observasjon av prosjektets aktiviteter og resultater.

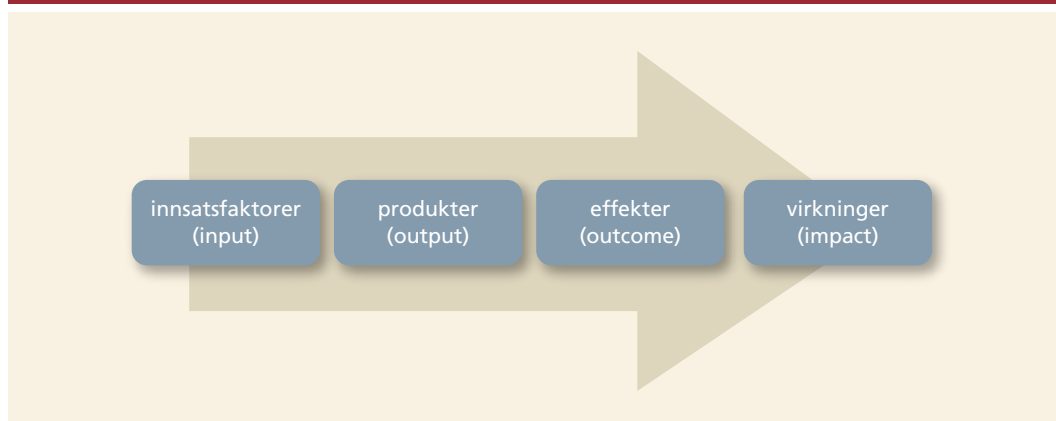
Undersøkelsen inkluderer planleggingen, implementeringen og avslutningen av EØS-finansieringsordningene 2004–2009. De siste prosjektene under EØS-midlene 2004–2009 ble avsluttet 30. april 2012, og disse finansieringsordningene avsluttes formelt i 2013. Undersøkelsen omfatter også planleggingen og implementeringen av finansieringsordningen for perioden 2009–2014 fram til januar 2013.

Under gjennomføringen av revisjonen har det i liten grad blitt tildelt midler under finansieringsordningene 2009–2014, siden de fleste midlene først er tilgjengelige i 2013 og 2014. Det er derfor ikke mulig å vurdere måloppnåelse for programmer og prosjekter for perioden 2009–2014 i denne revisjonen.

Datagrunnlaget for den sosiale og økonomiske utviklingen i EØS-området er hentet fra *Human Development Report 2011* (UNDP) og Eurostat. Statistikk over bruttonasjonalprodukt (BNP) for årene 2004 til og med 2012 er analysert, i tillegg til landenes utvikling i sysselsetting og arbeidsledighet i samme periode. Indeks for menneskelig og sosial utvikling (HDI) er et sammensatt mål som beskriver den menneskelige utviklingen i landene på områdene helse, utdanning og inntekt. Denne statistikken inngår som bakgrunn i undersøkelsen.

2.2 Problemstilling 1: I hvilken grad nås målene i prosjektene som støttes gjennom den norske finansieringsordningen 2004–2009?

Figur 1 Resultatkjeden



Figur 1 illustrerer de ulike nivåene i resultatkjeden som omfattes av undersøkelsen. Innsatsfaktorer kan være finansiering, for eksempel EØS-midlene. Produkter kan være varer eller tjenester. Et produkt i denne sammenheng kan for eksempel være opplæring av et visst antall helsearbeidere. Effekter kan være økt kompetanse eller bedre helsetilbud innenfor et fagområde. Redusert dødelighet hos en målgruppe kan være et eksempel på oppnådde virkninger.

Problemstillingen er besvart ved en dokumentanalyse av 68 sluttrapporter fra Latvia, Litauen, Polen, Slovakia, Tsjekkia og Ungarn. Analysen viser i hvilken grad prosjektene har levert de planlagte produktene, og om effekter og langsiktige virkninger er oppnådd. Analysen sier videre noe om hvilke indikatorer som er brukt for å operasjonalisere prosjektenes mål, og hvilke forventede effekter som er beskrevet.

Resultatene fra dokumentanalysen ble blant annet brukt som grunnlag for å velge prosjekter for feltbesøk i Litauen, Ungarn og Polen. Dette bidro til å øke validiteten. Økonomisk vesentlighet, variasjon i sektor og norsk partnerskap var blant kriteriene for valg av prosjekter. Informasjon om måloppnåelse i prosjektene når det gjelder både produkter, effekter, virkninger, bærekraft og partnerskap, ble samlet inn ved hjelp av intervjuer, observasjon og prosjektbesøk. Sluttrapporter og oppfølgingsrapporter var viktige kilder til informasjon i arbeidet med å forberede prosjektbesøkene.

Intervjuer med Norges ambassader og nasjonale kontaktpunkt i mottakerlandene har også vært kilder til å besvare problemstillingen. I tillegg er Utenriksdepartementet, Innovasjon Norge og Financial Mechanism Office (FMO) intervjuet som grunnlag for å vurdere måloppnåelse og årsaker til eventuell manglende måloppnåelse. FMO er giverlandenes felles sekretariat.

Som et supplement til andre metoder svarte 102 norske prosjektpartnere på en spørreundersøkelse. For de bilaterale programmene for Romania og Bulgaria i perioden 2007–2009 svarte 44 prosjektpartnere på en spørreundersøkelse. Spørreundersøkelsene ga svar på type og grad av partnerskap, hvilke utfordringer prosjektpartnerne møtte, og partnernes vurdering av måloppnåelsen i programmene.



Kongelig venteværelse renoveret, jernbanestasjonen i Gödöllo, Ungarn.

Foto: Riksrevisjonen

Det er også foretatt en dokumentgjennomgang av midtveiseevalueringen av EØS-midlene 2004–2009⁴, sluttevalueringen av EØS-midlene 2004–2009⁵ og sektor-evalueringer av innsatsen under finansieringsordningene 2004–2009. Disse har vært kilder for å besvare problemstilling 1. Evalueringene er benyttet som et supplement til andre kilder.

2.3 Problemstilling 2: I hvilken grad tar Utenriksdepartementet hensyn til erfaringene og utfordringene i finansieringsordningene 2004–2009 i arbeidet med finansieringsordningene 2009–2014?

Intervjuer med ansvarlige myndigheter for EØS-finansieringsordningene i Litauen, Polen og Ungarn har gitt informasjon om hvordan opplegget for programmodellen fungerer i finansieringsordningen 2009–2014. Aktørene har vurdert hvorvidt det er tatt hensyn til erfaringer og utfordringer fra perioden 2004–2009.

Utenriksdepartementet og FMO har i intervjuer forklart hvordan finansieringsordningene har blitt lagt om fra en prosjektbasert til en programbasert modell. Innovasjon Norge er også intervjuet om sin rolle som programoperatør og programpartner.

Norske programpartnere er sentrale i finansieringsordningene 2009–2014. For å belyse problemstillingen ble det sendt en spørreundersøkelse til programpartnerne om ordningene 2009–2014. 19 partnere svarte på undersøkelsen. Det er foretatt

4) PriceWaterhouseCoopers (2008): *Mid-term Evaluation of the EEA Grants*. Evaluation Report 3/2008.

5) Nordic Consulting Group (2012): *End Review – EEA and Norway Grants 2004–2009*. Final Report. January 2012.

oppfølgende intervjuer med programpartnerne Politidirektoratet, Folkehelseinstituttet og Kriminalomsorgen.

Problemstillingen er videre belyst ved en gjennomgang av rammeavtalene (MoU) for EØS- ordningene for perioden 2004–2009 og perioden 2009–2014 mellom giverne og sju land: Estland, Latvia, Litauen, Polen, Slovakia, Tsjekkia og Ungarn. Avtalene gir informasjon om hvilke og hvor mange sektorer som har fått støtte i begge finansierungsperiodene.

3 Revisjonskriterier

3.1 Overordnede mål for EØS-finansieringsordningene 2004–2009 og 2009–2014

3.1.1 Sosial og økonomisk utjevning

Det framgår av St.prp. nr. 1/Prop. 1 S for Utenriksdepartementet i perioden 2004–2012 og i St.meld. nr. 15 (2008–2009) *Interesser, ansvar og muligheter* at EØS-finansieringsordningen og den norske finansieringsordningen har som mål å bidra til å redusere de økonomiske og sosiale forskjellene i EØS-landene. Målet med ordningene er å bidra til å styrke de nye medlemslandenes evne til fullt ut å delta i det indre marked i EØS.⁶

3.1.2 Bilaterale relasjoner

Etter forhandlingene med EU-kommisjonen om finansieringsordningene 2009–2014 ble målet om å styrke bilateralt samarbeid med mottakerlandene sidestilt med målet om å redusere økonomiske og sosiale forskjeller mellom avtalepartene.⁷

3.2 Etablering av bilateralt samarbeid

Det er et politisk mål at EØS-finansieringsordningene 2004–2009 skal styrke de bilaterale relasjonene mellom Norge og mottakerlandene.⁸ Utenrikskomiteen viser i Innst. S. nr. 103 (2003–2004) til at det er viktig at de norske bidragene innrettes og administreres på en slik måte at Norge er med og styrer bruken av bidragene i de nye medlemslandene. Norske bidrag må også være med på å fremme norske interesser i EU og styrke våre forbindelser med de nye medlemslandene.

Målet om at EØS-midlene skal bidra til å styrke de bilaterale relasjonene mellom Norge og medlemslandene i EU, er understreket i flere sammenhenger. Utenrikskomiteen påpeker i Innst. S. nr. 103 (2003–2004) at selv om ordningene er basert på prinsippet om mottakerstyring, er det et ønske om å inkludere norske aktører, næringsliv, utdannings- og forskningsinstitusjoner, organisasjoner og andre relevante institusjoner i prosjekter der dette er naturlig. I Budsjett-innst. S. nr. 3 (2005–2006) framhever utenrikskomiteen at myndighetene aktivt må legge til rette for at norske aktører kan benytte mulighetene under ordningene for å utvikle bilateralt samarbeid og øke kontakten på ulike områder mellom Norge og de nye EU-landene. Utenrikskomiteens flertall viser til at økt bilateralt samarbeid krever nettverk og ulike samarbeidsfora, jf. Budsjett-innst. S. nr. 3 (2004–2005).

Utenrikskomiteen har blitt gjort oppmerksom på at det for mange aktører, for eksempel frivillige organisasjoner og partene i arbeidslivet, har vært vanskelig å få til et bilateralt samarbeid på grunn av mangel på finansiering fra norsk side. I Budsjett-innst. S. nr. 3 (2006–2007) uttaler komiteen at myndighetene må vurdere hvordan målet om bilateralt samarbeid bedre kan ivaretas gjennom finansieringsordningene eller på andre måter.

6) Budsjett-innst. S. nr. 3 (2004–2007), Budsjett-innst. S. nr. 6 (2007–2009), Innst. 5 S (2009–2010), Innst. 7 S 2010–2012) og Innst. S. nr. 306 (2008–2009).

7) Protocol 38 B on the EEA Financial Mechanism (2009–14), Agreement between the Kingdom of Norway and the European Union on a Norwegian Financial Mechanism for the period 2009–2014.

8) St.prp. nr. 1/Prop. 1 S for Utenriksdepartementet (2004–2012).

I Innst. S. nr. 3 (2007–2008) viser utenrikskomiteen til at tilskudd under kapittel 100 har som mål å styrke den sosiale dialogen i hele EØS-området og fremme samarbeid og utvikling av prosjekter mellom partene i arbeidslivet i Norge og de nye EU-landene.

Utenrikskomiteen peker på at Norge i forbindelse med forhandlingene om nye økonomiske bidrag fra 2009 må legge mer vekt på norsk forvaltning og samarbeidsprosjekter med norske aktører innenfor prioriterte områder, jf. Budsjett-innst. S. nr. 3 (2008–2009). Komiteen er for øvrig fornøyd med at Norge er en stor bidragsyter i arbeidet med å styrke det sivile samfunn i mottakerlandene, blant annet gjennom fond for sivil samfunn. Komiteen sier videre at myndighetene må medvirke til at også mindre organisasjoner, som for eksempel barne- og ungdomsorganisasjoner, kan få være med på å utvikle samarbeidsprosjekter.

3.3 Innsatsområder under EØS-finansieringsordningene 2004–2009 og 2009–2014

For å nå det overordnede målet om sosial og økonomisk utjevning i EØS-området under finansieringsperioden 2004–2009 ble prosjekter og fond i mottakerlandene identifisert og finansiert innenfor følgende innsatsområder: miljøvern og bærekraftig utvikling, bevaring av europeisk kulturarv, utvikling av menneskelige ressurser, helse og barn, akademisk forskning og stipend, Schengen og justissamarbeid, regional utvikling og grensekryssende samarbeid og sivil samfunn.⁹

For å nå det overordnede målet om sosial og økonomisk utjevning i EØS-området under finansieringsperioden 2009–2014, finansieres det programmer som igjen består av en rekke enkeltprosjekter innenfor følgende innsatsområder: miljøvern og miljøforvaltning, klimatiltak og fornybar energi, sivil samfunn, helse, utsatte barn og unge, asyl og migrasjon, lokal og regional utvikling, likestilling, kulturarv, forskning og stipend, grønn næringsutvikling, fremme av anstendig arbeidsliv og trepartssamarbeid, grensekryssende samarbeid og justis- og innenrikssaker.¹⁰ For begge finansieringsperiodene er likestilling, bærekraftig utvikling og godt styresett hensyn som skal ivaretas i alle prosjekter som mottar støtte.¹¹

3.3.1 Bærekraft i prosjektene

En forutsetning for å nå målet om sosial og økonomisk utjevning er at innsatsen er bærekraftig. Ifølge FMOs *Sustainable Development Policy and Guide* dreier bærekraft seg blant annet om hvordan prosjektet driftes og vedlikeholdes etter at det har blitt implementert, også etter at finansieringen har opphørt. Prosjekter vurderes med tanke på at de skal være både miljømessig, sosialt og økonomisk bærekraftige.

Bærekraft og økonomisk gjennomførbarhet både i implementeringsperioden og etter at prosjektet er avsluttet, skal vurderes.¹² Det er viktig at resultatene av prosjektene som har blitt implementert, kan videreføres. Dette skal vurderes før et prosjekt får tilsagn. Forventninger om bærekraft vil være forskjellige i prosjektene blant annet avhengig av sektor, formål, størrelsen på prosjektene og hvilke nasjonale institusjoner i mottakerlandet som skal sikre eierskap og måloppnåelse.

9) St.prp. nr. 1 (2008–2009) for Utenriksdepartementet.

10) Prop. 1 S (2012–2013) for Utenriksdepartementet.

11) St.prp. nr. 1 (2008–2009) for Utenriksdepartementet, Prop. 1 S (2012–2013) for Utenriksdepartementet.

12) FMO appraisal manual, version 3 og Sustainable Development Policy and Guide.

3.4 Krav til forvaltning

3.4.1 Utenriksdepartementets styring og oppfølging

Ifølge reglement for økonomistyring i staten § 1 skal midler som er tildelt over det norske statsbudsjettet, brukes i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Regelverket har som formål å sikre at mål og resultatkrav oppnås, og at statlige midler brukes effektivt. Utenriksdepartementet har det overordnede ansvaret for at de grunnleggende styringsprinsippene i økonomireglementet § 4 følges. Departementet har ansvar for å sikre at fastsatte mål og resultatkrav for EØS-midlene oppnås, at ressursbruken er effektiv, og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, blant annet krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk atferd.

Prosjektene som får støtte fra EØS-midlene, skal gjennomføres i tråd med målbare resultatkrav. Riksrevisjonen legger til grunn at dette også gjelder prosjekter som forvaltes av organer som har fått delegert forvaltningsmyndighet av Utenriksdepartementet, jf. økonomireglementet § 2 b.

Departementet skal sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag. Styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet. Det skal være mulig å dokumentere styringsdialogen mellom departementet og virksomheten.¹³

EØS-finansieringsordningen for 2004–2009 forvaltes av FMO. FMO forvalter også den norske finansieringsordningen på vegne av Utenriksdepartementet.

Økonomireglementet § 15 har bestemmelser om kontroll av virksomheter som utøver forvaltningsmyndighet. Departementet skal kontrollere at FMO utfører sine oppgaver på en forsvarlig måte og i henhold til § 14 om etablering av intern kontroll, blant annet å sikre at måloppnåelse og resultater står i et tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav, og at eventuelle vesentlige avvik forebygges, avdekkes og korrigeres. Videre skal departementet kontrollere at ressursbruken er effektiv hos de som utøver forvaltningsmyndighet.

Utenrikskomiteen understreker i Innst. 22 S (2010–2011) at alle prosjekter i den nye EØS-ordningen (2009–2014) skal kontrolleres, revideres og være innrettet på mål- og resultatoppnåelse. Det er et mål å involvere norske partnere i prosjekter der dette er mulig og hensiktsmessig.

3.4.2 Forvaltning og kontroll

Ifølge EØS-avtalen mellom EFTA-statene og EU Protokoll 38 A Artikkel 7 skal bidraget fra EFTA-statene samordnes med det bilaterale bidraget fra Norge som stilles til rådighet gjennom den norske finansieringsordningen.¹⁴ Samordningen gjelder spesielt søknadsprosedyrene, men også kriterier for måloppnåelse, oppfølging og kontroll med forvaltningen av prosjektene. Dette går også fram av Utenriksdepartementets ordningsregelverk for EØS-midlene punkt 6.1 og departementets interne retningslinjer for forvaltningen av EØS-midlene fra 30.11.2005.

Ordningsregelverket presiserer at oppfølging og kontroll av ordningene skal skje etter forvaltningsregime VI, slik dette framgår av Utenriksdepartementets håndbøker for tilskuddsforvaltning. Håndbøkene inneholder regler for hvilke aktiviteter som skal gjennomføres for tilskudd under de ulike forvaltningsregimene. Forvaltningsregime VI gjelder når forvaltningsoppgavene helt eller delvis er overført til en

13) Bestemmelser om økonomistyring i staten, kapittel 1, punkt 1.3.

14) Agreement of 14. October 2003 med siste endring 3. november 2010.

tilskuddsforvalter. Aktivitetene som er knyttet til dette forvaltningsregimet, gjelder vurdering og beslutning av søknader, avtaleinngåelse og oppfølging. Formålet med håndbøkene er blant annet å redusere risikoen knyttet til forvaltningen av tilskuddsmidler.¹⁵

Ifølge *Risk assessment concept and practical guidance* for EØS-finansieringsordningene skal FMO vurdere om forutsetningene for måloppnåelse ved tildeling av midlene er realistiske.¹⁶ Det skal fastsettes kriterier for å følge opp risiko som ble identifisert i oppstartsfasen. Søknaden skal skissere om formålet med prosjektet og tiltakene er relevante og i tråd med nasjonale prioriteringer, behov, hensiktsmessighet og egnethet. Området det søkes om EØS-midler for, skal være behovsberettiget og identifisert med spesifikke målgrupper som vil få nytte av tiltakene i prosjektet.

3.4.3 Mottakerlandenes rapportering og overvåking av prosjektene

I tråd med Artikkel 8 i avtalen mellom Norge og EU om en norsk finansieringsordning for 2004–2009 skal Utenriksdepartementet eller en enhet som er utpekt av departementet, forvalte finansieringsordningen for 2004–2009. Overvåking, oppfølging, kontroll og revisjon av prosjektene er delegert til mottakerlandene og nasjonale riksrevisjoner.¹⁷

15) Retningslinjene for tilskuddsforvaltningen trådte i kraft 1. januar 2010.

16) Risk assessment concept practical guidance for the implementation of The EEA Financial Mechanism and The Norwegian Financial Mechanism 2004–2009 adopted by the EEA Financial Mechanism Committee and the Norwegian Ministry of Foreign Affairs on 04.03.2009.

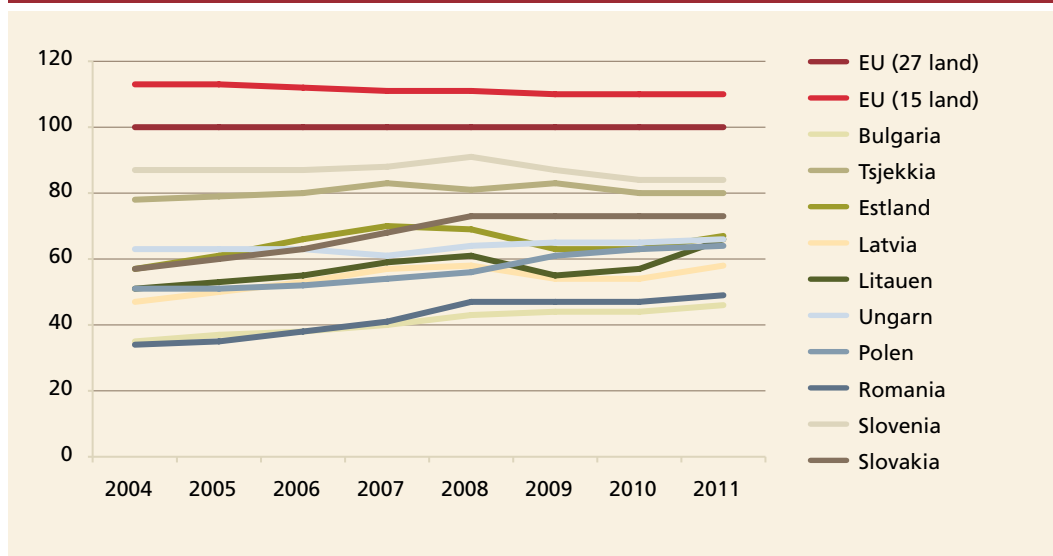
17) Utenriksdepartementets ordningsregelverk EØS-midlene. 10. mai 2010, punkt 6.1.

4 EØS-finansieringsordningene 2004–2009

4.1 Status for sosial og økonomisk utvikling i EØS-området

Det var en positiv utvikling i bruttonasjonalprodukt (BNP) og sysselsettingsnivået i mottakerlandene fram til finanskrisen som startet i 2008. I flere europeiske land har finanskrisen gått over i en realøkonomisk krise. Sysselsettingsnivået i EØS-området viser en negativ trend, særlig for ufaglærte og for ungdom. Trenden for BNP viser imidlertid en svak vekst fra 2010 og framover for mange land i EØS-området.

Figur 2 Utviklingen i BNP i mottakerlandene i forhold til gjennomsnittet av EU-landene (EU 27)



Kilde: Eurostat 12.02.2013

Figur 2 viser at det er store forskjeller i utviklingen i bruttonasjonalprodukt i landene som mottar EØS-midler. Fra 2004 til 2007 har flere av mottakerlandene vist betydelig vekst målt i BNP, økt sysselsetting og sosial utvikling. Handel med varer og tjenester mellom landene i EØS-området har økt betydelig for mange av landene, mens andre land ikke har hatt den samme positive utviklingen. Starten på finanskrisen i slutten av 2008 påvirket utviklingen i flere av landene, også landene som viste positiv utvikling i perioden 2004–2007.¹⁸ Nedgangen var spesielt stor i Estland, Latvia og Litauen. Disse landene hadde den største veksten målt i BNP i de 15 mottakerlandene etter at EØS-ordningene 2004–2009 ble iverksatt. Polen og Ungarn ble også rammet av finanskrisen, men utviklingen gikk i positiv retning i 2010 og 2011.

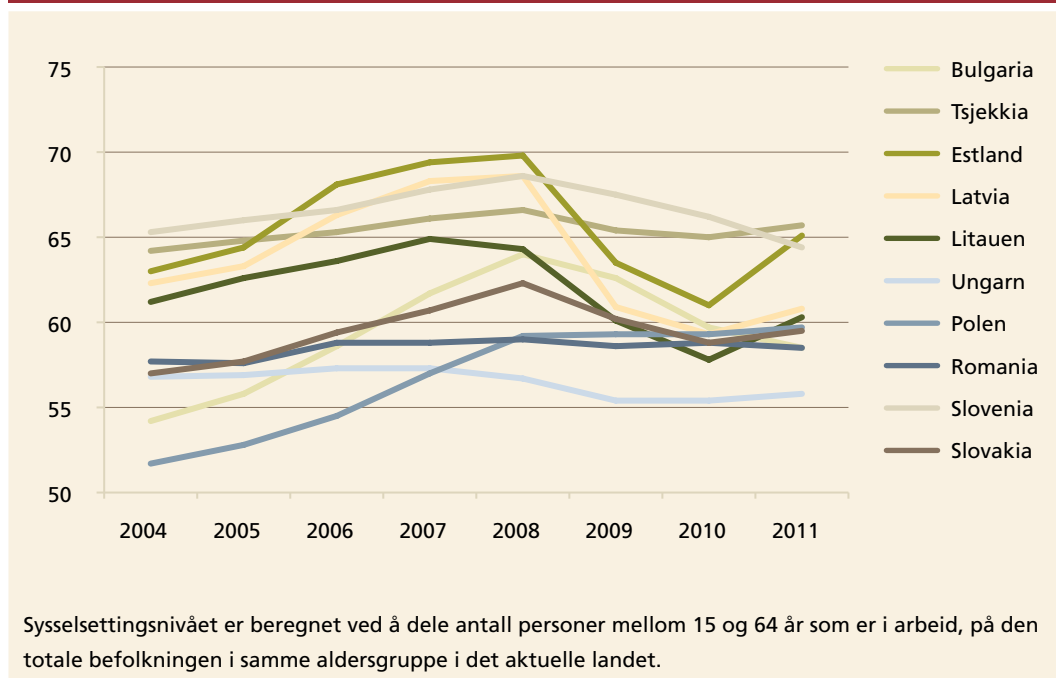
18) Status Report (2011): EEA GRANTS – NORWAY GRANTS.



Prosjekt om bruk av fornybar energi, Vácrátót kommune, Ungarn.

