

MENNTA OG MENNINGARMÁLARÁÐUNEYTI

# Sjóðir og styrkveitingar

---

**Handbók um stjórnslu, rekstur og eftirlit með sjóðum og styrkveitingum á vegum mennta- og menningarmálaráðuneytis**

**2. útgáfa, október 2019**

# Sjóðir og styrkveitingar

## Handbók um stjórnslu, rekstur og eftirlit með sjóðum og styrkveitingum á vegum mennta- og menningarmálaráðuneytis

### Efnisyfirlit

Orðskýringar .....	4
Inngangur .....	6
Tilgangur handbókarinnar .....	6
Almennar skyldur ráðherra vegna sjóða .....	6
Almennt um lagaumhverfi sjóða .....	7
Ráðherra getur verið skylt að setja eða staðfesta reglur sjóðs .....	7
Heimild ráðherra til að framselja vald og ábyrgð er takmörkuð .....	7
Lögbundinn sjóður eða ekki .....	8
Áhrif laga um opinber fjármál á lögbundna sjóði .....	8
Ákvörðun um styrk er stjórnvaldsákvörðun .....	9
Stjórnvöldum ber að gæta vandaðra stjórnsluhátta .....	9
Styrkveiting eða innkaup .....	9
Almennt um eftirlit ráðuneytis með sjóðum .....	11
Yfirstjórn og eftirlit ráðherra .....	11
Drög að reglum kynnt fyrir eða staðfest í ráðuneytinu .....	11
Staðfesting ráðuneytis á stefnu og ársáætlun sjóðs .....	12
Almenn lög og reglur sem varða starfsemi sjóða .....	13
Reglur sjóðs verða að hafa lagastoð .....	13
Helstu almenn lög og reglur sem gilda um sjóði .....	13
Stjórnslulög .....	14
Upplýsingalög .....	22
Persónuverndarlög .....	23
Lög um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla .....	24
Lög um opinber fjármál .....	24
Lög um opinber innkaup .....	27
Lög um opinber skjalasöfn .....	28
Samkeppnislög .....	28

Reglur um ríkisaðstoð.....	29
Stjórn og rekstur sjóðs.....	32
Ábyrgðar- og verkaskipting.....	32
Stjórn sjóðs .....	32
Umsýsluaðili .....	34
Samsetning og skipun stjórnar .....	35
Rekstur sjóðs .....	35
Opinber birting á reglum sjóðs.....	37
Birting reglna í Stjórnartíðindum.....	37
Birting á vef .....	37
Markmið og áherslur sjóðs.....	38
Samræmi laga og reglna .....	38
Markmið styrkja .....	38
Tímabundnar áherslur við úthlutun .....	38
Deildaskipting sjóðs.....	39
Tilgangur og umsækjendur.....	40
Réttur til að sækja um styrk .....	41
Styrkhæfur kostnaður.....	43
Kallað eftir umsóknum .....	45
Birting auglýsingar .....	45
Efni auglýsingar .....	45
Styrkfjárhæðir.....	46
Umsóknarfrestur og afgreiðslutími .....	47
Umsóknareyðublað .....	49
Leiðbeiningar til umsækjenda .....	49
Upplýsingar um umsækjanda .....	49
Fyrirhuguð ráðstöfun styrks .....	50
Framkvæmd fylgi forskrift .....	51
Aðrir styrkir.....	52
Komið í veg fyrir að verkefni verði ofstyrkt .....	52
Tölfræðilegar upplýsingar .....	53
Viðbótarupplýsingar og leiðréttingar .....	53
Samþykki við skilmála.....	54
Úrvinnsla og afgreiðsla umsókna .....	56

---

Viðmið við mat á umsóknum.....	56
Umsagnaraðilar .....	58
Umsækjendum svarað.....	59
Birta úthlutanir opinberlega .....	59
Ófullkomnar umsóknir.....	60
Réttur til aðgangs að gögnum .....	61
Réttur til kalla eftir rökstuðningi og kæra úthlutun .....	62
Gildistími styrkloforðs .....	62
Skilmálar styrkja .....	65
Málefnalegir skilmálar .....	65
Gjaldtaka og meðferð afgangi .....	66
Útborgun styrks .....	66
Eftirlit með frávikum.....	67
Skilgrein og uppgjör.....	69
Viðbrögð og viðurlög við vanefnd .....	70
Lækkun eða afturköllun styrks .....	70
Afurðir auðkenndar styrkveitanda .....	71
Sjóður vill nýta afurðir verkefnis .....	72
Upplýst um niðurstöður verkefnis.....	72
Samningur um styrk.....	72
Fylgiskjal: Algeng viðfangsefni umsýsluaðila .....	74

## Orðskýringar

**Reglur** eru stjórnvaldsfyrirmæli sem gefin eru á grundvelli lagaheimildar. Þær skal birta opinberlega í B-deild Stjórnartíðinda, sbr. 3. gr. laga um Stjórnartíðindi og Lögbirtingarblað, nr. 15/2005. Í handbók þessari er almennt ekki gerður greinarmunur á reglugerðum og reglum. Í lögum um sjóði er stundum mælt fyrir um efnisinnihald reglugerða og reglna. Til dæmis segir í sumum lögum að reglur skuli fjalla um hvernig skuli haga umsóknum og úthlutunum, skilyrði fyrir styrkveitingum eða að setja skuli úthlutunarreglur, starfsreglur og skilmála. **Verklagsreglur** (starfsreglur) sem stjórnir og umsýsluaðilar setja um stjórnarsýslu sína eru til að tryggja vönduð vinnubrögð. Þannig verklagsreglur eru ekki stjórnvaldsfyrirmæli. Verklagsreglur þurfa að vera í samræmi við almennar reglur stjórnarsýslulaga en ættu ekki að fjalla um réttindi eða skyldur styrkþega.<sup>1</sup>

**Sjóðsstjórn** er notað í handbókinni yfir bæði lögbundin stjórnvöld sem úthluta styrkjum og getur auk þess verið heimilt samkvæmt lögum að setja reglur og einstaklinga eða hópa sem er falið að undirbúa og gera tillögur um reglur og úthlutanir til stjórnvalds. Þannig hópar gætu heitið ráðgefandi stjórn, úthlutunarnefnd, ráðgjafarnefnd eða umsagnaraðili.

Dæmi um ráðgefandi stjórnir eru stjórn hljóðritasjóðs, stjórn útflutningssjóðs íslenskrar tónlistar og stjórn máltækisjóðs.

**Sjóður** er í þessari handbók bæði ríkisaðili í skilningi laga um opinber fjármál og verkefni með fjárveitingu sem ráðstafað er í styrki eða framlög. Sjóður sem er ríkisaðili starfar á grundvelli sérstakra lagaákvæða og lýtur því stjórn forstöðumanns eða stjórnarsýslunefndar sem hafa umboð og bera ábyrgð í samræmi við lög, svo sem lög um opinber fjármál og lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Sjóður sem telst verkefni ráðuneytis lýtur stjórn ráðherra og starfar á ábyrgð hans kveði lög ekki á um annað, nema ráðherra hafi framselt vald og ábyrgð á verkefninu í samræmi við heimild í lögum þar að lútandi.

Einnig er átt við verkefni sem ráðherra hefur stofnaði í þeim tilgangi að ráðstafa fjárveitingu með framlögum eða styrkjum með vísan til heimildar í 42. gr. laga um opinber fjármál og úthlutunarreglna sem ráðherra setur á grundvelli reglugerðar um styrkveitingar ráðherra, nr. 642/2018 og almennra yfirstjórnunarheimilda

**Stjórnarsýslunefnd** er fjölskipað stjórnvald sem hefur samkvæmt lögum umboð til að taka ákvörðun á stjórnarsýslustigi um réttindi og skyldur manna, sbr. 1. gr. stjórnarsýslulaga, með því til dæmis að ákveða styrki og ýmist að setja eða gera tillögur um reglur. Nefndin ber jafnframt ábyrgð stjórnar ríkisaðila á fjárreiðum sjóðs, sbr. 4. mgr. 27. gr. laga um opinber fjármál. Gerður er sá greinarmunur í stjórnarsýslulögum á stjórnarsýslunefnd og sjálfstæðri stjórnarsýslunefnd að ákvarðanir stjórnarsýslunefndar má kæra til ráðherra samkvæmt lögnum en ákvörðunum sjálfstæðrar stjórnarsýslunefndar verður aðeins hnekk af dómstólum. Óheimilt er að fela einkaaðila að taka stjórnvaldsákvæðanir um réttindi og skyldur án sérstakrar lagaheimildar og þarf sú lagaheimild að vera skýr.

---

1

Dæmi um sjálfstæðar stjórnsýslunefndir eru stjórnir Rannsóknasjóðs, Innviðasjóðs, Markáætlunar og Tækniþróunarsjóðs.<sup>2</sup>

**Stjórnvald** er aðili sem hefur umboð samkvæmt lögum til að taka ákvörðun á stjórnsýslustigi um réttindi og skyldur manna með því til dæmis að ákveða styrki og skilmála þeirra. Ráðherra, sveitarstjórn, ríkisstofnun og stjórnsýslunefnd eru dæmi um stjórnvöld.

**Styrkur eða framlag** er samkvæmt lögum um opinber fjármál tilfærsla sem innt er af hendi án skuldbindingar um beint endurgjald frá móttakanda. Tilfærslur greinast annars vegar í rekstrartilfærslur sem veittar eru til samtímanota hjá móttakanda og hins vegar fjármagnstilfærslur sem veittar eru til fjárfestinga.

**Umsagnaraðili** getur verið m.a. sérfræðingur, faghópur, ráðgjafarnefnd eða úthlutunarnefnd sem stjórnvald felur að meta umsóknir með hliðsjón af skýrum viðmiðunum og jafnvel að gera tillögur um styrkveitingar, áður en það tekur sjálfstæða ákvörðun í málinu. Tillögur umsagnaraðila, sem er ekki lögbundinn, til stjórnvalds eru ekki lagalega bindandi og leysa stjórnvaldið ekki undan ábyrgð á því að tryggja að málsmeðferð sé í samræmi við stjórnsýslulög við töku á sjálfstæðum ákvörðunum um styrkveitingar.

**Umsýsluaðili** annast daglegan rekstur sjóðs auk þess að aðstoða stjórnvald og umsagnaraðila með því að sjá um undirbúning og eftirfylgni styrkveitinga. Umsýsluaðili starfar undir stjórn þess stjórnvalds sem ákveður úthlutanir og ber ábyrgð á fjárreiðum sjóðsins. Sé umsýsluaðili stjórnvald sem heyrir undir yfirstjórn ráðherra gefur hann því viðeigandi stjórnvaldsfyrirmæli. Sé öðrum falið að annast umsýsluna þarf að gera við hann samning um þjónustu hans. Sé samið til lengri tíma en frá ári til árs þarf fyrst að fá skriflega heimild, bæði hjá hlutaðeigandi ráðherra og hjá fjármála- og efnahagsráðherra skv. 1. mgr. 40. gr. laga um opinber fjármál. Kveðið er nánar á um framkvæmd lagagreinarinnar í reglugerð um undirbúning, gerð og eftirfylgni samninga um framkvæmdir, rekstur og afmörkuð verkefni, nr. 643/2018. Við val á samningsaðila ber að fara að lögum um opinber innkaup nr. 120/2016 og reglugerðum sem settar eru samkvæmt þeim.

Vakin er athygli á að það er óheimilt að gera samninga um verkefni sem fela í sér vald til að taka ákvarðanir sem lúta að réttindum og skyldum manna nema fyrir því liggi skýr lagaheimild.

**Verkefni** hefur víðtæka merkingu í þessari handbók. Orðið verkefni er notað yfir atburð, eina aðgerð, röð aðgerða, skilgreint og afmarkað viðfangsefni, hvers kyns framkvæmd með upphaf og enda í tíma og um samfellt starf og er þá í sumum tilvikum talað um rekstrarverkefni. Á nokkrum stöðum er talað um framkvæmd. Samkvæmt orðskýringu í lögum um opinber fjármál er verkefni skilgreint og afmarkað viðfangsefni sem fjármunum er ráðstafað til með fjárveitingu sem hver ráðherra ákveður.

<sup>2</sup> Í [lögum um opinberan stuðning við vísindarannsóknir, nr. 3/2003](#), kemur fram í 4. gr. sem fjallar um Rannsóknasjóð og Innviðasjóð: „Ákvarðanir stjórnar um styrkveitingar samkvæmt lögum þessum sæta ekki stjórnsýslukæru.“ Sama regla kemur fram í 9. gr. laganna sem fjallar um markáætlun á sviði vísinda, tækni og nýsköpunar: „Ákvarðanir stjórnar um veitingu styrkja úr markáætlun eru endanlega á stjórnsýslustigi.“ Í lögum um opinberan stuðning við tæknirannsóknir, nýsköpun og atvinnuþróun, nr. 75/2007, segir jafnframt í 13. gr. „Ákvarðanir sem teknar eru um að veita styrki úr Tækniþróunarsjóði eru endanlegar á stjórnsýslustigi.“

## Inngangur

Þetta er 2. útgáfa handbókar um sjóði og styrkveitingar. Helstu efnisbreytingar frá 1. útgáfu eru til samræmis við reglugerð nr. 642/2018 um styrkveitingar ráðherra og reglugerð nr. 643/2018 um undirbúning, gerð og eftirfylgni samninga um framkvæmdir, rekstur og afmörkuð verkefni. Einnig er fjallað nánar um samkeppnislög og reglur um ríkisaðstoð en í fyrri útgáfu. Að lokum er vísað í fleiri álit umboðsmanns Alþingis. Breytingar á framsetningu eru einkum til að draga betur fram ýmsar verklagsreglur og gátlista til að auðvelda eftirlit.

### Tilgangur handbókarinnar

Tilgangur handbókarinnar er fyrst og fremst að auðvelda ráðuneytinu að gegna lögbundnum yfirstjórnunar og eftirlitsskyldum, efla þekkingu starfsmanna þess á sjóðum og gera eftirlit með þeim markvissara.

Leiðbeiningar í handbókinni nýtast einnig við að semja, samræma og endurbæta reglur um sjóði.

Þá geta þær bætt stjórnarsýslu sjóða, enda margt í þeim sem á erindi við þá sem úthluta úr sjóðum, meta umsagnir, annast rekstur sjóða eða gera tillögur um skilmála og reglur þeirra.

Leiðbeiningarnar fjalla um það sem gildir almennt um sjóði og styrkveitingar en mæla ekki fyrir um túlkun einstakra laga- og reglugerða.

### Almennar skyldur ráðherra vegna sjóða

Lög um Stjórnarráð Íslands kveða á um almennar skyldur og heimildir ráðherra vegna yfirstjórnar og eftirlits með stjórnvöldum sem undir ráðuneyti hans heyra, þar á meðal sjóðum og stofnunum sem veita styrki eða gera tillögur um þá.

Auk þess ber ráðherra að hafa eftirlit með stjórnarsýslu og fjármálum sjóða sem hafa stöðu sjálfstæðra stjórnvalda, samkvæmt sömu lögum.

Sjóðir á verksviði ráðuneytisins starfa á grundvelli mismunandi lagaheimilda. Sumir starfa á grundvelli sérstakra laga. Starfi sjóður ekki á grundvelli sérлага er í leiðbeiningum þessum litið svo á að þá sé starfsemi þeirra alfarið á ábyrgð ráðherra og styrkir úr þeim veittir á grundvelli heimildar sem ráðherra hefur í 42. gr. laga um opinber fjármál til að veita tilfallandi styrki og framlög til verkefna.

Starfi sjóður samkvæmt sérstökum lögum kveða þau gjarnan á um skyldu eða heimild ráðherra (eftir atvikum sjóðsstjórnar) til að undirbúa, setja og birta reglugerð eða reglur um sjóðinn. Sjálfstæði sjóðsstjórnar gagnvart ráðherra er þá skilgreint í lögnum en almenn eftirlitsskylda ráðherra í lögum um Stjórnarráð Íslands.

Séu ekki í gildi sérstök lög um tiltekinn sjóð eða styrkveitingar þá er úthlutun styrkja byggð á heimild ráðherra í 42. gr. laga um opinber fjármál. Ráðherra, en ekki sjóðsstjórn, veitir þá styrki á grundvelli skriflegra úthlutunarregla og úthlutunarskilmála, sem birtir eru opinberlega, m.a. á heimasíðu

ráðuneytis, samanber reglugerð um styrkveitingar ráðherra, nr. 642/2018 sem fjallað er um í kafla um lög um opinber fjármál hér á eftir.

Skilmálar styrkja mega ekki vera hluti af verklagsreglum sem eru einungis til innanhússnota fyrir þá sem úthluta styrkjum eða starfa við sjóð. Tilgangur verklagsreglna er að tryggja samræmi í vinnu við styrkveitingar og innra eftirlit, auk þess að auðvelda eftirlit ráðuneytisins. Ekki er skylt að birta þannig vinnuskjal.<sup>3</sup>

**Verklagsregla.** Æskilegt er að birta verklagsreglur sjóða opinberlega því það gerir stjórnásluna gagnsærri.

Sjóðir þjóna mismunandi tilgangi og aðdragandi að stofnun þeirra getur verið ólíkur. Dæmi eru um að sjóðir hafi verið settir á laggirnar fyrir atbeina hagsmunaaðila, sem jafnvel eiga fulltrúa í stjórnnum þeirra. Aðdragandi að stofnun sjóðs takmarkar þó á engan hátt yfirstjórnar- og eftirlitsskyldur og ábyrgð ráðherra. Aðeins löggjafinn getur takmarkað skyldur ráðherra í þessum efnum.

### Almennt um lagaumhverfi sjóða

Samkvæmt 1. mgr. 12. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, fer ráðherra með yfirstjórn stjórnvalda sem hafa á hendi framkvæmd stjórnarmálefna er undir ráðuneyti hans heyra enda leiði það ekki af lögum að stjórnvald skuli vera sjálfstætt gagnvart ráðherra. Samkvæmt 2. mgr. felst yfirstjórn ráðherra í því að hann getur gefið stjórnvaldi almenn og sérstök fyriræli um starfrækslu á verkefnum þess, fjárreiður og meðferð eigna, enda mæli lög eða eðli máls því ekki í mót.

Samkvæmt 1. mgr. 13. gr. skal ráðherra hafa eftirlit með starfrækslu, fjárreiðum og eignum á vegum stjórnvalda sem heyra undir almennar stjórnunarheimildir hans. Ráðherra skal skv. 2. mgr. enn fremur hafa almennt eftirlit með starfrækslu, fjárreiðum og eignum þeirra sjálfstæðu stjórnvalda sem heyra stjórnarfarslega undir hann. Eftirlit með sjálfstæðum stjórnvöldum tekur ekki til málsmeðferðar eða ákvarðana í einstökum málum.

### Ráðherra getur verið skylt að setja eða staðfesta reglur sjóðs

Í lögum um einstaka sjóði er ýmist gert ráð fyrir að ráðherra setji reglugerð eða reglur um styrkveitingar, staðfesti reglur um úthlutun eða að drög að reglum skulu kynntar fyrir ráðherra áður en þær eru settar af því stjórnvaldi sem veitir styrkina undir yfirstjórn ráðherra.

Ráðherra sem veitir styrki á grundvelli 42. gr. laga um opinber fjármál ber að setja úthlutunarreglur og úthlutunarskilmála í samræmi við reglugerð nr. 642/2018 um styrkveitingar ráðherra.

### Heimild ráðherra til að framselja vald og ábyrgð er takmörkuð

Ráðherrar fara ávallt með eftirlit og yfirstjórn stjórnáslunnar nema svo sé sérstaklega undanskilið í lögum. Þeir geta því ekki með reglugerð, öðrum stjórnvaldsfyrirmælum eða samningum undanskilið

<sup>3</sup> Umboðsmaður Alþingis. Mál nr. 2487/1998.



læggra sett stjórnvöld yfirstjórn sinni og þar með losað sig undan stjórnskipulegri ábyrgð gagnvart Alþingi.<sup>4</sup>

Það leysir ráðherra ekki undan lagalegri ábyrgð að fela stjórn sjóðs (úthlutunarnefnd) sem er ekki lögbundin að undirbúa, gera tillögur um eða annast úthlutun. Stjórn sem er ekki lögbundin er ráðgjafarnefnd samkvæmt sérstöku umboði ráðherra en ber ekki ábyrgð og skyldur stjórnar eða forstöðumanns samkvæmt lögum um opinber fjármál. Þá ábyrgð ber ráðherra.

**Verklagsregla.** Gæta þess að framselja ráðgefandi sjóðsstjórn (úthlutunarnefnd) ekki meira vald til að taka ákvarðanir en ráðherra er heimilt samkvæmt lögum.

Vakin er athygli á því að lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, (starfsmannalög) eiga aðeins við um þá sem ráðherra skipar í stjórnir sjóða sé starfið í stjórninni aðalstarf viðkomandi, óháð því hvort þær eru stjórnarsýslunefndir eða ráðgjafarnefndir. Nefndarmenn og stjórnarmenn teljast hvorki starfsmenn né embættismenn í skilningi laganna nema nefndarstarfið sé aðalstarf þeirra. Starfsmannalögin eiga við þegar ráðningarsamband er á milli starfsmanns og ráðuneytis samkvæmt ráðningarsamningi, eða skipunarbréfi þegar um embættismenn er að ræða.

### Lögbundinn sjóður eða ekki

Starfi sjóður ekki á grundvelli sérlaga er í handbók þessari litið svo á að styrkveitingar hans geti byggst á 42. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, eins og nánar er mælt fyrir í reglugerð um styrkveitingar ráðherra, nr. 642/2018. Ákvæðið heimilar ráðherra að veita tilfallandi styrki og framlög til verkefna sem varða málaflokka sem heyra undir ábyrgðarsvið ráðherra. Í flestum tilvikum eru þannig styrkir og framlög veitt af fjárveitingum til verkefna, en ekki af fjárveitingum til ríkisaðila.

### Áhrif laga um opinber fjármál á lögbundna sjóði

Lög um opinber fjármál og reglur með stoð í þeim gilda um fjárreiður ríkisaðila. Ríkisaðilar eru samkvæmt lögnum þeir sem fara með ríkisvald og þær stofnanir, lögbundnir sjóðir og fyrirtæki sem eru að hálfu eða meiri hluta í eigu ríkisins. Forstöðumenn og stjórnir ríkisaðila bera ábyrgð á því að fjárhagsráðstafanir þeirra séu í samræmi við heimildir, ársreikningar séu gerðir og þeim skilað til Fjársýslu ríkisins. Samkvæmt 27. gr. laganna ber ráðherra ábyrgð á og hefur eftirlit með framkvæmd fjárlaga. Forstöðumaður, eða eftir atvikum stjórn, ber ábyrgð gagnvart ráðherra á að starfsemin skili tilætluðum árangri og að rekstur og afkoma sé í samræmi við fjárveitingar og áætlanir sem samþykktar hafa verið.

**Verklagsregla.** Staðfesta stefnu og ársáætlanir lögbundinna sjóða. Samkvæmt 20. gr. laga um opinber fjármál ber ráðherra að setja fram stefnu fyrir þau málefnaðsvið og málaflokka sem hann ber ábyrgð á til eigi skemmri tíma en fimm ára. Samkvæmt 31. gr. laganna skulu ríkisaðilar, þar með taldir lögbundnir sjóðir, móta á hverju ári stefnu fyrir starfsemi sína fyrir a.m.k. næstu þrjú ár. Stefna ríkisaðila skal staðfest af hlutaðeigandi ráðherra. Þeir skulu, samkvæmt 32. gr. laganna, leggja fyrir hlutaðeigandi ráðherra áætlun um starfsemi sína og skal ráðherra ljúka formlega afgreiðslu á henni

<sup>4</sup> Umboðsmaður Alþingis, mál nr. 1483/1995. Málshraði. Eftirlitsskylda stjórnvalda.

<http://www.umbodsmaduralthingis.is/ViewCase.aspx?Key=318&skoda=reifun>.

fyrir lok ársins. Forstöðumaður ríkisaðila eða eftir atvikum stjórn ber ábyrgð á framkvæmd innra eftirlits samkvæmt 65. gr. laganna.

### Ákvörðun um styrk er stjórnvaldsákvörðun

Úthlutun styrks er stjórnvaldsákvörðun. Þeim sem taka þátt í undirbúningi eða töku slíkra ákvarðana ber að fara að stjórnslulögum, nr. 37/1993. Lögin gilda þegar stjórnvöld, þar á meðal stjórnslunefndir, taka ákvarðanir um rétt og skyldur manna. Þau gilda um allt ferlið frá undirbúningi og þar til styrkveitingu er lokið.