Foto: FMO

Figur 3 Andel sysselsatte fra 2004 til 2011 for aldersgruppen 20–64 år (%)



Kilde: Eurostat 12.02.2013

Figur 3 viser at utviklingen i sysselsettingen i de 15 mottakerlandene var positiv de første årene etter at EØS-finansieringsordningene kom i gang i 2004. Deretter gikk den nedover fra 2008 til 2009 med en ytterligere nedgang i 2010. Landene som har størst nedgang i sysselsettingen fra 2008 til 2010, er Bulgaria, Estland, Latvia, Litauen, Portugal og Spania. Sysselsettingen i Polen har vært stabil fram til 2005,

for deretter å gå i positiv retning fram til 2011. Ungarn har hatt en mindre tilbakegang i sysselsettingen i 2008 og vært på om lag samme nivå fram til 2011.

Arbeidsledigheten fra måned til måned i 2012 er tilnærmet stabil for de 15 landene vurdert ut fra et gjennomsnitt. Imidlertid viser utviklingen i det enkelte land en sterk økning i løpet av året. Hellas, Spania og Portugal er de landene som har hatt sterkest økning i arbeidsledigheten i 2012. I Litauen, Polen og Ungarn har arbeidsledigheten vært på omtrent samme nivå i hele 2012.¹⁹

4.2 Menneskelig og sosial utvikling

UNDP har rangert de 15 mottakerlandene av EØS-ordningene etter en Human Development Index (HDI).

Tabell 1 Rangering etter Human Development Index (HDI) på verdensbasis

Område	HDI 2011
Slovenia	21
Spania	23
Tsjekkia	27
Hellas	29
Kypros	31
Estland	34
Slovakia	35
Ungarn	38
Polen	39
Litauen	40
Portugal	41
Latvia	43
Romania	50
Bulgaria	55

Human Development Index (HDI) er en indeks for et sammensatt mål for tre grunnleggende dimensjoner av menneskelig utvikling: helse, utdanning og inntekt. FN bruker HDI til å beregne og rangere landene etter de respektive befolkningers muligheter for et langt liv, god helse og utdanning.

Kilde: Human Development Report 2011, UNDP 2011

Tabell 1 viser at Slovenia har det beste HDI-resultatet og Bulgaria det dårligste. Landene som inngår i feltundersøkelsene, Litauen, Polen og Ungarn, er rangert som henholdsvis 40, 39 og 38.

19) Eurostat 12.02.2013.

Faktaboks 1 Utviklingen i HDI i Litauen, Polen og Ungarn

Litauen

Den sosiale og økonomiske utviklingen i Litauen målt i HDI har forbedret seg etter at EØS-finansieringsordningene ble innført. Forventet levealder – 72,2 år – er under gjennomsnittet i EU-området.* Ifølge statusrapporten for EØS-midlene 2011 bør helse systemet endres med tanke på forebygging og tidlig diagnostisering av sykdom.** Imidlertid skårer Litauen relativt høyt på antall års skolegang: 10,9 år for dem som har fylt 25 år, mens forventet skolegang for dem som er under sju år, er 16,1 år. Bruttonasjonalprodukt per person i Litauen er 40 prosent under gjennomsnittet i EØS-området.

Polen

Den sosiale og økonomiske utviklingen i Polen målt i HDI har forbedret seg etter at EØS-finansieringsordningene ble innført. Forventet levealder er 76,1 år og under gjennomsnittet i EU-området. Gjennomsnittlig antall års skolegang er ti år for dem som har fylt 25 år, mens forventet skolegang for de som er under sju år, er 15,3 år. Bruttonasjonalprodukt per person i Polen er 42 prosent under gjennomsnittet i EØS-området.

Ungarn

Den sosiale og økonomiske utviklingen i Ungarn målt i HDI har forbedret seg etter at EØS-finansieringsordningene ble innført. Forventet levealder er 74,4 år og under gjennomsnittet i EU-området. Gjennomsnittlig antall års skolegang er 11,1 år for dem som har fylt 25 år, mens forventet skolegang for dem som er under sju år, er 15,2 år. Landet skårer relativt høyt på helse og utdanning. Landets bruttonasjonalprodukt ligger 40 prosent under gjennomsnittet i EØS-området.

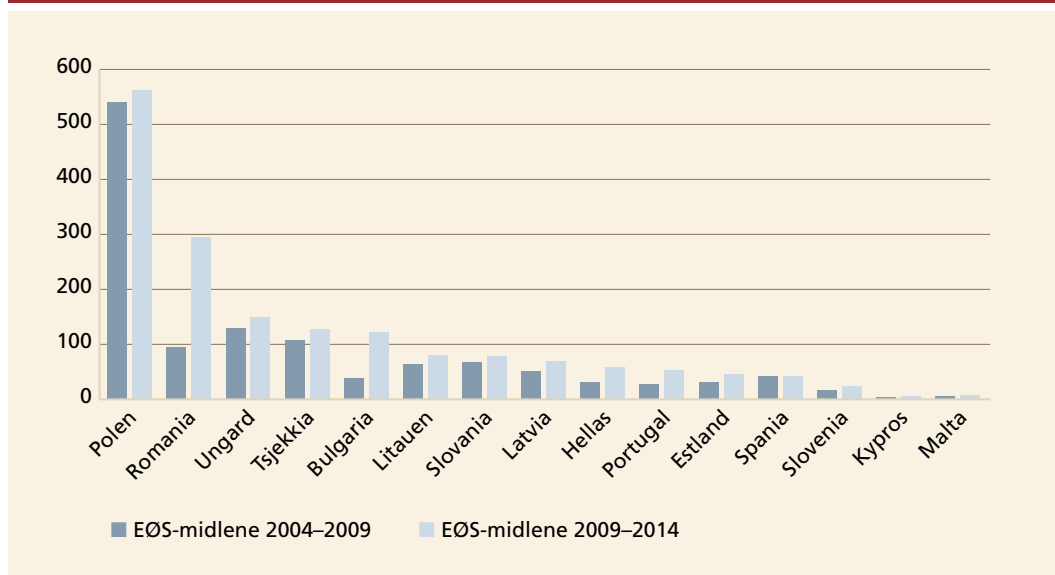
* Human Development Report (2011), UNDP.

** Status Report (2011): EEA GRANTS – NORWAY GRANTS.

Kilde: Status Report (2011): *Results and Opportunities EEA Grants Norway Grants* Eurostat, 13.02.2013

4.3 Fordeling av EØS-midlene 2004–2009 og 2009–2014, i mill. euro

Figur 4 Fordelingen av EØS-midlene, norsk bidrag



Kilde: Meld. St. 20 (2011–2012) *EØS-midlene – solidaritet og samarbeid i Europa*

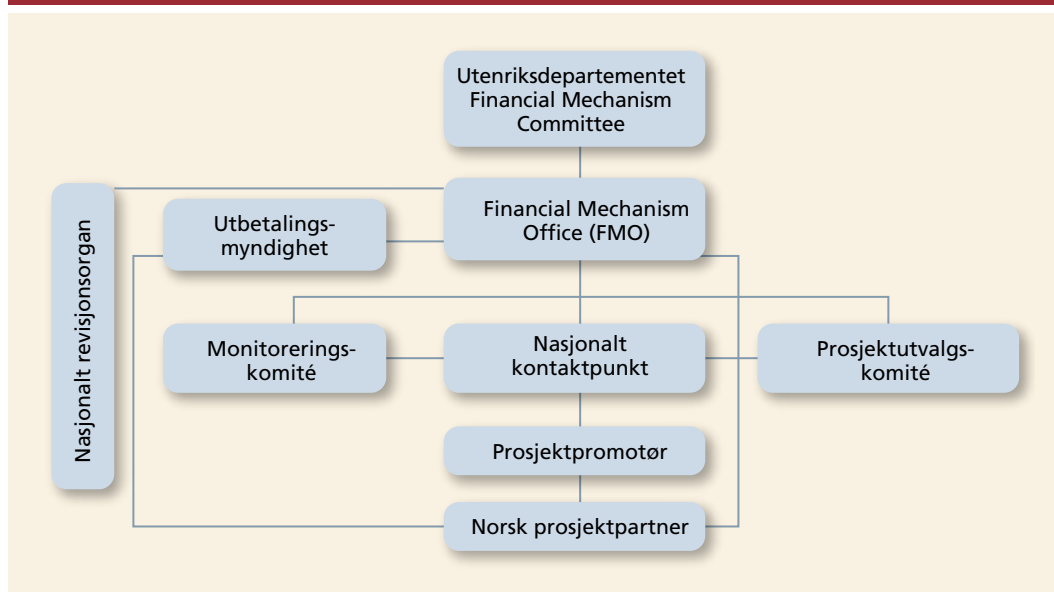
Figur 4 viser det samlede norske bidraget under EØS-midlene 2004–2009 og 2009–2014 i millioner euro. Polen er det største mottakerlandet i begge finansieringsperiodene med om lag 37 prosent av midlene. Ungarn var nest største mottakerland i perioden 2004–2009 og har mottatt om lag 9 prosent av midlene for begge periodene.

For perioden 2009–2014 er Romania det nest største mottakerlandet etter Polen. Romania har mottatt i alt ca. 13 prosent av midlene for begge periodene.

4.4 Forvaltningen av EØS-finansieringsordningene 2004–2009 og 2009–2014

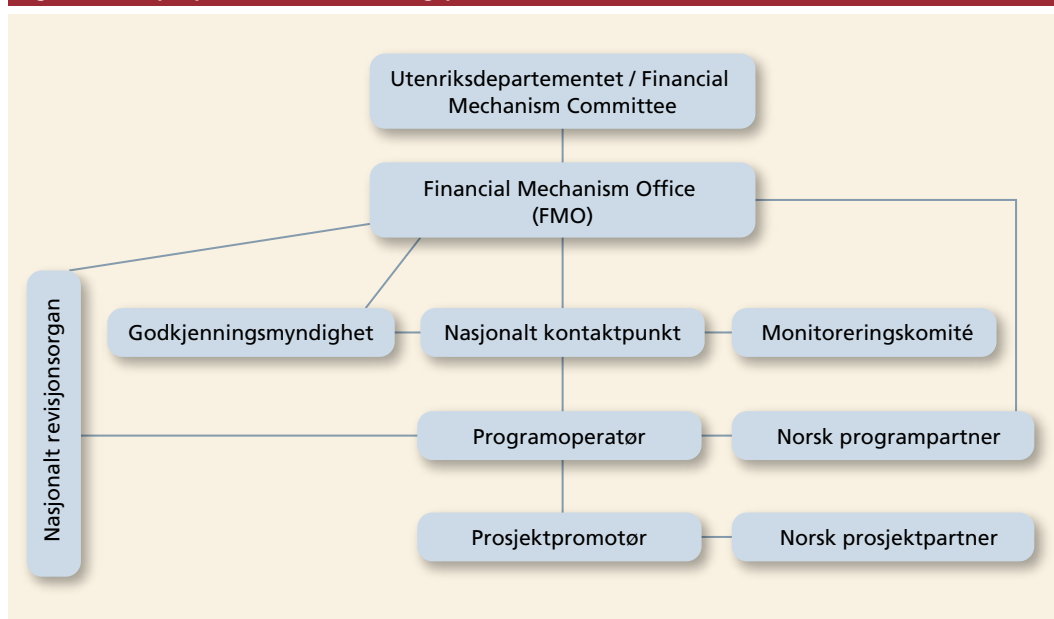
Utenriksdepartementet, Financial Mechanism Office (FMO) i Brussel og de nasjonale kontaktpunktene i mottakerlandene er blant de viktigste aktørene i forvaltningen av EØS-finansieringsordningene.

Figur 5 Eksempel på aktører i finansieringsperioden 2004–2009



Programmodellen innebærer at det for finansieringsperioden 2009–2014 er innført et nytt forvaltningsnivå som består av programoperatører.

Figur 6 Eksempel på aktører i finansieringsperioden 2009–2014



De tre giverlandene Norge, Island og Liechtenstein har opprettet en styringskomité for EØS-finansieringsordningen: Financial Mechanism Committee (FMC). Dette er et EFTA-organ som representerer giverlandene. FMC har beslutningsmyndighet og det overordnede ansvaret for forvaltningen av EØS-finansieringsordningen. I praksis er FMCs vedtak gyldig for begge ordningene, med mindre noe annet er bestemt.

Utenriksdepartementet er beslutningsorgan og har det overordnede ansvaret for forvaltningen av den norske finansieringsordningen og koordinerer arbeidet på norsk side. Departementet er også ansvarlig for styringsdialogen med Financial Mechanism Office (FMO).

FMO er giverlandenes sekretariat for EØS-finansieringsordningene og er administrativt en del av EFTA. FMO er ansvarlig for den daglige forvaltningen og oppfølgingen av ordningene. Under finansieringsordningene 2004–2009 var en av FMOs oppgaver å kvalitetssikre alle søknader om støtte og å sikre at støtten ble brukt som forutsatt. Under finansieringsordningen 2009–2014 er en viktig oppgave å kvalitetssikre programforslagene fra mottakerlandene. Etter at forslagene er gjennomgått og kvalitetssikret, godkjenner Utenriksdepartementet programmene under den norske finansieringsordningen. Giverlandenes styringskomité, FMC, godkjenner programmene for EØS-finansieringsordningen.

Norske ambassader er Utenriksdepartementets observatører i mottakerlandene. Ambassadene profilerer Norges innsats og informerer om EØS-samarbeidet i ulike fora. En viktig oppgave er å være bindeledd mellom fagmiljøer i mottakerlandene og Norge, og legge til rette for prosjektsamarbeid. Ambassadene har ingen formell rolle knyttet til forvaltningen av EØS-midlene.

Mottakerlandet utnevner et nasjonalt kontaktpunkt som representerer mottakerlandet overfor giverlandene. Det nasjonale kontaktpunktet kan for eksempel være en del av et finansdepartement i mottakerlandet, og har det overordnede ansvaret for EØS-finansieringsordningene. Kontaktpunktet har også en viktig rolle når det gjelder informasjons- og kommunikasjonsarbeidet knyttet til ordningene i mottakerlandet. I perioden 2004–2009 fulgte det nasjonale kontaktpunktet direkte opp prosjektpromotørene. Dette er nå overlatt til programoperatørene. Denne rolleendringen framgår av figur 5 og 6 over.

I EØS-finansieringsordningene 2009–2014 har programoperatørene ansvar for å forberede og implementere et program ut fra avtalte mål. Dette innebærer, i tillegg til å følge opp prosjekter, å beslutte hvilke prosjekter som skal få støtte. Programoperatøren har også et ansvar for informasjonsdeling overfor prosjektpromotørene og overfor giverlandene.

Fra norsk side er det utpekt programpartnere som skal samarbeide strategisk og faglig med programoperatørene. I tillegg til å bistå med å utforme programmet og arbeide med policy- og kunnskapsutveksling, skal programpartnerne arbeide for å etablere prosjektsamarbeid mellom aktører i Norge og i mottakerlandene.

En monitoreringskomité skal bidra til å sikre måloppnåelse ved å følge opp prosjekter og programmer. Komiteen er ledet av det nasjonale kontaktpunktet. Som det framgår av figur 6, er det for ordningene 2009–2014 egne monitoreringskomiteer tilknyttet hvert land.

Utbetalingsmyndighet, godkjenningsmyndighet og nasjonalt revisjonsorgan har først og fremst oppgaver knyttet til utbetaling, rapportering og kontroll med bruk av midler.

Prosjektpromotøren er ansvarlig for å forberede og implementere et prosjekt. Dette kan være statlige, regionale og lokale myndigheter, offentlige og private institusjoner og organisasjoner. Disse er selv ansvarlig for å gjennomføre prosjektene.

Faktaboks 2 De bilaterale samarbeidsprogrammene med Romania og Bulgaria 2007–2009

I forbindelse med at Romania og Bulgaria ble EU-medlemmer midt i perioden 2004–2009, ble det for perioden 2007–2009 etablert en finansieringsordning for disse landene med to finansieringskilder; én EØS-ordning og én norsk ordning. For sistnevnte var en viktig del av tilnærmingen å fremme sosial og økonomisk utvikling gjennom bilaterale samarbeidsprosjekter med norske aktører. Forvaltningen av EØS-ordningen ble lagt til FMO, mens Innovasjon Norge sto for den operasjonelle gjennomføringen av den norske ordningen. Aktører fra Romania, Bulgaria og Norge kunne søke om midler, og alle prosjektene skulle gjennomføres i samarbeid med norske partnere. Særordningen er ikke videreført, og samarbeidet med Romania og Bulgaria er nå integrert i EØS-finansieringsordningene 2009–2014.*

* I Dokument nr. 1 (2010–2011) *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2009* gikk det fram at det var etablert et tilfredsstillende styrings- og forvaltningssystem for ordningen. Styringsdialogen mellom Utenriksdepartementet og Innovasjon Norge og Innovasjon Norges prosjektforvaltning er i hovedsak godt dokumentert og følger bestemmelsene om økonomistyring i staten og regelverket for ordningen.

4.5 I hvilken grad oppnås resultater og virkninger i prosjektene?

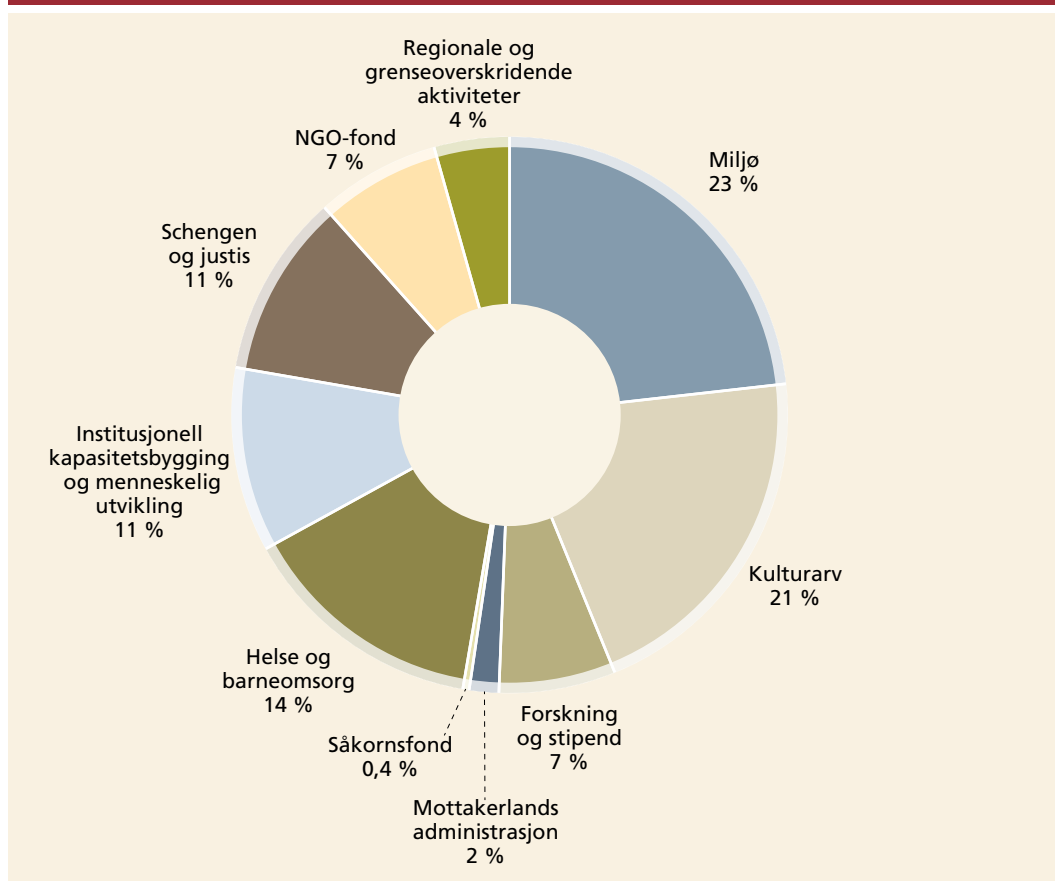
I Meld. St. 20 (2011–2012) *EØS-midlene – solidaritet og samarbeid i Europa* går det fram at finansieringsordningene for 2004–2009 dekket mange innsatsområder og fylte nisjer som ikke ble finansiert av midler fra EU eller andre givere.²⁰

Ifølge Meld. St. 20 (2011–2012) konkluderer sluttevalueringen av EØS-midlene 2004–2009 med at påvirkningen fra midlene i noen sektorer er godt synlig, også nasjonalt.²¹ I de største mottakerlandene har vel 30 prosent av alle prosjektene kommet sårbare grupper til gode. Siden de enkelte prosjektene har vært relativt små, har det vært lettere å rette innsatsen inn mot prioriterte målgrupper, som etniske minoriteter, barn og funksjonshemmede, eller mot næringssvake geografiske områder. Det opplyses videre at støtten til sivil samfunn har økt kapasiteten til frivillige organisasjoner, og at de spiller en større rolle i samfunnet.

20) Innst. 34 S (2012–2013).

21) Nordic Consulting Group (2012): *End Review – EEA and Norway Grants 2004–2009*. Final Report. January 2012.

Figur 7 Sektorer under finansieringsordningene 2004–2009



EØS-midlene for finansieringsperioden 2004–2009 utgjør totalt 1,307 mill. euro, eller om lag 10 mrd. kroner. Figur 7 viser at EØS-midlene i perioden 2004–2009 gikk til ti ulike sektorer i mottakerlandene. Miljø mottok 23 prosent av EØS-midlene og var den største sektoren. Kulturarv mottok om lag 21 prosent av midlene. En annen stor andel av midlene – ca. 14 prosent – gikk til helse og barneomsorg. Alle sektorene er nedfelt i avtaler som Norge har inngått med hvert mottakerland. De fleste prosjektene ble avsluttet i 2011.

I midtveisevalueringen av EØS-midlene 2004–2009 framgår det at antall sektorer var for høyt for å sikre en konsentrert og sammenhengende innsats.²² Videre går det fram i en evaluering om EØS-midlene til Schengen og justissektoren at det manglet en strategisk tilnærming til bruken av EØS-midlene i finansieringsperioden 2004–2009. Her vises det til at 47 ulike områder innenfor Schengen og domstolene ble prioritert i rammeavtalene med sju mottakerland. Fraværet av en strategisk tilnærming gjennom en fragmentert innsats vil, ifølge evalueringen, sannsynligvis begrense mål-oppnåelsen, virkningene og bærekraften av EØS-midlene.²³

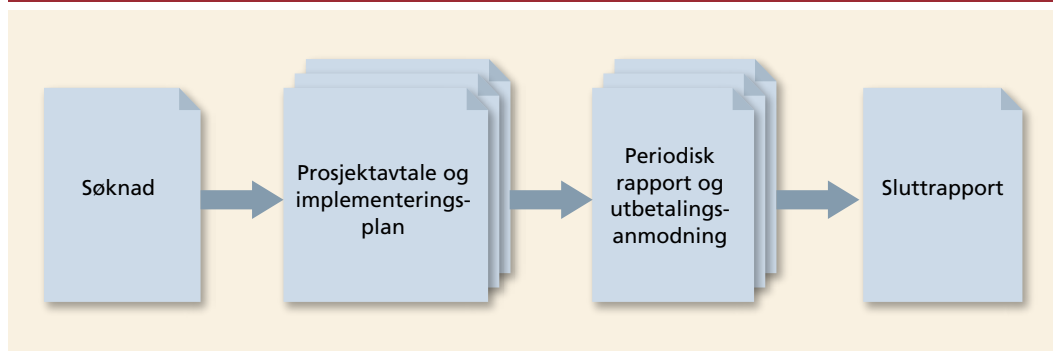
Utenriksdepartementet opplyser at de er kjent med at flere evalueringer viser at innsatsen viste stor spredning og at dette var en svakhet under EØS-ordningene 2004–2009.

Alle prosjektene i finansieringsordningene 2004–2009 skulle rapportere i henhold til figur 8.

22) PriceWaterhouseCoopers (2008): *Mid-term Evaluation of the EEA Grants*. Evaluation Report 3/2008.

23) INTEGRATION (2010): *Evaluation of Norway Grants support to the implementation of the Schengen acquis and to strengthening of the judiciary in new EU and EEA member states*. Final Report. January 2010.

Figur 8 Rapportering



Kilde: Reporting and Monitoring Guidelines

Figur 8 viser at de ulike prosjektpromotørene rapporterte på planer, aktiviteter og resultater gjennom hele prosjektskyklusen etter maler utviklet av FMO.

Etter at søknaden var godkjent og avtalen undertegnet, ble det utarbeidet en implementeringsplan for prosjektet. Planen dannet utgangspunkt for å undersøke framgangen i prosjektet, og senere rapportering ble sammenlignet med implementeringsplanen. Framgangen i prosjektene ble deretter rapportert gjennom periodiske rapporter (*Project Interim Report*), som ble lagt til grunn for utbetalingsanmodninger. I prosjektene ble det levert en sluttrapport (*Project Completion Report*) til FMO etter at prosjektene var ferdigstilt. Ifølge brukerveiledningen for sluttrapporten danner rapporten utgangspunkt for å evaluere måloppnåelsen i prosjektet. Sluttrapporten gir blant annet opplysninger om hvem som er prosjektansvarlige, hvordan kostnadene fordeles seg, størrelsen på støttebeløpet og måleindikatorene i prosjektet.

Dokumentanalysen av sluttrapporter, intervjuer og dokumenter fra feltundersøkelsene, evalueringer og referater fra intervjuer viser at prosjektene som fikk støtte under finansieringsordningene 2004–2009, i stor grad har levert de planlagte produktene. Hvorvidt prosjektene har gitt resultater utover dette, er i liten grad dokumentert. Det er også en uklar sammenheng mellom prosjektets mål og prosjektets indikatorer, fravær av indikatorer på sektornivå samt spredt innsats og begrensede midler. Det er derfor vanskelig å vurdere hvordan innsatsen i prosjektene bidrar til sektornivå eller nasjonalt nivå.

Ifølge FMOs veiledninger for planlegging og rapportering av prosjekter skal det benyttes indikatorer for effekter. Dokumentanalysen viser at 67 av 68 undersøkte prosjekter leverer de planlagte produktene. I 53 prosjekter omtales forventede effekter i den beskrivende delen av sluttrapporten, mens det i 15 prosjekter ikke omtales. Hvis effekter er omtalt, er de ikke dokumentert i rapportene.