### Stjórnvöldum ber að gæta vandaðra stjórnsluhátta

Hlutverk [umboðsmanns Alþingis er skv. lögum nr. 85/1997](#), meðal annars að gæta þess að jafnræði sé í heiðri haft í stjórnslunni og að hún fari að öðru leyti fram í samræmi við lög, vandaða stjórnsluhætti, siðareglur settar á grundvelli laga um Stjórnarráð Íslands og laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Í skýrslum umboðsmanns fyrir árin 2012 og 2013 eru sérstakir kaflar um vandaða stjórnsluhætti.<sup>5,6</sup> Umboðsmaður segir m.a. að hugtakið *vandaðir stjórnsluhættir* sé ekki skýrt afmarkað, en almennt sé átt við kröfur sem gerðar eru til starfshátta stjórnvalda en er ekki hægt að leiða beint af réttarreglum, skráðum og óskráðum. Við afmörkun á því hvað fellur undir vandaða stjórnsluhætti verður m.a. að horfa til þess hvert er hlutverk stjórnvalda gagnvart borgurunum samkvæmt lögum og hvaða kröfur gera verður til starfshátta stjórnvalda og framgöngu þeirra sem fara með stjórnsluvald til þess að þetta hlutverk verði rækt með eðlilegum hætti. Umboðsmaður segir að „*almennt mætti orða það svo að stjórnslan eigi að vera vinsamleg og tillitssöm, eins opin og gegnsæ og unnt er, skapa traust og verka skilvirk og skipulögð.*“

Í skýrslu umboðsmanns fyrir árið 2016 er sérstakur kafli um framkomu opinberra starfsmanna.<sup>7</sup> Þar fjallar umboðsmaður um lög og siðareglur sem opinberum starfsmönnum ber að haga störfum sínum eftir og segir mikilvægt að í samskiptum við fólk í viðkvæmri stöðu sé komið fram að kurteisi, lipurð, réttsýni og með virðingu fyrir mannlegri reisn þess að leiðarljósi.

Í ársskýrslum umboðsmanns er víða greint frá málum sem hafa gefið honum tilefni til að fjalla um „vandaða stjórnsluhætti“. Á vef umboðsmanns er leitarvél sem fann 98 mál með orðunum við gerð þessarar handbókar í mars 2019.

### Styrkveiting eða innkaup

Samkvæmt lögum um opinber fjármál telst styrkur vera tilfærsla sem innt er af hendi án skuldbindinga um beint endurgjald frá móttakanda. Samningur um styrk er því ekki um viðskipti styrkveitanda og styrkþega.

Lög um opinber innkaup taka á hinn bóginn til samninga um fjárhagslegt endurgjald sem hafa að markmiði framkvæmd verks, sölu vara eða veitingu þjónustu, sbr. lög um opinber innkaup, nr. 120/2016.

<sup>5</sup> [Skýrsla umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2012.](#)

<sup>6</sup> [Skýrsla umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2013.](#)

<sup>7</sup> [Skýrsla umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2016.](#)

Að ýmsu leyti gilda sömu meginreglur um aðferðafræði við styrkveitingar og við innkaup samkvæmt lögum um opinber innkaup. Eftirfarandi fjórar meginreglur eru sameiginlegar: Gæta ber jafnræðis, hlutlægni, gagnsæis og samkeppnissjónarmiða. Styrkveitingar geta ekki verið aðferð við innkaup á vörum, verkum eða þjónustu vegna starfsemi ríkisins eða opinberra verkefna.

## Almennt um eftirlit ráðuneytis með sjóðum

### Yfirstjórn og eftirlit ráðherra

Ráðherra fer með yfirstjórn stjórnvalda sem annast framkvæmd stjórnarmálefna er heyra undir ráðuneyti hans enda leiði ekki af lögum að stjórnvald skuli vera sjálfstætt gagnvart ráðherra samkvæmt 1. mgr. 12. gr. [laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011](#).

Í 2. mgr. 12. gr. laga um Stjórnarráð Íslands er ráðherra veitt heimild til að gefa lægra settu stjórnvaldi almenn og sérstök fyrirmæli um starfrækslu á verkefnum þess, fjárreiðum og meðferð eigna sem eru háðar eftirliti ráðherrans nema lög eða eðli máls mæli því í mót. Litið er svo á að ráðherra hafi þannig almenna lagaheimild til að fela ríkisaðila, sem er stofnun eða lögbundinn sjóður á málefnasviði ráðherra, að annast umsýslu (rekstur og þjónustu) sjóðs enda hindri önnur lagaákvæði ráðherra ekki í að koma á slíkri skipan.

Áformi ráðherra að fela einhverjum öðrum en ríkisaðila á málefnasviði hans umsýslu sjóðs, án þess að hafa til þess sérstaka lagaheimild, leitar hann eftir heimild fjármála- og efnahagsráðherra til samningsgerðar skv. 40. gr. laga um opinber fjármál og reglugerð um undirbúning, gerð og eftirfylgni samninga um framkvæmdir, rekstur og afmörkuð verkefni nr. 643/2018. Um kaup á þjónustu og verkum gilda lög um opinber innkaup.

#### Dæmi.

„Rannsóknamiðstöð Íslands annast rekstur sjóðsins.“

Samkvæmt 1. mgr. 13. gr. laga um Stjórnarráðið hefur ráðherra eftirlit með starfrækslu, fjárreiðum og eignum stjórnvalda sem heyra undir almennar stjórnunarheimildir hans, þar á meðal sjóða.

Eftirlit ráðherra tekur bæði til stjórnvalda sem heyra undir almennar stjórnunarheimildir hans og til sjálfstæðra stjórnvalda þótt í síðara tilvikinu nái það ekki til málsmeðferðar og ákvarðana í einstökum málum.

### Drög að reglum kynnt fyrir eða staðfest í ráðuneytinu

Almennt kveða lög um sjóði á um að settar séu nánari reglur sem ráðherra staðfestir eða gefur út. Einnig eru dæmi um að stjórn sjóðs sé veitt heimild í lögum til að gefa út reglur. Skal stjórnin þá ýmist kynna reglurnar fyrir ráðherra áður en þær eru settar eða ekki er ætlast til slíks, sé stjórnin sjálfstætt stjórnvald. Sé þetta ekki gert rétt, þá kunna reglurnar að vera ógildar og óvissa skapast um lögmæti úthlutana á grundvelli þeirra.

Ástæða þess að sjóðsstjórnnum er skylt að kynna reglurnar fyrir ráðherra er sú að ráðherra hefur eftirlitsskyldum að gegna samkvæmt lögum um Stjórnarráð Íslands.

**Verklagsregla:** Kveði lög eða reglur á um að ráðherra séu kynntar reglur sjóðs eða að hann staðfesti þær þá þurfa þær að berast ráðuneytinu með góðum fyrirvara enda gefur ráðuneytið sér hæfilegan tíma til að afgreiða þær frá sér.

Samkvæmt málshraðareglum ráðuneytisins er afgreiðslutími erinda almennt þrjár vikur (15 vinnudagar) en 30 dagar þegar um er að ræða mál sem varða starfsemi og fjármál undirstofnana og aðila með samning við ráðuneytið. Takist ekki að afgreiða erindi innan tímamarka þarf ráðuneytið að tilkynna þeim sem hóf málið um tafir.

### **Staðfesting ráðuneytis á stefnu og ársáætlun sjóðs**

Styrkjum og framlögum skal ráðstafað í samræmi við forsendur fyrir fjárheimildum sem veittar eru til málefnasviða og málaflokka. Í þessu sambandi skiptir ekki máli hvort ráðherra ráðstafar fjárheimildum í fjárveitingar til ríkisstofnana, lögbundinna sjóða eða verkefna eða að ráðherra nýtir fjárveitingar til að veita styrki og framlög samkvæmt 42. gr. laga um opinber fjármál.

Sjóðir sem starfa samkvæmt sérstökum lögum eru ríkisaðilar samkvæmt lögum um opinber fjármál og er hlutaðeigandi ráðherra ætlað að staðfesta stefnu og áætlanir þeirra á hverju ári skv. 31. og 32. gr. laganna. Skal ráðherra gæta þess að markmið og áherslur sjóða séu í samræmi við gildandi stefnu fyrir viðeigandi málefnasvið og taka afstöðu til og afgreiða ársáætlun fyrir 31. desember ár hvert. Ráðherra hefur eftirlit með sjóðum eins og lög um opinber fjármál kveða á um auk eftirlits samkvæmt 13. gr. laga um Stjórnarráð Íslands og ákvæði sérlaga um hlutaðeigandi sjóði.

## Almenn lög og reglur sem varða starfsemi sjóða

Lagaákvæði og reglur um sjóði eru af ýmsum toga enda er hlutverk sjóða og markmið þeirra mismunandi. Leiðbeiningar í handbók þessari eru almennar en ekki sérsniðnar að mismunandi hlutverki og tegundum sjóða.

Flokka má sjóði annars vegar í réttindasjóði sem úthluta styrkjum til markhópa sem eiga skilgreindan rétt á styrk og hins vegar samkeppnisjóði sem auglýsa opinberlega eftir umsóknum og meta þær bæði út frá lögbundnum markmiðum og öðrum viðmiðum og með því að bera þær saman innbyrðis áður en úthlutun er ákveðin. Ólík matsviðmið sjóða helgast af tilgangi þeirra. Meðal matsviðmiða samkeppnisjóðs gæti verið hversu vel er vandað til umsókna en þannig viðmið gæti réttindasjóður ekki lagt til grundvallar afgreiðslu umsókna.

Lánasjóður íslenskra námsmanna er dæmi um réttindasjóð en Rannsóknasjóður er dæmi um opin samkeppnisjóð.

### Reglur sjóðs verða að hafa lagastoð

Þegar reglur sjóðs eru samdar ber að hafa í huga svonefnda lögmætisreglu, sem er ein af grundvallarreglum réttarríkisins.

Í henni felst, að ákvarðanir stjórnvalda verða að vera í samræmi við lög og að ákvarðanir þeirra verða að eiga sér viðhlítandi stoð í lögum. Af þessari reglu leiðir, að stjórnvöld geta almennt ekki tekið ákvarðanir, sem eru íþyngjandi fyrir borgarana, nema hafa til þess heimild í lögum. Meginreglan er þá sú, að það sé einungis löggjafinn, sem hafi vald til þess að mæla fyrir um það með lögum, innan þeirra marka, sem stjórnarskrá heimilar, að hvaða leyti og með hvaða hætti stjórnvöldum sé heimilt að íþyngja almenningi með ákvörðunum sínum.<sup>8</sup>

### Helstu almenn lög og reglur sem gilda um sjóði

Helstu lög og reglur sem varða sjóði og styrkveitingar almennt eru:

- [Stjórnsýslulög.](#)
- [Upplýsingalög.](#)
- [Lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.](#)
- [Lög um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla.](#)
- [Lög um opinber fjármál.](#)
- [Lög um opinber innkaup.](#)
- [Lög um opinber skjalasöfn.](#)
- [Samkeppnislög.](#)
- [Reglur um ríkisaðstoð á Evrópska efnahagssvæðinu.](#)

<sup>8</sup> [Umboðsmaður Alþingis. Mál nr. 1729/1996.](#)

Hér á eftir verður fjallað stuttlega um helstu atriði í framangreindum lögum og reglum með tilliti til sjóða og styrkja.

## Stjórnsýslulög

[Stjórnsýslulög nr. 37/1993](#) taka til stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga. Þau gilda þegar stjórnvöld, þar á meðal stjórnsýslunefndir, taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna sem eru ýmist kallaðar stjórnvaldsákvarðanir eða stjórnsýsluákvarðanir.

Lögin gilda um alla eiginlega stjórnsýslu í þágu ríkis eða sveitarfélaga. Þannig getur einkaaðili sem fengið hefur opinbert vald í samræmi við lagaheimild lotið ákvæðum laganna meðan fyrirtæki í eigu hins opinbera er einungis stundar almennan atvinnurekstur fellur utan gildissviðs þeirra.<sup>9</sup>

Umboðsmaður Alþingis hefur eftirlit með stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga og getur látið í ljós álit sitt á því hvort athöfn stjórnvalds brjóti í bága við lög eða hvort að brotið hafi verið gegn vönduðum stjórnsýsluháttum eða siðareglum settum á grundvelli laga um Stjórnarráð Íslands og laga um réttindi um skyldur starfsmanna ríkisins. Sæti athafnir stjórnvalds aðfinnslu eða gagnrýni umboðsmanns getur hann jafnframt beint tilmælum til stjórnvalds um úrbætur.

### Úthlutun opinberra styrkja til annarra en þeirra sem eru undir yfirstjórn ráðherra er stjórnvaldsákvörðun enda varðar hún réttindi og skyldur einstaklinga eða lögaðila.

Í stjórnsýslulögum koma fram nokkrar meginreglur sem allir sem koma að úthlutun styrkja ættu að kynna sér ítarlega.

Leiðbeiningar í þessari handbók er sniðnar að eftirliti ráðuneytis með sjóðum og styrkjum. Eftir atvikum verður minnt aftur á meginreglurnar á viðeigandi stöðum síðar í handbókinni.

**Verklagsregla.** Taki ráðherra ákvörðun um úthlutun styrkja á grundvelli tillögu sjóðsstjórnar eða umsagnaraðila ber ráðuneytinu að ganga áður úr skugga um að farið hafi verið að lögum og reglum við meðferð styrkumsókna og tillögugerðina.

**Skipun og starfshættir stjórnsýslunefnda.** Þegar skipað er í nefndir skal ávallt skipa samtímis aðalmenn og jafnmarga varamenn, nema annað leiði af lögum. Virða þarf 15. gr. laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, nr. 10/2008, sem fjallar um þátttöku í nefndum, ráðum og stjórnnum á vegum hins opinbera.

Það er æskilegt að stjórnsýslunefndir fylgi sérstökum verklagsreglum um starfshætti þar sem fram kemur hvernig starfi þeirra skuli hátað, m.a. hvernig staðið skuli að fundarboðun, ritun fundargerða, skjalavörslu og málsmeðferð til þess meðal annars að gæta þess að meginreglum stjórnsýslulaganna sé fylgt. Þannig reglur eru einkum til innanhússnota fyrir stjórn og umsýsluaðila og geta t.d. verið í gæðahandbók eða öðrum skjölum um framkvæmd innra eftirlits sem forstöðumaður eða stjórn ber ábyrgð samkvæmt lögum um opinber fjármál.

<sup>9</sup> Athugasemd við 1. gr. frv. til stjórnsýslulaga, Alþt. 1992, A-deild, bls. 3283.

Stjórnsýslunefnd skal vera hæf til að taka ákvörðun, sbr. 32. gr. stjórnsýslulaga, og er skylt að haga málsmeðferð sinni þannig að hún samrýmist 33. gr. laganna um fundarboðun og 34. gr. um málsmeðferð.

Stjórnvaldi er óheimilt, án sérstakrar lagaheimildar, að framselja vald sem það hefur til að taka stjórnvaldsákvæðanir til annars stjórnvalds eða einkaaðila. Þetta gildir einnig um ráðherra.

Í verklagsreglum, ætti til áréttingar að koma fram að formaður stjórnsýslunefndar boðar til formlegs fundar með hæfilegum fyrirvara og er honum skylt að boða til fundar ef meiri hluti nefndarmanna krefst þess. Forfallist aðalmaður, svo sem vegna skyndilegra veikinda eða veðurs, skal hann tilkynna það formanni sem boðar þá varamann hans á fundinn. Nefndin er ályktunarhæf þegar meiri hluti nefndarmanna situr fundinn eða tekur þátt í honum með öðrum hætti. Afl atkvæða ræður úrslitum mála nema öðruvísi sé mælt í lögum og verði atkvæði jöfn fellur tillaga.

Allar ákvarðanir stjórnsýslunefndar um meðferð umsókna eða um afgreiðslu þeirra verða að vera teknar á formlegum fundum.<sup>10</sup> Fundur getur verið formlegur þótt hann fari fram í gegnum síma, tölvu eða annan fjarfundabúnað.

Það er afar mikilvægt að skrá í fundargerðabók, eða rita fundargerðir, þar sem kemur fram:

- hvar fundur var haldinn,
- dagskrá,
- fundartíma,
- hverjir sátu fundinn,
- framlögð gögn,
- hvaða ákvarðanir voru teknar og
- hvaða forsendur lágu að baki.

Jafnframt skal skráð hverjir viku af fundi vegna sérstaks vanhæfis ef það á við. Samþykka ætti fundargerðir í lok fundar eða á næsta fundi.

Það er nauðsynlegt að vinnulag nefnda sé með þeim hætti að hægt sé að staðreyna að farið hafi verið að ákvæðum II. kafla stjórnsýslulaga sem er um sérstakt vanhæfi, m.a. með því að halda fundargerðir. Stjórnvöld þurfa að geta sannreynt hverjir tóku þátt í afgreiðslu máls sé eftir því leitað. Verklagsreglur þurfa því að miða að því að tryggja sönnun á hverjir úr hópi nefndarmanna tóku þátt í afgreiðslu máls og niðurstöðu þannig að ljóst sé að fullnægt sé skilyrðum 34. gr. stjórnsýslulaga um ályktunarhæfi og afl atkvæða.

Sé umsýsla sjóðs í höndum stjórnar sjóðs eða einkaaðila ber formaður nefndarinnar ábyrgð á skjalavörslu samkvæmt verklagsreglum ráðuneytisins sem honum ber að kynna sér. Sé opinberum aðila falin umsýsla sjóðs varðveitir hann fundargerðir og önnur skjöl sjóðsins.

**Verklagsregla:** Með tillögum sjóðsstjórnar til ráðherra um styrkveitingar skulu fylgja fundargerðir frá þeim fundum sem tillögugerðin var undirbúin og afgreidd. Þetta er til þess að ráðuneytið geti staðfest lögmæti starfshátta við undirbúning og tillögugerð.

<sup>10</sup> [Umboðsmaður Alþingis. Mál nr. 4316/2005.](#)



Stjórnvald skal starfa þannig að það geti ávallt upplýst aðila máls og eftirlitsaðila, þar á meðal ráðuneyti, um meðferð einstakra mála og eftir atvikum veitt aðgang að gögnum.

Þeim sem úthluta styrkjum úr opinberum sjóðum ber að haga starfsemi sinni á þann veg að geta veitt upplýsingar um meðferð einstakra mála. Þetta ber að gera þrátt fyrir ákvæði 3. töluliðar 2. mgr. 21. gr. stjórnslulaga sem veitir undanþágu frá rökstuðningi ef um er að ræða styrki á sviði lista, menningar eða vísinda.

Sé eftir því leitað af hálfu eftirlitsaðila, m.a. ráðuneytis, á stjórnvald sem úthlutar styrkjum að geta gert grein fyrir því hvað hafi einkum ráðið niðurstöðu þess um hverja umsókn. Því þarf að vera hægt að veita upplýsingar um mat á umsóknum og grundvöll niðurstöðu svo eftirlitsaðila sé fært að meta hvort afgreiðsla umsóknar hafi byggst á málefnalegum sjónarmiðum og gætt hafi verið jafnræðis við mat umsókna og ákvörðun um úthlutun.

**Verklagsregla:** Með tillögum til ráðherra um styrkúthlutun skal fylgja greinargerð þar sem gerð er grein fyrir undirbúningi úthlutunar, matsferli og matsviðmiðunum.

**Vanhæfisástæður.** Í II. kafla stjórnslulaga er fjallað um sérstakt hæfi við meðferð stjórnslumála.

Sá sem tekur þátt í afgreiðslu styrkja þarf að vera til þess hæfur. Hafi hann hagsmuna að gæta gagnvart einhverjum umsækjanda eða því hvernig umsóknir eru afgreiddar eða megi með réttu efast um óhlutdrægni hans getur hann verið vanhæfur. Í 3. gr. stjórnslulaga kemur meðal annars fram að nefndarmaður sé vanhæfur til meðferðar máls ef hann er aðili máls, fyrirvarsmaður eða umboðsmaður aðila eða ef hann hefur náin fjölskyldutengsl við aðila. Taki vanhæfur einstaklingur þátt í afgreiðslu styrks getur það leitt til þess að ákvörðunin sé ógild og að umsækjandi sem ekki hlýtur styrk gæti mögulega átt rétt á skaðabótum.

Samkvæmt 1. mgr. 4. gr. stjórnslulaga má sá sem er vanhæfur til meðferðar máls ekki taka þátt í undirbúningi, meðferð eða úrlausn þess. Honum er þó heimilt að gera nauðsynlegar ráðstafanir til að halda máli í réttu horfi á meðan staðgengill er ekki til staðar.

**Verklagsregla.** Gæta þarf að reglum stjórnslulaga um sérstakt hæfi við störf í nefndum þeirra opinberu sjóða sem fara með úthlutunarvald á fjármunum, sem og störf nefndanna.

Í máli [umboðsmanns Alþingis nr. 4316/2005](#) taldist stjórnarmaður í samkeppnissjóði vanhæfur vegna einnar umsóknar í sjóðinn og komst umboðsmaður að því að vanhæfi hans næði einnig til undirbúningsathafna og meðferðar máls að öðru leyti. Ekki nægði að stjórnarmaðurinn viki sæti meðan fjallað var um umsókn þá sem hann var vanhæfur til að fjalla um.

Í máli [umboðsmanns Alþingis nr. 8675/2015](#) var komist að þeirri niðurstöðu að þar sem forsvarsmaður ríkisstofnunar sem sótti um styrk úr sjóði væri bróðir formanns ráðgjafanefndar sem lagði mat á styrkumsóknir þá væri formaðurinn tengdur fyrirvarsmanni málsins í skilningi hæfisreglnanna og að nefndarmaður í þeirri stöðu teldist vanhæfur.

**Verklagsregla:** Nefndarmaður, sem veit um ástæður er kunna að valda vanhæfi hans, skal án tafar vekja athygli formanns nefndar á þeim. Telji formaður sig vanhæfan vekur hann athygli annarra

nefndarmanna á því. Nefndin ákveður síðan hvort nefndarmanni beri að víkja sæti, eins og fram kemur í 5. gr. stjórnsýslulaga.

**Verklagsregla:** Ákvörðun um að nefndarmaður víki sæti vegna vanhæfi skal bókuð í fundargerð.

Vanhæfi kann að vera augljóst í sumum tilvikum en einnig kann að reynast nauðsynlegt að leggja sérstakt mat á hugsanlegar vanhæfisástæður á grundvelli matskenndu hæfisreglunnar í 6. tölulið 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga. Þar kemur fram að nefndarmaður er einnig vanhæfur til meðferðar máls „ef að öðru leyti eru fyrir hendi þær aðstæður sem eru fallnar til þess að draga óhlutdrægni hans í efa með réttu“. Í sömu grein er tekið fram að þó sé ekki um vanhæfi að ræða ef hagsmunirnir sem málið snýst um teljast það smávægilegir að ekki er talin hætta á að ómálefnaleg sjónarmið hafi áhrif á ákvörðun í málinu.

Sé um að ræða umfjöllun um umsóknir í samkeppnissjóð, þar sem umsóknir eru bornar saman, er einstaklingur sem telst vanhæfur til að fjalla um eina umsókn vanhæfur til að fjalla um þær allar og jafnframt til að taka þátt í undirbúningi vegna úthlutana í það skiptið.

Þrátt fyrir að gengið sé út frá því í stjórnsýslurétti að einstaklingur kunni að teljast vanhæfur til að taka þátt í meðferð og úrlausn máls vegna þess að niðurstaða þess hefði áhrif á samkeppnishagsmuni hans eða fyrirtækis (stofnunar) sem hann er í fyrirsvari fyrir, er litið svo á hann sé einungis vanhæfur á þessum grundvelli ef fyrirsjáanlegt er að hann eða fyrirtækið hafi „svo einstaklegra og verulegra hagsmuna að gæta af niðurstöðu í málinu, s.s. ágóða, tap eða óhagræði að almennt verði að telja aðstæður fallnar til þess að draga óhlutdrægni hans í efa með réttu“.<sup>11</sup>

**Leiðbeiningarskylda.** Leiðbeiningarreglan í 7. gr. stjórnsýslulaga er lágmarksregla og hefur það fyrst og fremst að leiðarljósi að auðvelda borgurunum að eiga í samskiptum við stjórnvöld þannig að þeir fái notið þeirra réttinda sem lög veita á hverjum tíma. Ef ágreiningur er um úthlutun gæti sjóður verið krafinn um að sýna fram á að umsækjandi hafi fengið réttar leiðbeiningar.<sup>12</sup>

Leiðbeiningar þurfa að vera það nákvæmar að ekki fari á milli mála hvernig ætlast er til að umsækjandi gangi frá og skili umsókn sinni, svo sem hvaða upplýsingar skuli koma fram, hvaða gögn þurfi að fylgja og hvaða forsendur verði lagðar til grundvallar afgreiðslu á umsókninni.<sup>13</sup> Komi framangreind atriði fram með skýrum hætti í reglum sjóðs gæti dugað að hafa þær aðgengilegar og benda umsækjendum á að kynna sér þær.

Umsóknaeyðublað sjóðs þarf að auðvelda almennum umsækjendum að útbúa vandaða umsókn og það er æskilegt að hún sé villuprófuð í umsóknarkerfinu áður en henni er skilað.

Stjórnvaldi ber ekki að veita einstaka umsækjendum um styrki úr samkeppnissjóðum, sem eru veittir á grundvelli gæða umsókna, sérstakar leiðbeiningar um hvað skorti efnislega til að umsókn viðkomandi sé betur úr garði gerð og fullnægjandi í samanburði við aðrar umsóknir.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> [Umboðsmaður Alþingis. Mál nr. 5192/2007.](#)

<sup>12</sup> [Umboðsmaður Alþingis. Mál nr. 4351/2005.](#)

<sup>13</sup> [Umboðsmaður Alþingis. Mál nr. 4316/2005.](#)

<sup>14</sup> [Umboðsmaður Alþingis. Mál nr. 5192/2007.](#)

Í leiðbeiningarskyldu stjórnvalda felst ekki eingöngu skylda til að svara fyrirspurnum frá málsaðilum. Í þeim tilvikum þar sem stjórnvaldi má vera ljóst að aðili hefur misskilið réttarreglur, ekki skilað inn nauðsynlegum gögnum, ekki veitt nægjanlega ítarlegar upplýsingar eða hefur að öðru leyti bersýnilega þörf fyrir leiðbeiningar ber stjórnvaldi að gera aðila viðvart og veita honum viðeigandi leiðbeiningar.

Það fer eftir atvikum máls og málaflokkum hverju sinni hversu ítarlegar leiðbeiningar þurfa að vera. Við mat á því verður að líta til mikilvægis máls svo og hvaða möguleika stjórnvald hefur til þess að veita nægilega ítarlegar leiðbeiningar, með tilliti til fjölda mála og annarra aðstæðna.

Þegar gerðar eru ákveðnar formkröfur til umsókna í lögum eða reglum sem settar eru með stoð í lögum, s.s. að nota skuli sérstök eyðublöð eða að setja skuli erindið efnislega fram í tilteknu formi, ber stjórnvaldi að leiðbeina umsækjanda um það. Ekki er heimilt að synja erindi eða vísa máli frá vegna þess eins að ekki fylgdu fullnægjandi upplýsingar og gögn nema það styðjist við skýra lagaheimild.<sup>15</sup>

**Útreikningur frests.** Þar sem kveðið er á um frest í lögum, reglum sjóðs eða auglýsingu til að skila styrkumsókn telst sá dagur sem fresturinn er talinn frá ekki með í frestinum. Frestur lengist til næsta dags þegar er opið á eftir frídegi. Lok frests miðast við dagslok, kl. 24:00, nema lög kveði á um annað.

**Málshraðaregla.** Í 9. gr. stjórnsýslulaga er regla um málshraða sem felur það í sér að taka skal ákvarðanir eins fljótt og unnt er. Í reglum sjóða ætti að kveða á um afgreiðslufrest styrkumsókna eða hvenær úthlutun fer fram. Einnig er æskilegt að stjórnir sjóða setji umsagnar- og matsaðilum tímafresti.

Mennta- og menningarmálaráðuneyti hefur sett sé reglur um málshraða. Samkvæmt þeim er til dæmis afgreiðslutími almennra erinda frá almenningi 15 vinnudagar en 30 vinnudagar vegna samskipta um bæði fagleg mál og fjárhagsleg við stofnanir og sjóði ráðuneytisins og aðila sem gert hafa samning við það.

**Verklagsregla:** Tilkynna skal umsækjanda um fyrirsjáanlegar tafir á afgreiðslu styrkumsókna, upplýsa um ástæðu og hvenær ákvörðunar um styrk sé að vænta.

**Rannsóknarregla.** Í 10. gr. stjórnsýslulaga er kveðið á um að mál skuli vera nægjanlega upplýst áður en tekin er ákvörðun í því.

Mál telst nægilega rannsakað, þegar þeirra upplýsinga hefur verið aflað sem nauðsynlegar eru til þess að hægt sé að taka efnislega rétta ákvörðun í því.<sup>16</sup>

Á stjórnvald er lögð ákveðin skylda að kalla eftir upplýsingum og gögnum og kynna sér þau vandlega ásamt öðru sem máli skiptir, svo ákvörðun verði byggð á málefnalegum sjónarmiðum. Sama skylda hvílir á öllum stjórnvöldum sem úthluta fjármunum, að sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin um styrkumsókn.

<sup>15</sup> [Umboðsmaður Alþingis. Mál nr. 5192/2007.](#)

<sup>16</sup> [Umboðsmaður Alþingis. Mál 2487/1998.](#)

Í rannsóknarreglunni felst ekki að stjórnvald þurfi sjálf að afla allra upplýsinga. Þegar mál byrjar að frumkvæði málsaðila getur stjórnvald beint þeim tilmælum til hans að hann veitti upplýsingar og leggi fram þau gögn sem talin eru nauðsynleg og með sanngirni mætti ætla að hann geti lagt fram án þess að það íþyngi honum um of.<sup>17</sup>

Fyrirmæli stjórnsýslulaga um hvernig haga eigi töku ákvarðana í stjórnsýslunefndum hafa það að markmiði að tryggja að fyrir liggi afstaða nefndarmanna eftir að þeir hafa átt kost á að kynna sér fyrirbyggjandi gögn málsins rækilega og skiptast á skoðunum við aðra nefndarmenn um einstök mál.

Stjórnvöldum ber að gæta þess að sömu málefnalegu sjónarmiðin séu lögð til grundvallar við hverja úthlutun og að þau séu í samræmi við lög. Þá þarf að gæta þess að samræmi sé við öflun upplýsinga og að öllum formreglum sé fylgt.

#### Gátlisti.

Áður en ráðherra tekur afstöðu til tillögu stjórnar eða úthlutunarnefndar sjóðs um styrkveitingar þarf að kanna hvort undirbúningur og málsmeðferð hafi verið í samræmi við lög og reglur, og staðfesta gagnvart ráðherra.

- Að enginn sem kom að gerð tillögu eða ákvörðun um styrkveitingu teljist vera vanhæfur sbr. hæfireglur í II. kafla stjórnsýslulaga.
- Að auglýst hafi verið opinberlega eftir umsóknum, nema lög heimili að auglýsa með öðrum hætti á grundvelli málefnalegra ástæðna.
- Að auglýsing upplýsi um styrki í boði og hvar úthlutunarreglur og úthlutunarskilmálar eru birtir opinberlega, á þann hátt að allir geti nýtt rétt sinn til að senda inn umsókn.
- Að allar umsóknir hafi verið metnar á hlutlægan hátt með tilliti til viðmiðana í reglum sjóðs og tímabundinna áherslna samkvæmt auglýsingu, séu þær heimilar.
- Að innbyrðis vægi viðmiða hafi verið ákveðið áður en umsóknir voru metnar.
- Að allir þættir sem ákvörðun um styrkveitingu er byggð á hafi verið metnir.
- Að tillaga um afgreiðslu sérhverrar umsóknar sé rökstudd með vísan til viðmiðana og auglýstra áherslna.

**Jafnræðisregla.** Í 11. gr. stjórnsýslulaga er regla sem kveður á um að *afgreiða skuli sambærileg mál með sambærilegum hætti*, að gæta skuli samræmis og *að óheimilt sé að mismuna aðilum* við úrlausn mála á grundvelli sjónarmiða sem byggjast á kynferði þeirra, kynþætti, litarhætti, þjóðerni, trúarbrögðum, stjórnmalaskoðunum, þjóðfélagsstöðu, ætterni eða öðrum sambærilegum ástæðum. Jafnræðisreglan er réttaröryggisregla sem er sett með tilliti til hagsmuna borgaranna.

Í reglunni felst að mál sem eru sambærileg í lagalegu tilliti skuli hljóta sams konar úrlausn.

Í þeim tilvikum sem stendur til að úthluta takmörkuðum gæðum er mikilvægt að vanda stjórnsýsluhætti með því meðal annars að *birta reglur* um styrkveitingar *ásamt skilmálum* og *auglýsa* eftir umsóknum opinberlega. Þetta á ekki síst við ef um er að ræða styrki sem veittir eru aðilum sem

<sup>17</sup> [Umboðsmaður Alþingis. Mál nr. 1729/1996.](#)

eru í samkeppni því styrkveiting gæti þá valdið mismunun og raskað samkeppni á milli þeirra, þannig að samkeppnislög og reglur um ríkisaðstoð væru brotnar.

Samkvæmt reglugerð nr. 642/2018 um styrkveitingar ráðherra skal, þegar um er að ræða tiltekna flokka styrkja eða framlaga sem ráðuneyti hyggst veita á grundvelli 42. gr. laga um opinber fjármál, a.m.k. einu sinni á ári, með opinberri auglýsingu á heimasíðu ráðuneytis, í fjölmiðlum eða opinni samráðsátt vekkja athygli á þeim fyrirhuguðu styrkveitingum og kalla þannig eftir umsóknum frá styrkhæfum aðilum.

Við mat á því hvort haga beri styrkveitingum í samræmi við skyldur um verklag og undirbúning sem leiða af jafnræðisreglunni verður að skoða hverju sinni hvort verkefni hafa slíka samstöðu að raunhæft og eðlilegt sé að bera þau saman. Skipti þá máli hvort styrkir á viðkomandi sviði eru veittir reglubundið.<sup>18</sup>

Gæta þarf þess að mismuna ekki umsóknum með því t.d. að afla umsagna eingöngu um sumar þeirra en ekki aðrar.

**Meðalhöfsregla.** Í 12. gr. stjórnarsýslulaga er ákvæði um að þegar íþyngjandi ákvörðun er tekin skuli beita vægasta úrræði sem völ er á og er nægjanlegt til að ná því markmiði sem er að stefnt.

Styrkveiting er ívilnandi en skilmálar styrkja, sem kveða á um skil á eftirlitsupplýsingum og beitingu viðurlaga séu skilmálar brotnir, geta verið íþyngjandi.

Gæta þarf þess að skilmálar styrks séu ekki strangari en nauðsyn ber til svo að styrkveitandi geti sinnt eftirliti með ráðstöfun styrksins og að beiting viðurlaga svo sem þeirra að krefja styrkþega sem ekki átti rétt á styrknum um að endurgreiða hann með álagi, styðjist við skýrar lagaheimildir.<sup>19</sup>

**Andmælaregla.** Í 13. gr. stjórnarsýslulaga er réttaröryggisregla sem kveður á um að stjórnvald skuli að jafnaði gefa aðilum máls kost á að tjá sig um efni þess áður en ákvörðun er tekin. Í þessu felst að aðilar máls geti komið á framfæri athugasemdum sínum eða sjónarmiðum varðandi það sem skiptir máli.

Stjórnvaldi ber á grundvelli andmælareglunnar að hafa frumkvæði að því að gefa umsækjanda kost á að tjá sig um umsagnir matsaðila sem eru óhagstæðar honum áður en styrkumsókn er afgreidd enda feli umsögn í sér ný gögn eða upplýsingar, óhagstæðar aðila, sem kunna að hafa verulega þýðingu í málinu og stjórnvald byggir ákvörðun sína á.<sup>20</sup>

Setja má umsækjanda frest til að nýta andmælarétt sinn og getur hann þá óskað eftir frestun á afgreiðslu máls uns honum gefst tími til að þess að kynna sér gögn og gera grein fyrir afstöðu sinni.

Í reglum sjóðs, t.d. verklagsreglum, þarf að gera grein fyrir vinnsluferli umsókna, þar á meðal hvort einhver annar en stjórnvaldið sem ákveður styrki metur umsóknir, t.d. matsnefnd eða ráðgjafarnefnd.

<sup>18</sup> [Umboðsmaður Alþingis. Mál nr. 4351/2005.](#)

<sup>19</sup> [Umboðsmaður Alþingis. Mál nr. 7484/2013.](#)

<sup>20</sup> [Umboðsmaður Alþingis. Mál nr. 5192/2007.](#)

Sé aflað umsagna um einstaka umsóknir ber að tilkynna umsækjanda um slíkt svo fljótt sem því verður komið við, samkvæmt reglu um tilkynningu um meðferð máls. Ætla má að það dugi að gera skilmerkilega grein fyrir því hvernig þessu er háttað í leiðbeiningum til umsækjenda á vef sjóðs.

**Upplýsingaréttur.** Umsækjandi á samkvæmt 15. gr. stjórnslulaga rétt á aðgangi að skjölum og öllum gögnum sem varða mál hans svo hann geti gætt réttar síns, þar á meðal umsögnum og fundargerðum frá fundum þar sem umsókn hans var afgreidd.

Vinnugögn sem stjórnvald hefur ritað til eigin nota eru undanskilin nema þau geymi endanlega ákvörðun um afgreiðslu máls eða upplýsingar er varða úrlausn mála sem verður ekki aflað annars staðar frá.

Sé umsækjanda synjað um aðgang að gögnum máls eða aðgangurinn takmarkaður ber almennt að rökstyðja slíka ákvörðun, sbr. þó undantekningar sem áður eru nefndar, og er hún kæránleg til æðra stjórnvalds nema um sé að ræða ákvörðun sjálfstæðrar stjórnslueiningar eða lög kveði á um að ákvörðun sé endanleg á stjórnslustigi.

**Birting ákvörðunar, rökstuðningur og kæruréttur.** Eftir að styrkveitingar hafa verið ákveðnar skal *tilkynna* umsækjendum um niðurstöðuna.

Ákvörðun er *bindandi* eftir að hún er komin til umsækjenda en stjórnvald getur þó leiðrétt bersýnilegar *villur í ákvörðun* sinni enda sé aðila tilkynnt skriflega um leiðréttinguna án tafar sbr. 23. gr. stjórnslulaga.

Stjórnvald sem tekur ákvörðun getur að eigin frumkvæði afturkallað ákvörðun sína skv. 25. gr. laganna sé það ekki til tjóns fyrir aðila eða ef ákvörðunin er ógildanleg. Það telst vera ógildistilvik þegar ákvörðun er haldin svo afdrifaríkum annmarka að líta má á hana sem markleysu og þá er aðila máls heimilt að virða ákvörðunina að vettugi. Slík ákvörðun verður hins vegar ekki ógild fyrir en hún hefur verið felld úr gildi af þar til bærum aðila með stjórnvaldsákvörðun eða eftir atvikum með dómi. Sé ákvörðun tilkynnt skriflega án þess að henni fylgi rökstuðningur skal jafnframt veita umsækjanda leiðbeiningar um:

- heimild aðila til að fá ákvörðun rökstudda ef hún er til staðar, sbr. 21. gr. laganna,
- kærheimild sé hún til staðar, kærufresti, kærugjöld og hvert beina skuli kæru,
- frest til að bera ákvörðun undir dómstóla, ef frestur er tilgreindur í lögum.

Umsækjandi á ekki rétt á rökstuðningi hafi umsókn hans verið tekin til greina að öllu leyti eða ef um er að ræða styrki á sviði lista, menningar eða vísinda.

Vakin er athygli á að undanþága í stjórnslulögum frá rétti til að fá rökstuðning nær ekki til styrkja á sviði mennta-, æskulýðs- eða íþróttamála.

Óháð því hvort umsækjandi á lagalegan rétt á rökstuðningi eða ekki þarf stjórnvald að halda til haga upplýsingum þannig að það geti ávallt sýnt eftirlitsaðila (m.a. ráðuneyti, Ríkisendurskoðun og umboðsmanni Alþingis) fram á að ákvörðun hafi verið byggð á faglegu mati og málefnalegum sjónarmiðum við samanburð umsókna.

## Upplýsingalög

Tilgangur [upplýsingalaga, nr. 140/2012](#), er að tryggja gagnsæi í stjórnslu við meðferð opinberra hagsmuna.

Upplýsingalög taka til allrar starfsemi stjórnvalda. Þau gilda einnig um einkaaðila, hvort sem þeir eru í opinberri eigu eða ekki, sem er falið opinbert verkefni, svo sem að annast umsýslu sjóðs. Lögin gilda ekki um aðgang að upplýsingum samkvæmt stjórnslulögum.

Samkvæmt upplýsingalögum er skylt að veita almenningi, m.a. fjölmiðlum, aðgang að fyrirbyggjandi gögnum sem varða tiltekið mál með ákveðnum takmörkunum. Réttur til aðgangs nær til allra gagna sem mál varða.

### Gögn undanþegin upplýsingarétti.

Ýmis gögn eru undanþegin upplýsingarétti samkvæmt lögunum, til að mynda vinnugögn sem stjórnvöld hafa ritað eða útbúið til eigin nota við undirbúning ákvörðunar eða annarra lykta máls, sbr. 8. gr. laganna.

Séu gögn afhent öðrum teljast þau ekki til vinnugagna nema þau hafi einvörðungu verið afhent eftirlitsaðila á grundvelli lagaskyldu eða gögnin fara á milli starfsmanna sem eiga sæti í formlegum starfshópum eða nefndum, eðaeitt stjórnvald sinnir ritarastörfum eða sambærilegum störfum fyrir annað.

### Afhenda ber vinnugögn engu að síður ef:

1. þar kemur fram endanleg ákvörðun um afgreiðslu máls,
2. þar koma fram upplýsingar sem stjórnvaldi er skylt að skrá skv. 1. mgr. 27. gr.,
3. þar koma fram upplýsingar um atvik máls sem ekki koma annars staðar fram,
4. þar kemur fram lýsing á vinnureglum eða stjórnslufrákvæmd á viðkomandi sviði.

Heimilt er að takmarka aðgang almennings að gögnum vegna mikilvægra almannahagsmuna. Einnig er heimilt að takmarka aðgang aðila að gögnum ef þau hafa að geyma upplýsingar um einkamálefni annarra enda vegi þeir hagsmunir þyngra en hagsmunir þess sem fer fram á aðgang að gögnum. Það er líka heimilt að takmarka aðgang að gögnum er varða mikilvæga fjárhags- eða viðskiptahagsmuni fyrirtækja og annarra lögaðila.

Sérstakur kafli í lögunum fjallar um málsmeðferð vegna aðgangs að gögnum og meðferð ágreinings.

**Verklagsregla:** Gæta þarf þess að í reglum um sjóð sé ekki kveðið með öðrum hætti á um rétt almennings og málsaðila til aðgangs að upplýsingum í vörslu sjóðsins en segir í upplýsingalögum eða í sérlögum um viðkomandi sjóð. Ekki er unnt að lofa umsækjendum trúnaði umfram það sem upplýsingalög eða eftir atvikum sérlög heimila.

Stjórnvöldum er skylt hafa frumkvæði að birtingu upplýsinga samkvæmt upplýsingalögum. Stjórnvöld skulu veita almenningi með reglubundnum hætti upplýsingar um starfsemi sína, svo sem með rafrænni útgáfu skýrslna, samantektum um mikilvæg verkefni eða útgáfu annarra gagna.

Í reglugerð nr. 464/2012 um birtingu upplýsinga að frumkvæði stjórnvalda, eru settar ýmsar takmarkanir á birtingu upplýsinga sambærilegar við þær sem er að finna í upplýsingalögum.

**Gátlisti.**

Í reglum sjóðs, t.d. verklagsreglum, komi fram:

- að skrá skuli umsóknir við móttöku,
- að málsmeðferð skuli vera skrifleg,
- að formaður nefndar beri ábyrgð á að það séu ritaðar fundargerðir m.a. vegna funda þar sem ákvarðanir eru teknar,
- að í fundargerð komi fram hverjir sátu fund og tóku þátt í afgreiðslu umsókna, sbr. umfjöllun um skipun og starfshætti stjórnsýslunefnda hér á undan.

Fundargerðir þurfa að:

- vera tiltækar ef spurningar vakna, t.d. hjá eftirlitsstjórnvöldum,
- fylgja tillögum umsagnaraðila til stjórnvaldsins sem ákveður styrkveitingu svo það geti fullvissað sig um að málsmeðferð sé rétt,
- vera til staðar þegar þóknanir fyrir vinnu nefnda við úthlutun eru ákveðnar.

Með því að birta fundargerðir opinberlega á vefsíðu sjóðs í framhaldi af fundi ætti miðlun upplýsinga um fundi að vera fullnægt.

**Persónuverndarlög**

Markmið [laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018](#), er m.a. að stuðla að því að með persónuupplýsingar sé farið í samræmi við grundvallarsjónarmið og reglur um persónuvernd og friðhelgi einkalífs. Vinnsla persónuupplýsinga er háð ýmsum takmörkunum og í lögnum eru ákvæði til að tryggja öryggi við vinnslu persónuupplýsinga, m.a. með því að tilnefna persónuverndarfulltrúa í tilteknum tilvikum

Umsóknir um styrki kunna að geyma viðkvæmar persónuupplýsingar.

Þegar reglur um sjóði eru samdar, drög að slíkum reglum metin og útbúin umsóknareyðublöð þarf sérstaklega að huga að lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga

Við meðferð persónuupplýsinga skal gætt að því að þær séu:

- Unnar með sanngjörnum, málefnalegum og lögmætum hætti og að öll meðferð þeirra sé í samræmi við vandaða vinnsluhætti persónuupplýsinga.
- Fengnar í yfirlýstum, skýrum, málefnalegum tilgangi og ekki unnar frekar í öðrum og ósamrýmanlegum tilgangi. Frekari vinnsla í sagnfræðilegum, tölfræðilegum eða vísindalegum tilgangi telst ekki ósamrýmanleg að því tilskildu að viðeigandi öryggis sé gætt.
- Nægilegar, viðeigandi og ekki umfram það sem nauðsynlegt er miðað við tilgang vinnslunnar.
- Áreiðanlegar og uppfærðar eftir þörfum, persónuupplýsingar sem eru óáreiðanlegar eða ófullkomnar, miðað við tilgang vinnslu þeirra, skal afmá eða leiðrétta.



- Varðveittar í því formi að ekki sé unnt að bera kennsl á skráða aðila lengur en þörf krefur miðað við tilgang vinnslu.

## Lög um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla

Markmið [laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, nr. 10/2008](#), er að koma á og viðhalda jafnrétti og jöfnum tækifærum kvenna og karla og jafna þannig stöðu kynjanna á öllum sviðum samfélagsins.

Markmiðum laganna skal meðal annars náð með því að gæta jafnréttissjónarmiða, vinna að kynjasambættingu á öllum sviðum samfélagsins og að greina tölfræðiupplýsingar eftir kynjum. Nokkur ákvæði laganna snerta starfsemi sjóða sérstaklega.

Samkvæmt 15. gr. laganna, sem fjallar um þátttöku í nefndum, ráðum og stjórnnum á vegum ríkisins, ber að gæta þess að hlutfall kynjanna sé sem jafnast og ekki minna en 40% þegar um fleiri en þrjá fulltrúa er að ræða. Þegar tilnefnt er í nefndir, ráð og stjórnir á vegum ríkis og sveitarfélaga skal tilnefna bæði karl og konu nema hlutlægar ástæður leiða til þess að ekki er mögulegt að tilnefna bæði karl og konu. Tilnefningaraðili skal þá skýra ástæður þess.

Samkvæmt 16. gr. skal greint á milli kynja við söfnun gagna, úrvinnslu þeirra og birtingu upplýsinga nema sérstakar ástæður mæli gegn því, svo sem persónuverndarhagsmunir.

Gæta þarf þess skv. 29. gr. að ekkert í auglýsingum stríði gegn jafnri stöðu og jöfnum rétti kynjanna á nokkurn hátt.

Mennta- og menningarmálaráðuneyti hefur sérstökum skyldum að gegna vegna eftirlits og ráðgjafar samkvæmt 23. gr. laganna.

## Lög um opinber fjármál

Markmið [laga um opinber fjármál, nr. 123/2015](#), er að stuðla að góðri hagstjórn og styrkri og ábyrgi stjórn ríkisfjármála. Lögunum er meðal annars ætlað að tryggja virkt eftirlit með stjórn og ráðstöfun opinbers fjár, eigna og réttinda.

Samkvæmt lögunum teljast bæði stofnanir og sjóðir vera ríkisaðilar. Þá er átt við lögbundna sjóði en ekki aðra sjóði eða styrkjaliði sem ráðherra úthlutar styrkjum af til verkefna á grundvelli 42. gr. laganna.

Forstöðumaður og stjórn ríkisaðila bera ýmsar skyldur samkvæmt lögunum, svo sem að:

- leggja árlega fyrir hlutaðeigandi ráðherra ársáætlun og stefnu ríkisaðila til þriggja ára í senn,
- stýra útgjöldum innan samþykkrar áætlunar,
- greina ráðherra frá markverðum frávikum,
- haga bókhaldi þannig að það gefi sem réttasta mynd af fjárhagsstöðu og
- að ársreikningur sé gerður í samræmi við lög og skilað til hlutaðeigandi ráðherra.