I en evaluering av EØS-midlene for Schengen og justissektoren går det fram at prosjektansvarlige er særlig opptatt av de leverte produktene og mindre opptatt av effekter og virkninger i prosjektene.²⁴ Det er vanskelig for prosjektansvarlige å forklare hvordan prosjektenes produkter skal forbedre situasjonen til målgruppene. Prosjektmålene er i mange tilfeller ikke klart definert, og resultatindikatorene er i praksis ofte aktivitetsindikatorer, og ikke egnet til å vurdere hvorvidt innsatsen har ført til forbedringer. Ifølge evalueringen blir det derfor vanskelig å vurdere effekter og virkninger.

24) INTEGRATION (2010): *Evaluation of Norway Grants support to the implementation of the Schengen acquis and to strengthening of the judiciary in new EU and EEA member states*. Final Report. January 2010.



Borgen i Kaunas renover, Litauen.

Foto: FMO

Faktaboks 3 Eksempel på rapportering av leverte produkter (Slovakia) og eksempel på rapportering av effekter (Estland)

Et prosjekt i Slovakia har som mål å utvikle forskningskapasiteten for å bedre offentlige helsetjenester. Måleindikatorene i dette prosjektet er antall kvadratmeter og antall studenter. Det går fram at forskningskapasiteten i helsesystemet er utbedret. (Bygninger er rehabilitert, laboratorium er utviklet, og det er kjøpt inn datautstyr.) Det er imidlertid ikke omtalt hvilke effekter og langsiktige virkninger som forventes.

Et prosjekt i Estland har som mål å øke livskvaliteten for innbyggerne, spesielt for utsatte grupper i et avgrenset geografisk område. Grøntarealer skal utvikles, og det skal tilrettelegges for friluftss- og sportsaktiviteter. Måleindikatorene er renovering av bygg og anlegg (for eksempel toaletter). Det er omtalt at bruken av anleggene er ti ganger høyere enn før prosjektet startet. Rapportering av økt bruk viser at anlegget har en positiv effekt for innbyggerne.

Feltundersøkelsene viser at 17 av 19 besøkte prosjekter ikke har planlagt å kartlegge eventuelle effekter av prosjektene for målgruppene lokalt. I to av de besøkte prosjektene er det planlagt å gjennomføre slike undersøkelser. Formålet med kartleggingen er blant annet å få oversikt over i hvilken grad deltakerne har vært fornøyd med prosjektet. I en spørreundersøkelse ble deltakerne spurt om hvordan de vurderer kvaliteten og relevansen av de gjennomførte aktivitetene. En annen undersøkelse hadde som formål å kartlegge i hvilken grad situasjonen for målgruppen hadde bedret seg etter at prosjektet var ferdig. Det ble målt hvor stor andel av deltakerne som kom i arbeid etter at kurset var gjennomført.

Ifølge Utenriksdepartementet var det en utfordring at det i stor grad ble rapportert på gjennomførte aktiviteter i finansieringsperioden 2004–2009. Det ble i liten grad rapportert på hvilke effekter aktivitetene hadde. Departementet viser til at det er enkelt å rapportere på antall kvadratmeter renoverte bygninger, antall avholdte kurs og antall deltakere, men at denne rapporteringen sier lite om de effektene som oppnås.

FMO bekrefter dette og tilføyer at oppmerksomheten var rettet mot å gjennomføre prosjektene i henhold til regelverket, innen tidsfrister og budsjett.

4.5.1 Indikatorene i prosjektene

Dokumentanalysen av 68 sluttrapporter viser at indikatorene i stor grad beskriver hvilke varer og tjenester som er levert. I ett prosjekt er for eksempel målet å øke kompetansen innenfor et fagfelt. Indikatorene som er brukt, er antall avholdte kurs, antall kursdeltakere og antall bøker som er publisert. Hvorvidt kompetansen til deltakerne har blitt bedre, er ikke dokumentert. Hvilke langsiktige virkninger kurset forventes å få, er heller ikke omtalt.

Dokumentanalysen viser videre at det i liten grad er noen sammenheng mellom prosjektets mål og de valgte indikatorene. Målet med prosjektene har for eksempel vært å utvikle mennesker på ulike områder og å gjøre tilbud tilgjengelige for utsatte grupper (studenter, barn, syke og gamle). Prosjektene aktiviteter har i mange tilfeller vært å rehabilitere bygningsmasse og utstyre lokaler. Prosjektets indikatorer er for eksempel antall kvadratmeter rehabilitert bygningsmasse. Det finnes lite dokumentasjon av om situasjonen til målgruppene forventes å bli bedre.

Både FMO og det nasjonale kontaktpunktet i Ungarn bekrefter at resultatrapporteringen i perioden 2004–2009 i særlig grad besto av å beskrive varer og tjenester som er levert.

4.5.2 Rapportering av effekter og langsiktige virkninger

FMO uttaler at EØS-finansieringsordningene 2004–2009 ikke la opp til å isolere effekten av ett prosjekt eller flere prosjekter samlet, slik at innsatsen kunne sammenstilles og gi informasjon på et høyere nivå, om effekter, bærekraft eller langsiktige virkninger. Dette bekreftes av det nasjonale kontaktpunktet i Ungarn, som peker på at det er vanskelig å sammenstille indikatorene i prosjektene slik at måloppnåelsen kan vurderes samlet.



Renovering og opprustning av de historiske kjellerne i gamlebyen av Warszawa, Polen.

Foto: FMO

Det framgår av midtveisevalueringen av EØS-midlene 2004–2009 at fraværet av definerte mål for de ulike sektorene er med på å forklare at det ikke er sammenheng mellom indikatorene i prosjektene og sektorene, og at måloppnåelse blir vanskelig.²⁵ Videre vil det høye antallet prosjekter som får støtte, gjøre det komplisert å vurdere hvilken betydning den samlede innsatsen har for et overordnet mål. Det er uklart på hvilken måte satsningsområdene er knyttet til det overordnede målet om sosial og økonomisk utjevning, kommer det fram i evalueringen.

FMO viser i intervju til at EØS-midlene til enkeltprosjekter var relativt begrensede. Det gjorde det vanskelig å vurdere bidragenes betydning for en gitt sektor eller for et mottakerland. Med unntak av helsesektoren er det ikke enkelt å sannsynliggjøre hva midlene har betydd på nasjonalt nivå i mottakerlandene. Ifølge FMO viser imidlertid evalueringer at det er oppnådd samfunnseffekter på lokalt nivå.

Ifølge Utenriksdepartementet har den fragmenterte innsatsen under finansieringsperioden 2004–2009 ført til at det er vanskelig å måle konkret hva midlene har bidratt til, utover hva innsatsen har betydd lokalt i det enkelte prosjekt. Sluttevalueringen av EØS-midlene 2004–2009²⁶ viser at selv om det er god måloppnåelse i de aller fleste prosjektene, er det ikke mulig å måle effekten av midlene på nasjonalt nivå. Departementet mener at effekter imidlertid kan måles for enkelte prosjekter og for sektorer på regionalt, kommunalt og lokalt nivå. De planlagte aktivitetene i prosjektene ble i stor grad gjennomført, men det er vanskelig å måle isolert virkningene av den norske støtten. Departementet mener dette spesielt har vært en utfordring i finansieringsordningene 2004–2009, fordi det ikke alltid var gjort tydelig hvordan prosjektene var forankret i mer omfattende prosesser eller hvordan flere prosjekter samlet skulle bidra til samme mål.

Utenriksdepartementet viser videre til at evalueringer har dokumentert høy resultatoppnåelse i de fleste prosjektene og gode virkninger på lokalt nivå. Siden innsatsen var spredt på over tusen prosjekter i 15 land, og de finansielle bidragene var små i nasjonal sammenheng, har det vært vanskelig å identifisere de nasjonale virkninger av



Fritidssenter for barn og unge, Ukmerge, Litauen.

Foto: FMO

25) PriceWaterhouseCoopers (2008): *Mid-term Evaluation of the EEA Grants*. Evaluation Report 3/2008.

26) Nordic Consulting Group (2012): *End Review – EEA and Norway Grants 2004–2009*. Final Report. January 2012.

prosjektene isolert sett. Departementet opplyser videre at innsatsen var i tråd med mottakerlandenes og EUs prioriteringer og strategier for økonomisk og sosial utvikling. Innsatsen har bidratt i mottakernes egne offentlige programmer og støttet opp om EUs bidrag. Det er vanskelig å evaluere den norske innsatsen isolert i denne sammenhengen, men det kan forventes at prosjektaktivitetene har bidratt til mål-oppnåelse på overordnet nivå.

4.5.3 Sluttrapporter

Utenriksdepartementet opplyser at sluttrapporten er den viktigste kilden til informasjon om måloppnåelse på prosjektnivå. FMOs overvåkingsrapporter, som blir utarbeidet underveis i prosjektene, gir også viktig informasjon om løpende status. I tillegg gir landvise revisjonsrapporter informasjon. Gjennomførte sektorevalueringer omtaler også enkeltprosjekter og kan gi informasjon om måloppnåelse på overordnet nivå.

De 19 prosjektansvarlige som omfattes av feltundersøkelsene, bekrefter at det stilles krav om å rapportere kvantitativt på hvilke aktiviteter som er gjennomført. Flere prosjektansvarlige oppfattet rapporteringskravene slik at de bare skulle rapportere kvantitativt på leverte produkter og at det ikke var krav om kvalitativ resultatrapportering. Fire prosjektansvarlige mener denne rapporteringen gir et ufullstendig bilde av de kortsiktige og langsiktige resultatene i prosjektet.

Ifølge brukerveiledningen for sluttrapporten skal den prosjektansvarlige under punktet "utdypende kommentarer" beskrive om prosjektets indikatorer er nådd, og forklare eventuelle avvik fra målene. Dokumentanalysen av 68 sluttrapporter viser at prosjektansvarlige fyller ut kolonnen "utdypende kommentarer". Det gis imidlertid lite informasjon utover at prosjektindikatorene for varer og tjenestene er nådd, og hvorfor det eventuelt er avvik mellom planlagte mål og antall leverte produkter. Det framgår av dokumentanalysen og feltundersøkelsene at malen til sluttrapporten begrenser hvor mye som kan skrives inn i rapporteringsformatet.

Under punktet "oppsummering" i sluttrapporten kan det også legges inn en kvalitativ beskrivelse. Gjennomgangen av sluttrapportene viser at det varierer hva slags informasjon om prosjektets måloppnåelse som blir lagt inn her. I FMOs brukerveiledning for sluttrapporten er det ikke opplyst hva slags informasjon som skal legges inn under dette punktet.

4.6 I hvilken grad sikres bærekraft i prosjektene?

En forutsetning for å nå målet om sosial og økonomisk utjevning er at innsatsen er bærekraftig. Utfordringene med å sikre bærekraft skyldes blant annet at EØS-midlene er tidsbegrensede. Graden av bærekraft varierer etter sektor, og etter om prosjekteierne er private eller offentlige. Finanskrisen påvirker også graden av bærekraft i prosjektene.

4.6.1 Tidsbegrensede midler

Norges ambassade i Litauen, det nasjonale kontaktpunktet i Litauen og en fondsoperatør for sivilt samfunn peker på at det er begrenset tilgang på andre finansieringskilder enn EØS-midlene. At EØS-midlene er tidsbegrensede, kan derfor være en utfordring for mange prosjekter.²⁷

27) Utfordringen knyttet til manglende bærekraft etter at EØS-midlene opphører, er også påpekt i Dokument nr. 1 (2010–2011) *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2009*. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Utenriksdepartementet i tilstrekkelig grad har iverksatt risikodempende tiltak for å trygge bærekraftig utvikling etter prosjektenes levetid. Departementet svarer at dette er en utfordring, men legger samtidig vekt på at prosjektdeltakerne kontinuerlig arbeider med muligheter for viderefinansiering.

Utenriksdepartementet bekrefter at tidsbegrensede midler kan gjøre det vanskeligere å sikre den økonomiske bærekraften på sikt, siden tilgangen på andre finansieringskilder kan være en utfordring. Departementet opplyser imidlertid at dette ikke er et omfattende problem. Prosjektene i perioden 2004–2009 ble gjennomført på selvstendig grunnlag uten forventet finansiering fra EØS-midlene 2009–2014. Det må også tas i betraktning at finansieringsordningen 2009–2014 vil kunne strekke seg til 1. april 2016, som er tidsfristen for å gjennomføre programmene og prosjektene.

4.6.2 Sektorspesifikke utfordringer

For noen sektorer, for eksempel sivilt samfunn, er bærekraft spesielt krevende. Det skyldes at denne sektoren ofte har begrenset tilgang på andre midler etter at prosjektet er avsluttet. I en evaluering av fond for sivilt samfunn pekes det på at det er nødvendig med langsiktig, lokal finansiering for å fortsette driften og sikre resultatene.²⁸ Tilgangen på slik finansiering er begrenset, ifølge evalueringen. I Ungarn viser både det nasjonale kontaktpunktet, Norges ambassade og fondsoperatøren for sivilt samfunn til eksempler på prosjekter som er drevet av frivillige organisasjoner, som må legge ned når EØS-finansieringen opphører.

Tiltakene i privat sektor er også sårbare med hensyn til bærekraft. Ifølge Innovasjon Norge er det ofte vanskelig for disse å motta ny offentlig eller privat støtte, eller å tjene penger på tiltakene. Innovasjon Norge viser blant annet til eksempler på prosjekter der hovedmålet har vært å reise et bygg eller å renovere et eksisterende bygg, og der det har vært en utfordring å fylle bygget med innhold etter at prosjektet er avsluttet.

Det framgår av feltundersøkelsene at offentlige mottakere, som kommuner, er relativt godt rustet til å sikre videre drift etter endt prosjektperiode. Infrastrukturprosjekter er ofte mindre sårbare når det gjelder å sikre bærekraften. I prosjekter der trening og opplæring er sentrale elementer, er bærekraften mer usikker, fordi videre drift av slike prosjekter ofte er personavhengig, ifølge flere prosjektansvarlige.

Det framgår i tillegg av evalueringer av EØS-midlene innenfor helse og barn og regionalpolitikk, at både prosjekter innen infrastruktur og prosjekter som er integrert i eksisterende tjenesteyting, er mer bærekraftige.²⁹ Denne typen prosjekter har lettere tilgang på annen finansiering. Prosjekter der formålet er tjenesteyting, er i større grad avhengig av eksterne donorer for å sikre bærekraft.

28) PITJA (2010): *Evaluation of EEA and Norway Grants – NGO Funds*. Main report. September 2010.

29) COWI (2011): *Evaluation of the sector health and childcare under the EEA/Norway Grants*, Final Report. October 2011 og INTEGRATION (2011): *Review of EEA and Norway Grants support to Regional Policy and Cross-Border Activities in new EU and EEA member states*, March 2011.

Faktaboks 4 To eksempler på prosjekter med manglende bærekraft

Formålet med et soldatprosjekt i Ungarn var å reintegrere tidligere militært personell i arbeidsmarkedet gjennom kurs og opplæring. Prosjektet ble implementert i nært samarbeid med den norske partneren, Forsvarets høyskole. Norske midler dekket 1 764 000 euro av den totale rammen på 1 859 000 euro.

Det framgår av feltundersøkelsen at prosjektet oppnådde gode resultater med flere eksempler på tidligere soldater som ble reintegrert i arbeidsmarkedet, men at det fikk store problemer med videre drift etter at EØS-midlene opphørte. Alternativ finansiering manglet. Prosjektets bærekraft og effekter er derfor usikre. Det pekes på at behovet for å videreføre tiltakene med å reintegrere militært personell fortsatt er til stede. Selv om prosjektet er lagt ned, mottar prosjektansvarlige fortsatt henvendelser fra tidligere militært personell. Hvis prosjektet eventuelt skal startes opp igjen senere i samarbeid med norsk partner, må prosjektet begynne om igjen, mener prosjektansvarlig. De gode samarbeidsrelasjonene som ble etablert med norsk partner, anses som tapt.

Formålet med Titan-prosjektet i Romania var å bygge et dagsenter på 1500 m² for barn med autisme. Senteret ble fullt utrustet, og 200 fagfolk fikk opplæring. Norge støttet prosjektet med 2,9 mill. euro gjennom de bilaterale samarbeidsprogrammene for Romania og Bulgaria. Prosjektet ble implementert i perioden 2008–2009.

I dag er kapasiteten ved dagsenteret i liten grad utnyttet. Per januar 2013 er for eksempel bare 20 senger ved senteret i bruk. Ifølge Innovasjon Norge er den nasjonale lovgivningen uklar med hensyn til om det er Helsedepartementet, Bucuresti by eller Bucuresti sykehusadministrasjon som er ansvarlig for driften av slike institusjoner. Stadige endringer på politisk nivå gjør arbeidet for de prosjektansvarlige mer komplisert, siden den nye politiske ledelsen ikke kjenner situasjonen til dagsenteret. Den norske ambassaden i Romania har sammen med Innovasjon Norge involvert seg for å sikre at rumenske myndigheter gir saken nødvendig prioritet.

4.6.3 Forpliktelser etter avsluttet prosjekt

Etter endt prosjektperiode er det knyttet en rekke forpliktelser og betingelser til videre drift. Prosjektpromotøren skal sørge for forsikring. Forpliktelsene som er knyttet til forsikringer, gjelder for fem eller ti år etter at prosjektet er avsluttet. Det er også betingelser om framtidig eierskap og bruk, eller at det opprettes vedlikeholdsfond. Forpliktelsene avhenger av typen prosjekt, om det er kjøpt inn utstyr, om det er gjennomført bygningsarbeider, og hvor store beløp som er brukt.

Vedlikeholdsfondet skal bidra til å sikre bærekraften av prosjekresultatene. FMO tar beslutningen om å opprette et vedlikeholdsfond for hvert enkelt prosjekt. Giverlandene blir i den forbindelse konsultert og informert. Størrelsen på vedlikeholdsfondet varierer mellom 0,5 og 2 prosent av prosjektets midler. Prosjektpromotøren bekrefter og redegjør både for planer og bruk av vedlikeholdsfondet i sluttrapporten.

Intensjonen ved vedlikeholdsfondet er, ifølge FMO, å bidra til de prosjektansvarliges arbeid med sikre langsiktig finansiering av kostnadene forbundet med vedlikehold av prosjektenes fysiske resultater. Utenriksdepartementet peker på at intensjonen er at prosjektene også selv skal skaffe annen finansiering etter avsluttet prosjekt, for eksempel ved finansiering gjennom inntektsgenererende aktiviteter og ordinære offentlige budsjetter. Vedlikeholdsfondet er ikke ment å dekke videreføring av prosjektene som helhet, men angir en forpliktelse for videreføring. Departementet forutsetter at mottakerlandene har en egeninteresse i å drive prosjektene videre og ønsker å følge det opp.

Departementet peker på at bærekraften vurderes for alle prosjektene i forkant. Her vurderer man hvorvidt prosjektsøkeren er robust og relevant og har nødvendig eierskap til prosjektet. FMO er ansvarlig for å godkjenne sluttrapportene og følge opp avsluttede prosjekter.

Det framgår av feltundersøkelsene at i alle prosjekter der det er krav om vedlikeholds-fond, anser de prosjektansvarlige fondet som utilstrekkelig. Fondet er for lite til å sikre videre drift etter at prosjektet er avsluttet. Prosjektene er på den måten avhengig av egne eller eksterne midler for å opprettholde driften. For enkelte prosjekter er det vanskelig å skaffe alternativ finansiering.

Dokumentanalysen av sluttrapporter viser at det i liten grad er beskrevet hvordan prosjektene skal sikres videre drift etter endt prosjektperiode, utover å beskrive formelle forpliktelser knyttet til forsikring og vedlikeholdsfond. I de fleste slutt-rapportene står det ikke noe om hvordan den finansielle bærekraften skal ivaretas. Bare i et fåtall av sluttrapportene pekes det på alternative finansieringskilder for å videreføre prosjektene.

Utenriksdepartementet viser til at det er nedfelt oppfølgingskrav i avtalen for noen prosjekter. Det er ingen konkrete planer om større oppfølgingsstudier av avsluttede prosjekter, men det er krav om at nasjonalt kontaktpunkt følger opp prosjekter i etterkant. Ifølge det nasjonale kontaktpunktet i Polen skal det i fem år etter at prosjektet er avsluttet, rapporteres på videre drift. I tillegg vil det nasjonale kontaktpunktet i Polen gjennomføre feltbesøk.

4.6.4 Finanskrisens betydning for bærekraften i prosjektene

Finanskrisen i Europa påvirker i hvilken grad den økonomiske bærekraften til prosjektene ivaretas. I en evaluering av Schengen og justissektoren går det fram at en reduksjon på en tredjedel i offentlige budsjetter i Latvia er en utfordring for å sikre bærekraften i prosjektene.³⁰ Finanskrisen gjør det vanskelig å opprettholde oppnådde resultater. Krisen begrenser også etableringen av nye systemer og metoder som ble utviklet i prosjekter som fikk støtte av EØS-midlene.

Innovasjon Norge sier at finanskrisen reduserte mulighetene for å implementere prosjekter i Romania og Bulgaria. Som en følge av krisen kunne ikke bankene låne ut penger, slik prosjektpromotørene hadde lagt til grunn i sine prosjektsøknader. Mange søkere klarte ikke kravet til egenfinansiering, og disse prosjektene ble stoppet. Innovasjon Norge viser til at særlig store, private prosjekter fikk problemer med finansieringen. Innovasjon Norge peker på at markedet i stor grad falt bort, og at om lag 20 prosent av de planlagte norske midlene til Romania og Bulgaria ikke ble realisert i prosjekter.

Utenriksdepartementet opplyser at den økonomiske krisen i Europa har ført til store utfordringer når det gjelder å skaffe alternativ finansiering til EØS-midlene. Krisen kan true bærekraften i flere prosjekter i større grad enn departementet kunne forutse da rammene for vedlikeholdsfondet ble vedtatt.

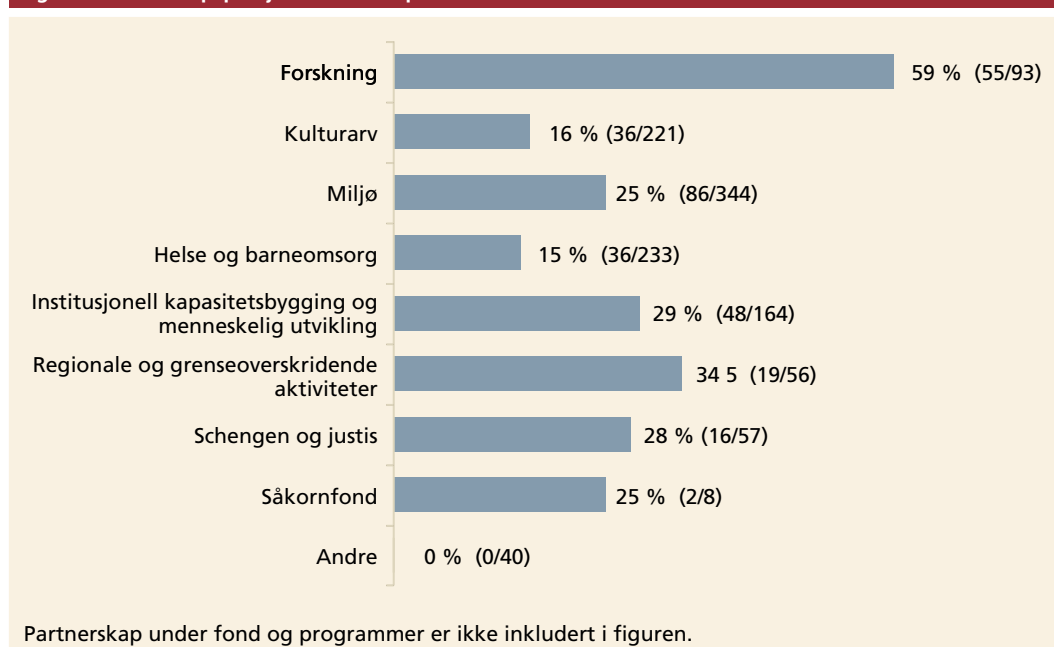
30) INTEGRATION (2010): *Evaluation of Norway Grants support to the implementation of the Schengen acquis and to strengthening of the judiciary in new EU and EEA member states*. Final Report. January 2010.

4.7 I hvilken grad etableres partnerskap mellom norske aktører og aktører i mottakerlandene under EØS-midlene 2004–2009?

Utenriksdepartementet viser til at ønsket fra Stortinget om å utvikle bilateralt samarbeid i 2004–2009-ordningen kom i etterkant av forhandlingene med EU-kommisjonen og rammeavtalene med de enkelte mottakerlandene. Dette har ført til at oppmerksomheten på det bilaterale aspektet har variert fra land til land. En gjennomgang av rammeavtalene med mottakerlandene viser at bilaterale relasjoner har vært inkludert som en målsetting for flere land, inkludert Polen, Ungarn og Litauen.

298 prosjekter, som tilsvarer om lag 25 prosent av alle prosjektene som er støttet gjennom EØS-midlene i perioden 2004–2009, har hatt en partner fra giverlandene. Dette inkluderer ikke partnerskap som er finansiert gjennom ulike fond og programmer, går det fram av Meld. St. 20 (2011–2012).