Samkvæmt 42. gr. laganna er hverjum ráðherra veitt heimild til að veita tilfallandi styrki og framlög til verkefna sem varða málaflokka á ábyrgðarsviði hans. Reglugerð nr. 642/2018 kveður á um frekari framkvæmd þessarar heimildar, þar á meðal eftirfarandi:

- Við úthlutun styrkja og framlaga skal samkvæmt lagagreininni og reglugerðinni gæta:
  - **Jafnræðis.** Sé jafnræðis gætt, þá er passað upp á að aðilar standi jafnfætis eða séu jafnsettir, þeim sé ekki mismunað og að samræmi sé tryggt við úthlutun styrkja.
  - **Hlutlægni.** Sé hlutlægni gætt er lögð áhersla á nákvæmar lýsingar og staðreyndir og komið í veg fyrir að persónuleg skynjun, viðhorf og langanir fólks hafi áhrif á úthlutun styrkja. Hlutlægni tengist grunnreglum stjórnáráðgjafarinnar um lögbundna og málefnalega stjórnáráðgjafu.
  - **Gagnsæis.** Sé gagnsæis gætt þá er auðvelt að komast að, skilja og hafa yfirsýn yfir allt það sem snýr að úthlutun styrkja. Gagnsæi tengist leiðbeiningarskyldu stjórnvalda, upplýsingarétti almennings og málsaðila og rétti málsaðila á að fá rökstuðning fyrir ákvörðun.
  - **Samkeppnissjónarmiða.** Sé samkeppnissjónarmiða gætt þá er ekkert aðhafst sem getur skekk samkeppni þeirra sem stunda atvinnustarfsemi. Það er atvinnustarfsemi að versla eða sýsla með vörur eða þjónustu gegn endurgjaldi. Sérstaklega þarf að gæta samkeppnissjónarmiða séu í boði styrkir til verkefna sem hafa þann tilgang að bjóða vörur eða veita þjónustu í viðskiptalegum tilgangi.. Sjá nánar umfjöllun um samkeppnislög og reglur um ríkisaðstoð.
- Ráðherra sem veitir styrki skal birta opinberlega, meðal annars á heimasíðu ráðuneytis, skýrar og hlutlægar úthlutunarreglur, settar með stoð í reglugerðinni. Líta má svo á að í reglugerðinni séu settar lágmarksreglur og úthlutunarreglurnar megi fela í sér strangari, málefnalegar, efnisreglur.
- Sé um að ræða tiltekna flokka styrkja eða framlaga skal ráðherra, a.m.k. einu sinni á ári, með opinberri auglýsingu á heimasíðu ráðuneytis, í fjölmiðlum eða á opinberri samráðsgátt ráðuneyta, vekja athygli á þeim fyrirhuguðum styrkveitingum og kalla þannig eftir umsóknum frá styrkhæfum aðilum.
- Þótt ekki sé skylt samkvæmt reglugerðinni að auglýsa alla styrki þurfa opinberlega birtar úthlutunarreglur að upplýsa um hvernig sótt er um styrki í boði og hvernig staðið er að úthlutun þeirra.
- Í auglýsingu skal m.a. vísa til úthlutunarreglna og úthlutunarskilmála.
- Þegar um er að ræða tiltekna flokka styrkja eða framlaga, sem ráðuneyti veita að undangenginni auglýsingu skulu styrkir og framlög veitt á grundvelli skriflega úthlutunarskilmála.
- Sé styrkfjárhæð veruleg eða til lengri tíma en fjárlagaársins skal gerður skriflegur samningur á grundvelli úthlutunarskilmála.
- Gera skal grein fyrir fyrirhuguðum útgjöldum til styrkja í fylgiriti með frumvarpi til fjárlaga og í ársskýrslu viðkomandi ráðherra.

**Úr athugasemdum við 42. gr. laga um opinber fjármála í lagafrumvarpi.**

Fram kemur að með styrkjum og framlögum samkvæmt 42. gr. er ekki átt við ráðstöfunarfé sem veitt er samkvæmt ákvörðun ráðherra eða ríkisstjórnar til einstaklinga eða lögaðila í formi framlaga, styrkja eða annarrar fyrirgreiðslu.

Gert er ráð fyrir, í athugasemdum, að styrkir eða framlög samkvæmt 42. gr. falli undir málaflokka sem hlutaðeigandi ráðherra ber ábyrgð á, fyrst og fremst til að koma megi í veg fyrir að sama verkefnið njóti margra tilviljanakenndra framlaga ríkisins frá mörgum ríkisaðilum.

Málsmeðferð við úthlutun slíkra fjármuna byggist á vönduðum stjórnarsýsluháttum. Gæta skal almennra reglna stjórnarsýsluréttarins um jafnræði, hlutlægni og gagnsæi, sbr. m.a. sjónarmið í álitum umboðsmanns Alþingis í máli nr. 4351/2005.<sup>21</sup> Sinni margir aðilar sambærilegum verkefnum gæti t.d. í einhverjum tilvikum verið rétt að auglýsa slíkar styrkveitingar opinberlega til að jafnræðis sé gætt. Þá er rétt að gæta að samkeppnissjónarmiðum við úthlutun styrkja og framlaga eftir því sem við á.

Þegar um reglulega styrki eða framlög er að ræða, eða fjárhæð einstaks styrks eða framlags er talsverð, er eðlilegt að gerður sé sérstakur styrksamningur um verkefnið þar sem fram koma lágmarksskyldur gagnaðila um skýrslugjöf um framvindu verkefna og reikningsskil. Ef einungis er um að ræða einstök framlög, t.d. styrktarlína í ársriti félagasamtaka eða einskisstyrkur í söfnun vegna góðs málefnis en ekki sérstaks verkefnis, og fjárhæð styrks er í algeru lágmarki, er þó ekki talin þörf á skriflegum samningi um styrkveitinguna.

Í lögum um opinber fjármál er ákvæði í 65. gr. sem gerir forstöðumann, eða eftir atvikum stjórn, ríkisaðila í A-hluta, þar á meðal sjóða, ábyrgan fyrir framkvæmd innra eftirlits sem meðal annars á að stuðla að áreiðanleika upplýsinga.

**Álit umboðsmanns Alþingis á styrkveitinga um af safnliðum fjárlaga í máli nr. 4351/2005.**

*„Samkvæmt því sem að framan er rakið er það niðurstaða mín að ráðuneytum og öðrum stjórnvöldum sem fara með ráðstöfun opinbers fjár af opnum fjárlagaliðum eða safnliðum fjárlaga sé rétt, þegar til stendur að úthluta einstaklingum og/eða lögaðilum af því fé með styrkjum, framlögum eða annarri fyrirgreiðslu, að huga sérstaklega að verklagi við styrkúthlutanir þannig að betur verði tryggt að kröfum um samræmi og jafnræði sem leiða af 11. gr. stjórnarsýslulaga, óskráðum jafnræðisreglum stjórnarsýsluréttarins og sjónarmiðum um vandaða stjórnarsýsluhætti, sé fullnægt við ákvörðunartökuna, til að mynda með setningu og birtingu reglna um styrkúthlutanir og með opinberum auglýsingum um fyrirhugaðar styrkúthlutanir.“*

<sup>21</sup> [Umboðsmaður Alþingis. Mál nr. 4351/2005.](#)

## Lög um opinber innkaup

Markmið [laga um opinber innkaup, nr. 120/2016](#), er að tryggja jafnræði fyrirtækja, stuðla að hagkvæmni í opinberum rekstri með virkri samkeppni og efla nýsköpun og þróun við innkaup hins opinbera á vörum, verkum og þjónustu.

Lögin taka til ríkis, sveitarfélaga, stofnana þeirra og annarra opinberra aðila, auk samtaka sem einn eða fleiri þessara aðila hafa með sér. Samkvæmt skilgreiningu laganna telst aðili vera opinber ef hann getur borið réttindi og skyldur að lögum og sérstaklega hefur verið stofnað til hans í því skyni að þjóna almannahagsmunum, enda reki hann ekki starfsemi sem jafnað verður til starfsemi einkaaðila, svo sem á sviði viðskipta eða iðnaðar. Auk þess skal eitt hvert eftirfarandi atriða eiga við um hann:

- a. Starfsemi hans er að mestu leyti rekin á kostnað ríkis eða sveitarfélaga, eða annarra opinberra aðila, þ.e. ef fjármögnun nemur meira en 50% af árlegum rekstrarkostnaði.
- b. Hann lýtur yfirstjórn ríkis, sveitarfélaga eða annarra opinberra aðila.
- c. Hann lýtur sérstakri stjórn sem ríki, sveitarfélög eða aðrir opinberir aðilar skipa að meiri hluta.

Lögin taka til samninga um fjárhagslegt endurgjald sem einn eða fleiri opinberir aðilar gera við eitt eða fleiri fyrirtæki sem hafa markmið framkvæmd verks, sölu vara eða veitingu þjónustu í skilningi laganna.

Samkvæmt lögum skulu Ríkiskaup, með gagnsæjum og hagkvæmum hætti, m.a. annast innkaup fyrir ríkistofnanir, rannsaka sameiginlegar þarfir fyrir vörur og þjónustu, beita sér fyrir sameiginlegum innkaupum vegna þarfa ríkisins, stuðla að þróun skilvirkra innkaupakerfa og láta í té aðstoð og leiðbeiningar um útboð og innkaup eftir því sem þörf krefur. Kærunefnd útboðsmála leysir úr kærnum fyrirtækja vegna ætlaðra brota á lögum og reglum settum samkvæmt þeim.

Gæta skal jafnræðis, meðalhófs og gagnsæis við opinber innkaup. Innkaupum skal ekki vísitandi hagað þannig að þau falli utan gildissviðs laganna. Óheimilt er að mismuna fyrirtækjum á grundvelli þjóðernis eða takmarka samkeppni með óeðlilegum hætti með því að beina þeim í þágu eða gegn tilteknum fyrirtækjum. Viðeigandi ráðstafanir skulu gerðar til að koma í veg fyrir hagsmunaaðrekstra í innkaupaferli til að tryggja jafnræði. Við innkaup undir viðmiðunarfjárhæðum skal ávallt gæta hagkvæmni og gera samanburð meðal sem flestra fyrirtækja, jafnan með rafrænum hætti. Við þessum innkaupum skal gæta samkeppni og virða jafnræðisreglu. Meginreglan er sú að opinber innkaup umfram viðmiðunarfjárhæðir fari fram á grundvelli útboða eða öðru innkaupaferli samkvæmt lögum.

Styrkveiting fellur utan gildissviðs laganna enda sé ekki um að ræða kaup á vörum eða þjónustu vegna starfsemi ríkisins. Gæta þarf þess að reglur sjóðs, eða samningar sem gerðir eru á grundvelli þeirra, gefi ekki tilefni til að ætla að um innkaup sé að ræða enda bæri þá að fara eftir þeim reglum sem koma fram í lögum um opinber innkaup.

*Reglugerð um sérleyfissamninga* um verk eða þjónustu yfir viðmiðunarfjárhæðum Evrópska efnahagssvæðisins, nr. 950/2007, gildir um gerð samninga um sérleyfi við fyrirtæki um *þjónustu í almannabágu sem hefur almenna efnahagslega þýðingu*. Reglugerðin tekur ekki til þjónustu í almannabágu sem er ekki af efnahagslegum toga.

**Verklagsregla:** Gæta skal þess að reglur sjóðs eða samningar um styrki líkist ekki útboðsgögnum við innkaup á vörum og þjónustu þar sem kaupandi leggur tækniforskriftir til grundvallar kaupum.

## Lög um opinber skjalasöfn

Markmið [laga um opinber skjalasöfn, nr. 77/2014](#), er að tryggja myndun, vörslu og örugga meðferð opinberra skjala með réttindi borgaranna, hag stjórnsýslunnar og varðveislu sögu íslensku þjóðarinnar að leiðarljósi.

Samkvæmt lögnum setur Þjóðskjalasafnið reglur og veitir leiðbeiningar um hvernig skjalastjórn og skjalavörslu skuli hagað hjá stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga svo og öðrum afhendingarskyldum aðilum. Þar á meðal eru einkaréttarlegir lögaðilar sem hafa tekið að sér að annast umsýslu sjóða.

Forstöðumaður afhendingarskylds aðila ber ábyrgð á skjalastjórn og skjalavörslu viðkomandi aðila, þ.m.t. að unnið sé í samræmi við fyrirmæli laga og reglna þar að lútandi. Hið sama gildir um formann stjórnsýslunefndar og framkvæmdastjóra sveitarfélags, svo og forstöðumenn sjálfseignarstofnana, sjóða og annarra aðila sem lögin gilda um.

## Samkeppnislög

Markmið [samkeppnislaga, nr. 44/2005](#), er að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með að vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins.

Markmiðum laganna skal ná með því að:

- vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri.
- vinna gegn skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum.
- auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaðnum.

*Markaður* er sölusvæði vöru og þjónustu og þeirra vara og þjónustu sem getur komið í staðinn, sbr. 4. gr. laganna. Lögin taka til *hvers konar atvinnustarfsemi*, svo sem framleiðslu, verslunar og þjónustu, án tillits til hvort hún er rekin af einstaklingum, félögum, opinberum aðilum eða öðrum. Lögin taka til samninga, skilmála og athafna sem hafa eða er ætlað að hafa áhrif hér á landi.

Samkvæmt lögnum eru *fyrirtæki* allir sem stunda atvinnurekstur og er þá átt við hvers konar atvinnustarfsemi sem *verslar eða sýslar með vörur, þjónustu eða réttindi gegn endurgjaldi*.

Samkeppniseftirlitinu er heimilt skv. 16. gr. laganna, að grípa til ýmissa aðgerða, þar á meðal gegn athöfnum opinberra aðila að því marki sem þær kunna að hafa skaðleg áhrif á samkeppni að því tilskildu að sérlög hafi ekki að geyma sérstakar reglur um heimild eða skyldu til slíkra athafna.

Það er því mikilvægt að gæta þess að styrkir eða framlög ríkisins feli ekki í sér *hindranir á samkeppni* eða *raski samkeppnisstöðu* aðila sem eru í atvinnurekstri, þ.e.a.s. fjármagna rekstur sinn og þjónustu fyrst og fremst með gjaldtöku.

## Reglur um ríkisaðstoð

Eitt af grundvallarmarkmiðum á Evrópska efnahagssvæðinu (EES) er að koma í veg fyrir *ótilhlýðilega röskun á samkeppni*.

Ríkisaðstoð er óheimil, sbr. 1. mgr. 61. gr. [laga um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993](#), þótt undanþáguheimildir séu m.a. í 2. og 3. mgr. 61. gr.

Með ríkisaðstoð, skv. 61. grein, er átt við *aðstoð opinberra aðila*, bæði ríkis og sveitarfélaga og einnig aðila sem starfa á vegum þeirra.

Ríkisaðstoð er hvers kyns aðstoð sem er *veitt af ríkisfjármunum* (þ.e.a.s. opinberum fjármunum) og raskar eða er til þess fallin að raska samkeppni með því að *ívilna ákveðnum fyrirtækjum eða framleiðslu ákveðinna vara* að því leyti sem hún hefur *áhrif á viðskipti milli samningsaðila*, þ.e.a.s. ríkja á EES.

Ríkisaðstoð getur verið *veitt á ýmsu formi*, svo sem hagstætt lán, styrkur, framlag eða eftirgjöf skulda. *Uppruni fjármunanna skiptir ekki máli* að því tilskyldu að þeir hafi verið komnir í umráð hins opinbera áður en þeir voru yfirfærðir til viðtakenda aðstoðarinnar með beinum eða óbeinum hætti.

Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) útskýrir einstaka þætti hugtaksins *ríkisaðstoð* þannig.<sup>22</sup>

- að ráðstöfunin varði tiltekið fyrirtæki,
- að hún sé ákveðin að tilstuðlan ríkisvaldsins,
- að ríkisfjármunir séu notaðir til að standa straum af henni,
- að fyrirtækið hafi hagræði af henni,
- að hún sér sértæk og
- að hún hafi áhrif á samkeppni og viðskipti milli EES ríkjana.

Opinberum aðilum er óheimilt að veita aðstoð í formi styrkja, eða á öðru formi, sem truflar samkeppni og verslun milli EES-ríkjana.

Ríkisaðstoð er einungis heimil við tiltekna aðstæður þar sem hægt er að sýna fram á að hún sé *nauðsynleg til að ná skilgreindum samfélagslegum markmiðum*. Jafnframt er skilyrði þess að ríkisaðstoð sé veitt að aðstoðarkerfi eða stök aðstoð hafi verið borin undir og samþykkt af ESA, ellegar hún felld undir undanþágureglur sem heimila veitingu aðstoðar án undangenginnar tilkynningar. Þeim aðila sem ábyrgð ber á aðstoðarkerfinu, að jafnaði ráðuneytið sem hefur verkefnið á sínu verksviði, ber að ganga úr skugga um hvort um ríkisaðstoð sé að ræða og ef svo er, þá að tryggja að hún sé í samræmi við EES-reglur.

Sé veitt ríkisaðstoð án þess að gætt sé að samræmi við EES-reglur, þá getur það leitt til þess að sá sem hennar naut þurfi að *endurgreiða* móttækna aðstoð með vöxtum.

Taka ber fram að *reglur um ríkisaðstoð eiga ekki við um fjármögnun á starfsemi sem er ekki efnahagsleg* (non-economic activities). Það á við um *opinbera stjórnsýslu* enda felst hún í meðferð

<sup>22</sup> [EES- viðbætur nr. 82, 21.122017](#). Ákvörðun Eftirlitsstofnunar EFTA nr. 3/17/COL frá 18. janúar 2017 - leiðbeinandi reglur um hugtakið „ríkisaðstoð“.

opinberra valdsheimilda og töku stjórnvaldsákvæðana. Dæmi um þannig starfsemi er löggæsla og leyfisveitingar. Einnig skiptir máli að starfsemi stjórnvæðna er fjármögnuð að mestu eða öllu leyti af skatttekjum, jafnvel þótt innheimt sé samkvæmt lagafyrirmælum gjald fyrir sumt sem stjórnvæðna fæst við svo sem leyfisveitingar og eftirlit. Fjárhæð gjaldtöku er þá ekki ákveðin á viðskiptalegum forsendum, svo sem greiðslugetu kaupenda, eins og hjá þeim sem eru í atvinnustarfsemi.

Reglur um ríkisaðstoð gilda aðeins um fyrirgreiðslu sem *veitt er fyrirtæki*. Fyrirtæki eru rekstrareiningar sem hafa með höndum *atvinnustarfsemi*, óháð því hver lögformleg staða þeirra er og bæði hvernig og hvaða fjármunir koma til rekstursins. Fyrirtæki í skilningi reglna um ríkisaðstoð er það sama og fyrirtæki í skilningi samkeppnislaga.

Hvort tiltekin rekstrareining er flokkuð sem fyrirtæki ræðst að öllu leyti af *eðli starfseminnar*.

*Atvinnustarfsemi* er hver sú starfsemi sem er fólgin í sölu á vörum eða þjónustu á tilteknum markaði. Starfsemi sem selur ekki vörur eða þjónustu er ekki rekin í atvinnuskyni og er þar af leiðandi ekki fyrirtæki í skilningi reglna um ríkisaðstoð.

*Efnahagsleg starfsemi* (economic activity) er allt það sem er gert eða afhent gegn endurgjaldi. Slík starfsemi snýst um að bjóða og selja vörur eða þjónustu á tilteknum markaði, þar á meðal vinnumarkaði. Ekki skiptir máli í þessu sambandi hvort sá sem veitir þjónustu eða lætur vöru í té innheimtir gjald af notendum (selur þeim eitthvað) til að fjármagna starfsemina eða einhver annar greiðir kostnaðinn, t.d. ríkissjóður. Það breytir heldur engu hvort starfsemin skilar hagnaði eða er rekin með tapi. Sömuleiðis skiptir ekki máli hvort starfsemin er félagsleg (social), í þágu almennings (public interest) eða í þágu þeirra sem fá þjónustuna (selfish interest) ef starfsemin er efnahagsleg.

Enda þótt stjórnvald hafi ákveðið að meina öðrum að starfrækja tiltekna þjónustu, til að mynda vegna þess að það hyggst annast þjónustuna sjálft (monopoly), er ekki girt fyrir að sú þjónusta geti talist *atvinnustarfsemi*. Þótt tiltekinn markaður sé lokaður á þennan hátt, vegna aðgerða stjórnvalda, getur þjónustan talist vera atvinnustarfsemi ef þannig háttar að *aðrir atvinnurekendur eru fúsir til og færir um að starfrækja þjónustuna á þeim markaði*.<sup>23</sup>

Samningurinn um EES mælir ekki fyrir um hvernig aðildarríkin fjármagna og reka opinbera þjónustu. Samningurinn segir til dæmis ekkert um fjármögnun opinberrar þjónustu og hvort hún skuli veitt af opinberum aðilum eða einkaaðilum. Þannig er hverju ríki í sjálfvald sett hvort það kemur á markaði þar sem ríkja ætti samkeppni um tiltekna þjónustu svo sem heilbrigðisþjónustu, félagslega þjónustu, skólarekstur og sorphirðu, eða ákveður að einungis opinberir aðilar veiti þjónustuna að hluta til eða öllu leyti. *Ef það myndast markaður fyrir þjónustu þá má ríkið ekki trufla samkeppni á honum, án samþykkis Eftirlitsstofnunar EFTA*.

Ráðstafanir sem eru fyllilega *almenns eðlis og ívilna ekki ákveðnum fyrirtækjum eða framleiðslu ákveðinna vara eingöngu*, falla ekki undir bann við ríkisaðstoð samkvæmt 1. mgr. 61. gr. laga um Evrópska efnahagssvæðið. Almennar ráðstafanir sem við fyrstu sýn virðast ná til allra fyrirtækja en

<sup>23</sup> [EES-viðbætur nr. 82 frá 21.12.2017](#). Ákvörðun Eftirlitsstofnunar EFTA nr. 12/12/COL frá 25. janúar 2015, viðauki: grein 14.

reynast vera háðar geðþóttaákvörðunum starfsmanna stjórnkerfis hins opinbera eru í raun sértækar. Þetta gæti gerst ef skilyrði fyrir aðstoð eru orðuð með mjög almennum eða óljósum hætti.<sup>24</sup>

Á vef fjármála- og efnahagsráðuneytis og Eftirlitsstofnunar EFTA eru ítarlegri upplýsingar um ríkisaðstoð sem þeir sem semja reglur um styrkveitingar þurfa að kynna sér.

---

<sup>24</sup> [EES-viðbætur nr. 82 frá 21.12.2017](#). Ákvörðun Eftirlitsstofnunar EFTA nr. 003/17/COL frá 18. Janúar 2017, greinar 118, 123 og 124.



## Stjórn og rekstur sjóðs

### Ábyrgðar- og verkaskipting

Í reglum um sjóð eða öðrum formlegum skjölum þarf að kveða á um hvernig stjórnun og rekstri skuli háttað.

**Verklagsregla:** Fram komi í reglum hver sér um umsýslu fyrir stjórnvaldið, sem ber ábyrgð á starfsemi sjóðsins, ef það annast ekki sjálft rekstur hans.

Þetta á þó ekki við þegar um er að ræða lögbundinn sjóð sem rekur eigin skrifstofu og sjóð sem stafar á ábyrgð forstöðumanns sem ráðherra skipar samkvæmt [lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996](#).

### Stjórn sjóðs

Sá sem tekur ákvörðun um afgreiðslu umsókna verður að hafa umboð í lögum eða frá ráðherra eða þar til bæru öðru stjórnvaldi, enda hafi ráðherra eða annað stjórnvald skýra heimild í sérlögum til að framselja vald sitt.<sup>25</sup>

Sé sjóður með lögbundna fjölskipaða stjórn, stjórnsýslunefnd, þá gilda um hana bæði ákvæði sérlaga um viðkomandi sjóð og almenn lög um ríkisaðila, svo sem lög um opinber fjármál.

Helstu skyldur lögbundinnar stjórnar ríkisaðila samkvæmt lögum um opinber fjármál lúta að ábyrgð á fjármálum, stefnumótun og skil á áætlunum til ráðuneytis sem tekur afstöðu til þeirra, fjárstýringu, að sjá til þess að fjárhagsráðstafanir sjóðs séu í samræmi við heimildir, að ársreikningar sjóðsins séu gerðir og að þeim sé skilað ásamt öðrum upplýsingum um fjármál og starfsemi sjóðsins sem ráðuneyti og eftirlitsaðilar kalla eftir.

Sé sjóður ekki með lögbundna stjórn (stjórnvald) heldur ráðgefandi stjórn (ráðgjafarnefnd eða úthlutunarnefnd) þarf ráðuneyti að skilgreina umboð stjórnar og veita henni, eða eftir atvikum

<sup>25</sup> Á bls. 463-466 í ritinu Valdmörk stjórnvalda eftir Pál Hreinsson er fjallað um að í valdframsali felist það að valdbært stjórnvald tekur ákvörðun um að framselja öðrum aðila stjórnsýsluvald sitt á ákveðnu sviði, annað hvort almennt eða í einstöku tilviki. Valdbært stjórnvald fer með ákvörðunarvald. Skiptist valdframsali í ytra valdframsali og innra valdframsali. Ytra valdframsali felur í sér að ráðherra eða þar til bært stjórnvald felur öðru stjórnvaldi utan ráðuneytisins eða einkaaðila að fara með valdið en innra valdframsali felst í því að ráðherra felur starfsmönnum ráðuneytis síns að taka ákvarðanir í málum á ákveðnu sviði. Innra valdframsali þarf ekki að styðjast við lagaheimild heldur hafa heimildir til þess að framselja vald til starfsmanna innan sama ráðuneytis eða stofnunar talist styðjast við réttarvenju og felast í almennum stjórnunarheimildum ráðherra eða yfirmanns. Einnig hefur verið talið að vald ráðherra til þess að framselja vald sitt til stofnana undir yfirstjórn ráðherra felist í verkskipulagsvaldi hans. Hvað varðar ytra valdframsali gildir sú meginregla að til þess að heimilt sé að framselja vald ytra valdframsali þurfi að standa til þess skýr lagaheimild. Undantekning frá þessu er þegar ráðherra framselur vald sitt til lægra setts stjórnvalds að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Til þess að ráðherra sé heimilt að framselja vald sitt til lægra setts stjórnvalds án lagaheimildar þarf að vera þörf á því og veigamikil sjónarmið mega ekki mæla því í mót. Er þá litið til þess hvort réttaröryggi borgaranna sé skert með einhverjum hætti við framsalið. Við framsalið þarf þó alltaf að tryggja að sá aðili sem fær valdið framselt sé hæfur til þess að fara með það, þar á meðal að hann hafi á að skipa sambærilegri sérþekkingu og stjórnvald það sem valdið framseldi. Einnig skiptir máli hvaða eftirlits- og stjórnunarheimildir stjórnvaldið sem framselur vald sitt hefur gagnvart þeim aðila sem fær valdið framselt.

umsýsluaðila, heimildir til að taka nauðsynlegar ákvarðanir um rekstur sjóðsins. Sjóðir sem byggja ekki starfsemi sína á sérlægum teljast vera verkefni á vegum ráðuneytis í skilningi laga um opinber fjármál. Ráðuneytisstjóri er forstöðumaður slíka verkefna samkvæmt lögunum.

**Dæmi um hlutverk lögbundinnar stjórnar.**

- Gerir tillögur til ráðherra um reglur sjóðs eða setur sjóðnum reglur og lætur birta þær í B-deild Stjórnartíðinda.
- Semur starfsreglur (verklagsreglur, innanhússreglur) vegna starfa sinna.
- Ber ábyrgð á að móta árlega stefnu sjóðs til minnst þriggja ára í senn og ársáætlun sem ráðuneyti tekur afstöðu til.
- Ber ábyrgð á fjárreiðum, bókhaldi, greiðslum úr sjóði og ársreikningi sem senda skal ráðuneyti.
- Gætir þess að úthlutanir séu innan fjárveitingar sjóðs.
- Metur umsóknir.
- Skipar eftir atvikum umsagnaraðila, leiðbeinir honum og hefur eftirlit með störfum hans.
- Gerir rökstudda tillögu um afgreiðslu styrkja til ráðherra eða veitir styrki án atbeina ráðherra.
- Hefur eftirlit með að umsýsluaðili sjóðsins, sé um slíkan aðila að ræða, uppfylli skyldur sínar.
- Afgreiðir með formlegum hætti kvartanir vegna starfsemi sjóðsins.
- Ber ábyrgð á upplýsingagjöf sjóðsins, m.a. ársskýrslu sem skal birta á ytri vef og senda ráðuneyti.

**Dæmi um hlutverk ráðgefandi stjórnar (ráðgjafarnefndar):**

- Gerir tillögur til ráðherra um (úthlutunar-) reglur sjóðs sem ráðherra birtir opinberlega, m.a. á heimasíðu ráðuneytis.
- Setur sér starfsreglur (verklagsreglur, innanhússreglur) til að starfa eftir.
- Metur umsóknir og gerir rökstudda tillögu um afgreiðslu þeirra til ráðherra.
- Gætir þess að tillögur um úthlutanir séu innan fjárveitingar sjóðs.
- Gerir tillögur til ráðherra um skipun umsagnaraðila og ber ábyrgð á að þeim séu veittar nauðsynlegar leiðbeiningar um vinnu sína. Hefur eftirlit með störfum umsagnaraðila.
- Hefur eftirlit með því að umsýsluaðili sjóðsins uppfylli skyldur sínar og gerir ráðuneytinu viðvart.
- Ber ábyrgð á upplýsingagjöf sjóðsins, m.a. ársskýrslu sem skal birta á ytri vef og senda ráðuneyti.

Stjórn sjóðs hefur ekki frjálssar hendur til að ráðstafa fjárveitingum sjóðs.

Það er til að mynda óheimilt að ráðstafa í rekstrargjöld fjárveitingu af tegundinni tilfærsla-því henni er einungis að ráðstafa í styrki sbr. 29. gr. laga um opinber fjármál.

**Verklagsregla:** Í reglum sjóðs skal koma fram ef stjórn sjóðsins eða rekstraraðila er heimilt, án þess að fá fyrst skriflegt samþykki ráðuneytis, að ráðstafa fjárveitingum sjóðs í annað en styrkveitingar.

Svigrúm ráðherra til að verða við óskum um að ráðstafa fjárveitingu sjóðs í annað en styrki, ræðst meðal annars af lögum um viðkomandi sjóð og þeim lögum og reglum sem gilda um fjármál ríkisaðila. Ráðherra hefur rýmri heimildir til að ráðstafa fé sem er ekki veitt í lögbundna sjóði.

**Dæmi.**

„Stjórn sjóðsins er heimilt að standa fyrir námskeiðum og ráðstefnum sem stuðla að markmiðum sjóðsins á kostnað hans.“

**Umsýsluaðili**

Sé umsýsla sjóðs ekki á hendi stjórnvaldsins sem veitir styrkina, þarf að kveða á um helstu skyldur umsýsluaðila í reglum sjóðs eða í öðrum formlegum skjölum svo sem í bréfi ráðuneytis til lægra setts stjórnvalds sem annast umsýsluna eða í samningi við umsýsluaðila sem er ekki opinber aðili.

Meginhlutverk umsýsluaðila er að annast framkvæmd vegna reksturs sjóðs og styrkveitinga. Dæmi um það er taka á móti umsóknum og öðrum erindum, leiðbeina umsækjendum, sjá um reikningshald, fjárvörslu og skjalavörslu og að aðstoða umsagnaraðila og stjórnvald við að uppfylla skyldur sínar.

Ráðherra getur ekki framselt eftirlitsskyldu sína án sérstakrar lagaheimildar. Ráðherra er þó heimilt að fela lægra settu stjórnvaldi að afla tiltekinna eftirlitssupplýsinga fyrir ráðuneytið.

Hlutverk umsýsluaðila gæti einnig verið að veita sjóðsstjórn viðeigandi leiðbeiningar og tilkynna ráðuneytinu ef starfsemi sjóðs telst vera á einhvern hátt ábótavant.

Í reglum sjóðs eða öðrum formlegum skjölum, t.d. bréfi með stjórnvaldsfyrirmælum eða samningi, ætti að koma fram ef rekstraraðila sjóðs er falið að gegna sérstöku eftirlitshlutverki vegna starfsemi sjóðsins.

**Dæmi.**

„Rekstraraðila sjóðsins ber að upplýsa ráðuneytið telji hann að starfsemi sjóðsins sé ekki í samræmi við gildandi lög, reglugerðir og önnur stjórnvaldsfyrirmæli.“

Feli ráðuneyti einkaréttarlegum aðila, t.d. sjálfseignarstofnun, félagasamtökum eða hlutafélagi, að annast umsýslu sjóðs þarf það að gera sérstakar ráðstafanir til að sá aðili þekki og hagi störfum sínum við umsýsluna í samræmi við það sérstaka lagaumhverfi sem ríkisaðilum ber að starfa innan.

Í þessu sambandi þarf að taka fram að það er óheimilt að fela einkaréttarlegum aðila að taka stjórnvaldsáskvarðanir nema skýr lagaheimild sé fyrir slíku valdaframsali.

Í fylgiskjali er [listi yfir algeng viðfangsefni umsýsluaðila](#).

**Dæmi.**

„Umsýsluaðili sjóðsins kallar eftir gögnum og öðrum upplýsingum frá styrkþega vegna eftirlits með ráðstöfun styrkja.“

## Samsetning og skipun stjórnar

Starfi sjóður samkvæmt lögum kveða þau almennt á um tilnefningar í stjórn og skipun stjórnarmanna, þótt einnig séu til sjóðir sem starfa á beina ábyrgð forstöðumanns stofnunar eða ráðherra.

Mennta- og menningarmálaráðuneyti hefur sett sér verklagsreglur um stofnun nefnda, stjórna og ráða, gerð tilnefningarbréfs, leiðbeiningar fyrir nefndir, lok nefndarstarfs og skil á gögnum og um kostnað og þóknun fyrir nefndarstarf.

Þegar tilnefnt er í nefndir, stjórnir og ráð á vegum ríkis og sveitarfélaga skal bæði tilnefna karl og konu samkvæmt 15. gr. laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla.

**Verklagsregla:** Skipi ráðherra starfsmann ráðuneytisins í stjórnarsýslunefnd sem er sett yfir sjóð sem lýtur yfirstjórn ráðherra ætti sami starfsmaður ekki jafnframt að koma með öðrum hætti að málum sjóðsins að hálfu ráðuneytisins, svo sem að yfirfara tillögur nefndarinnar um úthlutunarreglur eða úthlutanir.

Þessi verklagsregla er til að koma í veg fyrir mögulegt vanhæfi og til að tryggja eftirlit ráðuneytisins með stjórnarsýslunefndinni. Starfsmaður ráðuneytisins kann til dæmis að hafa tjáð sig sem stjórnarmaður um mál sem sæta stjórnarsýslukæru til ráðuneytisins samkvæmt stjórnarsýslulögum.

## Rekstur sjóðs

Í reglum sjóðs ætti að koma fram hvernig almennur rekstur hans (umsýslukostnaður) er fjármagnaður, sé það ekki ákveðið í lögum.

**Verklagsregla:** Almennt er rekstur sjóðs greiddur af fjárveitingu til hans. Í einstaka tilvikum er tekið tillit til rekstragjaldanna í sérstakri fjárveitingu til ríkisstofnunar sem annast umsýsluna eða í samningi við einkaaðila.

Sjóðir þurfa, á sama hátt og ríkisstofnanir, að skila ráðuneyti ársáætlun skv. 32. gr. laga um opinber fjármál sem það tekur afstöðu til og afgreiðir fyrir 31. desember.

**Verklagsregla:** Í ársáætlun ætti að greina annars vegar á milli áætlaðra styrkveitinga, sem eru oftast tilfærslur, og hins vegar almenns reksturs sjóðs, svo sem stjórnarlauna og kostnaðar við umsýslu.

Samkvæmt 27. gr. laga um opinber fjármál bera forstöðumenn og eftir atvikum stjórnir ábyrgð gagnvart hlutaðeigandi ráðherra á að starfsemin skili tilætluðum árangri og að rekstur og afkoma sé í samræmi við fjárveitingar og áætlanir sem samþykktar hafa verið af ráðherra sbr. 32. gr. laganna.

### Dæmi.

„Rekstur sjóðsins skal greiddur af árlegu ráðstöfunarfé hans. Umsýsluaðili sjóðsins sendir ráðuneytinu áætlanir um starfsemi og fjármál sjóðsins til staðfestingar samkvæmt lögum og stjórnvaldsfyrirmælum um áætlanagerð ríkisaðila.“ (Sjá 31. og 32. gr. laga um opinber fjármál.)

„Umsýsluaðili sjóðsins greiðir kostnað við rekstur hans af fjárveitingu sinni.“

**Verklagsregla:** Sé greidd þóknun fyrir vinnu nefndar eða umsagnaraðila er almenna reglan sú að ráðuneytið ákveður þóknunir og ákveður hvort það eða umsýsluaðili sjóðsins greiðir þær út eða ráðuneytið sjálf.

**Verklagsregla:** Þóknananefnd mennta- og menningarmálaráðuneytis afgreiðir tillögur um þóknunir, almennt með hliðsjón af greinargerð um vinnuframlag, og skal senda ráðuneytinu erindi þar að lútandi.

**Verklagsregla:** Í þeim tilvikum sem greitt er fyrir vinnu umsagnaraðila er almennt miðað við að stjórn sjóðsins ákveði greiðslurnar í samráði við umsýsluaðila sjóðsins sem gerir þá viðeigandi verktakasamninga og greiðir fyrir vinnuna.

**Dæmi.**

„Ráðuneytið ákveður þóknun stjórnar sjóðsins á grundvelli greinargerðar um starf stjórnarinnar.“

## Opinber birting á reglum sjóðs

### Birting reglna í Stjórnartíðindum

Reglur um sjóð eru stjórnvaldsfyrirmæli. Samkvæmt 3. gr. [laga um Stjórnartíðindi og Lögbirtingarblað, nr. 15/2005](#), skal í B-deild Stjórnartíðinda m.a. birta reglur sem stjórnvöldum og opinberum stofnunum, öðrum en ráðuneytum, er falið lögum samkvæmt að setja.<sup>26</sup>

Í þeim tilvikum sem lög gera ráð fyrir að ráðherra staðfesti reglur sem stjórn sjóðs setur er sá háttur hafður á að ráðherra láti birta reglurnar með auglýsingu í B-deild Stjórnartíðinda.

Reglur um sjóði sem birtar eru í Stjórnartíðindum þurfa að eiga sér lagastoð og öll íþyngjandi ákvæði þurfa að byggja á skýrri lagaheimild.

### Birting á vef

Það stuðlar að gagnsæi í reglusetningarferli að birta drög að reglugerð eða reglum um sjóð og gefa viðeigandi frest til að senda inn umsögn eða ábendingu á [Samráðsgátt](#) á [island.is](#) og vekja athygli á drögnum t.a.m. á vef sjóðs.

Úthlutunarreglur vegna styrkveitinga ráðherra á grundvelli 42. gr. laga um opinber fjármál ber að birta opinberlega, m.a. á heimasíðu ráðuneytisins sbr. 2. mgr. 5. gr. reglugerðar um styrkveitingar ráðherra nr. 642/2018.

**Verklagsregla:** Birta skal reglur allra sjóða mennta- og menningarmálaráðuneytisins á vef þess og gæta þess að fjarlægja af vefnum reglur sem eru fallnar úr gildi. Dagsetning og gildistími reglnanna komi fram í fyrirsögn reglna. Á vef sjóðs (eða umsýsluaðila sjóðs) sé tengill á reglurnar þannig að þar sé einnig hægt að nálgast þær.

#### Dæmi.

„Reglur þessar skulu birtar (í B-deild Stjórnartíðinda,) á vef ráðuneytisins og á vef umsýsluaðila sjóðsins.“

<sup>26</sup> Í [máli nr. 2487/1998](#) komst umboðsmaður Alþingis að þeirri niðurstöðu að stjórn ríkisstofnunar sem er heimilt samkvæmt lögum að styrkja rannsóknir og framkvæmdir til að draga úr tjóni af völdum náttúruhamfara og veita styrki til fræðslu og þjálfunarmála hjálparliðs, væri heimilt að setja sér almennar vinnureglur um form og efni styrkumsókna og meðferð þeirra, enda væru slíkar reglur í samræmi við efni styrkheimildarinnar og takmarkaði ekki að umsóknir um styrki til verkefna sem falla undir lagaheimildina komi til sjálfstæðs mats hjá stjórn stofnunarinnar. Umboðsmaður taldi nauðsynlegt að slíkar reglur væru birtar með þeim hætti að hugsanlegir umsækjendur geti kynnt sér þær fyrir fram. Umboðsmaður taldi jafnframt að ef þörf væri á að setja almennar reglur um styrki samkvæmt lagaheimildinni, umfram form og efni umsókna, væri eðlilegast að þær verði settar í reglugerð og birtar með þeim hætti sem lög kveða á um þegar um reglugerðir er að ræða.

## Markmið og áherslur sjóðs

### Samræmi laga og reglna

Í þeim tilvikum sem sjóður er lögbundinn ætti að gæta þess að nota sama orðalag í reglum og eru í lögum þegar fjallað er um sömu efnisatriði til að fyrirbyggja misskilning og ágreining um túlkun.

### Markmið styrkja

Sé sjóður lögbundinn þarf að gæta þess að markmið í reglum hans eigi sér lagastoð. Í öllum tilvikum er æskilegt að skilgreina markmið styrkja á þann hátt að það lýsi niðurstöðu eða árangri af aðgerðum, verkefnum eða starfi sem nýtur opinbers styrks.

Almennt er það tilgangurinn með styrkjum ríkisins að greiða fyrir því að unnið sé að samfélagslegum markmiðum, en það eru markmið sem varða hagsmuni heildarinnar, en ekki að markmiðum einstaklinga nema þau stuðli að því að samfélagslegum markmiðum verði náð.

Í lögum um opinber fjármál og athugasemdum í greinargerð með frumvarpi til þeirra laga eru ýmis ákvæði sem er ætlað að stuðla að því að fjárveitingum, styrkjum og framlögum sé ráðstafað í samræmi við stefnur fyrir málefnasvið og málaflokka. Þannig ber t.d. ráðherra skv. 31. gr. að staðfesta stefnu ríkisaðila, bæði stofnana og sjóða, og gæta þess að markmið og áherslur í henni séu í samræmi við gildandi stefnu fyrir það málefnasvið sem við á.

Ástæða er til að vekja athygli á því að því að það er munur á hlutverki sjóðs annars vegar og hins vegar markmiðum með því að veita styrki. Hlutverk sjóðs ætti almennt að útskýra hvað sjóðurinn gerir, í þágu hvaða málefna hann starfar og hvers vegna, en markmiðin að fjalla um það sem vonast er til að styrkveitingar leiði af sér.

### Tímabundnar áherslur við úthlutun

Sé heimilt samkvæmt lögum að ákveða tímabundnar áherslur við úthlutun styrkja ætti að koma fram í reglum hver hafi þá heimild og hvernig slík ákvörðun skuli undirbúin, tekin og birt opinberlega enda komi þetta ekki fram í lögnum. Sama gildir veiti ráðherra styrki á grundvelli 42. gr. laga um opinber fjármál.

Ákveða þarf hvort sjóðsstjórn hafi sjálfstæða heimild eða þurfi fyrst að hafa samráð við hagsmunaaðila og leita síðan eftir samþykki (staðfestingu) ráðuneytis áður en áherslurnar eru birtar í reglum sjóðs og greint frá þeim í auglýsingu þegar kallað er eftir umsóknum.

Í þeim tilvikum sem heimilt er að ákveða tímabundnar áherslur þarf að gæta þess að þær samrýmist stefnu á málefnasviði eða í málaflokki sbr. 31. gr. laga um opinber fjármál.

**Dæmi.**

„Stjórnsýslunefnd (stjórn sjóðs) er heimilt/að höfðu samráði við ... /að/ákveða/að gera tillögu til ráðherra um/að tiltekin verkefni/þættir/svið/hafi forgang við úthlutun styrkja enda komi það fram í auglýsingu um umsóknir.“

„Við mat á umsóknum verður litið til eftirfarandi þátta ...“

### Deildaskipting sjóðs

Mismunandi tegundir styrkja valda því að nota þarf mismunandi viðmið og jafnvel er ekki unnt að bera saman ólíkar umsóknir. Í slíkum tilvikum getur þurft að deildaskipta sjóði en þá er hættu á að umframeftirspurn verði í sumar deildir en eftirspurn eftir styrkjum úr öðrum deildum verði lítil.

Sé ætlunin að deildaskipta sjóði sem starfar samkvæmt lögum þarf að vera lagaheimild fyrir skiptingunni. Byggi starfsemi sjóðs á heimild ráðherra í 42. gr. laga um opinber fjármál til að veita styrki, hefur ráðherra heimild til að skipta sjóðnum upp með því að setja reglur á grundvelli yfirstjórnunarvalds samkvæmt 2. mgr. 12. gr. laga um Stjórnarráð Íslands.



## Tilgangur og umsækjendur

Styrkir sem sjóður býður verða að samrýmast hlutverki og markmiðum sjóðs og stefna sjóðs vera í samræmi við gildandi stefnu fyrir það málefnasvið sem við á.

Sjóðir gegna mismunandi hlutverki og starfa því á ólíkan hátt. Til dæmis eru sumir svokallaðir réttindasjóðir en aðrir samkeppnissjóðir. Sumir styðja einungis tímabundin verkefni en aðrir iðulega starfsemi, þ.e.a.s. rekstur.

Tilgangurinn með því að auglýsa eftir umsóknum er að þeir sem hafa rétt á að sækja geti nýtt þann rétt sinn og að tryggja jafnræði umsækjenda.

Minnt er á að hlutverk sjóða er að veita styrki en stunda ekki kaup á vörum eða þjónustu vegna starfsemi ríkisins, hvort sem hún er lögbundin eða um að ræða afmarkaða rekstrarþætti.

Séu veittir rekstrarstyrkir er hættu á að styrkþegar skipuleggi starfsemi sína þannig að þeir reiði sig á að fá áframhaldandi styrki. Sjóðir mega aðeins veita styrkloforð fram yfir fjárlagaárið hafi þeir til þess sérstaka lagaheimild.

Ef viðskipti fólks á markaði leysa ekki úr mikilvægum þörfum sem eru til staðar í samfélaginu þá getur verið nauðsynlegt að hið opinbera grípi inn í. Það getur til dæmis verið með því að fela undirstofnunum verkefni á viðkomandi sviði eða að veita styrki til að niðurgreiða kostnað einstaklinga og félaga við að leysa úr þessum mikilvægu þörfum. Styrkveitingar hafa áhrif á háttsemi styrkþega og þegar styrkjakerfi er hannað þarf að vera líklegt að það stuðli að eftirsóknarverðu háttarlagi, stuðli að því að lögmætum markmiðum verði náð og valdi sem minnstri sóun þar sem alltaf er hættu á því að styrkfé verði ekki notað á nógu markvissan hátt.

Þótt styrkir geti bætt úr markaðsbresti geta þeir einnig truflað markaðinn, með því að mismuna fólki og fyrirtækjum og gera þeim sem hljóta ekki styrk ómögulegt að bjóða fram þjónustu og vörur í samkeppni við þá sem fá styrki.

Við samningu laga og reglna um sjóði þarf að gæta að ríkisstyrkjareglum á Evrópska efnahagssvæðinu. Almenna reglan er sú að ríkisaðstoð á samkeppnismarkaði er bönnuð, sbr. 1. mgr. 61. gr. laga um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. umfjöllun í kafla um ríkisaðstoð.

Vönduð skilgreining á því hvað er styrkhæft stuðlar að jafnræði og einfaldar mat á umsóknum því þá eru þær metnar samkvæmt sömu viðmiðum.

Skilgreina má í reglum hvort ráðstafa má styrk til framfærslu þeirra sem starfa að framkvæmd verkefnis sem er styrkt eða einungis til að greiða útlagðan kostnað, alla kostnaðarliði eða einungis tiltekna liði.

## Réttur til að sækja um styrk

Allir eiga rétt á að sækja um styrki nema lög kveði á um annað. Stjórnvald má ekki setja reglur sem takmarka hverjir eiga rétt á að sækja um styrki nema hafa fyrir því lagaheimild. Takmarkandi reglur verða að vera málefnalegar og í samræmi við lög.

Jafnræðisregla stjórnáskilgættu kveður á um að afgreiða skuli sambærileg mál með sambærilegum hætti, að gæta skuli samræmis og óheimilt sé að mismuna aðilum við úrlausn mála á grundvelli sjónarmiða sem byggjast á kynferði þeirra, kynþætti, litarhætti, þjóðerni, trúarbrögðum, stjórnmalaskoðunum, þjóðfélagsstöðu, ætterni eða öðrum sambærilegum ástæðum. Samkvæmt 4. gr. laga um Evrópska efnahagssvæðið er hvers konar mismunun á grundvelli ríkisfangs bönnuð á gildissviði EES-samningsins nema annað leiði af einstökum ákvæðum hans.