Figur 9 Partnerskapsprosjekter fordelt på sektor

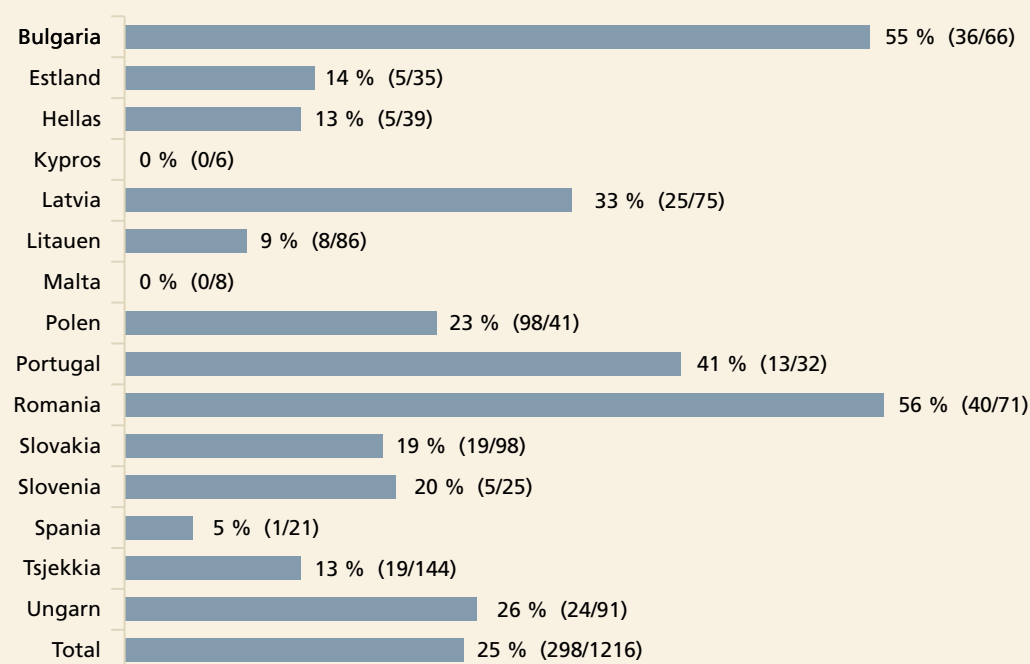


Kilder: Financial Mechanism Office og Meld. St. 20 (2011–2012)

Figur 9 viser at det er flest partnerskapsprosjekter i forskningssektoren. 59 prosent av prosjektene i denne sektoren hadde norsk partner. Innen sektoren regionale og grenseoverskridende aktiviteter hadde 34 prosent norske partnere. Sektoren helse og barneomsorg hadde færrest partnerskap med 15 prosent.

I de bilaterale samarbeidsprogrammene til Romania og Bulgaria 2007–2009 var det krav om norsk partner. Innovasjon Norge bisto med å etablere slike samarbeidsprosjekter.

Figur 10 Partnerskapsprosjekter fordelt på land



Partnerskap under fond og programmer er ikke inkludert i figuren.

Kilder: Financial Mechanism Office og Meld. St. 20 (2011–2012)

Figur 10 viser at det var flest partnerskapsprosjekter i Romania og Bulgaria. I de andre mottakerlandene var andelen partnerskapsprosjekter høyest i Portugal (41 %) og Latvia (33 %). På Malta og Kypros var ingen norske partnere involvert i prosjektene.

Ifølge sluttevalueringen av EØS-midlene 2004–2009 har partnerskap ikke vært prioritert eller ønsket i enkelte av mottakerlandene.³¹ I en evaluering av Schengen og justissektoren vises det til at partnerskapet ble verdsatt i Litauen og Latvia, mens partnerskap i Polen ble vurdert som mindre relevant, siden Norge og Polen ble betraktet som ulike geografisk og organisatorisk.³²

Resultatene fra feltundersøkelsene, spørreundersøkelsen og ulike evalueringer viser at innholdet i samarbeidet har variert betydelig. Det er flere grunner til at det ikke var enkelt å etablere nye og reelle partnerskap. Mulighetene for partnerskap ble ikke alltid formidlet godt nok, partnerskap var ikke relevant i alle prosjekter, norske partnere er kostbare, og antallet aktuelle partnere i Norge er begrenset. Det har vist seg å være krevende å etablere varige partnerskap. Det er spesielle utfordringer knyttet til å etablere partnerskap mellom frivillige organisasjoner i Norge og i mottakerlandene.

4.7.1 Gis det tilstrekkelig informasjon om mulighetene for partnerskap?

I en evaluering av kultursektoren pekes det på at det bilaterale initiativet vanligvis var overlatt til aktørene i mottakerlandene som søkte om finansiering gjennom ordningene.³³ I en evaluering om Schengen og justissektoren går det fram at i tillegg til at partnerskapet var blitt fremmet mer vilkårlig, var flere av de prosjektansvarlige ikke klar over mulighetene for bilateralt samarbeid.³⁴

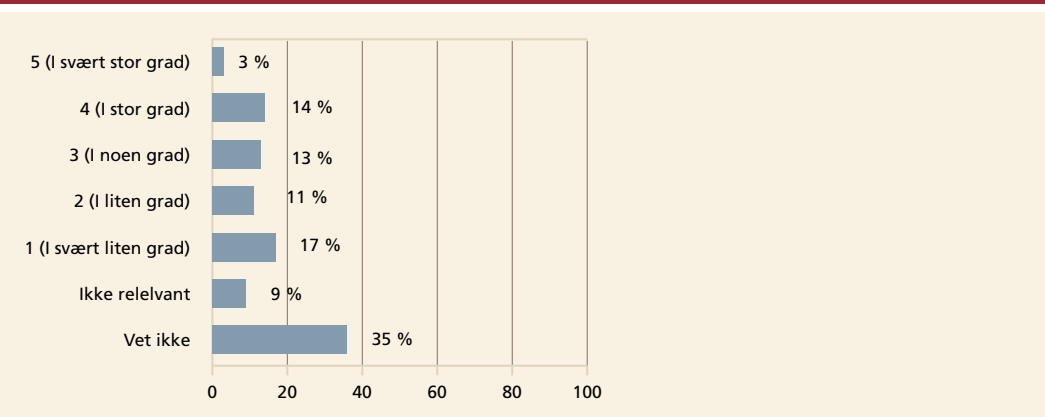
31) Nordic Consulting Group (2012): *End Review – EEA and Norway Grants 2004–2009*. Final Report. January 2012.

32) INTEGRATION (2010): *Evaluation of Norway Grants support to the implementation of the Schengen acquis and to strengthening of the judiciary in new EU and EEA member states*. Final Report. January 2010.

33) PITJA (2012): *Evaluation of the sector cultural heritage under the EEA and Norway Grants 2004–2009*. Final Report. April 2012.

34) INTEGRATION (2010): *Evaluation of Norway Grants support to the implementation of the Schengen acquis and to strengthening of the judiciary in new EU and EEA member states*. Final Report. January 2010.

Figur 11 I hvilken grad ga Financial Mechanism Office tilstrekkelig informasjon om mulighetene for å etablere partnerskap?

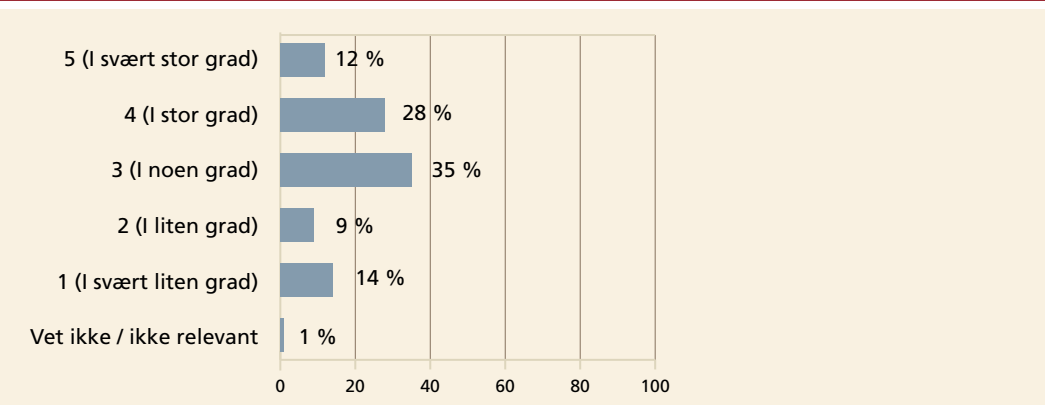


Kilde: Spørreundersøkelse til norske prosjektpartnere 2004–2009 (N = 103)

Det framgår av figur 11 at 17 prosent av de norske partnerne mener at de i *svært stor* eller i *stor grad* har fått tilstrekkelig informasjon om mulighetene for å etablere partnerskap. 28 prosent oppgir at de i *liten* eller i *svært liten grad* har fått tilstrekkelig informasjon, mens 13 prosent svarer i *noen grad*.

4.7.2 Partnerskap – relevant og interessant?

Figur 12 I hvilken grad har partnerskapet gitt et faglig utbytte for norsk partners virksomhet?



Kilde: Spørreundersøkelse til norske prosjektpartnere 2004–2009/2007–2009 (N = 148)

Det framgår av figur 12 at 40 prosent av de norske partnerne vurderer at partnerskapet i *svært stor* eller i *stor grad* har gitt et faglig utbytte. 35 prosent svarer at partnerskapet i *noen grad* har gitt et faglig utbytte. 23 prosent mener at partnerskapet i *svært liten grad* eller i *liten grad* har gitt et faglig utbytte for virksomheten.

Det er ikke alltid relevant å etablere partnerskap, framgår det i en evaluering av Schengen og justissektoren.³⁵ Dette gjelder blant annet prosjekter innen infrastruktur og anskaffelser. Det er heller ikke alltid attraktivt for norske aktører å inngå partnerskap, fordi det ikke nødvendigvis skaper merverdi. I en evaluering av sektoren helse og barn vises det til at rollen til norsk partner i noen tilfeller var å være rådgiver og bidra med kompetanse for å oppnå bedre kvalitet i et prosjekt.³⁶ Å bidra som partner

35) INTEGRATION (2010): *Evaluation of Norway Grants support to the implementation of the Schengen acquis and to strengthening of the judiciary in new EU and EEA member states*. Final Report. January 2010.

36) COWI (2011): *Evaluation of the sector health and childcare under the EEA/Norway Grants*. Final Report. October 2011.

er ofte ressurskrevende rent administrativt. I noen tilfeller oversteg innsatsen av menneskelige og finansielle ressurser det faglige utbyttet, ifølge en evaluering av forskningsinnsatsen under EØS-midlene 2004–2009.³⁷

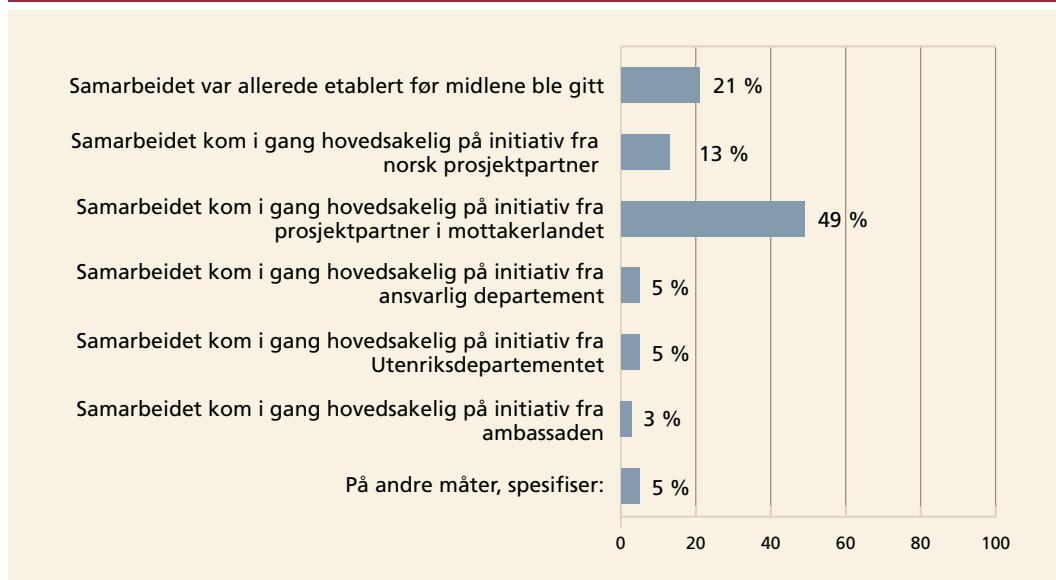
4.7.3 Norsk kostnadsnivå

Et høyere kostnadsnivå i Norge enn i mottakerlandene gjorde at kostnadene forbundet med norsk partner kunne bli en utfordring for partnerskapet. Selv om norske partnere som regel har måttet dekke en del av sine egne kostnader, blir norsk partner ofte ansett som dyr av partneren i mottakerlandet, går det fram i en evaluering av fond for sivilt samfunn.³⁸ En betydelig andel av prosjektmidlene gikk i noen tilfeller til å dekke kostnadene til norsk partner. I ett av prosjektene i feltundersøkelsen opplyses det at et fire dagers besøk av norsk partner ble svært kostbart, ettersom både reise- og lønns-kostnader skulle dekkes av prosjektmidlene. De høye kostnadene forbundet med norsk partners deltakelse førte til at samarbeidet ikke fortsatte.

4.7.4 Tilgjengelige norske partnere?

I evalueringer av EØS-midlene til helse og barn og grensekryssende arbeid pekes det på at mangel på potensielle norske partnere har vært en utfordring.³⁹ Mangelen har ført til at det ikke ble inngått flere partnerskap. Et begrenset antall norske sektor-eksperter har vært en utfordring. Det kan derfor være krevende for søkere i mottakerlandene å finne en norsk partner med interesse og kapasitet.

Figur 13 Hvordan kom partnerskapet i gang mellom norsk prosjektpartner og prosjektpartner i mottakerlandet?



Kilde: Spørreundersøkelse til norske prosjektpartnere 2004–2009/2007–2009 (N = 149)

Figur 13 viser at om lag en femdel av partnerskapene allerede var etablert før EØS-midlene ble gitt, mens 49 prosent av partnerskapene kom i gang hovedsakelig på initiativ fra prosjektpartneren i mottakerlandet. I 13 prosent av tilfellene kom samarbeidet i gang på initiativ fra norsk partner.

37) COWI (2011): *Evaluation of the sector academic research under the EEA/Norway Grants*. Final Report, November 2011.

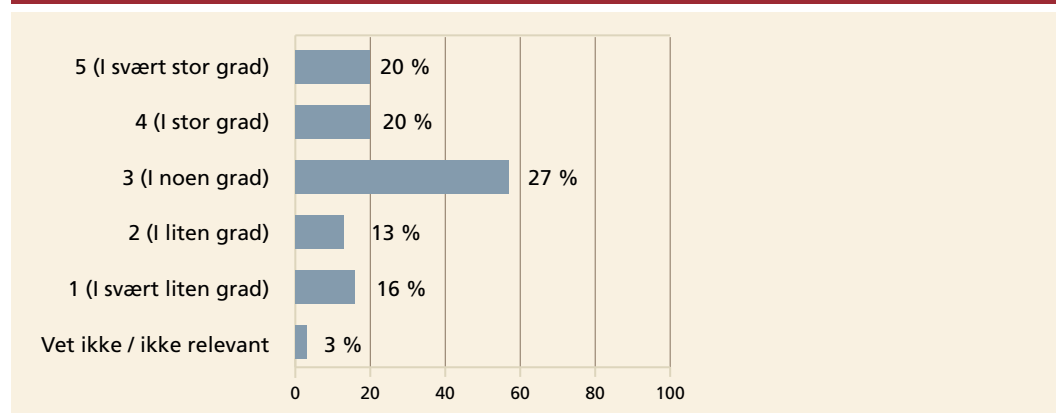
38) PITJA (2010): *Evaluation of EEA and Norway Grants – NGO Funds*. Main report. September 2010.

39) COWI (2011): *Evaluation of the sector health and childcare under the EEA/Norway Grants*. Final Report. October 2011 og INTEGRATION (2011): *Review of EEA and Norway Grants support to Regional Policy and Cross-Border Activities in new EU and EEA member states*, March 2011.

4.7.5 Involveres norsk partner i planfasen av prosjektet?

Ifølge en evaluering av kultursektoren er tilstrekkelig tid til å delta i planfasen en viktig suksessfaktor for å etablere effektive partnerskap.⁴⁰

Figur 14 I hvilken grad bidro norsk partner til å utforme prosjektet i planleggingsfasen?



Kilde: Spørreundersøkelse til norske prosjektpartnere 2004–2009/2007–2009 (N = 148)

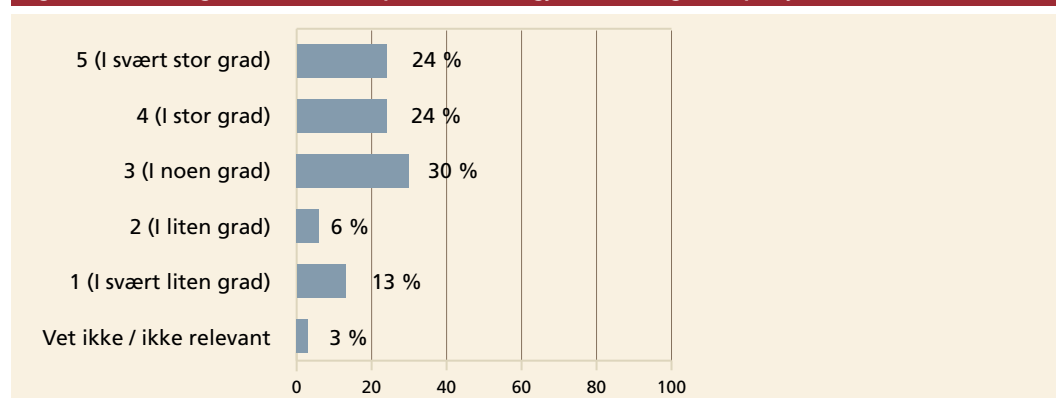
Figur 14 viser at involveringen av norsk partner varierte i denne fasen av prosjektet. 40 prosent oppga at de i *svært stor* eller i *stor grad* bidro til å utforme prosjektet i planleggingsfasen. 27 prosent bidro i *noen grad* til å utforme prosjektet. Figuren viser at 29 prosent av respondentene svarer at de i *liten* eller *svært liten grad* bidro til å utforme prosjektet i planleggingsfasen.

Mange prosjektpromotører begynte ikke å søke etter norsk partner før midlene ble lyst ut. Dette gjorde at norsk partner ikke ble tilstrekkelig involvert i planleggingen av prosjektet, viser evalueringer av EØS-midlene innenfor forskning og kultur.⁴¹

4.7.6 Er partnerskapene reelle?

Det framgår av spørreundersøkelsen, intervjuer og av en evaluering at det varierer i hvilken grad norsk partner deltok i prosjektene.

Figur 15 I hvilken grad deltok norsk partner i selve gjennomføringen av prosjektet?



Kilde: Spørreundersøkelse til norske prosjektpartnere 2004–2009/2007–2009 (N = 148)

Figur 15 viser at 48 prosent av respondentene i *svært stor grad* eller i *stor grad* deltok i selve gjennomføringen av prosjektet, mens 30 prosent opplyser at de i *noen grad*

40) PITJA (2012): *Evaluation of the sector cultural heritage under the EEA and Norway Grants 2004–2009*. Final Report. April 2012.

41) PITJA (2012): *Evaluation of the sector cultural heritage under the EEA and Norway Grants 2004–2009*. Final Report. April 2012 og COWI (2011): *Evaluation of the sector academic research under the EEA/Norway Grants*. Final Report, November 2011.

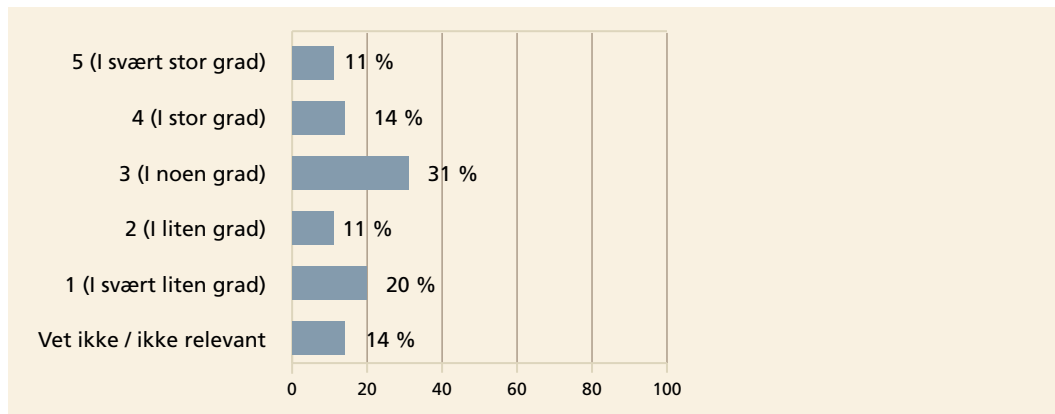
deltok. 19 prosent av de norske partnerne deltok i *liten* eller i *svært liten grad* i selve gjennomføringen av prosjektet.

I en evaluering av fond for sivil samfunn vises det til eksempler på prosjektpartnerskap som ikke var reelle.⁴² Det nasjonale kontaktpunktet i Ungarn bekrefter at de kjenner til slike eksempler. I noen land ble det gitt ekstrapoeng i søknadsfasen hvis søkeren kunne vise til en samarbeidspartner fra giverlandet. Dette kunne føre til at partnerskap ble inngått for å få tilgang til finansiering, selv om det ikke nødvendigvis var interesse eller behov for en norsk partner, ifølge nasjonalt kontaktpunkt. FMO bekrefter at tildeling av ekstrapoeng i forbindelse med valg av prosjekter førte til at enkelte intensjonsavtaler om partnerskap ikke førte til faktisk samarbeid under iverksettingsfasen.

I en evaluering av kultursektoren går det fram at kvaliteten på partnerskapene ikke ble vurdert ved tildelingen av midler.⁴³ Dermed ble ikke partnerskap som var inngått på feil grunnlag, oppdaget da søknadene ble vurdert. Dette bekreftes i spørreundersøkelsen til norske partnere.

4.7.7 Fortsetter partnerskapene?

Figur 16 I hvilken grad fortsetter samarbeidet på andre måter etter at prosjektet er avsluttet?



Kilde: Spørreundersøkelse til norske prosjektpartnere 2004–2009/2007–2009 (N = 148)

Figur 16 viser at 25 prosent sier at samarbeidet i *svært stor* eller i *stor grad* fortsetter på andre måter etter at prosjektet er avsluttet. 31 prosent svarer i *noen grad*. 31 prosent oppgir at samarbeidet i *svært liten grad* eller *liten grad* fortsetter.

I en evaluering av helsesektoren går det fram at i de tilfellene partnerne ikke hadde en eksisterende kontakt, ble samarbeidsrelasjonene avsluttet etter at prosjektet var fullført.⁴⁴ Ifølge evalueringen eksisterte mange av partnerskapene allerede før prosjektet fikk støtte. Det er usikkert hvor mange nye, varige partnerskap EØS-midlene har bidratt til å etablere. Innovasjon Norge mener det er mest krevende å etablere partnerskap mellom nye partnere.

4.7.8 Partnerskap mellom frivillige organisasjoner

Under EØS-finansieringsordningene 2004–2009 ble det opprettet 19 fond for støtte til frivillige organisasjoner i tolv mottakerland. Hovedformålet for fondene var å støtte utviklingen av det sivile samfunn, blant annet med holdningsskapende arbeid, tjenesteyting og kapasitetsbygging av sektoren.

42) PITJA (2010): *Evaluation of EEA and Norway Grants – NGO Funds*. Main report. September 2010.

43) PITJA (2012): *Evaluation of the sector cultural heritage under the EEA and Norway Grants 2004–2009*. Final Report. April 2012.

44) COWI (2011): *Evaluation of the sector health and childcare under the EEA/Norway Grants*, Final Report. October 2011.

I sluttevalueringen av EØS-midlene og en evaluering av fond for sivil samfunn pekes det på at det ble opprettet få partnerskap mellom norske frivillige organisasjoner og organisasjoner i mottakerlandet, finansiert gjennom fond for sivil samfunn.⁴⁵ Av totalt 1919 underprosjekter som ble støttet, hadde 101 av prosjektene bilateralt partnerskap.⁴⁶

I evalueringen av fond for sivil samfunn går det fram at kunnskap om EØS-ordningene hos frivillige organisasjoner i giverlandene var liten. Det var også begrenset informasjon om fondene i giverlandene.

Faktaboks 5 Ingen norske frivillige organisasjoner inngikk partnerskap i Ungarn

Fondsoperatøren for sivil samfunn i Ungarn opplyser at det ikke var bilaterale prosjekter i Ungarn. Ifølge operatøren var ikke oppmerksomheten rettet mot å etablere bilaterale relasjoner. Det ville uansett ha vært krevende å etablere slike relasjoner fordi organisasjonene i Norge og Ungarn har ulike rammebetingelser. Det er også en utfordring at få ungarske organisasjoner behersker engelsk.

Utenriksdepartementet opplyser at EØS-midlene også har blitt brukt som virkemiddel for å utvikle samarbeidet mellom aktører i Norge og i mottakerlandene, utover de konkrete prosjektsamarbeidene. Norske politikere og kongehuset har besøkt prosjekter, og norske fagfolk har deltatt på fagkonferanser. Det har også blitt organisert pressereiser som har gitt presseomtale. Stipendfond har sørget for studentmobilitet, og mange av studentene vil være talspersoner for Norge i de ulike mottakerlandene.

4.8 Saksbehandling – finansieringsordningene 2004–2009

Det framgår av både intervjuer, feltundersøkelsene og en evaluering at dobbeltarbeid i forvaltningen, lang saksbehandlingstid, rigid regelverk og nasjonale forhold fikk konsekvenser for prosjektene under finansieringsordningene 2004–2009.⁴⁷ Prosjektene ble forsinket, planer måtte gjøres om, utbetalingene ble utsatt, og implementeringstiden ble kortere.

4.8.1 Prosjektvurdering og saksbehandlingstid

Undersøkelsen viser at mange aktører opplevde at forvaltningen av finansieringsordningen var detaljstyrt, komplisert og lite fleksibel. Søknadsprosessen i mottakerlandene og på giversiden ble omfattende fordi fagpersoner både hos FMO og hos de nasjonale kontaktpunktene vurderte de enkelte prosjektsøknadene. Det framgår av intervju- og feltundersøkelsene at denne tilnærmingen var ressurskrevende for begge parter.