Sé sjóður ekki lögbundinn kann ráðherra að hafa meira svigrúm til að þrengja það hverjir hafa rétt á að sækja um styrki en slík takmörkun þarf að vera málefnaleg og sækja rök í hlutverk og markmið sjóðsins. Stjórnáskilunefnd hefur almennt fáar heimildir til að þrengja það hverjir mega sækja um styrk.

Almennt er ekki heimilt að þrengja umsækjendahópin með því að setja formskilyrði svo sem að aðeins sé tekið við umsóknum frá einstaklingum, frá aðilum sem starfa samkvæmt tilteknu félagsformi, frá aðilum sem eru á tilteknum opinberum skráum eða að gerð sé krafa um að umsækjendur starfi með tilteknum hætti eða noti einhverja tiltekna tegund kerfa við starfsemina.

Ekki er heldur heimilt að hafa skilmála styrkveitinga íþyngjandi í þeim tilgangi beinlínis að hafa áhrif á það hverjir sækja um, t.d. þrengja umsækjendahópin umfram það sem lög heimila.

Markmið styrkja og málefnalegar kröfur um faglega getu og fjárhagslegt bolmagn umsækjenda geta þó takmarkað það hverjir sækja um. Þannig kann að vera málefnalegt sjónarmið að gera kröfu um að umsækjendur um tiltekna styrki séu með tiltekin starfsleyfi eða viðurkenningu stjórnvalds. Því ætti að setja skilyrði í reglur sjóðs um að styrkur sé nýttur í þágu ákveðins markmiðs og málefnis og gefa umsækjendum kost á að rökstyðja að þeir valdi verkefni á því sviði ef þeim er sýnt traust og veittur fjárstuðningur.

Takmörkunin verður því að byggjast á málefni en ekki til dæmis því hver framkvæmdaaðilinn er eða hvar hann er búsettur nema þá að fyrri samskipti bendi sterklega til að hann sé ótrúverðugur. Það kynni að vera málefnalegt að setja skilyrði um að verkefni fari fram á tilteknu svæði á landinu en ómálefnalegt að hindra að aðrir en íbúar á svæðinu sækji um styrk.

Það kynni að vera málefnalegt að efla rannsóknir utan opinberra stofnana en ómálefnalegt að gera kröfu um tiltekið rekstrarform svo sem að einungis sjálfsætt starfandi rannsakendum sé leyft að sækja um styrki.

Að lokum kynni að vera málefnalegt að auka fjölbreytni og efla grasrótarstarf smærri aðila með því að útiloka að aðilar sem eru með gildandi samninga um framlög frá ríkinu sækji um tiltekna styrki.

### Dæmi.

„Viðurkennd söfn geta sótt um styrki til að ...“

„Viðurkennd söfn í eigu annarra en ríkisins geta sótt um styrki til að ...“

„Önnur söfn en þau sem eru viðurkennd, safnvísar, setur og sýningar geta sótt um styrk til ...“

„Viðurkenndir fræðsluaðilar, sbr. 7. gr. laga um framhaldsfræðslu, nr. 27/2010, geta sótt um styrk til að mæta kostnaði við kennslu og námskeiðahald sbr. staflið a í 2. mgr. 10. gr. laganna.“

## Styrkhæfur kostnaður

Leggja ætti áherslu á að lýsa markmiði með styrkjum og gefa umsækjendum tækifæri til að útskýra og rökstyðja hvernig þeir ætla að vinna að markmiðinu, hvernig þeir munu fullfjármagna verkefnið og hvernig þeir hyggjast ráðstafa styrknum á ábyrgan hátt.

Forðast ætti að setja í reglur sjóðs neikvæðar skilgreiningar heldur leggja áherslu á þá þætti sem verða lagðir til grundvallar við mat á umsóknum.

**Dæmi um ákvæði** sem gæti verið viðeigandi að hafa í reglum sjóða um í hvað má ekki ráðstafa styrk:

- Ferðakostnað vegna tónleikahalds.
- Rekstur og umsýslu hjá þeim sem fá framlög til rekstrar úr ríkissjóði.
- Lokaverkefni námsmanna.
- Verkefni sem er lokið. Viðburðir sem hafa átt sér stað.
- Árvissa viðburði í félagsstarfi, s.s. þing, mót og ferðir hópa.
- Yfirvinnu og laun þeirra sem eru á fullum launum hjá öðrum eða þiggja greiðslur úr lífeyrissjóðum.
- Til mótframlags getur talist allur kostnaður sem styrkhafi fjármagnar sjálfur nema vegna samreksturs og aðstöðu.

„Sjóðurinn veitir ekki styrki til rekstrar og umsýslu samtaka, fyrirtækja og stofnana sem hljóta regluleg rekstrarframlög, né til kynningarverkefna og annarra verkefna og viðburða sem þegar hafa átt sér stað.“

„Sjóðurinn veitir ekki styrki til endurútgáfu, varðveislu, útgáfu safnplötu, tónleikaupptöku með áður útgefnu efni, framleiðslu hljóðrita og hönnunar umslaga né til greiðslu ferðakostnaðar, verklauna eða tækjakaupa.“

Í reglum sjóðs ætti að gera ráð fyrir því að styrkþegi sýni fram á kostnað af þeirri framkvæmd sem hlýtur styrk og að um sé að ræða eðlilegan kostnað.

### Dæmi.

Heimilt er að veita styrki úr sjóðnum til eftirfarandi verkefna eða viðfangsefna/verkbátta/útgjaldaliða enda stuðli þau að markmiðum sjóðsins/með styrkjum.

Dæmi um fjölbreytileika (ekki tæmandi upptalning):

- Rannsóknir, kannanir
- Undirbúningur
- Skipulagning, áætlanagerð
- Þróunarstarf, nýsköpun, listsköpun
- Kynnisferðir, flutningskostnaður
- Efling tengsla
- Aðstaða bætt

- Kostnaður við rekstur á aðstöðu (svo sem húsaleiga, þrif og orka)
- Gerð handrits, leiðbeininga, kynningarefnis, fræðsluefnis
- Útbreiðslu-, fræðslustarf, kynningarstarf og markaðssetning
- Framleiðsla efnislegra afurða, útgáfa bóka, rita eða margmiðlunarefnis
- Uppsetning sýninga, sýningarhald
- Kennsla, námskeið og ráðstefnur
- Skráning og varðveisla efnis
- Starf innanlands eða þátttaka í erlendu starfi

## Kallað eftir umsóknum

### Birting auglýsingar

Í reglum sjóðs ætti að vera ákvæði um að auglýsa skuli eftir umsóknum á þann hátt að það sé líklegt að auglýsingin nái til allra sem eiga rétt á að sækja um styrki, það er að segja að þær uppfylli sett viðmið svo jafnræðisregla stjórnáðisregla sé virt.<sup>27</sup>

Umboðsmaður Alþingis bendir á í [máli nr. 1820/1996](#) að sú skylda hvíli á stjórnvöldum að gæta jafnréttis milli borgaranna og því verði að gera þær kröfur til stjórnvalda, að þau noti opinberar auglýsingar við meðferð mála, þegar stjórnvöld eru að ráðstafa takmörkuðum gæðum, sem fyrirsjáanlegt er að færri fá en vilja. Með því er öllum, sem áhuga hafa og skilyrði uppfylla, gefið sama tækifæri til að sækja um.

Almennt ætti því að birta auglýsingu opinberlega þannig að hver sem er eigi frjálstan aðgang að upplýsingum í henni, t.d. í dagblöðum, útvarpi, sjónvarpi eða á vefsíðu Stjórnarráðsins og hlutaðeigandi sjóðs og eða vef fréttamiðla. Þótt vefsíða Stjórnarráðsins og sjóðs sé aðgengileg almenningi er óvíst að birting auglýsingar þar sé fullnægjandi heldur þurfi einnig að auglýsa í fjölmiðli.<sup>28</sup>

Hafa mætti til hliðsjónar reglur fjármálaráðuneytisins um auglýsingu lausra starfa hjá ríkinu sem settar eru samkvæmt heimild í [2. mgr. 7. gr. laga nr. 70/1996](#) um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Séu málefnalegar ástæður fyrir því að auglýsa ekki í fjölmiðli skulu reglur sjóðs kveða á um hvar skuli auglýst.

#### Dæmi.

„Auglýsa skal eftir umsóknum í að lágmarki einu dagblaði sem er gefið út á landsvísu og á vef umsýsluáðila sjóðsins.“

### Efni auglýsingar

Auglýsing þarf að upplýsa um, eða vísa þangað sem upplýsingar fást um, eftirfarandi atriði:

- markmið styrkja,
- hvaða styrkir eru í boði, hversu háir og hversu miklu stendur til að úthluta,
- tímabundnar áherslur, ef við á, og önnur viðmið við mat á umsóknum,
- reglur um úthlutun,
- hverjir eiga rétt á að sækja um,
- á hvaða formi skuli skila umsókn og hvaða gögnum umsókn skuli studd,

<sup>28</sup> Samkvæmt [lögum um fjölmiðla, nr. 38/2011](#) er fjölmiðill hvers konar miðill sem með reglubundnum hætti miðlar til almennings efni er lýtur ritstjórn. Til fjölmiðla teljast m.a. dagblöð og tímarit, ásamt fylgiritum þeirra, netmiðlar, hljóð- og myndmiðlar og aðrir sambærilegir miðlar.

- hvar og fyrir hvaða tíma skuli skila umsókn,
- hvenær tilkynnt verður um afgreiðslu umsókna.

**Dæmi.**

„Í auglýsingu skulu koma fram upplýsingar um hlutverk sjóðsins, markmið með styrkjum úr honum og helstu breytilegar áherslur við úthlutun frá einni úthlutun til annarrar ef við á, hverjir eiga rétt á að sækja um styrki, helstu viðmið við mat á umsóknum, hvar hægt er að nálgast eyðublöð fyrir umsóknir, hvert umsóknum skuli skilað, hvaða umsóknargögn skuli fylgja, hvar hægt er að nálgast reglur um sjóðinn og skilmála styrkja og fá leiðbeiningar.“

Stjórnvöld hafa leiðbeiningarskyldu samkvæmt stjórnáskilum. Í reglum sjóðs er æskilegt að fram komi hvaða leiðbeiningar og aðstoðar umsækjendur geta vænst frá styrkveitanda eða umsýsluaðila sjóðs við gerð umsókna. Lágmarkið er að afhenda eða vísa á reglur og öll skrifleg gögn og leiðbeiningar um sjóð.

Á styrkveitanda eða umsýsluaðila sjóðs hvílir engin lagaskylda til að yfirfara og betrumbæta umsókn, áður en henni er skilað eða á meðan hún er metin.

**Dæmi.**

„Á vefsíðu sjóðsins skal birta lög og reglur um sjóðinn ásamt leiðbeiningum við gerð umsókna.“

## Styrkfjárhæðir

Sjóðsstjórn ber að hafa frumkvæði að því upplýsa þá sem eiga rétt á að sækja um styrki hvað stendur til boða.

Meðal annars ætti að upplýsa um hvaða styrkir og hámarksupphæðir eru í boði og hversu miklu er ætlunin að úthluta í heildina hverju sinni. Þetta ætti að auðvelda þeim sem hafa áhuga á að sækja um að meta hvort þeim finnst það fyrirhafnarinnar virði að senda umsókn.

Í reglum sjóðs þarf að koma fram hvaða regla gildi um styrkfjárhæðir. Til dæmis að styrkur sé föst fjárhæð óháð útgjöldum umsækjanda, eins konar verðskrá með einingarverðum eða hlutfall af útgjöldum við verkefni eða viðfangsefni (og viðurkennda útgjaldaliði) samkvæmt samþykktri áætlun innan viðmiðunarmarka. Styrkfjárhæðir gætu einnig ráðist af reiknireglu, svo sem fjölda gildra styrkumsókna deilt upp í heildarfjárhæðina sem er til skiptanna. Meginreglan ætti að koma fram í reglum sjóðs og eftir atvikum nánar í auglýsingu um styrki.

Komi styrkfjárhæðir fram í eins konar verðskrá með einingarverðum þurfa fjárhæðir að vera málefnalegar og byggjast á rauntölum eða rökstuddri kostnaðaráætlun.

Gæta þarf þess að styrkfjárhæðir og hlutföll séu í samræmi við reglur um ríkisaðstoð á evrópska efnahagssvæðinu ef um er að ræða styrki til efnahagslegrar starfsemi. Starfsemi sem telst ekki vera atvinnustarfsemi svo sem þar sem hún hefur hagnað að markmiði (non-profit) er undanþegin. Einnig þarf að gæta jafnræðis meðal aðila á EES-svæðinu.

**Dæmi.**

„Áætlað er að sjóðurinn úthluti 100 milljónum króna í ár.“

„Heimilt er að veita 10% af árlegu ráðstöfunarfé sjóðsins til að styrkja ... (... tegund verkefnis).“

„Árlegu ráðstöfunarfé sjóðsins skal úthluta þannig að sem næst 60% sé varið í styrki til ..., 20% sé varið í styrki til ... og 20 % í styrki til ...“

„Framlag sjóðsins er (að hámarki) 70% af heildarkostnaði við hvert verkefni, allt að 5 milljónum króna, og þarf umsækjandi að sýna að hann standi undir því sem á vantar.“

„Styrkur úr sjóðnum nemur að hámarki .... (85%) af kostnaði verkefnis.“

„Veittur er styrkur fyrir 50% af útlögðum nauðsynlegum kostnaði samkvæmt reikningi, þó að hámarki 2 milljónir króna.“

„Stjórn sjóðsins gefur árlega út skrá þar sem fram koma fjárhæðir einstakra styrkja og forsendur að baki þeim.“

„Veittur er styrkur á hverja 40 mínútna námskeiðsstund og styrkur sem ræðst af margfeldi fjölda námskeiðsstunda og fjölda þátttakenda sem sækir meira en 75% stundanna.“

„Styrkur til ... verkefnis/verkbáttar/kostnaðarliðar getur að hámarki verið 500.000 krónur eða 60% af nauðsynlegum kostnaði.“

„Styrkur nemur 2.000.000 krónum á mánuði á verðlagi fjárlaga 2013 og er fjárhæðin endurskoðuð árlega með hliðsjón af verðlagsforsendum í fjárlögum og birt í auglýsingu um umsóknir.“

„Ferðastyrkur getur numið allt að kr. 500.000.“

„Styrkur nemur að hámarki kr. 1.000.000 á mánuði meðan á verkefni stendur.“

## Umsóknarfrestur og afgreiðslutími

Gefa þarf umsækjendum hæfilegan frest til að útbúa og skila umsókn, frá því auglýst er eftir umsóknum.

Hæfilegur frestur gæti t.d. verið 4-6 vikur eftir því á hvaða árstíma er auglýst og þeirri vinnu sem gerð umsóknar útheimtir. Það gæti talist málefnalegt að gefa styttri frest ef gerð umsóknar er einföld og ekki ætlast til að með umsókn fylgi ítarlegar sundurliðanir, áætlanir eða vottorð eða ef það kemur fram í birtum reglum sjóðs í hvaða mánuði sé tekið á mótí umsóknum.



Æskilegt er að í reglum sjóðs komi fram í hvaða mánuði eða árstíma skuli auglýst, hvaða frestur er gefinn til að skila umsóknum og hvenær tilkynnt verður um afgreiðslu umsókna. Þetta einfaldar þeim sem hafa áhuga á að sækja um styrk úr tilteknum sjóði að fylgjast með auglýsingum og eiga samskipti við sjóðinn.

Stjórnvöld hafa leiðbeiningarskyldu samkvæmt stjórnsýslulögum. Komi tímafrestrir ekki skýrt fram í reglum sjóðs og einnig í auglýsingu eru veikar forsendur fyrir því að vísa frá umsókn á þeirri forsendu að hún komi of seint.

Almennt er talið óheimilt, án sérstakrar lagaheimildar, að vísa frá umsókn á þeim grundvelli að hún fullnægi ekki formkröfum.<sup>29</sup>

Takist ekki að ljúka afgreiðslu umsókna fyrir tímafrestr skal tilkynna umsækjanda um fyrirsjáanlegar tafir, upplýsa um ástæðu og hvenær ákvörðunar um styrk sé að vænta. Í vissum tilvikum gæti verið málefnalegt að setja reglu um að styrkir verði skertir í þeim tilvikum sem umsóknir berast eftir skilafrest. Þannig regla á helst við um réttindasjóði.

**Dæmi.**

„Auglýsa skal eftir umsóknum í ... mánuði ár hvert. Skal umsóknarfrestur eigi vera skemmri en ... vikur frá birtingu auglýsingar og afgreiðslu umsókna lokið ... vikum eftir lok umsóknarfrests.“

<sup>29</sup> Sjá IV.5 í álit setts umboðsmanns Alþingis frá 21. janúar 2009 í máli [nr. 5192/2007](#). Sjá einnig Páll Hreinsson: Stjórnsýsluréttur – Málsmeðferð, Reykjavík 2013, bls. 425-428.

## Umsóknareyðublað

Séu ákvæði í reglum sem takmarka umfang hvernar umsóknar, greinargerðar með henni eða annarra gagna sem styrkveitandi telur sig þurfa til að meta umsókn skal þess gætt að takmörkunin komi ekki í veg fyrir að rannsóknarregla stjórnarsýslulaga sé virt við mat á umsókn og afgreiðslu hennar.

**Dæmi.**

„Umsóknir skulu gerðar á rafrænt eyðublað sjóðsins og skilað til umsýsluaðila hans.“

„Umsókn skal skrifuð með 12 punkta. Times New Roman lettri og 1,5 línubili og ekki vera lengri en ... síður.“

### Leiðbeiningar til umsækjenda

Til þess að umsækjendur geti skilað vandaðri umsókn þurfa leiðbeiningar styrkveitanda að vera skýrar. Aðeins ætti að kalla eftir gögnum sem verða notuð við mat á umsókn og eftirlit á grundvelli lögmætra sjónarmiða. Æskilegt er að láta koma fram hvernig gögnin verða notuð og upplýsa umsækjanda um hvort mismunandi gögn hafa ólíkt eða sama vægi við mat á umsókn.

Umsóknareyðublað ætti að auðvelda umsækjendum að sýna fram á að þeir uppfylli matsviðmið með því að fylla formið rétt út og skila réttum gögnum.

**Dæmi.**

„Með umsókn fylgi lýsing á verkefninu (hnitmiðuð greinargerð) sem útskýrir og rökstyður væntingar um árangur verkefnisins og gildi þess (fyrir umsækjanda og aðra/almennt). Einnig fylgi sundurliðuð verk- og tímaáætlun um framkvæmd verkefnisins, kostnaðar- og fjármögnunaráætlun sem sýnir fram á að verkefnið sé full fjármagnað fáist styrkur. Að lokum fylgi gögn sem sýni fram á faglega getu og fjárhagslegt bolmagn umsækjanda til að framkvæma verkefnið og upplýsingar um mikilvægustu samstarfsaðila og framlag hvers og eins við framkvæmdina.“

„Staðfest gögn frá samstarfsaðilum um þátttöku skulu fylgja umsókninni.“

„Í umsókn skal veita upplýsingar um hvaða styrk er sótt, hvernig ætlunin er að verja honum og gögn sem útskýra og rökstyðja umsóknina.“

„Í umsókn um ferðastyrk skal gera grein fyrir tilgangi ferðar.“

### Upplýsingar um umsækjanda

Á umsóknareyðublaði, eða á annan hátt, ætti að kalla eftir viðeigandi upplýsingum um hvernig hægt er að ná til umsækjanda vegna afgreiðslu á umsókn og á hvaða bankareikning hann óskar eftir að styrkur verði greiddur ef við á.

Miða ætti við að kalla strax eftir öllum upplýsingum um umsækjanda sem þarf svo unnt sé að hefja greiðslu styrks í framhaldi af styrkveitingu.

Gæta ætti þess að kalla aðeins eftir persónuupplýsingum sem uppfylla almennar reglur um vinnslu persónuupplýsinga sem nauðsynlegar eru vegna afgreiðslu umsóknar eða þarf að afla vegna skyldu stjórnvalda til að hafa eftirlit með lagaframkvæmd.

Óheimilt er að afla upplýsinga um persónulega hagi tengiliðs og annarra þátttakenda. Hins vegar má fara fram á að stöðuumboð þess sem undirritar umsókn fylgi umsóknargögnum og að veittar séu upplýsingar um menntun og starfsferil þátttakenda enda skipti þær máli við mat á hæfi einstaklinga til að framkvæma verkefnið.

Virða ber lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018. Það er óheimilt að geyma óþarfa upplýsingar um einstaklinga skv. persónuverndarlögum og ber að hafa samráð við Þjóðskjalasafnið þegar þannig gögn eru grisjuð.

Stjórnarráð Íslands, stjórnarsýslunefndir og stofnanir sem heyra stjórnarfarslega undir það auk einkaréttarlegra lögaðila sem hafa tekið að sér rekstarverkefni með samninga ber að varðveita og skila gögnum skv. lögum um opinber skjalasöfn, nr. 77/2014.

Óheimilt er binda skil á umsókn við þá forsendu að skrá skuli íslenska kennitölu á umsóknina nema veita umsækjendum sem eru borgarar eða lögaðilar í öðrum löndum á EES-svæðinu viðeigandi leiðbeiningar enda eiga þeir sama rétt á að senda inn umsókn samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið. Veita þarf erlendum umsækjendum sem ekki hafa íslenska kennitölu leiðbeiningar um skráningu umsókna, beri að skila umsóknum rafrænt, t.d. að setja núll í reit fyrir kennitölu. Í þeim tilvikum sem umsækjandi hefur ekki kennitölu kann að þurfa að gera kröfu um að hann færi sönnur á hver hann er.

**Dæmi.**

„Nafn umsækjanda, kennitala, heimilisfang og sveitarfélag, símanúmer, netfang og númer bankareiknings.“

„Sé umsækjandi lögaðili skal koma fram nafn, kennitala og starfsheiti tengiliðs sem hefur stöðuumboð vegna umsóknarinnar.“

„Í umsókn skal veita upplýsingar um menntun og starfsreynslu stjórnanda verkefnisins (og annarra sem munu gegna mikilvægu hlutverki við framkvæmd þess).“

„Fram komi inn á hvaða bankareikning óskað er eftir að styrkur verði greiddur og kennitala reikningseiganda.“

## Fyrirhuguð ráðstöfun styrks

Styrkveitandi þarf að kalla eftir upplýsingum til að geta fullnægt rannsóknarskyldu samkvæmt stjórnarsýslulögum áður en ákvörðun er tekin um afgreiðslu umsókna. Kalla ætti eftir viðeigandi

upplýsingum um það sem lagt er til grundvallar styrkumsóknum, svo sem markmið verkefnis, tíma- og verkáætlun, afurðir verkefnis eða annan ávinning af því.

Gæta þarf þess að gera ekki kröfu um skil á öðrum upplýsingum en þarf til að meta umsóknina, þar á meðal hvernig verkefnið sem sótt er um styrk út á fellur að hlutverki sjóðs og markmiðum hans, hversu raunhæft markmið verkefnis er og hversu líklegt er að takist að framkvæma það og ná settu markmiði með þeim aðferðum sem er lýst í umsókn.

## Framkvæmd fylgi forskrift

Ætlist sjóður til þess að skipulag og eða áætlanir um verkefni byggist á tiltekinni forskrift þarf að lýsa því vandlega í reglum og leiðbeiningum hvaða kröfur eru gerðar, jafnvel að útskýra þær með dæmum.

Það er eðlileg leiðbeiningarskylda stjórnvalds að leggja umsækjendum til form fyrir greinargerðir, áætlanir og önnur skil á fylgigögnum með styrkumsókn. Sé þetta gert ætti að minnka þörf á leiðbeiningum til einstaka umsækjenda eða þörf á að kalla eftir skýringum við umsókn vegna rannsóknarskyldu stjórnvaldsins við afgreiðslu umsókna.

Umsóknareyðublað eða formið sem stjórnvald ætlast til að verði notað við skil á umsókn þarf að vera leiðbeinandi og auðvelda umsækjanda að sýna fram á að hann muni uppfylla skilyrði sjóðsins. Vandað umsóknareyðublað og sérstök eyðublöð fyrir ítarlegri upplýsingar geta verið forsenda þess að unnt sé að vísa frá ófullkomnum umsóknum án þess að taka þær til efnislegrar meðferðar.

Allt sem íþyngir umsækjanda, þ.e.a.s. leggur á hann byrðar eða takmarkar möguleika á að skipuleggja verkefnið eins og hann telur að þjóni markmiði þess best, þarf að koma fram í reglum sjóðs nema talið sé að þær þurfi að vera það miklar að skýra lagaheimild þurfi.