Gjennom dokumentasjon fra feltundersøkelsene og en evaluering går det fram at det tok lang tid fra søknaden var fremmet, til det ble gitt tilsagn om eventuell støtte og prosjektene kunne starte.⁴⁸ Det tok mellom åtte måneder og to år fra det ble søkt om støtte, til det ble gitt tilsagn om finansiering. I Ungarn var vanlig saksbehandlingstid mellom 12 og 18 måneder. Norges ambassade i Ungarn opplyser at saksbehandlingstiden fordelte seg på omtrent like lang tid på ungarsk side som på giversiden.

45) Nordic Consulting Group (2012): *End Review – EEA and Norway Grants 2004–2009*. Final Report. January 2012 og PITJA (2010): *Evaluation of EEA and Norway Grants – NGO Funds*. Main report. September 2010.

46) PITJA (2010): *Evaluation of EEA and Norway Grants – NGO Funds*. Main report. September 2010.

47) PriceWaterhouseCoopers (2008): *Mid-term Evaluation of the EEA Grants*. Evaluation Report 3/2008.

48) PriceWaterhouseCoopers (2008): *Mid-term Evaluation of the EEA Grants*. Evaluation Report 3/2008.

Innovasjon Norge mener at forvaltningen av ordningene for 2004–2009 var unødig komplisert og tidkrevende. Norske prosjektpartnere kommenterer i spørreundersøkelsen at de opplevde byråkratiet som krevende.

Utenriksdepartementet var involvert i prosjektvurderingene før det ble fattet vedtak om tilsagn. Prosjektsøknadene var i stor grad detaljerte og tekniske. Saksbehandlerne, som ikke er sektorspesialister, hadde som oftest ikke mye å tilføye i vurderingene, opplyser departementet. Det er uklart hvorvidt saksbehandlingen på giversiden har gitt merverdi når det gjelder kontroll og kvalitetssikring, går det fram i midtveisevalueringen av EØS-midlene 2004–2009.⁴⁹

Regelverket stilte krav om at FMO måtte godkjenne selv mindre modifiseringer, endringer og justeringer i prosjektene. Prosjektoperatorer og nasjonale kontaktpunkt opplyser at de opplevde regelverket som rigid og krevende. Ved flere tilfeller førte lang saksbehandlingstid hos FMO til negative konsekvenser for framdriften i prosjektene.

I ett prosjekt ble det pekt på at omstendelige prosedyrer hos FMO var en viktig årsak til forsinkelser i prosjektet. Hver gang prosjektet skulle gjøre små endringer, tok det lang tid å få godkjenning. En annen konsekvens av lang saksbehandlingstid var at byggetillatelser utløp. Dette førte til at noen prosjekter selv måtte dekke de ekstra administrative kostnadene, enten ved å skaffe tilleggsfinansiering eller ved å nedjustere omfanget av prosjektet.

Feltundersøkelsene viser at den lange behandlingsprosessen også førte til problemer for avslutningen av de besøkte prosjektene. De opprinnelige tidsplanene måtte endres flere ganger, og dette førte til usikkerhet blant de prosjektansvarlige. En annen konsekvens var at tiden til implementering ble kortere. En prosjektpromotør peker på at to års implementeringsperiode var for kort, fordi prosjektet var både teknisk og innovativt krevende. Forsinkelsene i utbetalingene har hatt negative konsekvenser for måloppnåelsen til EØS-ordningene, ifølge midtveisevalueringen av EØS-midlene 2004–2009.⁵⁰ Forsinkelsene har også ført til betydelige økonomiske og administrative kostnader for prosjektene.

Utenriksdepartementet peker på at giversiden bygget opp kontrollsystemer for å understøtte forsvarlig bruk av midlene. Departementet viser til at fordi mottakerlandene nettopp hadde blitt EU-medlemmer og nasjonale strukturer var under oppbygging, var det hensiktsmessig at giver- og mottakersiden samarbeidet for å få systemet til å fungere, selv om dette innebar noe dobbeltarbeid.

Det går fram av Meld. St. 20 (2011–2012) at det i finansieringsperioden 2004–2009 ble avdekket få alvorlige brudd på reglene for bruk av EØS-midlene. De regelbruddene som er funnet, gjelder i hovedsak avvik fra prosedyrer for offentlige innkjøp, manglende byggetillatelser, manglende egenfinansiering i privat sektor og dekning av kostnader som ikke kan kreves refundert. I slike tilfeller har utbetalingene til prosjektet blitt redusert med et beløp tilsvarende avviket, eller midler har blitt krevd tilbake.

4.8.2 Nasjonale forhold

Feltbesøkene dokumenterte at en rekke forhold i mottakerlandene fikk konsekvenser for implementeringen av prosjektene. Forutsetningene i prosjektene ble endret underveis, blant annet økte prisene. Dette var for eksempel tilfellet for finansieringen av byggeprosjekter i privat sektor i Ungarn. Verdien på euroen sank i forhold til enkelte

49) PriceWaterhouseCoopers (2008): *Mid-term Evaluation of the EEA Grants*. Evaluation Report 3/2008.

50) PriceWaterhouseCoopers (2008): *Mid-term Evaluation of the EEA Grants*. Evaluation Report 3/2008.

lokale valutaer i perioden. Privat sektor hadde i mange tilfeller ikke andre finansieringskilder enn EØS-midlene. Kommuner og stat var noe mindre utsatt for prisendringer – de kunne i større grad hente midler fra andre budsjetter. Ifølge midtveisevalueringen av EØS-midlene er det eksempler på at samfinansieringen fra offentlige budsjetter forsvant eller måtte budsjetteres på nytt på slutten av året. I kulturevalueringen, som omfatter 26 prosjekter i Bulgaria, Ungarn, Litauen, Polen, Romania, Slovakia og Slovenia, går det fram at noen få prosjekter lyktes i å bruke mindre penger enn budsjettert.⁵¹ Uventede kostnader knyttet til endrede valutakurser mellom tidspunktet for søknad og gjennomføring var også et stort problem, ifølge midtveisevalueringen og kulturevalueringen. Midlenes kjøpekraft ble redusert.

Det framgår av feltundersøkelsene at hyppige endringer i nasjonalt regelverk, særlig knyttet til offentlige anskaffelser, var en utfordring for prosjektpromotørene. Stadige endringer var tidkrevende, skapte uforutsigbarhet og førte til ekstra kostnader fordi prosjektene måtte leie inn juridisk ekspertise.

Utenriksdepartementet opplyser at offentlig forvaltning i en rekke av mottakerlandene har gjennomført eller er inne i store endringsprosesser. I enkelte land er det vanskelig å sette igang nødvendige reformer for å styrke både planleggings- og gjennomførings- evnen i forvaltningen. Departementet peker videre på at prosjektutvikling i seg selv er en oppgave som mange av aktørene har hatt liten erfaring med, og dette har blant annet gitt seg utslag i ufullstendige søknader. Dette var en av flere faktorer som bidro til forsinket saksbehandlingstid.



Nyreist barnehjem, Moletai, Litauen.

Kilde: FMO

51) PITJA (2012): *Evaluation of the sector cultural heritage under the EEA and Norway Grants 2004–2009*. Final report. April 2012.

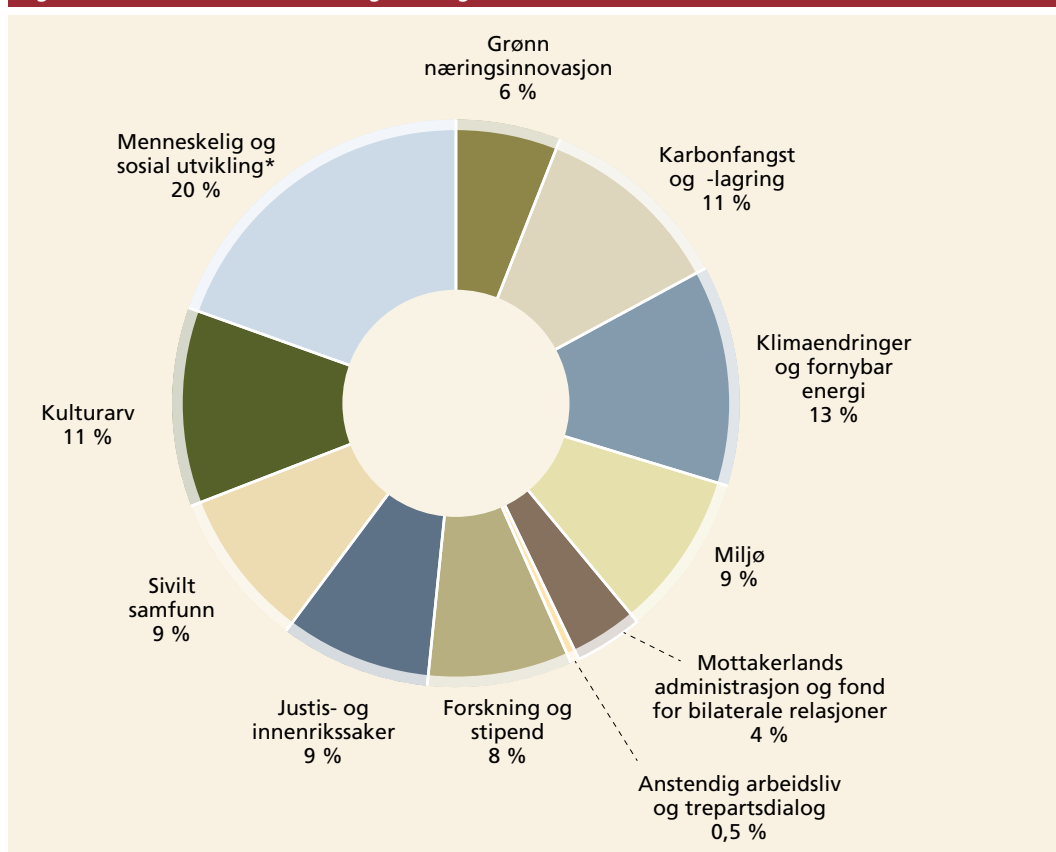
5 EØS-finansieringsordningene 2009–2014

5.1 EØS-midlene fordeles på programmer

Erfaringene fra perioden 2004–2009 har lagt grunnlaget for viktige endringer i perioden 2009–2014. Det går fram av Prop. 1 S (2012–2013) for *Utenriksdepartementet* at finansieringsordningene for 2009–2014 vil være mer effektive enn ordningene i perioden 2004–2009, og at omleggingen til programmer vil gi bedre målstyring.

I finansieringsperioden 2009–2014 er det etablert en programbasert forvaltningsmodell. Programoperatører i mottakerlandene har det faglige ansvaret for programmet og skal velge ut prosjekter innenfor sitt område. Fra norsk side er det utpekt program-partnere som skal samarbeide strategisk og faglig med programoperatørene.

Figur 17 Sektorer under finansieringsordningene 2009–2014



Kilde: FMO

* Sektoren menneskelig og sosial utvikling omfatter risikoutsatte barn og unge, lokal- og regionalutvikling, offentlig helsestell, likestilling, asyl og migrasjonstiltak og grensekryssende samarbeid. Mottakerlandenes administrasjon inkluderer midler som er satt av til slutføring av utvalgte prosjekter fra perioden 2004–2009.

EØS-midlene for finansieringsperioden 2009–2014 utgjør 1,788,5 mrd. euro. Figur 17 viser at sektoren menneskelig og sosial utvikling mottar 20 prosent av EØS-midlene. De miljørelaterte innsatsområdene mottar den største andelen av midlene; klimaendringer og fornybar energi, miljø og karbonfangst og -lagring utgjør 33 prosent av den samlede støttet. I tillegg støttes grønn næringsutvikling, fremme av anstendig arbeidsliv og trepartssamarbeid, forskning og stipend, justis- og innenrikssaker, sivil samfunn og kulturarv.

Sektorene og programområdene er presentert i "blåboka" – *Programme areas* 2009–2014. Støtten kanaliseres gjennom ti sektorer, som er brutt ned på 32 programområder. Hvert programområde har et langsiktig mål, noen få kortsiktige mål og definerte varer og tjenester som skal leveres. Målene skal oppnås ved at det arbeides mot planlagte, forventede resultater. For å kunne nå resultatene, må det gjennomføres konkrete aktiviteter. Slike mål, produkter og aktiviteter foreslås i blåboka.

Miljø og kulturarv er eksempler på sektorer som også ble støttet under finansieringsordningene 2004–2009. Disse sektorene har i ordningene 2009–2014 blitt delt inn i flere programområder. Støtte til bevaring av kulturarven blir videreført med to programmer – ett for bevaring og fornyelse og ett for å fremme mangfoldet innen kultur og kunst. Miljø og bærekraftig utvikling er delt opp i flere programområder, blant annet biomangfold og økosystemer, miljøovervåking og integrert planlegging og kontroll, og energieffektivisering og fornybar energi. Departementet opplyser at de prioriterte områdene på miljøområdet i forrige ordning var langt bredere enn programområdene i 2009–2014 ordningen. Komponentene i denne kategorien er i innværende ordning delt opp i et titalls programområder.

Utenriksdepartementet, Norges ambassade i Polen og en programoperatør mener at programområdene i finansieringsordningene 2009–2014 har en mer faglig tilnærming. Ifølge Utenriksdepartementet er målene som er satt for hvert programområde, en faglig konsentrasjon av innsatsen sammenlignet med forrige periode.

De enkelte programområdene er noe mer konsentrerte enn de prioriterte områdene under perioden 2004–2009, mener Norges ambassade i Polen. For eksempel satses det mer på klima, miljø og energirelaterte temaer. Ambassaden opplyser at det er den samme programoperatøren som har ansvaret for disse fagområdene og sektorene i Polen. Dette anses derfor for å være en del av ett faglig satsingsområde. Ifølge en programoperatør i mottakerlandet vil det være en faglig konsentrasjon innen hvert programområde, selv om områdene fortsatt dekker et bredt fagfelt.

I spørreundersøkelsen til programpartnerne sier fem av ti partnere seg *helt enig* i at programmodellen vil føre til at innsatsområdene i EØS-finansieringsordningene 2009–2014 blir mer faglig spisset enn i ordningene 2004–2009. Fem av ti partnere opplyser at de er *delvis enig* i denne påstanden. Ifølge en norsk programpartner gir programmene en definert retning. Uten programmodellen ville prosjektene innen de prioriterte sektorene ha blitt mer vidtfavnende.

5.2 Fordelingen av EØS-midlene 2004–2009 versus 2009–2014

I 2011 ble det forhandlet med mottakerlandene om hvordan midlene skulle fordeles på ulike sektorer. Det er avtalt at støtten skulle fordeles på 147 programmer. Forhandlingene tok utgangspunkt i giverlandenes vurderinger av potensialet for samarbeid og mottakerlandenes prioriteringer. Samtidig ønsket norsk side å prioritere de sektorene der det var størst potensial for bilateralt samarbeid, jf. Meld. St. 20 (2011–2012).

Det går fram av Meld. St. 20 (2011–2012) at giversiden under forhandlingene erkjente at finanskrisen hadde forsterket finansieringsbehovene på mange samfunnsområder. En del av landene ønsket derfor å tilgodese mange sektorer. Utenriksdepartementet opplyser at mange ulike hensyn skulle ivaretas. For å imøtegå mottakerlandenes politiske prioriteringer og sterke sektorinteresser er det endelige resultatet et uttrykk for kompromisser. Det framgår av meldingen at innsatsen i enkelte land har blitt

mindre konsentrert enn det som var ønskelig fra norsk side. Utenriksdepartementet opplyser at de samlet sett er fornøyd med utfallet av forhandlingene.

Tabell 2 Oversikt over prioriterte områder og programområder i periodene 2004–2009 og 2009–2014

	Prioriterte områder 2004–2009*	Programområder 2009–2014**
Estland	7	11
Latvia	11	9
Litauen	9	14
Polen	10	17
Slovakia	***	9
Tsjekkia	8	19
Ungarn	9	12

* Rammeavtaler med mottakerlandene (2004–2009)

** Rammeavtaler med mottakerlandene (2009–2014)

*** Rammeavtale for Slovakia for perioden 2004–2009 er ikke tilgjengelig på www.eeagrants.org, der de andre rammeavtalene er hentet fra.

Programområdene er i flere tilfeller mer tematisk fokuserte enn de prioriterte områdene i perioden 2004–2009 (se 5.1). Det framgår av tabell 2 at i fem av de syv mottakerlandene som omfattes av undersøkelsen, er det flere programområder i nåværende periode sammenlignet med antall prioriterte områder i forrige periode.

Litauen

I Litauen ble ni prioriterte områder støttet i perioden 2004–2009. I perioden 2009–2014 er EØS-midlene fordelt på 14 ulike programområder. Norges ambassade i Litauen viser til at det under finansieringsperioden 2004–2009 hovedsakelig ble gitt støtte til helse, barn og kulturarv, i tillegg til seks andre prioriterte områder. Hensikten med programmodellen er å konsentrere innsatsen på færre innsatsområder for å sikre bedre måloppnåelse på nasjonalt nivå. Ifølge ambassaden er imidlertid innsatsen spredt på flere områder i nåværende ordning enn i forrige ordning. Nasjonalt kontaktpunkt i Litauen mener at færre programmer med flere fond kunne ha blitt administrert mer effektivt og ført til tydeligere effekter og virkninger.

Polen

I perioden 2004–2009 ble 10 prioriterte områder støttet i Polen. 17 ulike programområder støttes i den nåværende ordningen. Nasjonalt kontaktpunkt i Polen hadde ønsket å konsentrere innsatsen på fire–fem ulike programmer i nåværende ordning, og mener at 17 ulike programmer er for mange. Det framheves videre at en mer konsentrert innsats ville gitt bedre måloppnåelse og mer synlige resultater.

Spredningen på et stort antall programområder har ført til at enkelte programmer er små. For eksempel er støtten til programmet for å bekjempe kjønnsbasert vold på 3 mill. euro. Ifølge nasjonalt kontaktpunkt i Polen er dette beløpet for lite til å gi noen effekter eller virkninger.

Ungarn

Antall prioriterte områder i Ungarn var 9 i finansieringsperioden 2004–2009. I perioden 2009–2014 støttes tolv ulike programområder. Nasjonalt kontaktpunkt i Ungarn mener at innsatsen i 2004–2009-ordningen var fragmentert med mange områder. Fragmenteringen gjorde det vanskelig å oppnå resultater og måle samlede effekter.

Under forhandlingene om finansieringsordningene 2009–2014 mellom mottakerlandene og giverlandene meldte flere sterke fagdepartementer i Ungarn sin interesse for å få støtte til sine sektorer. Nasjonalt kontaktpunkt i Ungarn mener at programmodellen er fragmentert. Konsekvensen av fragmenteringen er at det blir krevende å administrere ordningene, de er mer komplekse, og det blir vanskelig å måle resultater. Færre programområder hadde sikret bedre mål- og resultatstyring, og det ville ha blitt enklere å koble sammen resultatene fra prosjektnivå til programnivå og til nasjonalt nivå. Ideelt sett hadde nasjonalt kontaktpunkt sett at EØS-midlene ble konsentrert på to eller tre større programmer. Det hadde gjort det lettere å organisere og konsentrere programarbeidet i den nåværende finansieringsperioden.

Utenriksdepartementet mener at de prioriterte områdene under finansieringsordningene 2004–2009 ordningen vanskelig lar seg sammenligne med programområdene under ordningene 2009–2014, fordi programområdene er vesentlig smalere definert enn de prioriterte områdene.

Når det gjelder læringspunkter fra finansieringsperioden 2009–2014, opplyser Utenriksdepartementet at det kan være et mål å konsentrere midlene i større grad, og ikke spre disse på for mange sektorer i en eventuell ny finansieringsordning. Dette vil sikre en bedre kobling til det overordnende målet for finansieringsordningene og effektivisere forvaltningen for både mottaker- og giverland. Departementet erkjenner at den store ulikheten i mottakerlandenes administrative kapasitet er en utfordring. Gode prosjektoperatører og erfarne norske programpartnere fra finansieringsperioden 2009–2014 vil kunne bidra positivt til det bilaterale samarbeidet. En sterkere konsentrasjon av innsatsen vil gjøre det mulig å gå mer i dybden både faglig og bilateralt.

5.3 Ny programmodell

Programoperatørene i mottakerlandene er ansvarlig for programmene. Med innføringen av programmodellen er både forvaltningen og beslutningsnivået delegert til mottakerlandene. En av oppgavene til programoperatørene er å fatte beslutninger om hvilke prosjekter som skal støttes i det enkelte program.

Både nasjonalt kontaktpunkt i Polen og en programoperatør mener det er en forbedring ved finansieringsordningene 2009–2014 at myndighet er delegert til programnivået. De viser til at det vil bli mindre overlappende arbeid på giver- og mottakersiden, siden prosjektene ikke skal sendes til FMO og nasjonalt kontaktpunkt for behandling og godkjenning. Nasjonalt kontaktpunkt i Polen og Ungarn regner med at selve prosjektgjennomføringen vil bli enklere i ordningene 2009–2014.

Utenriksdepartementet viser i Meld. St. 20 (2011–2012) til at programmodellen skal gi bedre målstyring og effektivitet. Samtidig framgår det at programmodellen innebærer en mer kompleks planlegging og forvaltning i mottakerlandene. Dette øker faren for forsinkelser og misligheter, går det fram av meldingen.

Flere nasjonale kontaktpunkt, ambassader og programoperatører mener også at programmodellen er mer kompleks enn den prosjektbaserte modellen under perioden 2004–2009. Programoperatører og programpartnere utgjør et ekstra forvaltningsledd i mottakerlandene. Sammenlignet med den forrige ordningen er flere aktører involvert, både på giver- og på mottakersiden.

Giverne stilte krav om at alle programmene skal ha en ansvarlig programoperatør. Nasjonalt kontaktpunkt i Polen og Ungarn viser til at det er kapasitetsmessig krevende

å etablere et nytt forvaltningsoppsett for EØS-midlene. For de nasjonale kontaktpunktene var det krevende å peke ut de rette aktørene som kunne ivareta denne rollen. Det høye antallet programområder gjorde dette arbeidet spesielt krevende. Nasjonalt kontaktpunkt i Ungarn understreker at forvaltningen i mange mottakerland er annerledes organisert enn i giverlandene. Ungarn har for eksempel ikke, som i Norge, sterke fagdirektorater, som lettere er i stand til å ta programansvar.

De nasjonale kontaktpunktene i Polen og Ungarn, Innovasjon Norge og en norsk programpartner viser til at enkelte programoperatører ikke har tilstrekkelig kunnskap eller kompetanse til å forvalte programmet, og at dette utgjør en risiko. I mange tilfeller er fagdepartementene ansvarlig for de ulike programmene. Departementer som ikke har operativ kunnskap i å forvalte programmer og prosjekter, kan være en svakhet, ifølge Innovasjon Norge. I noen land er nasjonalt kontaktpunkt også programoperatør. I slike tilfeller er avdelinger i samme institusjon både nasjonalt kontaktpunkt og programoperatør. For eksempel er finansdepartementet i Tsjekkia programoperatør for noen programmer, i tillegg til å ha rollen som nasjonalt kontaktpunkt, opplyser Utenriksdepartementet.

Utenriksdepartementet viser til at det er satt av midler til mottakerlandets forvaltning av EØS-midlene for å redusere risikoen som er knyttet til manglende kapasitet og kompetanse. Dessuten er det etablert kontrollrutiner. For å sikre at ansvarlig fagetat for programmet har nødvendig kompetanse, vurderer nasjonalt kontaktpunkt ansvarlige myndigheter for programmet. FMO går deretter gjennom vurderingen. Revisjonsmyndigheten i mottakerlandene vurderer også programoperatørene om lag seks måneder etter første rapportering fra programmet.

Nasjonalt kontaktpunkt i Ungarn og Polen viser til at enkelte programoperatører vil trenge opplæring og støtte. Dette gjelder særlig programoperatører som ikke har erfaring i å forvalte programmer. Norges ambassade i Ungarn opplyser at selv om programoperatørene i hovedsak er nye når det gjelder EØS-midlene, har de erfaring i å forvalte blant annet EU-fond. Programoperatørene henter faglig kompetanse fra eksterne eksperter og fagdepartementer. I Litauen og Ungarn bistår egne offentlige organ programoperatørene med støtte innen forvaltning og økonomistyring.

Kapasiteten til programoperatørene vil imidlertid være en utfordring, selv om de mottar midler til forvaltning av EØS-midlene, mener Norges ambassade i Litauen. Kapasiteten til operatørene kan variere mellom programmene og over tid. Relativt få personer er involvert i EØS-relatert arbeid i Litauen.

Utenriksdepartementet opplyser at det på grunn av omleggingen av finansieringsordningen er rettet større oppmerksomhet mot risikostyring og kontroll enn tidligere. Risikostyring er nært knyttet til arbeidet med resultatstyring (se 5.4). Det er utviklet en egen risikostyringsstrategi for EØS-midlene, som ble presentert for alle mottakerlandene høsten 2012.⁵² Det blir i tillegg gjort en egen risikovurdering av hvert enkelt program.

Departementet samarbeider også tett med Transparency International, som har utviklet et eget verktøy for å vurdere korrupsjonsrisikoen innen programmer og prosjekter. På oppdrag fra giverne vil Transparency International bruke dette verktøyet og følge med på hvordan programmer med særlig høy risiko blir gjennomført.

52) En oppdatert versjon av risikostyringsstrategien ble godkjent av FMC 27. februar 2013.

5.3.1 Kommunikasjon og informasjonsdeling

Rollene og oppgavene til aktørene som er involvert i forvaltningen av EØS-midlene, er nedfelt i *Regulations on the implementation of the Norwegian Financial Mechanism 2009–2014* for den norske finansieringsordningen og *Regulation on the implementation of the European Economic Area Financial Mechanism 2009–2014* for EØS-finansieringsordningen. Regelverket sier blant annet noe om hvilke forpliktelser de nasjonale kontaktpunktene har når det gjelder den årlige rapporteringen til givene og årlige møter med Utenriksdepartementet eller FMC. Både programoperatører og ambassaden skal inviteres til de årlige møtene. På programnivå er samarbeidskomiteen det viktigste forumet for møter mellom programoperatører og program partnere.

God kommunikasjon mellom aktørene er avgjørende både for å sikre en hensiktsmessig forvaltning av EØS-midlene og for at prosjektene blir implementert på en god måte. To nasjonale kontaktpunkt og Norges ambassade i Litauen mener at kommunikasjonen har blitt mer utfordrende under perioden 2009–2014 enn i forrige periode. De viser i denne sammenhengen til at forvaltningsoppsettet involverer nye aktører, flere nivåer og endrede roller. En programoperatør i Ungarn viser til at det høye antallet aktører som må informeres, gjør prosessen tidkrevende og kan gjøre forvaltningen av programmet mindre effektiv.

Innovasjon Norge mener at det ikke er utarbeidet tydelige kommando-, rapporterings- og dialoglinjer der det framgår hvem som skal kommunisere med hvem. Det er også uklart hvilken rolle de involverte aktørene skal ha. Dette gjelder særlig hva slags rolle ambassadene skal ha i forhold til programoperatørene, programpartnerne, nasjonalt kontaktpunkt og FMO. Ambassaden i Litauen viser også til at det ville vært nyttig å inkludere ambassaden mer formelt i informasjonsdelingen.

Innovasjon Norge og Norges ambassade i Litauen peker på at ved å formalisere informasjons- og beslutningsprosessen ville forvaltningen av EØS-midlene blitt mer effektiv og transparent. Fraværet av slike linjer gjør kommunikasjonen vanskeligere, og det er fare for at det går ulike beskjeder ut til aktørene. Dette øker risikoen for at roller og ansvar blir duplisert.

Utenriksdepartementet er enig i at det er et stort aktørbilde, og at finansieringsordningen 2009–2014 framstår som kompleks. Departementet mener at kommunikasjons- og rapporteringslinjene i EØS-finansieringsordningene er klare og at beslutningsprosessene er tydelig nedfelt i avtaleverket. Alle relasjoner er basert på avtaler mellom aktørene.

Kommunikasjon er en krevende oppgave i den omfattende programmodellen, men dette er ikke nødvendigvis mer utfordrende enn i den forrige ordningen. Funksjonen programoperatørene har som informasjonsformidler kan være mer effektiv overfor prosjektpromotørene enn tidligere, da de nasjonale kontaktpunktene kommuniserte direkte med prosjektpromotørene.

5.3.2 Planlegging og implementering av finansieringsordningen 2009–2014

Avtalen mellom Norge og EU om EØS-midlene ble ferdigforhandlet sommeren 2010. Etter dette startet de landvise forhandlingene. Forhandlingene med de 15 mottakerlandene pågikk høsten 2010 og 2011. Deretter har programoperatørene hatt åtte måneder til å utvikle programforslagene. FMO har hatt fire måneder på å vurdere programmene og lage en innstilling til givene, som fatter vedtak om det enkelte program. FMOs frist gjelder fra de mottar en komplett programsøknad.

Ved programgodkjenningen lager FMO en innstilling sammen med utkast til programavtale. Denne sender de til nasjonalt kontaktpunkt for konsultasjoner. Nasjonalt kontaktpunkt bruker som regel én–to uker på dette arbeidet. Deretter har giverne to uker på å godkjenne programmet. Det kan også ta noe tid før programavtalen med nasjonalt kontaktpunkt og implementeringsavtalen med programoperatøren blir underskrevet, opplyser Utenriksdepartementet.

Risiko knyttet til gjennomføringstiden

Flere aktører, blant annet to nasjonale kontaktpunkt, en ambassade, Innovasjon Norge og en programoperatør mener at det er høy risiko knyttet til gjennomføringstiden i finansieringsordningene 2009–2014. Blant annet er det risiko for at programmidler ikke blir utlyst før sent i 2013 eller i 2014. Tidsperspektivet er dermed en bekymring, og sluttdatoen for gjennomføringen av ordningene i april 2016 er truet, ifølge Innovasjon Norge.

Flere programoperatører viser til at de har fått muntlig beskjed fra FMO om at programmet deres er godkjent, men at de høsten 2012 fortsatt venter på endelig godkjenning fra giverne. En slik godkjenning er nødvendig for å implementere programmene.

Godkjenningen av programforslagene er forsinket blant annet på grunn av kapasitetsutfordringer hos FMO, uttaler flere aktører. Utenriksdepartementet bekrefter at begrensninger i kapasiteten hos FMO også har bidratt til at godkjenningstiden har tatt lengre tid enn planlagt. Alle avtaler skal kvalitetssikres av juridisk enhet i FMO. Den juridiske enheten i FMO har tidvis hatt kapasitetsproblemer, ifølge Utenriksdepartementet.

FMO viser til at dersom programmene ikke er i samsvar med forutsetningene i rammeavtalen mellom Norge og mottakerlandet, og den generelle programbeskrivelsen ikke er i henhold til "blåboka", returnerer FMO programforslagene til programoperatøren for revisjon. Hele godkjenningsprosessen tar tid, særlig hvis programforslaget er svakt og det er behov for flere runder før FMO skriver innstilling. Det har ofte vært treg respons fra mottakeren når FMO har bedt om klargjøringer og endringer av deler av programforslagene, opplyser Utenriksdepartementet.

Det har i enkelte tilfeller tatt opp mot ett år å behandle programsøknadene. Dette skyldes i hovedsak at forslagene har vært av for dårlig kvalitet, sier Utenriksdepartementet. Det opplyses at det bare unntaksvis har vært forsinkelser etter at FMO har sendt giverne sin anbefaling om beslutning. I flere tilfeller har det vært forsinkelser etter at programforslagene har vært ferdigstilt, fordi nasjonale riksrevisjoner har brukt tid på å godkjenne de obligatoriske kontrollsystemene.

Departementet opplyser imidlertid at det i ettertid ser at informasjonsbehovet til mottakerlandene knyttet til søknadsprosessen, forståelse av målhierarki og metode for utvikling av resultatindikatorer kan ha blitt undervurdert.

Konsekvenser

Fire programoperatører i Ungarn og Polen og en norsk programpartner mener at forsinket implementering av programmene kan føre til lavere kvalitet, og at resultatene i programmet blir dårligere på grunn av kortere tidsfrister. Programoperatørene peker på at forsinkelsene påvirker framdriften i programmene, og at mange aktiviteter må utsettes på grunn av manglende godkjenning. Dette gjelder blant annet tidspunktet for de åpne utlysningene. Promoteringen av programmet, blant annet konferanser, må utsettes, og planer, blant annet budsjettene, må endres. Dette innebærer ekstraarbeid

og er tidkrevende for programoperatørene. Prosjektimplementeringen vil komme sent i gang, og tiden til å implementere prosjektene kortes ned.

Utløsning av EØS-midlene for perioden 2009–2014 avhenger av når rammeavtalene med de enkelte landene ble undertegnet. Deretter skal det utarbeides programforslag. Norges ambassade i Ungarn viser til at tidsplanen for implementeringen er overholdt så langt, men at noen programoperatører har fått forlenget frist. Målet er at midlene skal utlyses tidlig i 2013, og at midlene skal være fordelt innen april 2014.

Nok tid til planlegging og implementering er viktig for å sikre kvalitativt gode prosjekter. Nasjonalt kontaktpunkt i Polen viser til at en toårsperiode er nødvendig for å implementere prosjektene. Andre aktører understreker at det er ønskelig med en implementeringsperiode på tre år for å sikre et godt resultat. En programoperatør opplyser at det i et av deres forhåndsdefinerte prosjekter skal bygges et fengsel, og at det skal gjennomføres anbudskonkurranser i tilknytning til dette. Prosjektet vil derfor ikke være ferdig før etter fire år.

Arbeidet med å utvikle programmer og å lyse ut prosjekter er faglig krevende, mener nasjonalt kontaktpunkt i Ungarn. Det vil bli nødvendig å forlenge finansieringsperioden 2009–2014. Som en konsekvens av forsinkelsene har en programoperatør i Latvia informert sin norske programpartner om at de vil søke om å få programmet forlenget til 2017.

Utenriksdepartementet opplyser at grunnen til at planfasen i finansieringsordningen 2009–2014 er forholdsvis lang, blant annet skyldes tidkrevende forhandlinger med EU og deretter forhandlinger med de enkelte mottakerlandene. Forsinkelser kan også knyttes til selve utviklingen av programmene hos mottakeren og givernes godkjenningsprosess.

Det går fram av Meld. St. 20 (2011–2012) at finanskrisen og regjeringsskifter har bidratt til forsinkelser i enkelte land. Mottakerlandet må få revisorgodkjenning på sitt kontrollsystem. Forvaltningsoppsettet må også være på plass før givernes programforslagene.

Utenriksdepartementet opplyser at de likevel ikke er bekymret for forsinkelsene. I 2009–2014-ordningen legges det til grunn at prosjektene skal gjennomføres i løpet av to år, med mulighet for ett års ytterligere forlengelse. Dette betyr at prosjektene skal ferdigstilles innen april 2016, med mulighet for ytterligere ett års forlengelse til 2017 i spesielle tilfeller. Per januar 2013 er 61 av 147 programmer godkjent.

5.4 Måling av resultater og virkninger

I forbindelse med programmodellen er det innført et nytt rammeverk for å dokumentere, rapportere og informere om innsatsen i mottakerlandene. Mål- og resultatstyring skal bidra til at mottakerlandene og givernes skal kunne måle effekter av programmene for brukere og samfunnet.

Faktaboks 6 Resultatbasert styring

Hvert program har et formål (objective). Programmet skal bidra til å nå formålet gjennom å arbeide mot planlagte resultater, produkter og effekter. For å kunne nå resultatene må innsatsfaktorer og varer og tjenester være levert.

For å kunne måle resultatoppnåelse på de ulike nivåene tas det i bruk målbare indikatorer. Tilstanden før prosjektet og programmet starter, må være kjent for å kunne måle utviklingen. Risikostyring er en viktig del av resultatbasert forvaltning. Det må vurderes hvordan risikomomenter som kan påvirke måloppnåelsen, skal håndteres.

Kilde: FMO

Hver programoperatør er ansvarlig for å rapportere årlig på indikatorer på programnivå. Programoperatørene er ansvarlige for å koble sammen resultatene fra hvert prosjekt til programnivå. Disse vil gi informasjon om måloppnåelse på programnivå én gang i året. Nasjonalt kontaktpunkt skal koble sammen de programvise rapportene i en rapport. Denne skal gi informasjon om i hvilken grad programmene samlet bidrar til sosial og økonomisk utvikling i landet.

FMO anbefaler programoperatørene å velge få, men robuste indikatorer for planlagte produkter og effekter. Så langt det er mulig anbefales det at programoperatørene velger blant standardindikatorer slik at man kan sammenligne resultater på tvers av land og programmer.

Utenriksdepartementet og FMO opplyser at de nasjonale kontaktpunktene og programoperatørene tilbys rådgivning og opplæring i resultatmåling, risikostyring og rapporteringssystemet. Det arrangeres blant annet regionale, faglige samlinger. Det blir lagt vekt på sammenhengen mellom mål og indikatorer. I tillegg er det viktig å forankre prosjektenes innsats til programmene.

FMO peker på at det er en rekke utfordringer knyttet til å dokumentere resultater. Det er for eksempel utfordrende å koble sammen resultater og å sikre kvaliteten på rapporteringen i de enkelte prosjektene. For eksempel kan datakvalitet, kompetanse og kapasitet variere på program- og prosjektnivå. Det vil påvirke hvordan resultater blir dokumentert. Videre vil det være utfordringer knyttet til hvordan aktørene rapporterer effekter, langsiktige virkninger og bærekraft.

5.4.1 Risiko knyttet til indikatorer

Manualen for programoperatørenes arbeid, som er utviklet av FMO, inneholder en liste over foreslåtte standardindikatorer. De fleste av indikatorerene er kvantitative, men ifølge FMO kan det være nødvendig å benytte kvalitative indikatorer for å gi et fullstendig bilde av måloppnåelsen. Dessuten kan aktørene utvikle egne indikatorer.

To norske programpartnere er kritiske til at standardindikatorer som FMO har foreslått for de ulike sektorområdene, ikke er tilstrekkelig faglig forankret. En norsk programpartner har erfart at de fleste programoperatørene bare har ønsket å benytte standardindikatorer. Det betyr for eksempel at indikatorer som "antall bygde fengsler med støtte fra norske midler" er hyppig brukt, framfor å utvikle egne indikatorer som er tilpasset et spesielt prosjekt. I tillegg er for eksempel "antall igangsatte programmer" en ofte brukt indikator, som ikke nødvendigvis vil gi et dekkende bilde av hvorvidt kompetansen er forbedret hos de ansatte og innsatte. Konsekvensen er ifølge en norsk programpartner at målingen av prosjektenes resultater blir mindre effektiv.

En programoperatør peker på at standardindikatorene ble utformet sent i forhold til arbeidet med programforslaget. Selv om det har vært mulig å velge andre indikatorer utover standardindikatorene, har dette ikke blitt formidlet tydelig nok, ifølge en norsk programpartner. Det er derfor sannsynlig at kvantitative indikatorer velges, men disse kan føre til utilstrekkelig informasjon om måloppnåelse.

Sentrale aktører i mottakerlandene peker på problemer med å benytte indikatorer for å sammenligne land. For eksempel vil standardindikatoren for juridisk bistand oppfattes ulikt fra land til land. I noen land vil juridisk bistand bety gratis bistand, i andre land vil innholdet være noe annet.

Utenriksdepartementet viser til at selv om det er mulig å benytte seg av valgfrie indikatorer, er indikatorsystemet så robust at det vil være mulig å sammenligne på tvers av land og sektorer.

Programoperatører og en norsk programpartner viser til at de valgte indikatorene i programmene i stor grad er kvantitative, og at de er på aktivitetsnivå. En norsk programpartner peker på at de valgte indikatorene i programmet gir informasjon om omfanget av innsatsen, men ikke om kvaliteten på aktivitetene. Det gjør det vanskelig å vurdere effekten av innsatsen. Det er for eksempel vanskelig å måle "styrket samarbeid" ved å telle hvor ofte aktørene møtes.

Programoperatører peker på risikoen som er knyttet til det å aggregere data fra prosjektnivå til programnivå og til nasjonalt nivå. Å koble sammen data er krevende og innebærer fare for misforståelser, både når det gjelder hvordan indikatorer skal benyttes, og hvilke indikatorer som skal benyttes for resultatene på aktivitetsnivå.

Det er risiko med hensyn til kvaliteten på dataene som innrapporteres, ifølge to programoperatører. Når data kobles sammen og summeres, er det en risiko for ulik forståelse, både i det enkelte land og mellom landene. FMO må stole på at kvaliteten på dataene de mottar, er tilfredsstillende. FMO viser til at de vil sette av ressurser til kvalitetssikring.

Ifølge Utenriksdepartementet er det en klarere sammenheng enn tidligere mellom aktivitetene som gjennomføres, og hvilke effekter aktivitetene skal bidra til. Det er nå utformet et indikatorsystem, der resultatene skal kunne ses i sammenheng. Rapporteringen er ment å gi informasjon om resultater og virkninger på programnivå.

5.4.2 Risiko knyttet til måling av effekter og langsiktige virkninger

De nasjonale kontaktpunktene i Polen, Ungarn og Litauen, en programoperatør og en norsk programpartner peker på at de minste programmene kan gi manglende effekter og langsiktige virkninger. EØS-midlene til Litauen skal for eksempel kanaliseres på 14 programmer. Spredt innsats med mange mindre programmer kan til en viss grad forklare hvorfor det ikke vil være mulig å måle resultater av innsatsen på nasjonalt nivå, mener Norges ambassade i Litauen, nasjonalt kontaktpunkt i Ungarn og en norsk programpartner. Norges ambassade i Polen viser til at EØS-midlene bare er et lite bidrag til Polen sammenlignet med EUs programmer og landets egne budsjetter.

Det er vanskelig å isolere effekten av EØS-midlene i forhold til andre tiltak, blant annet på grunn av begrensede midler til de ulike programmene, uttaler flere aktører. FMO viser til at de kartlegger makroindikatorer som viser utviklingen i mottakerlandene. Utviklingen blir analysert innenfor hvert land og sektor. Nasjonale trender og sektorutvikling kan imidlertid ikke tilskrives EØS-midlene alene, til det er midlene for små. Likevel vil FMO overvåke trendene for å forstå midlenes kontekst og relevans.

Nasjonalt kontaktpunkt i Ungarn, en programpartner og en programoperatør peker på at effekter tidligst kan måles to år etter at prosjektet er avsluttet. En norsk programpartner mener for eksempel at det ikke er mulig å undersøke om helsesituasjonen til målgruppene faktisk har bedret seg, innenfor prosjektets tidsramme på to år. Effektene kan først måles når infrastrukturen er på plass.

FMO antar at rapportering av langsiktige virkninger blir vanskelig, men at evalueringer til en viss grad skal ivareta behovet for slik rapportering. Mottakerlandene får ansvar for å gjennomføre evalueringer. I tillegg vil overvåkning av sektordata gi verdifull informasjon. Etter planen skal giverne gjennomføre sluttevalueringer av perioden 2009–2014.

5.4.3 Kompetanse og motivasjon for måling av resultater

En programpartner og en programoperatør peker på at det er krevende å planlegge og tilrettelegge for reell måling av effekter, fordi mottakerlandene har ulike syn på verdien av slike evalueringer. Å sette av midler i programmet til å gjennomføre evalueringer i etterkant, anses ikke som viktig av alle mottakere. De ønsker i større grad å bruke midlene til aktiviteter som kommer brukerne direkte til gode. En programoperatør i Polen opplyser at selv om de forstår rammeverket for målingen, anser de rammeverket som lite hensiktsmessig.

En norsk programpartner mener det er utfordringer knyttet til å sikre god faglig forankring av de forhåndsdefinerte prosjektene i programmene. Programoperatørene i flere land har vist manglende evne til å begrunne hvordan prosjektene og aktivitetene skal virke inn mot programmets overordnede mål. En annen norsk programpartner opplyser at det ikke er planlagt å gjennomføre undersøkelser av effekter. Det er ikke lagt opp til å undersøke om situasjonen til målgruppene faktisk vil bli bedre.

Ifølge Utenriksdepartementet har mottakerlandene, i tillegg til å rapportere på gjennomførte aktiviteter, blitt bedre til å gi kvalitative vurderinger av hvilke effekter prosjektene har bidratt til. Mottakerlandene mangler imidlertid fortsatt forståelse av hva som ligger i tverrgående hensyn knyttet til økonomisk, sosial og miljømessig bærekraft, godt styresett og likestilling. I mange mottakerland har resultatstyring tradisjonelt vært begrenset til kvantifiserbare resultater. Å vektlegge kvalitative måltall og skjønnsmessige vurderinger har vært mindre vanlig.

Utenriksdepartementet understreker at EØS-satsingen har foregått i land med store endringer, der samfunnsbygging er en pågående prosess. I mange land er resultatorientering i offentlig sektor en relativt ny tilnærming. Dette har vært en utfordring i begge ordningene, men også en mulighet for at programtilnærmingen kan bidra til at å modernisere offentlig forvaltning i mottakerlandene.

5.4.4 Databasen DoRIS

Rapportering av resultatoppnåelse skal skje i databasen DoRIS. DoRIS vil bli brukt til både statistisk og finansiell rapportering. Programoperatørene og de nasjonale kontaktpunktene er ansvarlig for å legge data inn i systemet. FMO har ansvar for å følge opp aktørenes rapportering i DoRIS.

Ifølge FMO er innføringen av en mer strukturert resultatorientert rapportering en utfordrende del av programmodellen. FMO peker på at DoRIS er et åpent system fordi både nasjonale kontaktpunkt og programoperatører kan legge inn data. Dette stiller økte krav til kvalitetssikring. Flere ressurser må derfor brukes for å sikre datakvaliteten fra 15 ulike mottakerland, opplyser FMO.

DoRIS skal gi bedre datagrunnlag i hvert enkelt program, opplyser Utenriksdepartementet. Programoperatørene skal rapportere i henhold til forhåndsdefinerte koder. Dette vil bidra til å sikre kvaliteten på dataene som legges inn, ifølge departementet.

5.5 Forvaltningskostnader i EØS-finansieringsordningene 2004–2009/2009–2014

Kostnader til administrasjon og faglig assistanse har økt i finansieringsordningene 2009–2014 sammenlignet med ordningene 2004–2009, både relativt sett og i absolutte tall.

5.5.1 Administrasjonskostnader

Ifølge FMO har giverlandene som mål å sikre en forsvarlig administrasjon av EØS-midlene. Samtidig er det et mål å sikre at en størst mulig andel av midlene går til de prioriterte programmene og prosjektene i mottakerlandene.

Tabell 3 Administrasjonskostnader for EØS-finansieringsordningen og den norske finansieringsordningen

Administrasjonskostnader donorsiden	2004–2009		2009–2014***	
	Beløp i Euro	Prosent av midlene totalt	Beløp i Euro	Prosent av midlene totalt
Administrasjonskostnader Utenriksdepartementet: EØS-midlene				
De norske midlene	8 535 444	1,51 %	7 916 046	0,80 %
Sum*	8 535 444	1,51 %	14 796 334	0,83 %
Samarbeidsprogrammet for Bulgaria og Romania 2007–2009				
Innovasjon Norge	5 415 805	8,00 %		
Utenriksdepartementet	923 008	1,40 %		
Sum	6 338 813	9,40 %		
Administrasjonskostnader Financial Mechanism Office (EØS- og norske midler)				
Sum**	45 858 869	3,70 %	64 397 507	3,60 %
Sum administrasjonskostnader donorsiden	60 733 126	4,65 %	79 193 841	4,43 %
Administrasjonskostnader mottakersiden				
Administrasjonskostnader programnivå			54 767 223	3,06 %
Administrasjonskostnader prosjektnivå	63 536 967	5,13 %	84 341 523	4,72 %
Sum administrasjonskostnader mottakersiden	63 536 967	5,13 %	139 108 746	7,78 %
Totalt	124 270 093	9,51 %	218 302 587	12,21 %

* Basert på tall fra Utenriksdepartementet

** Basert på tall fra Financial Mechanism Office

*** Delvis basert på anslag gjort av Financial Mechanism Office

Kostnader på norsk side

Tabell 3 viser at det forventes at de administrative utgiftene på giversiden vil ligge på om lag 4,4 prosent av de samlede EØS-midlene i perioden 2009–2014. Dette er omtrent på samme nivå som for EØS-midlene i perioden 2004–2009.

Det følger av regelverket at giverlandenes forvaltningskostnader, inkludert administrasjon, skal dekkes av EØS-finansieringsordningene.⁵³ Disse kostnadene er knyttet til å drive FMO, FMC, revisjoner gjennomført av eller på vegne av EFTA Board of Auditors, kostnader relatert til vurdering, overvåking, evaluering, rapportering og revisjon av eller på vegne av FMC. Givernes administrasjonskostnader dekker også Utenriksdepartementets utgifter til forvaltning av midlene.

5.5.2 Kostnader i mottakerlandene

Tabell 3 viser at de administrative kostnadene for perioden 2009–2014 forventes å beløpe seg til 12,2 prosent sammenlignet med 9,5 prosent i perioden 2004–2009.

Programmodellen har ført til at et nytt forvaltningsledd har blitt opprettet i mottakerlandene. Det påløper administrasjonskostnader til program- og prosjektnivå i forberedelses- og gjennomføringsfasen.

De administrative utgiftene på mottakersiden dekkes på program- og prosjektnivå. Administrative kostnader på programnivå inkluderer blant annet valg av prosjekter, prosjektoppfølgning og rapportering til giverlandene og nasjonale myndigheter.⁵⁴ De administrative kostnadene vil også dekke programoperatørens utgifter til å tilrettelegge for bilateralt samarbeid i prosjektene og til faglig samarbeid med sin programpartner. Programoperatøren er både som fagorgan og som prosjektforvalter en sentral aktør for å styrke de bilaterale relasjonene. FMO opplyser at de administrative utgiftene på programnivå er beregnet til om lag 3 prosent i perioden 2009–2014.⁵⁵

I prosjektene påløper det kostnader i forbindelse med administrasjon og prosjektstyring. I henhold til regelverket er det ingen spesifikke prosentsatser som regulerer hva som kan brukes.⁵⁶ FMO opplyser at administrative kostnader på prosjektnivå omfatter prosjektledelse og støttefunksjoner som regnskap og juridisk bistand. Tabell 3 viser at de administrative kostnadene i prosjektene i perioden 2009–2014 beregnes til 4,7 prosent.

Dokumentanalysen av sluttrapporter under finansieringsperioden 2004–2009 viser at de administrative kostnadene på prosjektnivå i de gjennomgåtte prosjektene har variert fra null kostnader på denne posten til 15 prosent av total støtte. Videre brukes det også midler på budsjettposten prosjektstyring. Denne varierer fra null kostnader på posten til 10,9 prosent.

53) Regulations on the Implementation of the Norwegian Financial Mechanism 2009–2014, punkt 1.8.

54) Regulations on the Implementation of the Norwegian Financial Mechanism 2009–2014, punkt 7.10.

55) Programoperatørene kan få dekket forvaltnings-/administrasjonskostnader etter følgende satser: 10 prosent av første 10 mill. euro av programmet, 7 prosent av de neste 40 mill. euro av programmet, 5 prosent av de neste 50 mill. euro av programmet og 4 prosent av resterende sum, jf. punkt 7.10.

56) Regulations on the Implementation of the Norwegian Financial Mechanism 2009, punkt 7.2 og 7.3.