Í reglum má gera kröfu um að verkefni sé skipt upp í áfanga sem tilgreindir eru í reglunum, svo sem þróun - undirbúningur - hönnun - framkvæmd - miðlun/kynning í þeim tilgangi að veita styrk vegna einstakra áfanga eða gera ólíkar kröfur til styrkveitanda í mismunandi áföngum.

### Dæmi.

„Í umsókn skal gera grein fyrir ... (Með umsókn skal fylgja greinargerð með lýsingu á ...) því hvernig verkefnið verður unnið/framkvæmt, í hvaða hluta eða áfanga það mun skiptast og tímasetningu þeirra.“

„Í fjárhagsáætlun með umsókn skal áætla fyrir öllum útgjöldum vegna verkefnisins og hvernig þau verða fjármögnuð að fullu, með umsóttum styrk og öðrum tekjum eða framlagi umsækjanda. Aðrar tekjur skal sundurliða eftir tegundum/greiðendum.“

„Fjárhagsáætlun skal vera sundurliðuð á umsóknareyðublaði þannig að fram komi helstu magntölur, einingarverð og verðlagsforsendur auk þess sem gefa skal skýringar við stærstu liði.“

„Við gerð fjárhagsáætlunar er heimilt að nota allt að ... % álag vegna stjórnunarkostnaðar.“

„Í fjárhagsáætlun skal tilgreina sérstaklega útgjöld vegna launa starfsfólks að meðtöldum launatengdum gjöldum, verkkaupasamninga, ferða- og uppihalds, húsnæðis og vegna kynningar- og markaðsstarfs.“

„Með fjárhagsáætlun skulu fylgja verðtilboð, sé sótt um styrki til kaupa á tækjum, búnaði, aðstöðu eða þjónustu.“

„Felist verkefnið eða hluti þess í miðlun, svo sem með því að gefa út eða birta á annan hátt niðurstöður, halda ráðstefnu, sýningar eða námskeið og veita leiðbeiningar eða ráðgjöf skal greina frá fyrirkomulagi og áætla fjölda viðburða, þátttakenda og annarra sem efninu verður komið á framfæri við. Greina skal frá áætlaðri staðsetningu viðburða og samningum við samstarfsaðila.“

## Aðrir styrkir

Kalla ætti eftir mati umsækjanda á því hvort hann telur sig hafa efnt skilmála fyrri styrkveitinga úr sama sjóði enda rétt að stjórnvaldið meti sömuleiðis fyrri frammistöðu styrkþega liggja matið ekki þegar fyrir hjá sjóðnum.

Ef mat stjórnvalds á fyrri skuldbindingum er neikvætt og áformað að það hafi áhrif á afgreiðslu umsóknar um nýjan styrk ber að gefa umsækjanda kost á að nýta andmælarétt sinn samkvæmt stjórnvísulögum, með því að skýra sjónarmið sitt, áður en ákvörðun er tekin um afgreiðslu styrkumsóknar. Athuga ber að andmælaréttur umsækjanda vaknar í þeim tilvikum sem stjórnvald hyggst byggja ákvörðun í máli hans á öðrum gögnum en þeim sem umsækjandi leggur til eða hefur fengið tækifæri til að tjá sig um.

### Dæmi.

„Hafi umsækjandi áður fengið styrk úr sjóðnum þarf hann að hafa staðið við skilmála vegna fyrri styrkja (m.a. um að skila fullnægjandi framvinduskýrslu og skilagrein) til að ný umsókn komi til greina.“

## Komið í veg fyrir að verkefni verði ofstyrkt

Kalla ætti eftir upplýsingum um aðrar styrkumsóknir umsækjanda vegna sama verkefnis og tengdra verkefna, stöðu styrkumsóknanna og fara eftir atvikum fram á að gerð verði grein fyrir þýðingu þeirra fyrir verkefnið sem sótt er um styrk fyrir.

Þetta er fyrst og fremst til að koma megi í veg fyrir að sama verkefni njóti margra framlaga ríkisins frá mörgum ríkisaðilum og að heildarstyrkur ríkisins fari ekki fram úr kostnaði við verkefnið eða önnur viðmið. Í þessu sambandi er vakin athygli á athugasemdum við 42. gr. frumvarps þess sem varð að lögum um opinber fjármál.

Sé réttur einstaklinga eða lögaðila til að sækja um opinbera styrki ekki takmarkaður í löggjöf hafa stjórnvöld ekki heimild til að beita slíkum takmörkunum.

Stjórnvöld eiga að koma í veg fyrir að veittir séu hærri styrkir úr opinberum sjóðum en nemur kostnaði við þá framkvæmd sem leitað er eftir fjárstuðningi við eða það hlutfall sem hið opinbera telur æskilegt að styrkja tiltekna tegundir verkefna um að hámarki.

Hafa þarf í huga að ef veittur er styrkur fyrir öllum eða mestöllum kostnaði þá gæti sú spurning vaknað hvort um sé að ræða raunverulega styrkveitingu eða kaup á vöru eða þjónustu en þá ber að fara að lögum um opinber innkaup. Margar sömu meginreglur gilda um styrkveitingar og um kaup á vörum og þjónustu.

Öflun upplýsinga um aðra styrki og fjármögnun að öðru leyti getur einnig komið í veg fyrir að veittur verði styrkur í verkefni sem óvíst er að takist að framkvæma sökum fjárskorts, þannig að markmið þess náist ekki.

#### Dæmi.

„Í umsókn skulu veittar upplýsingar um umsóknir um aðra styrki vegna sama verkefnis og um afgreiðslustöðu þeirra.“

## Tölfræðilegar upplýsingar

Í umsóknarformi ætti einnig að kalla eftir upplýsingum um umsækjanda og aðra mikilvæga þátttakendur í verkefni vegna tölfræðivinnslu.

Í þessu sambandi skal minnt á 16. gr. laga um jafna stöðu og rétt kynja sem kveður á um að greint sé á milli kynja við söfnun gagna, úrvinnslu þeirra og birtingu nema sérstakar ástæður, svo sem persónuverndarhagsmunir, mæli gegn því. Einnig skal vakin athygli á 18. gr. laga um opinber fjármál sem fjallar um kynjaða fjárlagagerð og jafnrétti. Að lokum skal minnt á skyldu ríkisaðila til að gera grein fyrir niðurstöðum mats á árangri starfsemi sinnar fyrir næstliðin ár skv. 31. gr. laga um opinber fjármál og skyldu ráðherra til að birta ársskýrslu samkvæmt 62. gr. sem greini meðal annars frá ávinningi af ráðstöfun fjárveitinga með tilliti til settra markmiða og aðgerða.

#### Dæmi um flokkun upplýsinga um umsækjendur við tölfræðivinnslu:

- kyn
- aldur eða fæðingarár
- sveitarfélag þar sem verkefni fer fram

## Viðbótarupplýsingar og leiðréttingar

Umsækjandi á almennt rétt á að leggja fram frekari gögn til að rökstyðja umsókn sína eftir að henni hefur verið skilað og ber þá að leggja þau til grundvallar ákvörðun um afgreiðslu umsóknar enda hafi þeim verið skilað tímanlega fyrir þann dag sem auglýst hefur verið að úthlutun liggi fyrir.

Í undantekningartilvikum gæti verið gefinn það skammur umsóknarfrestur eða skilafrestur ákveðinn á þeim tíma ársins að ekki sé hægt að ætlast til að umsækjendur geti almennt skilað með umsókninni tilteknum gögnum sem eru forsenda styrkveitingar, til dæmis staðfestum skjölum. Ber þá að gefa þeim framlengdan frest til að skila viðkomandi gögnum og bíða með að afgreiða umsóknina. Ef

umsóknir eru afgreiddar á grundvelli samanburðar þarf að bíða með afgreiðslu allra. Dæmi um þetta gæti verið krafa um að endurskoðaður ársreikningur síðastliðins árs fylgi með umsókn til að rökstyðja að umsækjandi hafi fjárhagslega burði til að framkvæma verkefnið ef umsóknarfrestur rennur úr fyrir tímafrest til að ljúka gerð ársreiknings samkvæmt lögum um ársreikninga. Varast skal að ákveða umsóknarfrest þannig að umsækjanda gefist ekki nægur tími til að skila vandaðri umsókn. Þetta á sérstaklega við um umsóknir í samkeppnissjóði.

Sé þörf á að koma í veg fyrir eða takmarka skil á frekari eða nýrri gögnum vegna umsóknar í samkeppnissjóð sem skiptir við hverja úthlutun öllu ráðstöfunarfé á milli umsókna, þarf að kveða á um slíkt í reglum sjóðs, t.d. með því að setja tímamörk fyrir skil.

Gæta þarf þess að jafnræðisregla stjórnarsýslulaga takmarki svigrúm til að setja reglur sem heimila umsækjendum um styrki úr samkeppnissjóðum að skila inn viðbótargögnum og upplýsingum til að rökstyðja umsókn sína eftir að umsóknarfrestur er liðinn.

Stjórnvaldi, eða umsagnar- eða umsýsluáðila í umboði þess, ber að leiðrétta augljós mistök við útfyllingu umsóknar sem koma í ljós við afgreiðslu hennar eða gefa umsækjanda kost á að leiðrétta mistökin innan tiltekins tímaramma en er óheimilt að gera frekari breytingar. Dæmi um augljós mistök gætu verið reiknivillur, misritun, óundirritað fylgiskjal, stafsetningarvillur, vottorð fylgir ekki, upplýsingar skráðar í rangan reit eða þær vantar. Æskilegt að skráningarform umsókna sé rafrænt og umsóknarkerfið gert þannig úr garði að áður en umsókn er skilað þá fari fram villuprófun.

#### Dæmi.

„Umsækjendum er heimilt að skila bráðabirgðaupplýsingum með umsókn og skila síðan staðfestum gögnum og ítarlegri skýringum innan ... daga áður en auglýstri úthlutun úr sjóðnum skal lokið.“

## Samþykki við skilmála

Sá sem hyggst sækja um opinberan styrk á rétt á að fá, áður en hann skilar umsókn, viðeigandi upplýsingar og leiðbeiningar um skilmála styrkja sem honum verður gert að hlíta ef umsókn hans fær jákvæða afgreiðslu.

Skilmálar sjóða eru almennt í þyngjandi fyrir styrkþega og því mikilvægt að umsækjendur kynni sér þá vandlega áður en þeir skila umsókn. Allt sem íþyngir umsækjanda þarf að vera í reglum sjóðs nema talin sé þörf á skýrri lagaheimild.

Það veldur viðbótarumstangi og kostnaði fyrir bæði styrkveitanda og styrkþega sé ætlast til að styrkþegi staðfesti skilmála eftir að honum hefur verið tilkynnt um styrkveitingu.

Hafa ætti þann hátt á að umsækjandi staðfesti við skil á umsókn að hann hafi kynnt sér skilmála sjóðsins og muni virða þá, t.d. með undirskrift sinni eða með því að haka við reit á umsóknareyðublaði.

#### Dæmi.

„Umsækjandi skal með undirritun umsóknar staðfesta að hann hafi kynnt sér og samþykki skilmála sjóðsins.“

„Umsækjandi skal staðfesta að hann hafi kynnt sér og staðfesti skilmála sjóðsins með því að merkja við þar til gerðan reit á umsóknarformi.“



## Úrvinnsla og afgreiðsla umsókna

### Viðmið við mat á umsóknum

Í reglum um sjóð og eftir atvikum einnig í auglýsingu um úthlutun styrkja er nauðsynlegt að tilgreina með fullnægjandi hætti þau viðmið og meginsjónarmið sem höfð verða til hliðsjónar við val á umsóknum. Mögulegir umsækjendur þurfa að geta gert sér grein fyrir kröfum sem verða gerðar svo þeir geti hagað umsóknum sínum í samræmi við það.

Kröfurnar þurfa að vera í eðlilegu samhengi við yfirlýst markmið með styrkjum og stuðla að jafnræði umsækjenda.

Viðmið þurfa að vera eins skýr og hlutlæg og frekast er unnt þótt matið verði huglægt en ekki niðurstaða nákvæmra útreikninga. Matið á sem minnst að vera háð smekk, gildismati eða persónulegum viðhorfum þeirra sem meta umsóknir og ákveða styrki. Ákveða ætti innbyrðis vægi viðmiða fyrir fram.

Sé ástæða til að meta umsóknir út frá huglægum þáttum eins og gildi eða mikilvægi ætti einungis að nota slík viðmið til að velja á milli umsókna sem eru að öðru leyti sambærilegar.

Það þarf að vera hægt að sýna fram á að þættir sem ákvörðun um styrkveitingu er byggð á hafi verið metnir.

Reglur sjóðs mega ekki vera svo fortakslausar að þær afnemi eða takmarki sjálfstætt mat stjórnvalds á efni umsókna um styrki, t.d. að einungis megi taka til greina umsókn ef hún verður styrkt að fullu en að öðrum kosti verði umsókninni hafnað.<sup>30</sup> Slíkt myndi leiða til þess að umsóknir um hærri fjárhæðir væru fyrir fram útilokaðar og þarf því lagaheimild til að byggja á svo fortakslausri reglu. Á hinn bóginn er eðlilegt að umsækjandi geti sýnt fram á að verkefni sé fjármagnað að fullu, t.d. með framlagi annarra en úthlutun viðkomandi sjóðs, svo tryggt sé að verkefninu verði lokið. Leggja þarf mat á þessa þætti eftir því sem við á hverju sinni. Slíkar reglur skal birta þannig að umsækjendur geti kynnt sér þær fyrir fram, t.d. í auglýsingu um styrki eða á heimasíðu.

Í reglum komi fram matsþættir og viðmið við mat á umsóknum, svo sem:

1. Ekki er veittur hærri styrkur en nemur kostnaði við verkefni sem sótt er um. Styrkhafi skal sýna fram á útgjöld vegna verkefnisins áður en lokagreiðsla er innt af hendi.
2. Meta skal hversu vel verkefnið fellur að hlutverki, markmiðum og tímabundnum áherslum sjóðsins:
  - a. Meta rökstuðning fyrir því að verkefnið henti til að ná markmiðum sem sjóðnum er falið að styðja við með styrkveitingum.
  - b. Meta rök fyrir áætluðum ávinningi af nýtingu verkefnisins eða niðurstöðum þess sem getur til dæmis verið þekkingarlegur, umhverfislegur, hagrænn, félagslegur, listrænn eða menningarlegur.
  - c. Meta umfang afurða verkefnisins, bæði efnislegra gæða og þjónustu sem af leiðir eða hversu stór hópur nýtur þeirra. Til dæmis aðferðafræði, svo sem við rannsóknir

<sup>30</sup> [Umboðsmaður Alþingis. Mál nr. 4316/2005.](#)

eða framleiðslu; útgáfu og birtingu svo sem á ritverkum og greinum; forritagerð svo sem hugbúnað, reikniverk og gagnagrunna; framleiðsluefni og frumgerðir; tilgátusmið, kannanir, rannsóknir, tilraunir og sannprófun; viðburði og sýningar, svo sem ráðstefnur, tónleikar og sýningar; fræðslu, námskeið og prófgráður; einkaleyfisumsóknir.

3. Skýrir mælikvarðar séu fyrir hendi um áhrif verkefna.
  - a. Meta mikilvægi verkefnis fyrir þróun á því sviði sem sjóðurinn starfar.
  - b. Meta gæði verkefnis eða hugmyndar að baki því.
4. Meta hversu greinargóð umsókn og fylgigögn eru með tilliti til þess hvort upplýst er um mikilvæg atriði við ákvörðun um styrkveitingu. Hér er átt við umsóknir sem ekki er heimilt að vísa frá en er ólíklegt að séu styrkhæfar og kann því að vera skylt samkvæmt rannsóknareglu í 10. gr. stjórnsýslulaga og að kalla eftir nánari upplýsingum og gögnum áður en ákvörðun er tekin.
5. Meta hversu trúverðugt verkefnið er og hversu líklegt er að yfirlýst markmið þess náist.  
Dæmi um matsþætti:
  - a. Hvort skilgreining á verkefni er nægilega vönduð og trúverðug, þar með talin lýsing á aðferðarfræði, áætlanir um framkvæmd og upplýsingar um aðstæður eða umgjörð.
  - b. Trúverðugleiki áætlana um framkvæmd og fjárhag verkefnis.
  - c. Hvort verkefni telst fullfjármagnað að fengnum styrk úr sjóðnum.
  - d. Hvort líkur séu á að fjárhagsstaða umsækjenda hafi góð áhrif á framkvæmd verkefnisins.
  - e. Hvort starfsferill og/eða faglegur bakgrunnur umsækjanda og annarra lykilþátttakenda í framkvæmd verkefnisins gefi vísbendingu um trúverðuga framkvæmd þess.
  - f. Hvort umsækjandi hafi eða muni koma á nauðsynlegu samstarfi við aðra um framkvæmd verkefnisins.
6. Meta hagnýtt gildi verkefnis fyrir þátttakendur, leiði slíkt af markmiðum með styrkjum:
  - a. Meta mikilvægi verkefnis fyrir þróunarstarf innan stofnunar eða annarra rekstrareininga.
  - b. Meta mikilvægi verkefnis fyrir samstarf á milli stofnana eða annarra rekstrareininga.
7. Meta hagnýtt gildi verkefnisins fyrir aðra en þá sem taka þátt í því, leiði slíkt af markmiðum með styrkjum:
  - a. Meta hvort verkefnið eða afurðir þess nýtist fleirum sem starfa á sama sviði og umsækjandi.
  - b. Meta hagnýtt gildi verkefnis fyrir almenning.
  - c. Meta hagnýtt gildi verkefnisins fyrir atvinnulífið.
  - d. Meta hvort verkefnið eykur fjölbreytni þjónustu og bætir fyrir markaðsbrest.
8. Meta gildi verkefna sem eru að öðru leyti sambærileg.
  - a. Meta fræðilegt gildi verkefnis fyrir undirstöður starfs á tilteknu sviði.
  - b. Meta nýnæmi fyrir þekkingu á sviði fræðigreinar.
  - c. Meta listrænt, menningarlegt eða fagurfræðilegt gildi.
  - d. Meta mikilvægi fyrir starf eða árangur starfs á ákveðnu sviði.

- e. Meta mikilvægi fyrir nýsköpun og þróun á tilteknu sviði.

## Umsagnaraðilar

Í lögum eða reglum um sjóð gæti þurft að kveða á um að umsóknir skuli metnar af umsagnaraðila áður en stjórnvald tekur ákvörðun um afgreiðslu þeirra. Einnig kann stjórnvald að óska eftir utanaðkomandi umsögn skorti það faglega þekkingu. Æskilegt er að taka fram í reglum sjóðs eða í auglýsingu um styrki að stjórnvald muni leita eftir eða kunni að leita eftir umsögnum utanaðkomandi og umsækjanda verði gert kleift að bregðast við neikvæðri umsögn áður en umsókn er afgreidd.

Gæta þarf þess að ef leitað er eftir umsögn ber að virða jafnræðisreglu stjórnsýslulaga á þann hátt að allar sambærilegar umsóknir fái sömu meðferð.

Stjórnsýslunefnd er heimilt að skipta sér í undirhópa, til dæmis vegna fjölda umsókna, til að standast tímamörk, til að nýta sérþekkingu einstakra nefndarmanna sem best eða til að tryggja að sambærilegar umsóknir fái sömu meðferð. Nefndin þarf samt sem áður að vera fullskipuð þegar hún ákveður úthlutanir á formlegum fundum sínum.

Stjórnvaldi ber að tryggja að þeir sem gefa umsögn virði hæfisreglur stjórnsýslulaga, auk þess sem það er æskilegt að hafa reglurnar í huga við val á umsagnaraðilum.

### Dæmi.

„Sé talin ástæða til að senda einstaka umsóknir til utanaðkomandi umsagnar sérfræðings ber að gæta þess að allar sambærilegar umsóknir fái sömu meðferð.“

„Við mat á umsóknum getur stjórn sjóðsins leitað eftir umsögn og tillögum frá fagaðila þegar þess er talin þörf, samkvæmt skriflegum matsviðmiðum og leiðbeiningum stjórnar. Tryggja skal að umsagnaraðilar uppfylli málsmeðferðarreglur stjórnsýslulaga, nr. 37/1993.“

„Umsagnaraðili skal haga málsmeðferð í samræmi viðreglur stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, og gera rökstuddar tillögur til styrkveitanda um úthlutun á grundvelli matsviðmiða og reglna um sjóðinn.“

Stjórnvaldi ber að leiðbeina umsagnaraðilum. Rétt er að stjórnvald láti umsagnaraðilum í té skýrar ábendingar um það hvað þeim er ætlað að meta. Þá skal tiltekið í leiðbeiningum til umsagnaraðila fyrir hvaða tíma óskað er eftir að hann láti í té umsögn sína, sbr. 2. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga, sem fjallar um málshraða.

### Dæmi.

„Umsóknir skulu metnar á grundvelli útgefna matsviðmiðana og reglna um sjóðinn. Umsagnir geta haft verulega þýðingu við úthlutun einstakra styrkja. Ber stjórnvaldi því að gefa umsækjanda kost á að tjá sig um umsögn samkvæmt 13. gr. stjórnsýslulaga sem fjallar um andmælarétt, a.m.k. að því marki sem lýtur að neikvæðri umfjöllun í umsögn og ályktanir um umsókn aðilans, áður en tekin er ákvörðun um veitingu styrkja úr viðkomandi sjóði.“<sup>31</sup>

<sup>31</sup> [Umboðsmaður Alþingis. Mál nr. 4316/2005.](#)

„Áður en úthlutað er á grundvelli umsagna skal stjórn sjóðs/ráðherra/ taka sjálfstæða afstöðu til þess hvort þau sjónarmið og atriði sem fram koma í slíkum umsögnum séu málefnaleg og í samræmi við lög.“

„Fái umsókn neikvæða umsögn skal gefa umsækjenda kost á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri ef ákvörðun um styrk verður byggð á umsögninni.“

Stjórnvaldi ber að taka sjálfstæða afstöðu til mála. Umsögn leysir stjórnvald ekki undan því að taka sjálfstæða afstöðu til þess hvort þau sjónarmið og atriði sem fram koma í slíkum umsögnum séu málefnaleg og í samræmi við lög. Ef endanleg ákvörðun um að veita styrk er á hendi stjórnvöldunefndar ber hún ábyrgð á að ákvörðunin sé í samræmi við lög.

### Umsækjendum svarað

Samkvæmt 9. gr. stjórnvöldunefndar skulu ákvarðanir í málum teknar svo fljótt sem unnt er. Tilkynna skal málshefjanda ef tafir verða á afgreiðslu máls og hvenær ákvörðun er að vænta. Þetta gildir einnig um afgreiðslu styrkumsókna.

#### Dæmi.

„Umsækjendum skal tilkynnt skriflega um afgreiðslu umsókna í kjölfar ákvörðunar um úthlutun.“

„Verði tafir á afgreiðslu umsókna ber að tilkynna það umsækjanda.“

### Birta úthlutanir opinberlega

Samkvæmt 13. gr. upplýsingalaga ber stjórnvöldum að hafa frumkvæði að birtingu upplýsinga. Stjórnvöld skulu veita almenningi með reglubundnum hætti upplýsingar um starfsemi sína, svo sem með rafrænni útgáfu skýrsla, samantektum um mikilvæg verkefni eða útgáfu annarra gagna.

#### Dæmi.

„Í framhaldi af úthlutun skal birta á vefsíðu sjóðsins nöfn þeirra sem hljóta styrk, heiti eða stutta lýsingu á styrktum verkefnum/lýsingu á verkefnum samkvæmt umsókn, hvenær áætlað er að ljúka verkefninu og fjárhæð styrkja.“

„Að verkefninu loknu skal birta á vefsíðu sjóðs skilagrein styrkþega um framkvæmd verkefnisins.“

## Ófullkomnar umsóknir

Veita þarf umsækjendum það greinargóðar leiðbeiningar að þeir geti gætt hagsmuna sinna með því að uppfylla formkröfur sjóðs og skila umsóknum sem eru tækar til efnislegrar afgreiðslu.

Sem dæmi um formgalla er að mikilvæg gögn fylgja ekki umsókn, umsóknareyðublað er ekki fyllt allt út eða það sent óundirritað.

Stjórnvöldum ber bæði að leiðbeina umsækjendum og að rannsaka umsóknir áður en þau taka ákvörðun um afgreiðslu. Það getur þýtt að gera þurfi umsækjenda viðvart og gefa honum viðeigandi frest til að leiðrétta mistök við skil á umsókn, annars ber stjórnvaldi, eða eftir atvikum umsagnar- eða umsýsluaðila í umboði þess, að leiðrétta augljós mistök svo efnisleg umfjöllun geti átt sér stað.