5.5.3 Kostnader til faglig assistanse

Faglig assistanse består av teknisk assistanse til nasjonalt kontaktpunkt og utgifter til norsk programpartner.⁵⁷ Teknisk assistanse er spesifikke kostnader som er direkte relatert til styringen av finansieringsordningen.

Tabell 4 Kostnader forbundet med teknisk assistanse og programpartner

Teknisk assistanse/ samarbeidskostnader	2004–2009		2009–2014*	
	Beløp i Euro	Prosent av midlene totalt	Beløp i Euro	Prosent av midlene totalt
Teknisk assistanse Donor programpartner	16 421 009	1,33 %	26 521 500 35 800 000	1,48 % 2,00 %
Totalt	16 421 009	1,33 %	62 321 500	3,48 %

* Delvis basert på anslag

Kilde: Financial Mechanism Office

Tabell 4 viser at vel 62 mill. euro totalt går til faglig assistanse under finansieringsordningene 2009–2014. Anslagsvis vil i underkant av 3,5 prosent av den totale støtten gjennom EØS-midlene gå til faglig assistanse under finansieringsordningene 2009–2014, mens 1,3 prosent ble brukt til faglig assistanse under finansieringsordningene 2004–2009. Dette innebærer en økning på om lag 45 mill. euro. Størstedelen av midlene går til norsk programpartner.

Ifølge Utenriksdepartementet er det pr. i dag bare mulig å anslå kostnadene til faglig assistanse. Det er derfor usikkerhet knyttet til anslaget størrelse.

5.5.4 Nasjonalt kontaktpunkt

Ifølge regelverket for ordningene skal ikke mottakerlandenes generelle administrasjonskostnader til å implementere EØS-ordningene dekkes. Nasjonale kontaktpunkt får imidlertid midler gjennom *Technical Assistance Fund*. Spesifikke kostnader som er direkte knyttet til forvaltningen av EØS-ordningene, kan dekkes av teknisk assistanse.⁵⁸ Slike kostnader kan blant annet gå til å dekke supplerende forvaltnings-systemer, møter, oppfølging og evaluering av prosjekter.⁵⁹

Tabell 4 viser at 26,5 mill. euro av den faglige assistansen går til de nasjonale kontaktpunktene. Dette er en økning på ca. 10 mill. euro eller 61,5 prosent fra 2004–2009 til 2009–2014.

5.5.5 Norsk programpartner

Kostnadene til programpartnerrollen faller inn under kategorien faglig assistanse, ifølge Utenriksdepartementet. Programpartnerne skal gi faglige råd og sørge for kompetanseoverføring i programmene. Kostnadene som er knyttet til dette arbeidet, betraktes som kostnader til programgjennomføring. Utenriksdepartementet opplyser at de årlige kostnadene til de norske programpartnerne er høye i programutviklingsfasen, men at de kan forventes å bli lavere i gjennomføringsfasen fram til april 2016.

To norske program partnere opplyser imidlertid at det er liten grunn til å tro at deres arbeidsinnsats blir mindre når programmene og prosjektene skal implementeres. En av oppgavene vil være å koordinere aktivitetene i prosjektene. Programpartneren peker på risikoen ved å trappe ned på samarbeidet under prosjektimplementeringen.

57) Dette er i tråd med praksis innenfor bistanden (OECD/DAC), opplyser Utenriksdepartementet.

58) Regulations on the implementation of the Norwegian Financial Mechanism 2009–2014, punkt 1.9.

59) Regulations on the implementation of the Norwegian Financial Mechanism 2009–2014, punkt 7.12.

Dette vil påvirke måloppnåelsen og true kontinuiteten. Ifølge en programpartner er det mye arbeid med å sikre faglig forankring og videreføre forbindelsen mellom prosjektnivå og det strategiske partnerskapet mellom programoperatøren og programpartneren.

Ifølge beregninger fra FMO vil kostnadene til norske programpartneres deltakelse beløpe seg til 35,8 mill. euro.⁶⁰

Det totale bidraget under EØS-finansieringsordningene 2004–2009 var 1,307 mrd. euro. Under finansieringsordningene 2009–2014 er det totale bidraget 1,788 mrd. euro. Det tilsvarer en økning på om lag 37 prosent. De anslåtte kostnadene til administrasjon av midlene er forventet å øke med 76 prosent og de anslåtte kostnadene til faglig assistanse i mottakerlandene er forventet å øke med 62 prosent.

Utenriksdepartementet opplyser at det pr. i dag bare er mulig å anslå hvor store kostnadene til faglig assistanse vil bli. Det knytter seg blant annet usikkerhet rundt hva overgangen til programadministrasjon vil medføre av økte behov for faglig assistanse i mottakerlandene.

Utenriksdepartementet bekrefter at innføringen av et nytt forvaltningsnivå har ført til at forvaltningskostnadene har økt i finansieringsordningen 2009–2014. Departementet mener at økningen i forvaltningskostnader ikke er urimelig høy. Økte forvaltningskostnader kan forsvares ettersom det er innført en programmodell. Modellen forventes å styrke resultatoppnåelsen og sikre en mer helhetlig prosjektportefølje som er mer relevant. Forvaltningskostnadene bidrar også til å styrke kontroll- og risikostyringen, opplyser departementet.

5.6 I hvilken grad styrkes de bilaterale relasjonene mellom Norge og mottakerlandene i finansieringsperioden 2009–2014?

Forhandlingene med EU-kommisjonen om EØS-finansieringsordningene 2009–2014 resulterte i at målet om å styrke de bilaterale relasjonene med mottakerlandene ble nedfelt i avtalen med EU. Målet er sidestilt med målet om å redusere økonomiske og sosiale forskjeller i EØS-området.⁶¹

Rollen til programpartnerne er regulert i *Regulation on the implementation of the Norwegian Financial Mechanism 2009–2014* (artikkel 3.2). Partnerne har inngått en rammeavtale med FMO. Rollen til programpartnerne er nærmere spesifisert i *Terms of reference for public entities and international organisations acting as donor programme partners*.

Det framgår av Meld. St. 20 (2011–2012) *EØS-midlene – solidaritet og samarbeid i Europa* at programmodellen skal sikre mer relevante samarbeidsrelasjoner mellom Norge og mottakerlandet enn tilfellet var i perioden 2004–2009. Norske fagmyndigheter skal som programpartnere bidra med kunnskaps- og policyutveksling i planleggingen og gjennomføringen av programmene. De norske aktørene skal også gi råd om valg av prosjekter. På prosjektnivå legges det til rette for at norske aktører kan inngå et samarbeid med aktører i mottakerlandene, der dette er naturlig.

Norske ambassader i Polen, Ungarn og Litauen mener at norske aktører er sterkere involvert i mottakerlandene under finansieringsordningene 2009–2014 enn under

60) Valutakurs: 1 euro ≈ 7,35 NOK.

61) Protocol 38 B on the EEA Financial Mechanism (2009–14), Agreement between the Kingdom of Norway and the European Union on a Norwegian Financial Mechanism for the period 2009–2014.

ordningene 2004–2009. De mener at programmodellen er med på å styrke de bilaterale relasjonene mellom Norge og mottakerlandene. Partnerskap og norsk deltakelse er, både kvalitativt og kvantitativt, bedre ivarettatt i de nye finansieringsordningene, melder FMO og Innovasjon Norge. Flere programoperatører i Ungarn, Litauen og Polen karakteriserer samarbeidet med de norske programpartnerne som godt.

I spørreundersøkelsen til de norske programoperatørene som var involvert i finansieringsordningen 2004–2009 og i de bilaterale samarbeidsprogrammene med Romania og Bulgaria 2007–2009, sier ni av ti operatører seg *helt* eller *delvis enig* i "at programmodellen bidrar til å styrke de bilaterale relasjonene mellom aktører i Norge og i mottakerlandene". Én av ti aktører sier seg *delvis uenig* i påstanden. En programpartner opplyser at programmodellen gir gode muligheter for en helhetlig styring av bruken av EØS-midlene. Det er positivt at et strategisk nivå utover samarbeidet på prosjektnivå er innført.

Aktører i Norge og mottakerlandene peker imidlertid på utfordringer når det gjelder rolleforståelse, kapasitet og bruken av de bilaterale fondene. Dessuten er det mulig at flere av utfordringene som prosjektpartnerskapene møtte i finansieringsperioden 2004–2009, også vil være til stede i finansieringsperioden 2009–2014.

5.6.1 Forståelse av roller og programmer

Flere aktører peker på at noen norske programpartnere og noen programoperatører i mottakerlandene har ulik forståelse av sine roller i programmene. Dette ses på som en utfordring av blant annet nasjonalt kontaktpunkt i Polen og Litauen, en programoperatør i Polen, en norsk programpartner og Norges ambassade i Litauen.

Noen programpartnere bidrar konstruktivt i sine programmer, mens andre programpartnere er usikre på hva de skal bidra med. Den norske ambassaden i Litauen viser til at ulik forståelse av rollene i programmet kan gi utfordringer i kommunikasjonen og samarbeidet mellom aktørene. Det kan føre til frustrasjon på litauisk side hvis den norske partneren i stor grad involverer seg på detaljnivå. Nasjonalt kontaktpunkt i Polen peker på at programoperatørene er ansvarlig for programmet, og at det er uklart hva som er Norges idé med programpartnerne. En norsk programpartner mener det er vanskelig å forstå hvorfor de er partner, og hva de skal bidra med i et spesifikt program.

Selv om de norske programpartnerne skal være den faglige samarbeidspartneren til programoperatørene, mener to norske programpartnere og et nasjonalt kontaktpunkt at programpartnerne ofte oppfattes som representanter for giverne, og ikke som likeverdige partnere. Dette kommer blant annet fram i prosessen hvor programpartnerne gir innspill på forslagene som programoperatørene utarbeider. Nasjonalt kontaktpunkt i Polen viser til at programoperatørene ofte havner i en situasjon der de må forsvare utkastene overfor den norske samarbeidspartneren. En norsk programpartner opplever det som krevende å på den ene siden være faglig samarbeidspartner på programnivå og på den andre siden bli oppfattet som giverrepresentant, spesielt ved faglig uenighet.

Utenriksdepartement bekrefter at dette var et særlig problem i oppstartsfasen, da programsamarbeidet var nytt. De fleste programpartnere har nå funnet sin rolle og karakteriserer samarbeidet som godt.

Flere programpartnere savnet i en tidlig fase av finansieringsperioden flere samlinger og opplæring sammen med programoperatørene. En programpartner opplever at FMO har vært på etterskudd når det gjelder å utvikle programmodellen, og i liten grad har spilt rollen som koordinator.

FMO opplyser at det ble arrangert en generell opplæring i oppsettet for programmodellen for norske programpartnere våren 2011. Samme år ble det arrangert opplæring i resultatbasert styring. I tillegg har programoperatører og programpartnere deltatt på kurs sammen med nasjonale kontaktpunkt i mottakerlandene.

FMO bekrefter at det i enkelte land kan bli utfordrende å få aksept for at programpartnerne er en viktig del av arbeidet med å styrke de bilaterale relasjonene mellom Norge og mottakerlandene. FMO viser til at nasjonale kontaktpunkt og programoperatører er opptatt av kostnadskontroll. Dette fører for eksempel til at aktører i mottakerlandene begrenser bruken av midler til reiseutgifter. I visse tilfeller kan det føre til problemer for programpartnere og prosjektpartnere i mottakerlandene. FMO opplyser at en rekke studieturer til Norge i programutviklingsfasen likevel har funnet sted. FMO opplyser også at det at programpartnerne hadde egne budsjetter godkjent av FMO, i stor grad har kompensert for dette problemet. Hvis møter ikke har kunnet finne sted i Norge, har programpartner i stedet reist til mottakerlandet.

Noen av programoperatørene hadde i begynnelsen av finansieringsperioden 2009–2014 problemer med å forstå rollen til sin norske partner, ifølge FMO. FMO mener at rollen til programpartnerne er klar, men opplyser at programoperatørene ikke alltid ble informert tidlig nok av sine myndigheter om hvilken norsk aktør som var deres programpartner. Noen programoperatører ble først informert da de leste rammeavtalene mellom giverne og mottakerlandet.

Utenriksdepartementet bekrefter at det varierer hvordan rollen til norske programpartnere blir oppfattet i mottakerlandene. I mange land oppfattes rollen som uproblematisk, mens det i enkelte land har vært vanskelig å definere rollen til den norske programpartneren. Departementet viser til at det er en aktiv dialog med mottakerlandene om rollene, og alle landene har bidratt til å identifisere muligheter for samarbeid med norsk partner.

FMO peker på at det har tatt noe tid å utvikle programpartnerrollen, siden dette er en helt ny ordning ved EØS-midlene, men det er observert en positiv utvikling over tid. Programpartnerne som deltar i programmer i flere land, har bidratt til erfaringsoverføring og informasjonsdeling. De er dermed en viktig ressurs for programoperatører som ikke tidligere har vært involvert i EØS-midlene.

5.6.2 Bruk av bilaterale fond på nasjonalt nivå

Det følger av *Regulations on the implementation of the Norwegian Financial Mechanism 2009–2014* at hvert mottakerland skal sette av minimum 0,5 prosent av landets EØS-midler til et fond for bilaterale relasjoner på nasjonalt nivå. Målsetningen med fondet er å styrke de bilaterale forbindelsene mellom giver- og mottakerland gjennom å legge til rette for å bygge nettverk mellom programoperatører og norske programpartnere eller potensielle prosjektpartnere. Fondet skal finansiere aktiviteter før eller under utviklingen av programforslagene eller under implementeringen av programmene.

For eksempel kan kostnader til studieturer, konferanser og seminarer dekkes av fondet. De nasjonale kontaktpunktene skal forvalte bruken av fondene. Ifølge regelverket for finansieringsordningene skal midlene være tilgjengelige etter at rammeavtalen mellom giverne og mottakerlandet er undertegnet.⁶²

Ifølge *Guideline for strengthened bilateral relations* skal de nasjonale kontaktpunktene legge fram en arbeidsplan for bruken av det bilaterale fondet, der de blant annet beskriver aktiviteter og sektorer. Arbeidsplanen skal godkjennes av giverne.

62) Regulations, artikkel 3.5.

Etter godkjenning vil fondet være fullt operativt. Ifølge guiden kan likevel enkelte aktiviteter bli gjennomført før arbeidsplanen er godkjent. Slike aktiviteter er blant annet studieturer til giverlandene for programoperatører eller andre potensielle program- eller prosjektpartnere.

I praksis er imidlertid fondet brukt i mindre utstrekning enn planlagt. Flere aktører i Norge og i mottakerlandene opplyser at aktiviteter har blitt avlyst, utsatt eller nedskalert fordi midlene fra de bilaterale nasjonale fondene ikke er tilgjengelige. Dette er en utfordring blant annet for å kunne planlegge, bygge nettverk og tilrettelegge for bilaterale aktiviteter. Det vises blant annet til at deltakerne ikke har kunnet delta på relevante konferanser, fordi det har manglet midler. Enkelte aktører peker på at de selv dekker kostnadene til bilaterale aktiviteter. Både FMO og nasjonalt kontaktpunkt i Ungarn opplyser at dette gjøres i begrenset grad.

Noen nasjonale kontaktpunkt er motvillige til å bruke penger fra fondet, fordi de er usikre på hvilke aktiviteter som faktisk kan dekkes. Innovasjon Norge opplyser at mottakerlandene bare unntaksvis har forskuttert fra andre budsjetter, fordi de fleste mottakerlandene har anstrengte statsfinanser. Dette kan føre til at bilaterale relasjoner ikke etableres i tilstrekkelig grad, ifølge nasjonalt kontaktpunkt i Ungarn.

Den norske ambassaden i Litauen og en programpartner viser til at det har vært uklarhet rundt bruken av de bilaterale fondene på nasjonalt nivå. Beslutningen om bruk av midlene har blitt utsatt og ført til at midlene ikke har blitt brukt i planleggingsfasen etter den opprinnelige intensjonen.

Norske programpartnere opplyser at sentrale veiledningsdokumenter fra FMO kom for sent. En programpartner hevder at utviklingen av programforslaget nærmest var ferdig før FMOs veiledningsdokumenter til programarbeidet var klart. Retningslinjene for arbeidet med de bilaterale relasjonene var ferdig 29. mars 2012. Disse burde ha kommet tidligere, ifølge nasjonalt kontaktpunkt i Ungarn. Utenriksdepartementet opplyser at selv om disse retningslinjene først ble ferdigstilt i 2012, har regelverkets kapittel 3 som omhandler det bilaterale målet og virkemidlene vært tilgjengelig og ligget til grunn for hele programforberedelsen.

FMO opplyser at arbeidet med de bilaterale midlene ikke ble prioritert i begynnelsen av finansieringsperioden 2009–2014, på grunn av arbeidsmengden i forbindelse med forhandlingene om rammeavtalene med landene, og med etableringen av programpartnerskapene.

Utenriksdepartementet bekrefter at selv om enkelte aktiviteter under det bilaterale fondet på nasjonalt nivå har blitt finansiert, er flere land skeptiske til å forskuttere bruken av disse midlene før arbeidsplanene for fondene er godkjent. I noen land skyldes dette uklarhet om retningslinjene og muligheten for å bruke disse midlene i planleggingsfasen. I andre land har den økonomiske krisen gjort det nødvendig å innføre restriktive rutiner for bruk av offentlige midler, blant annet EØS-midlene. I flere land har det bilaterale fondet på nasjonalt nivå så langt blitt benyttet i mindre grad.

Departementet mener likevel at de fleste norske programpartnere har fått dekket sine behov for programforberedelse gjennom bruk av fondene i tråd med regelverket, og andre mekanismer for å finansiere dialog og planleggingsaktiviteter. Når landene har sendt sine arbeidsplaner til godkjenning, har gjennomsnittlig 10 prosent av fondsmidlene allerede blitt brukt på tilrettelegging av bilaterale aktiviteter i programmene. Enkelte land har brukt 30–40 prosent av fondet til dette formål. Fondet kan støtte aktiviteter til 31. oktober 2017.

Noen programoperatører har imidlertid hatt vansker med å gjennomføre reiser på grunn av restriktive nasjonale kontaktpunkt. Planleggingen av de bilaterale aktivitetene har derfor blitt noe forsinket. Til tross for at det er utarbeidet retningslinjer for bilateralt samarbeid, ser departementet i ettertid at en kunne ha informert bedre om formålet og bruken av fondet. Imidlertid mener departementet at dette ikke har fått større konsekvenser for framdriften av programutviklingen. Departementet mener at det i de fleste land ikke vil være problemer knyttet til å bruke disse fondene både relevant og effektivt innenfor hele finansieringsperioden.

5.6.3 Etablering av prosjektpartnerskap

Ifølge Meld. St. 20 (2011–2012) *EØS-midlene – solidaritet og samarbeid i Europa* legges det til rette for at norske bedrifter, frivillige organisasjoner, arbeidslivets parter, forsknings-, utdannings- og kulturinstitusjoner og andre kan delta i prosjekter der dette er naturlig. Utenriksdepartementet forventer at nærmere 20 prosent av prosjektene vil ha en norsk partner.

I forhold til finansieringsperioden 2004–2009 skal programmodellen sikre en mer strategisk tilnærming til arbeidet med å styrke de bilaterale relasjonene. Departementet antar at den strategiske kontakten mellom fagetater i giver- og mottakerlandene kan bidra til å bygge nettverk for å kartlegge relevante prosjektpartnere.

I henhold til *Regulation og Guideline for strengthened bilateral relations* er alle programoperatører forpliktet til å sette av minimum 1,5 prosent av programmet til et fond for bilaterale relasjoner på programnivå. Fondet skal brukes til å søke etter prosjektpartnere fra giverlandene, utvikle prosjektpartnerskap og forberede en søknad. Videre kan fondet brukes til nettverksarbeid, deling av kunnskap, teknologi, erfaring og beste praksis mellom prosjektansvarlige og enheter i giverlandene.

De norske programpartnere har et ansvar for å fremme bilaterale aktiviteter på prosjektnivå ved å informere om samarbeidsmuligheter og involvere potensielle norske aktører. Norske programpartnere opplyser at seminarer og informasjonsmøter er viktige virkemidler for å informere om samarbeidsmulighetene under EØS-midlene. FMO har utviklet en ny nettside og blant annet lagt vekt på partnerskapsveiledning. En nettguide til potensielle partnere fra giverland er også under utarbeiding.

Flere aktører viser til at flere av utfordringene med å etablere prosjektpartnerskap i finansieringsordningene 2004–2009 også kan gjøre seg gjeldende i finansieringsordningene 2009–2014. Det vil fortsatt være et begrenset antall norske partnere som kan inngå samarbeid på prosjektnivå. Partnerskap på prosjektnivå vil ikke være interessant for alle. Det stramme tidsskjemaet kan gjøre det utfordrende å etablere partnerskap på prosjektnivå. Det høye kostnads- og lønnsnivået i Norge kan også begrense interessen i mottakerlandene.

Norsk lønns- og kostnadsnivå

Utenriksdepartementet, FMO, nasjonalt kontaktpunkt i Polen, Norges ambassade i Litauen og en norsk programpartner peker på at det høye norske lønns- og kostnadsnivået kan begrense interessen i mottakerlandene for en norsk samarbeidspartner. Dette henger sammen med at kostnadene til de norske partnernes deltakelse kan utgjøre en stor del av prosjektmidlene. Dette er en utfordring som kan føre til at interessen for partnerskap på prosjektnivå blir mindre. En programoperatør i Polen viser til at norske eksperter er fem ganger dyrere enn polske eksperter i ett av deres forhåndsdefinerte prosjekter. Det er krevende at en programoperatør er motvillig til å dekke kostnadene forbundet med norsk prosjektpartners deltakelse, opplyser en norsk programpartner. Operatøren er mer opptatt av å bruke midlene til prosjektaktiviteter.

En norsk programpartner foreslår at en del av midlene til prosjektene i en eventuell finansieringsperiode etter 2014 øremerkes kostnadene til norske prosjektpartnerne. Programpartneren mener det ville skape mindre frustrasjon i mottakerlandene dersom norske partnere ble finansiert fra et eget fond eller direkte fra FMO eller programpartnerne.

Fordi tildeling til prosjektene skjer gjennom programoperatørene, er det ikke vurdert å kanalisere midler til norske prosjektpartneres deltakelse direkte fra giversiden, slik det gjøres for deltakelsen til programpartnerne, opplyser Utenriksdepartementet.

Utenriksdepartementet mener at i de tilfellene der samarbeid etableres til tross for forskjeller i kostnadsnivået, vil det være fordi norsk partner tilbyr noe som mottakerlandene etterspør. Interessen for norske partnere kan bli begrenset som følge av høye kostnader, men samtidig sikrer det at de partnerskapene som etableres, er reelle.

Departementet opplyser videre at interessen for prosjektpartnerskap likevel har vært stor så langt i perioden 2009–2014. Det vises blant annet til at en rekke forhåndsdefinerte prosjekter har norsk partner.

Tid til å etablere prosjektpartnerskap

Nasjonalt kontaktpunkt i Ungarn og en programoperatør viser til at det stramme tids-skjemaet for finansieringsordningen 2009–2014 er en utfordring for å etablere partnerskap på prosjektnivå. En norsk programpartner viser til at i de tilfellene det skal gjennomføres åpne utlysninger av midler, blir tiden knapp fra prosjektmidlene lyses ut, til prosjektene skal starte. Det er uheldig og vil kunne gå utover kvaliteten på arbeidet, ifølge den norske partneren.

Utenriksdepartementet og nasjonalt kontaktpunkt i Ungarn mener det er tidkrevende å etablere bilaterale relasjoner. Utenriksdepartementet viser til at når et program først er godkjent, kan tiden fram til utlysningene gå raskt. I mellomtiden må man ha tenkt gjennom tidspunkt for nettverksseminarer og andre tiltak rettet mot potensielle partnere, slik at disse kan begynne å utforme partnerskap så tidlig som mulig. Dette er for å unngå at programoperatørene og programpartnerne kommer i tidsklemme siden utlysningsperioden er kort. I mange tilfeller vil dette være et spørsmål om kapasitet.

FMO opplyser at de norske programpartnerne har arbeidet aktivt for å nå ut med informasjon til potensielle partnere på et tidlig tidspunkt. Det er også organisert seminarer for å søke etter egnet prosjektpartner før utlysningen fant sted. Dette gir partene tid til å starte diskusjonen om samarbeid før selve utlysningen lanseres.

Antall aktuelle norske partnere

De nasjonale kontaktpunktene i Ungarn og Polen samt Norges ambassade i Litauen peker på at aktuelle norske partnere som kan inngå samarbeid med aktører i mottakerlandene, er begrenset. Flere programoperatører viser til at partnerskap ikke vil være av interesse for alle prosjektpromotører. En av årsakene er at implementeringen av prosjektet blir betraktet som mer komplisert og krevende når en utenlandsk partner er involvert. Infrastrukturprosjekter er en type prosjekt der partnerskap vil ha begrenset merverdi.

Utenriksdepartementet bekrefter at det innenfor enkelte sektorer vil være et begrenset antall norske aktører per sektor som kan inngå samarbeid med aktører i mottakerlandene. FMO opplyser forøvrig at en rekke norske partnere vil delta i prosjektsamarbeid i flere land. De vil kunne bidra til å utvikle synergier mellom programmer i ulike mottakerland.

5.7 I hvilken grad sikres bærekraft i finansieringsordningen 2009–2014?

Flere sentrale aktører mener at risikoen for manglende finansiell bærekraft er mindre i finansieringsordningen 2009–2014 enn i finansieringsordningen 2004–2009.

Innovasjon Norge mener at bærekraft er bedre ivaretatt i ordningen 2009–2014.

Utenriksdepartementet viser til at kontaktene som er knyttet mellom aktører i Norge og i mottakerlandene, gjør det mulig å opprettholde relasjonene etter endt finansieringsperiode, selv om kostnadene til norske programpartnere opphører i 2016.

FMO mener at det er større bevissthet knyttet til bærekraftsspørsmål i perioden 2009–2014 enn i perioden 2004–2009. Bærekraft skal inngå i programmenes risikoanalyse og være vurdert når FMO behandler programsøknadene. FMO viser til at regelverket for finansieringsordningene legger spesiell vekt på hensynet til likestilling mellom kjønnene, godt styresett, økonomisk, miljømessig og sosial bærekraft. Nulltoleranse mot korrupsjon er også et virkemiddel for å sikre bærekraft, ifølge FMO. I likhet med finansieringsordningene 2004–2009 er mottakerlandene forpliktet til å forsikre eiendom som mottar støtte under ordningene 2009–2014. Enkelte prosjekter skal fortsatt sette av en fast sats av prosjektmidlene i et vedlikeholdsfond.

Nasjonalt kontaktpunkt i Litauen viser til at risikoen for manglende bærekraft er størst for fondene til sivilt samfunn. Det er mindre risiko for manglende bærekraft for prosjekter i offentlig sektor, mener kontaktpunktet.

I Meld. St. 20 (2011–2012) vises det til at noen programmer innebærer innovasjon og utprøving av ny teknologi. Programmene for karbonfangst og lagring og programmene for grønn næringsutvikling er eksempler på områder med risiko knyttet til tekniske løsninger. Ved hjelp av faglig ekspertise prøver man å kartlegge og redusere risikoen. Dette er områder der det uansett vil være en fare for at målene ikke nås fullt ut, går det fram av meldingen.

En programoperatør i Ungarn peker på at finansiell bærekraft er en bekymring, og at begrensede ressurser og utvikling av ny teknologi er krevende og ikke alltid markedsmessig lønnsomt. Siden industrien og private aktører implementerer prosjektene, vil dette begrense risikoen, ifølge programoperatøren. I vurderingen av prosjektsøknadene vil de urealistiske prosjektene lukes ut for å redusere risikoen for manglende finansiell bærekraft.

Finansieringsordningene 2004–2009 finansierte mange bygnings- og renoveringsprosjekter. En programpartner mener at risikoen for manglende bærekraft i perioden 2009–2014 er større, fordi midlene til programmene og prosjektene går mer i retning av kapasitets- og kompetansebygging.

Utenriksdepartementet viser til at prosjektene under finansieringsordningene 2009–2014 ofte er større og iverksettes innenfor en mer helhetlig ramme av programmer. Det forventes at dette vil skape mer robuste resultater og kapasitet. Det foretas en systematisk vurdering av risikoen for at programmene ikke når sine mål eller kan videreføre resultatene. Disse vurderingene dokumenteres i bevilgningsdokumentet for hvert program.

6 Vurderinger

6.1 Generelt

Det overordnede målet for EØS-finansieringsordningene 2004–2009 og 2009–2014 er å bidra til å redusere sosiale og økonomiske forskjeller i EØS-området. I tillegg har utenrikskomiteen ved flere anledninger understreket at myndighetene skal legge til rette for at norske aktører kan nyttiggjøre seg mulighetene under EØS-ordningene for å utvikle bilateralt samarbeid. For perioden 2009–2014 er det et overordnet mål å styrke de bilaterale relasjonene mellom Norge og mottakerlandene.

Undersøkelsen viser at prosjektene i perioden 2004–2009 har levert de planlagte produktene, og at en rekke gode tiltak har blitt finansiert. Det er imidlertid usikkert hvilke effekter som er oppnådd på prosjekt- eller samfunnsnivå, blant annet fordi det ikke er lagt opp til å måle dette spesifikt. Midlene ble i tillegg fordelt på mange ulike sektorer og enkeltprosjekter. For finansieringsordningene 2009–2014 er det etablert en programmodell for å sikre mer målretting og økt bærekraft. Det er positivt at hvert program angir en faglig retning, og at det på en mer systematisk måte enn i forrige finansieringsperiode legges opp til å måle resultatene. EØS-midlene spres imidlertid fortsatt på mange sektorer og programmer.

I finansieringsperioden 2004–2009 ble det opprettet mange partnerskap mellom aktører i Norge og mottakerlandene, men innholdet og kvaliteten i partnerskapene varierte betydelig. I finansieringsperioden 2009–2014 er de bilaterale relasjonene styrket ved at 23 norske aktører har inngått programsamarbeid med programoperatører i mottakerlandene. Det er positivt med et strategisk samarbeid på programnivå. Dette styrker forutsetningene for gode bilaterale relasjoner. Undersøkelsen viser imidlertid at det er ulik forståelse av hva programarbeidet skal innebære, og hvilken rolle de norske aktørene skal ha.

6.2 EØS-finansieringsordningene 2004–2009

Planlagte produkter leveres, men det er usikkert hvilke effekter og langsiktige virkninger som oppnås

For å nå det overordnede målet om å redusere sosiale og økonomiske forskjeller i EØS-området, skal prosjekter og fond i mottakerlandene identifiseres og finansieres. Norge bidro med om lag 10 mrd. kroner til de 15 mindre velstående EU-landene i finansieringsperioden 2004–2009. Totalt mottok 1245 prosjekter innenfor ti ulike sektorer støtte.

Undersøkelsen viser at prosjektene i stor grad har levert de planlagte produktene. Det framkommer også eksempler på at det oppnås effekter på lokalt nivå. Det er imidlertid en uklar sammenheng mellom mål, målgrupper og indikatorer i prosjektene.

Indikatorene er ikke innrettet mot å måle hvilke effekter innsatsen skal føre til, verken i prosjektene, i sektorene eller på nasjonalt nivå. EØS-midlene er i tillegg spredt på mange ulike sektorer i mottakerlandene. En mer resultatorientert tilnærming ville i større grad ha gitt kunnskap om EØS-midlene har bidratt til å oppnå effekter og langsiktige virkninger.

Det er utfordrende å styrke de bilaterale relasjonene

Utenrikskomiteen har ved flere anledninger gitt uttrykk for hvor viktig det er at myndighetene legger til rette for at norske aktører kan utvikle og styrke de bilaterale forbindelsene mellom Norge og mottakerlandene.

Undersøkelsen viser at EØS-midlene har hatt betydning for å videreføre eksisterende partnerskap mellom aktører i Norge og aktører i mottakerlandene. Nye partnerskap er også blitt etablert. Norske partnere har i varierende grad deltatt i planleggingen og gjennomføringen av prosjektene. Mulighetene for å etablere partnerskap ble ikke for midlet i tilstrekkelig grad av givne. Initiativet til å etablere partnerskap ble i stor grad overlatt til mottakerlandene. Knappe tid til å finne en egnet partner, et begrenset antall relevante partnere i Norge og et høyt norsk kostnadsnivå gjorde det krevende å etablere partnerskap. Det har dessuten vist seg utfordrende å fortsette samarbeidet etter at prosjektet er avsluttet.

En bedre planlegging og innretning av det bilaterale arbeidet fra norsk side i finansieringsordningen 2004–2009, kunne i større grad ha bidratt til å styrke norsk partners deltakelse i prosjektene.

Forsinket gjennomføring av prosjektene

Regelverket for økonomistyring i staten forutsetter at midlene som er tildelt over det norske statsbudsjettet, brukes målrettet og effektivt. Undersøkelsen viser at forvaltningen av EØS-midlene 2004–2009 i stor grad var preget av dobbeltarbeid på giver- og mottakersiden, et rigid regelverk og lang saksbehandlingstid. Som en konsekvens av dette ble mange prosjekter forsinket, planer måtte legges om, og tiden til å implementere prosjektene ble kortere enn planlagt. Det er positivt at det ble etablert et system for å understøtte en forsvarlig bruk av midlene, men det er uheldig at en rigid forvaltning på giver- og mottakersiden fikk negative konsekvenser for mange prosjekter.

6.3 EØS-finansieringsordningene 2009–2014

EØS-finansieringsordningene 2009–2014 legger til rette for en mer konsentrert innsats enn finansieringsordningene 2004–2009

Det er positivt at Utenriksdepartementet med bakgrunn i erfaringene fra finansieringsordningene 2004–2009 har foretatt endringer i finansieringsordningene 2009–2014. Det er innført en programmodell hvor hvert programområde er definert med formål og forventede resultater. Dette skal bidra til å sikre bedre målstyring og mer konsentrert innsats. Undersøkelsen viser at denne modellen kan gi en mer faglig fokusert tilnærming. I nåværende ordning er arbeidet med mål- og resultatstyring også i større grad vektlagt, det er innført en mer helhetlig risikostyring og etablert nye virkemidler for å styrke det bilaterale samarbeidet.

EØS-midlene er spredt på mange innsatsområder, og programmodellen gir økt kompleksitet

Undersøkelsen viser at EØS-midlene er spredt på mange programområder i hvert mottakerland. Samlet er midlene fordelt på 10 sektorer, 32 programområder og 147 programmer i 15 mottakerland. Under hvert program skal prosjekter støttes.

Den programbaserte modellen skal bidra til å styrke forvaltningen av EØS-midlene og føre til høyere måloppnåelse. Programmodellen gir et nytt forvaltningsnivå i mottakerlandene med programoperatører og programpartnere. Programoperatørene er ansvarlig for forvaltningen av programmene, og for å beslutte hvilke prosjekter som skal støttes. Det høye antallet programoperatører og manglende kapasitet og

kompetanse hos enkelte operatører er i denne sammenheng en utfordring. Det har vist seg at informasjonsdeling og kommunikasjon er mer krevende enn under EØS-ordningene 2004–2009.

Norge har som mål å sikre en forsvarlig administrasjon av finansieringsordningene, men samtidig sikre at en størst mulig andel av midlene går til prosjektene i mottakerlandene. EØS-midlene har økt med 37 prosent fra perioden 2004–2009 til perioden 2009–2014. Kostnadene til administrasjon av midlene forventes å øke med 76 prosent og kostnadene til faglig assistanse i mottakerlandene er forventet å øke med 62 prosent. En vesentlig del av økningen i kostnadene til administrasjon skyldes at det er innført et nytt forvaltningsnivå. I tillegg kommer kostnadene knyttet til norske programpartners arbeid.

Programmodellen legger til rette for en mer konsentrert innsats på programnivå. De nasjonale kontaktpunktene i Polen, Ungarn og Litauen mener at et høyt antall programmer i mottakerlandene gir risiko for svakere måloppnåelse på sektor- og landnivå enn om innsatsen hadde vært fordelt på færre og større programmer. Utenriksdepartementet har et ansvar for å redusere denne risikoen.

Selv om programmodellen gir økte administrasjonskostnader, framhever Utenriksdepartementet at modellen styrker forutsetningene for kontroll og oppfølging. En kompleks forvaltningsmodell med mange aktører forutsetter en aktiv oppfølging fra Utenriksdepartementet og FMO for å sikre god målstyring og effektivitet.

De bilaterale relasjonene på programnivå er styrket, men arbeidet er ikke tilstrekkelig planlagt og kommunisert

Utenrikskomiteen framhever at Norge i forbindelse med forhandlingene om nye økonomiske bidrag, må legge vekt på større innslag av norsk forvaltning og samarbeidsprosjekter med norske aktører innenfor prioriterte områder. Undersøkelsen viser at de bilaterale relasjonene blir bedre ivaretatt ved at norske aktører er valgt ut som programpartnere.

Den bilaterale innsatsen ble imidlertid ikke tilstrekkelig planlagt og kommunisert i startfasen av finansieringsperioden 2009–2014. Blant annet ble sentrale veiledningsdokumenter ferdigstilt på et sent tidspunkt. Dessuten har bruken av det bilaterale fondet på nasjonalt nivå vært begrenset. Dette har gjort det krevende å kunne planlegge, bygge nettverk og tilrettelegge for bilaterale aktiviteter. Det er også eksempler på ulik forståelse hos programoperatørene og programpartnerne av hva programarbeidet skal innebære. Samlet gir dette utfordringer for arbeidet med å styrke de bilaterale relasjonene.

Det er positivt at de bilaterale relasjonene på programnivå er styrket, men det er uheldig at svakheter i planleggingen av det bilaterale arbeidet har fått negative konsekvenser for styrkingen av de bilaterale relasjonene i begynnelsen av finansieringsperioden 2009–2014.

I finansieringsperioden 2009–2014 skal det fortsatt legges til rette for at norske aktører skal inngå prosjektpartnerskap med aktører i mottakerlandene, der dette er naturlig. Undersøkelsen viser at noen av utfordringene med å etablere bilaterale relasjoner på prosjektnivå i forrige periode, også kan gjøre seg gjeldende i nåværende finansieringsperiode. Antallet aktuelle norske partnere er begrenset, og kostnadsnivået i Norge er vesentlig høyere enn i mottakerlandene. Mens kostnadene til norske programpartnere dekkes av giversiden, dekkes kostnadene til norsk prosjektpartners deltakelse av prosjektets midler. Disse kan i noen tilfeller utgjøre en stor andel av

prosjektmidlene, og dermed føre til at en mindre andel av prosjektets midler går direkte til mottakerlandet. En mulig konsekvens av dette kan være begrenset interesse for prosjektsamarbeid i mottakerlandene.

Det kan derfor stilles spørsmål ved om Utenriksdepartementet har innrettet dekningen av kostnadene til norsk prosjektpartner slik at det i tilstrekkelig grad legges til rette for bilaterale prosjektpartnerskap.

Det er fortsatt utfordrende å måle resultater

Det er i inneværende finansieringsperiode innført et nytt system for resultatbasert styring for å informere om effektene som EØS-midlene oppnår i prosjektene, i programmene og på nasjonalt nivå. Dette arbeidet er gjennomført sammen med et mer helhetlig system for risikostyring.

Det er positivt at Utenriksdepartementet har styrket arbeidet med å måle effekter sammenlignet med forrige finansieringsperiode. Giverlandene er ansvarlig for å godkjenne programmene, herunder indikatorene. Undersøkelsen viser at indikatorene i programmene gir informasjon om omfanget av innsatsen, men de angir i mindre grad effekter og virkninger av innsatsen. Flere aktører, blant annet FMO, peker på at det er stor variasjon i mottakerlandenes kompetanse og i noen grad motivasjon for resultatbasert styring, og utarbeiding av indikatorer. Dette kan føre til at datakvaliteten blir svekket. Det er derfor usikkert i hvilken grad rapporteringen av innsatsen vil gi forbedret informasjon om effekter og langsiktige virkninger, og i hvilken grad det kan dokumenteres at de norske EØS-midlene bidrar til sosial og økonomisk utjevning.

Forsinket gjennomføring

Utenriksdepartementet skal sørge for at ressursbruken er effektiv hos den som utøver forvaltningsmyndighet. Forsinkelser i finansieringsordningene 2004–2009 fikk negative konsekvenser for framdriften i enkelte prosjekter. Undersøkelsen viser at implementeringen av programmene i finansieringsordningene 2009–2014 også er forsinket på grunn av kapasitetsutfordringer hos FMO og dårlig kvalitet på enkelte programforslag. Tilstrekkelig tid til implementering er nødvendig for å sikre god kvalitet i programmene. Det er positivt at programforslagene blir kvalitetssikret, men samtidig er det en risiko for at implementeringsperioden blir for kort. Dette skaper bekymring i mottakerlandene og gir risiko for lavere kvalitet i programmene.

Vedlegg

Oversikt over norske programpartnere

	Bulgaria	Estland	Hellas	Kypros	Latvia	Litauen	Malta	Polen	Portugal	Romania	Slovakia	Slovenia	Spania	Tsjekkia	Ungarn
Klima- og forurensningsdirektoratet (KLIF)	x	x			x	x		x		x					
Direktoratet for naturforvaltning (DN)	x					x				x				x	
Riksantikvaren (RA)		x			x	x				x					x
Norsk kulturråd (NKR)					x	x		x	x	x				x	
Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS)	x	x			x	x									x
Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)	x										x				
Utlendingsdirektoratet (UDI)			x												
Innovasjon Norge (IN)		x			x	x					x		x		x
Norges forskningsråd (NFR)		x			x			x		x				x	x
Senter for internasjonalisering av høgre utdanning (SIU)	x	x			x	x		x		x	x	x	x	x	x
Gassnova (GN)								x		x					
Domstoladministrasjonen (DA)						x		x		x					
Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF)					x	x		x		x					
Politidirektoratet (POD)	x					x				x					
Nasjonalt folkehelseinstitutt (FHI)		x							x			x		x	x
Helsedirektoratet (HDIR)		x						x			x				
Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)													x		
Barentssekretariatet (BAR)	x										x				
Direktoratet for samfunns-sikkerhet og beredskap (DSB)									x		x				x
Krisesentersekretariatet (KSS)				x											
Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk (VOX)															x
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD)		x													
Statens strålevern (SSV)										x					

Referanseliste

Stortingsdokumenter

Stortingsproposisjoner og stortingsmeldinger

- St.prp. nr. 1 (2003–2004) *Utenriksdepartementet*
- St.prp. nr. 1 (2004–2005) *Utenriksdepartementet*
- St.prp. nr. 1 (2005–2006) *Utenriksdepartementet*
- St.prp. nr. 1 (2006–2007) *Utenriksdepartementet*
- St.prp. nr. 1 (2007–2008) *Utenriksdepartementet*
- St.prp. nr. 1 (2008–2009) *Utenriksdepartementet*
- Prop. 1 S (2009–2010) *Utenriksdepartementet*
- Prop. 1 S (2010–2011) *Utenriksdepartementet*
- Prop. 1 S (2011–2012) *Utenriksdepartementet*
- Prop. 1 S (2012–2013) *Utenriksdepartementet*
- St.prp. nr. 3 (2003–2004) *Utenriksdepartementet. Om samtykke til ratifikasjon av avtale om Den tsjekkiske republikks, Republikken Estlands, Republikken Kypros', Republikken Latvias, Republikken Litauens, Republikken Ungarns, Republikken Maltas, Republikken Polens, Republikken Slovenias og Den slovakiske republikks deltakelse i Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) med tilliggende avtaler*
- Prop. 160 S (2009–2010) *Utenriksdepartementet. Samtykke til ratifikasjon av avtale mellom EØS/EFTA-statene og EU om en EØS-finansieringsordning 2009–2014, avtale med EU om en norsk finansieringsordning 2009–2014 og tilleggsprotokoll til frihandelsavtalen mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap om handel med fisk, alle av 28. juli 2010*
- St.meld. nr. 23 (2005–2006) *Utenriksdepartementet. Om gjennomføring av europa-politikken*
- St.meld. nr. 15 (2008–2009) *Utenriksdepartementet. Interesser, ansvar og muligheter*
- Meld. St. 20 (2011–2012) *Utenriksdepartementet. EØS-midlene – solidaritet og samarbeid i Europa*

Innstillinger til Stortinget

- Budsjett-innst. S. nr. 3 (2004–2005) *Innstilling fra utenrikskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2005, kapitler under Utenriksdepartementet mv. (rammeområde 4)*
- Budsjett-innst. S. nr. 3 (2005–2006) *Innstilling fra utenrikskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2006 vedkommende Utenriksdepartementet mv. (rammeområde 4)*
- Budsjett-innst. S. nr. 3 (2006–2007) *Innstilling fra utenrikskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2007 vedkommende Utenriksdepartementet mv.*
- Budsjett-innst. S. nr. 6 (2007–2008) *Innstilling fra utenrikskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2008 vedkommende Utenriksdepartementet mv. (rammeområde 4)*
- Budsjett-innst. S. nr. 6 (2008–2009) *Innstilling fra utenrikskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2009 vedkommende Utenriksdepartementet mv. (rammeområde 4)*
- Innst. 5 S (2009–2010) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2010 vedkommende Utenriksdepartementet mv. (rammeområde 4) og Forsvarsdepartementet mv. (rammeområde 8)*
- Innst. 7 S (2010–2011) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2011 vedkommende Utenriksdepartementet mv. (rammeområde 4) og Forsvarsdepartementet mv. (rammeområde 8)*

- Innst. 7 S (2011–2012) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2012 vedkommende Utenriksdepartementet mv. (rammeområde 4) og Forsvarsdepartementet mv. (rammeområde 8)*
- Innst. 7 S (2012–2013) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2013 vedkommende Utenriksdepartementet mv. (rammeområde 4) og Forsvarsdepartementet mv. (rammeområde 8)*
- Innst. S. nr. 103 (2003–2004) *Innstilling fra utenrikskomiteen om samtykke til ratifikasjon av avtale om Den tsjekkiske republikks, Republikken Estlands, Republikken Kypros", Republikken Latvias, Republikken Litauens, Republikken Ungarns, Republikken Maltas, Republikken Polens, Republikken Slovenias og Den slovakiske republikks deltakelse i Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) med tilliggende avtaler*
- Innst. S. nr. 115 (2006–2007) *Innstilling fra utenrikskomiteen om gjennomføring av europapolitikken*
- Innst. S. nr. 306 (2008–2009) *Innstilling fra utenrikskomiteen om interesser, ansvar og muligheter. Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk*
- Innst. 22 S (2010–2011) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om samtykke til ratifikasjon av avtale mellom EØS/EFTA-statene og EU om en EØS-finansieringsordning 2009–2014, avtale med EU om en norsk finansieringsordning 2009–2014 og tilleggsprotokoll til frihandelsavtalen mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap om handel med fisk, alle av 28. juli 2010*
- Innst. 34 S (2012–2013) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om EØS-midlene. Solidaritet og samarbeid i Europa*

Dokumenter til Stortinget

- Dokument nr. 1 (2010–2011) *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2009*

Internasjonale avtaler

- Protocol 38 A on the EEA Financial Mechanism (2004–2009). *Agreement between the Kingdom of Norway and the European Community on a Norwegian Financial Mechanism for the period 2004–2009*
- Protocol 38 B on the EEA Financial Mechanism (2009–2014). *Agreement between the Kingdom of Norway and the European Union on a Norwegian Financial Mechanism for the period 2009–2014*
- Rammeavtaler med Norge og Esland om den norske finansieringsordningen (Memorandum of Understanding) for finansieringsperioden 2004–2009 og 2009–2014
- Rammeavtaler med Norge og Latvia om den norske finansieringsordningen (Memorandum of Understanding) for finansieringsperioden 2004–2009 og 2009–2014
- Rammeavtaler med Norge og Litauen om den norske finansieringsordningen (Memorandum of Understanding) for finansieringsperioden 2004–2009 og 2009–2014
- Rammeavtaler med Norge og Polen om den norske finansieringsordningen (Memorandum of Understanding) for finansieringsperioden 2004–2009 og 2009–2014
- Rammeavtaler med Norge og Slovakia om den norske finansieringsordningen (Memorandum of Understanding) for finansieringsperioden 2009–2014
- Rammeavtaler med Norge og Tsjekkia om den norske finansieringsordningen (Memorandum of Understanding) for finansieringsperioden 2004–2009 og 2009–2014

- Rammeavtaler med Norge og Ungarn om den norske finansieringsordningen (Memorandum of Understanding) for finansieringsperioden 2004–2009 og 2009–2014

Retningslinjer og veiledninger

- FMO: *Appraisal manual*, versjon 3
- FMO: *Application form User Guide EEA & Norwegian Financial Mechanisms 2004–2009*
- FMO: *Rules and Procedures for the implementation of the EEA Financial Mechanism 2004–2009*
- FMO: *Rules and procedures for the implementation of the Norwegian Financial Mechanism 2004–2009*
- FMO: *Reporting and Monitoring Guidelines for the EEA Financial Mechanism & the Norwegian Financial Mechanism 2004–2009* adopted 9. June 2005
- FMO: *External Monitoring Manual*
- FMO: *Sustainable Development Policy and Guide. For the EEA Financial Mechanism & the Norwegian Financial mechanism* adopted 7. April 2006
- FMO: *Risk assessment concept practical guidance for the implementation of the EEA Financial Mechanism and the Norwegian Financial Mechanism 2004–2009* adopted by the EEA Financial Committee and the Norwegian Ministry of Foreign Affairs in 04.03.2009
- FMO: *Regulations on the Implementation of the Norwegian Financial Mechanism 2009–2014*
- Reglement for økonomistyring i staten
- Utenriksdepartementets ordningsregelverk for EØS-midlene av 10. mai 2010
- Retningslinjene for tilskuddsforvaltning fra 1. januar 2010, forvaltningsregime VI – ikke-statlig forvalter
- Interne retningslinjer for forvaltning av EØS-finansieringsordningen og Den norske finansieringsordningen, godkjent 30.11.2005

Internettkilder

www.eurostat.com
www.europa.eu
www.eeagrants.org
www.regjeringen.no

Rapporter

- Status Report (2011): *Results and Opportunities EEA Grants – Norway Grants*.
- Human Development Report, UNDP
- *Programme areas 2009–2014, EEA Grants – Norway Grants*, December 2010

Evalueringer

- COWI (2011): *Evaluation of the sector academic research under the EEA/Norway Grants*. Final Report, November 2011.
- COWI (2011): *Evaluation of the sector health and childcare under the EEA/Norway Grants*. Final Report, October 2011
- COWI (2011): *Review of EEA and Norway Grants support to Regional Policy and Cross-Border Activities in new EU and EEA member states*, March 2011
- INTEGRATION (2010): *Evaluation of Norway Grants support to the implementation of the Schengen acquis and to strengthening of the judiciary in new EU and EEA member states*. Final Report. January 2010
- INTEGRATION (2011): *Review of EEA and Norway Grants support to Regional Policy and Cross-Border Activities in new EU and EEA member states*, March 2011

- Nordic Consulting Group (2012): *End Review – EEA and Norway Grants 2004–2009*. Final Report. January 2012
- PITJA (2010): *Evaluation of EEA and Norway Grants – NGO Funds*. Main report. September 2010
- PITJA (2012): *Evaluation of the sector cultural heritage under the EEA and Norway Grants 2004–2009*. Final Report. April 2012
- PriceWaterhouseCoopers (2008): *Mid-term Evaluation of the EEA Grants*. Evaluation Report 3/2008



22 537 2 85 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 344

Trykk: 07 Media 2013



Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Sentralbord 22 24 10 00
Telefaks 22 24 10 01
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no

23 257

-3 918

240

1 255 712

474 320

120

3 924

22 781 329

781 528