Þetta er sérstaklega mikilvægt þegar um er að ræða samkeppnissjóð þar sem umsóknum sem uppfylla lágmarkskröfur er raðað innbyrðis með tilliti til þess að styrkja þær bestu og ljúka úthlutun fyrir tiltekinn tíma. Flestir samkeppnissjóðir úthluta öllu því fé sem þeir hafa hverju sinni til ráðstöfunar.

Uppfylli umsókn ekki formkröfur, svo sem að rétt eyðublað hefur ekki verið notað eða fyllt rétt út, ber stjórnvaldi að leiðbeina málsaðila um það og senda aðila eftir atvikum eyðublaðið til útfyllingar með viðeigandi leiðbeiningum. Í slíkum tilvikum er ekki heimilt að synja erindi eða vísa máli frá vegna þess eins að ekki fylgdu fullnægjandi upplýsingar og gögn nema það styðjist við skýra lagaheimild.<sup>32</sup>

Sé einni umsókn vísað frá eða synjað vegna formgalla þarf að gæta þess að afgreiða allar umsóknir á sama hátt svo jafnræðis sé gætt.

Til þess að hægt sé að vísa umsóknum frá vegna formgalla þarf að koma skýrt fram í reglum sjóðs, eða jafnvel lögum sem hann starfar eftir, hvaða formkröfum umsóknir þurfa að fullnægja. Einnig ætti að vekja athygli á formkröfunum í leiðbeiningum, svo sem á umsóknareyðublaði.

Sé ætlast til að umsóknum sé skilað á stafrænu formi gæti villuprófun minnkað líkur á formgöllum. Þannig má draga úr eða koma alveg í veg fyrir að taka þurfi til efnislegrar athugunar umsóknir með formgalla sem ekki er unnt að bæta úr án þess að seinka afgreiðslu. Þetta á sérstaklega við um samkeppnissjóði þar sem umsóknir eru bornar saman innbyrðis.

Gæta þarf þess að setja ekki fortakslausa reglu um frávisun umsókna án sérstakrar lagaheimildar.<sup>33</sup>

Sé umsókn móttækin en synjað vegna formgalla nægir að benda á einn veigamikinn galla.

Í reglum sjóðs ætti að koma fram að fullbúin umsókn skuli berast fyrir lok umsóknarfrests og að engir viðbótarfrestir séu gefnir. Sé gefinn kostur á að skila umsókn eða fylgigögnum gegnum póstsendingu gildir póststimplunardagur sem skiladagur umsóknar.

Lokadagur umsóknarfrests þarf að koma greinilega fram í reglum sjóðs eða/og í auglýsingu eftir umsóknum. Sé tekið á móti umsóknum í rafrænu umsóknarkerfi þarf að koma fram hvenær

<sup>32</sup> Sjá IV.5 í álit setts umboðsmanns Alþingis frá 21. janúar 2009 í [máli nr. 5192/2007](#) er laut að Rannsóknasjóði og Páll Hreinsson: Stjórnsýsluréttur – Málsmeðferð, Reykjavík 2013, bls. 425-428.

<sup>33</sup> Sjá IV.5 í álit setts umboðsmanns Alþingis frá 21. janúar 2009 í [máli nr. 5192/2007](#) er laut að Rannsóknasjóði og Páll Hreinsson: Stjórnsýsluréttur – Málsmeðferð, Reykjavík 2013, bls. 425-428.

nákvæmlega verður lokað fyrir skil á umsóknum. Ef umsóknarfrestur er sex vikur eða lengri og hann vandlega auglýstur ætti að vera ástæðulaust að taka til greina afsakanir um að ekki hafi tekist að senda umsókn inn fyrir lok frestsins.

**Dæmi.**

„Til þess að umsókn sé gild þarf að skila henni innan umsóknarfrests sem er á umsóknareyðublaði sjóðsins.“

„Öll gögn þurfa að fylgja umsókn svo hún sé tekin gild.“

„Berist umsóknir eftir auglýstan umsóknarfrest gildir pósthimplunardagur sem skiladagur.“

## Réttur til aðgangs að gögnum

Samkvæmt 5. gr. upplýsingalaga á almenningur rétt á að fá aðgang að fyrirliggjandi gögnum um tiltekið mál.

Tiltekin gögn eru undanþegin upplýsingarétti samkvæmt lögnum, svo sem vinnugögn sem stjórnvöld hafa ritað eða útbúið til eigin nota við undirbúning ákvörðunar eða annarra lykta máls. Til vinnugagna teljast einnig gögn sem berast á milli stjórnvalda þegar eitt stjórnvald sinnir ritarastörfum fyrir annað stjórnvald eða umsýslu opinbers sjóðs. Í þessari handbók er litið svo á að sama gildi í þeim tilvikum sem einkaaðila er falið að annast skjalavörslu opinbers sjóðs.

Séu vinnugögn afhent öðrum teljast þau ekki lengur til vinnugagna. Gögn missa þó ekki stöðu sína sem vinnugagn ef þau hafa verið afhent eftirlitsaðila á grundvelli lagaskyldu.

Samkvæmt 15. gr. stjórnsýslulaga á aðili máls rétt á aðgangi að skjölum og gögnum er mál varða svo hann geti gætt réttar síns. Um almennan aðgang að upplýsingum og rétt aðila til aðgangs að upplýsingum um sjálfan sig er fjallað í upplýsingalögum, nr. 140/2012.

Samkvæmt upplýsingalögum er stjórnvaldi skylt að afhenda afrit af umsóknum um styrki, greinargerðum um ráðstöfun þeirra, samskiptum styrkþega vegna styrkveitingarinnar, umsagnir og tillögur umsagnaraðila, fundargerðir stjórnsýslunefndar og önnur gögn sé farið fram á aðgang að þeim. Greiða skal fyrir ljósritun gagna samkvæmt gjaldskrá forsætisráðuneytis.

Í lögnum er gerð grein fyrir heimildum stjórnvalda til að takmarka aðgang að vinnugögnum sem þau útbúa til eigin nota og við undirbúning ákvörðunar eða annarra lykta máls, upplýsingum um einka- og fjárhagsmálefni einstaklinga sem er eðlilegt og sanngjarnt að fari leynt og upplýsingum um fjárhags- og viðskiptahagsmuni fyrirtækja og annarra lögaðila.

Samkvæmt framansögðu er óheimilt að setja í reglur sjóðs sérstök ákvæði um trúnað gagnvart umsækjendum.

**Dæmi.**

„Upplýsingalög, nr. 140/2012, gilda um aðgang almennings að gögnum vegna umsókna.“

## Réttur til kalla eftir rökstuðningi og kæra úthlutun

Samkvæmt leiðbeiningarreglu í 7. gr. stjórnslulaga skal stjórnvald veita þeim sem til þess leita nauðsynlega aðstoð og leiðbeiningar varðandi þau mál sem snerta starfssvið þess.

Leiðbeina ber um rétt umsækjanda til að fá ákvörðun um úthlutun rökstudda og heimildir hans til að kæra ákvörðunina. Almenna reglan er sú að heimilt er að kæra ákvarðanir lægra setts stjórnvalds til æðra stjórnvalds sem yfirleitt er ráðuneyti og sætti kærandi sig ekki við úrskurð er honum heimilt að kvarta til umboðsmanns Alþingis áður en hann grípur til þess úrræðis að höfða mál fyrir dómstólum.

### Dæmi.

„Umsækjandi um styrk á rétt á að fá rökstuðning við afgreiðslu umsóknar samkvæmt 20. gr. stjórnslulaga. Ákvarðanir um styrkveitingu eða synjun og um túlkun á reglum sjóðsins og skilmálum styrks eru kærarlegar samkvæmt VII. kafla stjórnslulaga, nr. 37/1993 til ráðuneytis.“

„Umsækjandi um styrk á rétt á að fá rökstuðning við afgreiðslu umsóknar samkvæmt 20. gr. stjórnslulaga. Samkvæmt ... gr. laga nr. ... sæta ákvarðanir stjórnar sjóðsins um styrkveitingu eða synjun ekki stjórnslukæru til ráðuneytis heldur einungis túlkun á reglum sjóðsins og skilmálum styrks.“

## Gildistími styrkloforðs

Hámarksgildistími styrkloforðs ætti koma fram í reglum sjóðs og ætti almennt að vera fjárlagaárið.

Enda þótt lögum um opinber fjármál sé ætlað að auðvelda ríkisaðilum að skipuleggja starf sitt til nokkurra ára í senn þá veitir Alþingi fjárheimildir til málaflokka fyrir eitt ár í senn í samræmi við 42. gr. stjórnarskrárinnar. Samkvæmt stjórnarskránni má ekkert gjald greiða að hendi nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjárlögum. Hver ráðherra skiptir árlegum fjárheimildum síðan í fjárveitingar til stofnana, sjóða og verkefna. Drög að skiptingu er sýnd í fylgiriti með fjárlögum og þegar fjárlög hafa verið samþykkt er endanleg skipting auglýst í B-deild Stjórnartíðinda, samanber 28. gr. laga um opinber fjármál.

Samkvæmt lögum um opinber fjármál dragast útgjöld (til málefnaþiða og málaflokka) sem eru umfram fjárheimild í árslok frá fjárheimild næsta árs en jafnframt getur hlutaðeigandi ráðherra óskað eftir því að Alþingi samþykki að ónotaðri fjárheimild verði ráðstafað á næsta ári í heild til að mæta útgjöldum sem hafa frestast eða færa hagkvæmnirök fyrir flutningnum.

Svigrúm ráðherra til að samþykkja að ónotaðar fjárveitingar verði fluttar á milli ára ræðst einkum af ákvörðun Alþingis um flutningi fjárheimilda milli ára.

Í sérlögum um einstaka sjóði kann að vera heimild til að gefa fyrirheit um styrki fram í tímann án þess að fjárveiting sé fengin en einnig er rétt að vekja athygli á 40. gr. laga um opinber fjármál sem fjallar almennt um heimild ríkisaðila í A-hluta fjárlaga til að gera samninga til lengri tíma en eins árs.

Standi til að gera samning og gefa loforð sem er ígildi samnings ber að virða [lög um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga, nr. 7/1993](#).

Samkvæmt 40. gr. laga um opinber fjármál er ríkisaðilum heimilt að, að fengnu samþykki fjármála- og efnahagsráðherra og hlutaðeigandi ráðherra, að gera samninga um framkvæmdir, rekstur og önnur afmörkuð verkefni til lengri tíma en eins árs en þó eigi lengur en til fimm ára.

Í skýringu við lagaákvæðið, í frumvarpi til laga um opinber fjármál segir að ætla megi að samningur um afmarkað verkefni byggist á tilteknum verklokum eða endapunkti en samningur um rekstur er viðvarandi. Aðgreining milli samninga um afmörkuð verkefni og rekstrarsamninga skiptir þó ekki sérstöku máli í þessu samhengi enda gilda sömu reglur um málsmeðferð innan stjórnarsýslunnar fyrir þessar tegundir samninga.

Reglugerð um undirbúning, gerð og eftirfylgni samninga um framkvæmdir, rekstur og afmörkuð verkefni, nr. 643/2018, skýrir hlutverk og ábyrgð þeirra sem vinna að gerð samninga á grundvelli 40. gr. laga um opinber fjármál.

Í 4. tölulið 1. mgr. 16. gr. laga um opinber fjármál segir að í frumvarpi til fjárlaga skuli greina frá heimildum ríkisaðila í A-hluta til samningsgerðar og fjárráðstafana, svo sem nánar greinir í lögnum, og samkvæmt 6. tölulið 17. gr. skal í greinargerð með fjárlagafrumvarpi gefa skýringar á heimildum í frumvarpinu til samningagerðar og fjárráðstafana. Jafnframt skal fjalla um gildandi og fyrirhugaða samninga sem hafa meiri háttar þýðingu í fjárhagslegu tilliti og áætlaðan kostnað sem af þeim felst á næstu fimm árum.

Nýti stjórn sjóðs heimild sem hún hefur samkvæmt sérlögum eða fengið með formlegum hætti hjá ráðherra til að skuldbinda sjóð fram yfir fjárlagaárið þarf hún að gæta að því að heimildin verði ekki virk nema sjóðurinn hafa fjárveitingu til að efna skuldbindinguna enda má samkvæmt stjórnarskránni ekkert gjald greiða af hendi nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjárukalögum. Loforð sem sjóður efnir ekki kann að baka honum skaðabótaskyldu. Í þessu sambandi er einnig vakin athygli á lögum um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga, nr. 7/1936.

Vakin skal athygli á því að samkvæmt 52. gr. laga um opinber fjármál skulu reikningskil fyrir einstaka ríkisaðila í A-hluta uppfylla kröfur [laga um ársreikninga, nr. 3/2006](#). Það þýðir að ársreikningur skal meðal annars innihalda rekstrarreikning, efnahagsreikning og sjóðstreymi. Skuldbindingar sjóðs eiga því að koma fram í ársreikningnum hans.

#### Dæmi.

„Styrkjum er úthlutað til verkefna eða verkþátta sem taka innan við eitt ár.“

„Sé styrkur ekki notaður á sama ári og honum er úthlutað fellur ónotaður hluti hans niður.“

„Stjórn sjóðsins getur heimilað að ónotaður hluti styrks falli ekki niður í árslok ef verkefni sem hlotið hefur styrk er ólokið og verði ráðstafað árið eftir.“

„Samkvæmt lögum um sjóðinn er heimilt að veita styrki til verkefna sem taka lengri tíma en eitt ár.“



„Heimilt er að veita styrki úr sjóðnum til allt að ... mánaða með fyrirvara um fullnægjandi framvindu verkefna og að sjóðurinn fái nægar fjárveitingar í fjárlögum.“

Sé heimilt samkvæmt lögum eða reglum sjóðs að veita áframhaldandi styrki til sama eða sams konar verkefnis í framhaldi af því verkefni sem sótt er um styrk til, án þess að sækja aftur um, þurfa ákvæði þar að lútandi að vera skýr.

Almennt ætti að miða við að styrktum verkefnum ljúki á árinu sem styrkur er veittur.

Í reglum eða leiðbeiningum sjóðs ætti ekki að gefa til kynna að styrkveiting til verkefnis feli í sér ádrátt eða skuldbindingu um frekari styrki til sama verkefnis nema tryggt sé að slíkt stangist ekki á við jafnræðisreglu stjórnáslulaga.

Í reglum sjóðs væri þó hægt að heimila að umsókn um styrk vegna verkefnis sem hefur upphaf og endi, en er endurtekið frá ári til árs, eða styrk til viðvarandi rekstrar (reglulegrar starfsemi) verði látin gilda við fleiri en eina úthlutun svo umsækjandi losni undan því að skila aftur inn sams konar umsókn.

**Dæmi.**

„Umsækjendur sem fá samþykkaða umsókn geta óskað eftir því að sama umsókn verði lögð til grundvallar við næstu úthlutun úr sjóðnum.“

„Styrkveiting úr sjóðnum felur ekki í sér skuldbindingu um forgang við síðari úthlutanir eða frekari styrkveitinga til sama verkefnis síðar.“

## Skilmálar styrkja

### Málefnalegir skilmálar

Skilmálar styrkja geta íþyngt styrkþegum og þurfa því að samræmast meðalhófsreglu.

Meðalhófsreglan er í 12. gr. stjórnvöldslaganna. Inntak hennar er í meginráttum þrjúþætt.

- Í fyrsta lagi verður efni stjórnvaldsákvörðunar að vera til þess fallið að ná því markmiði sem að er stefnt.
- Þegar val stendur um fleiri úrræði en eitt til þess að þjóna settu markmiði skal í öðru lagi velja það úrræði sem minnstri röskun veldur á hagsmunum borgarans.
- Í þriðja lagi skulu stjórnvöld gæta hófs við beitingu úrræðisins sem valið hefur verið. Ekki má beita úrræðinu á harkalegri hátt en nauðsynlegt er.

Ef stjórnvöld brjóta gegn meðalhófsreglunni við ákvarðanatöku getur það leitt til þess að ákvörðunin sé ógildanleg og verði menn fyrir tjóni vegna brots á meðalhófsreglunni geta þeir í mörgum tilvikum átt rétt til bóta.

Í reglum um sjóði ætti að gera grein fyrir íþyngjandi skilmálum styrkveitinga og gæta þess að kröfur sem gerðar eru til þeirra sem taka á móti styrk séu í eðlilegu samhengi við yfirlýst markmið með styrkjum, styrkfjárhæðir og þær heimildir sem eru í sérslögum um sjóðinn.

Það er málefnalegt og réttmætt að skilmálar kveði á um að styrk sé einungis ráðstafað í samræmi við samþykka umsókn, þeir stuðli að eðlilegri framkvæmd verkefnis og geri stjórnvaldi mögulegt að uppfylla eftirlitsskyldu sína.

Eins gæti verið málefnalegt að styrkja umsækjanda til að taka þátt í félagsskap, veita styrk til að gera honum kleift að gera samning við viðurkennda aðila um framkvæmd sem ekki yrði farið í án styrks, að innheimta ekki tekjur með sölu á afurðum verkefnisins eða þjónustu sem það felur í sér í þeim tilvikum sem styrkurinn fullfjármagnar verkefnið eða aðrir styrkir og sölutekjur leiða til þess að það myndast hagnaður hjá styrkþega, skila til baka ónotuðum styrk og að birta opinberlega upplýsingar um verkefnið til að sýna í hvað styrknum var ráðstafað.

Samkvæmt reglugerð nr. 642/2018 um styrkveitingar ráðherra skulu framlög og styrkir sem ráðherra veitir skv. 42. gr. laga um opinber fjármál til tiltekinna flokka, veittir að undangenginni auglýsingu og á grundvelli skriflegra úthlutunarskilmála. Í úthlutunarskilmálum skal kveðið á um:

- Markmið sem ætlast er til að verkefni þjóni, sbr. greinargóða lýsingu umsækjanda í styrkumsókn,
- kröfur um framkvæmd og framvindu verkefnis,
- séstök eða almenn skilyrði um ráðstöfun fjárins,
- greiðslutilhögun styrks eða framlags,
- upplýsingaskyldu um árangur verkefnis eða lok þess,
- meðferð ágreiningsmála,
- úrræði verði skilmálar styrksins eða framlagsins ekki efndir, þ.m.t. að halda eftir greiðslum og krefjast endurgreiðslu fjárins við vanefnd.

Dæmi um ómálefnalega skilmála gæti verið að gera kröfu um að umsækjandi sé í tilteknum félagsskap, að skylda umsækjanda til að gera samning við tiltekinn aðila, skylda hann til að verja tíma sínum eða starfsmanna sinna eða að efna til útgjalda sem er ekki veittur styrkur fyrir, krefja hann um að fjármagna hluta af útgjöldum við styrkt verkefni á tiltekinn hátt, svo sem með því að innheimta þátttökugjöld eða selja afurðir verkefnis eða að takmarka eignar- og ráðstöfunarrétt styrkþega á þeim.

## Gjaldtaka og meðferð afgang

Sé það hlutverk sjóðs að fjármagna verkefni eða þjónustu sem hinu opinbera er skylt að annast eða bera kostnað af samkvæmt lögum þarf að hafa í huga að opinber þjónusta er gjaldfrjál nema veitt sé sérstök heimild í lögum til að innheimta gjald af notendum hennar.<sup>34</sup>

### Dæmi.

„Ekki er heimilt að innheimta gjald af einstaklingum sem sækja námskeið/viðburði/sýningar sem hljóta styrk.“

Tilgangur opinberra styrkveitinga er að létta undir kostnaði styrkþega. Tilgangurinn er ekki að standa undir öllum kostnaði, ofstyrkja hann svo hagnaður myndist eða að styrkur annaðhvort hindri eða raski samkeppni á markaði.

Aðstæður geta breyst frá því styrkþegi sótti um styrk sem leiða til þess að ekki þurfi að nota styrk eða hluta hans til að standa undir kostnaði. Einnig gæti styrkþega boðist að selja styrkta afurð með hagnaði. Séu taldar líkur á að þetta geti gerst er rétt að skilmáli styrks skyldi styrkþega til að endurgreiða styrkinn að hluta til eða öllu leyti.

## Útborgun styrks

Reglur sjóðs um styrkveitingu, útgreiðslur og eftirlit með ráðstöfun styrks þurfa að miða að því að koma í veg fyrir að styrkþegi vanefni skuldbindingar sínar vegna styrksins.

Það dregur úr líkum á vanefndum að kalla eftir vandaðri umsókn og meta hvort raunhæft sé að ætla að umsækjandi geri það sem hann greindi frá í umsókninni. Sama er að segja um eftirlit með framkvæmd verkefnisins, eftir atvikum meðan á því stendur eða í lok þess, nema þörf sé á hvoru tveggja. Umfang eftirlits og fyrirkomulag þarf meðal annars að taka mið af upphæð styrks.

<sup>34</sup> [Umboðsmaður Alþingis, mál nr. 5234/2008](#). A, sem hafði verið gert að sæta akstursbanni á grundvelli 106. gr. umferðarlaga kvartaði yfir gjaldtöku fyrir sérstakt námskeið sem henni væri að lögum skylt að sækja til að fá akstursbanni aflétt og öðlast aftur ökuréttindi. Ráðuneyti hafði falið einkareknum ökusólum að halda námskeið vegna akstursbanns. Umboðsmaður taldi gjaldtökuna ólögmeta.

[Umboðsmaður Alþingis, mál nr. 5002/2007](#). A kvartaði yfir gjaldtöku einkarekins sjúkrahótelis sem Landspítalinn hafði þjónustusamning við. Umboðsmaður taldi að gisting sjúklinga á sjúkrahótelinu væri í beinum og órjúfanlegum tengslum við þá lögskyldu og opinberu heilbrigðiþjónustu sem þar væri veitt af hálfu starfsmanna spítalans að gisting á sjúkrahótelinu yrði eins og atvikum væri háttað að teljast undirorpin reglum um gjaldtöku hins opinbera.

Meginreglan ætti að vera sú að greiða styrk út í samræmi við framkvæmd verkefnis og greiða lokagreiðsluna í framhaldi af því að styrkþegi hefur lagt fram fullnægjandi skilagrein að mati styrkveitanda.

Í sumum tilvikum er viðeigandi að styrkþegi afhendi einnig sýnishorn af afurð verkefnis sem lið í því að sýna fram á ráðstöfun styrks. Þá þarf að gera ráðstafanir til að afurðin sé á sniði sem hentar eftirliti styrkveitanda en sé ekki óaðgengilegt.

Skilagreinar ættu að fjalla um stöðu verkefnisins á einstaka tímamótum og hvernig það tókst endanlega, í samanburði við áform samkvæmt styrkumsókn. Til að skilagrein styrkþega sé markviss er æskilegt að stjórnvald leggi til eyðublað fyrir skilagreinar með viðeigandi leiðbeiningum.

Samræmd söfnun upplýsinga um framkvæmd styrkra verkefna getur auðveldað sjóðum að gera grein fyrir niðurstöðum mats á árangri starfsemi skv. 31. gr. laga um opinber fjármál og ráðherra að greina í ársskýrslu skv. 62. gr. frá ávinningi af ráðstöfun fjárveitinga með tilliti til settra markmiða og aðgerða.

Með því að láta útborgun styrksins fylgja framkvæmd verkefnisins og greiða lokagreiðslu á grundvelli gagna sem sýna að styrknum hafi verið ráðstafað á réttan hátt er komið í veg fyrir að það þurfi að stöðva greiðslur vegna vanefnda og krefja styrkþega um að endurgreiða styrk. Þess vegna ætti almennt að fylgja þeirri reglu að greiða lokagreiðslu þegar búið er að sannreyna að verkefni hafi verið lokið á viðunandi hátt.

## Eftirlit með frávikum

Í reglum sjóðs ætti almennt að leggja þá kvöð á styrkþega að tilkynna um aðstæður sem koma í veg fyrir að hann framkvæmi verkefnið sem styrkur var veittur til og til hvaða ráða hann hyggst grípa til að standa við skuldbindingar sínar gagnvart sjóðnum. Hér er um að ræða hliðstæða skyldu og lögð er á forstöðumenn ríkisaðila samkvæmt 35. gr. laga um opinber fjármál.

### Dæmi.

„Eftir að styrkhafi hefur staðfest skilmála og tilkynnt að verkefni sé hafið er honum greidd ... % styrksins/í jöfnum mánaðarlegum hlutum á tímabilinu ... til .../í samræmi við samþykka verk- og tímaáætlun/í ... hlutum með ... mánaða millibili/við upphaf verkefnisins og ... við skil á áfangaskýrslu innan .... mánaða frá upphafi verks./ Lokagreiðsla er innt af hendi innan ... daga eftir að styrkþegi hefur skilað fullnægjandi skilagrein að mati sjóðsins.

„Styrkur er greiddur í fjórum jöfnum hlutum. Fyrsta greiðsla er ... enda hafi styrkþegi staðfest skilmála styrks og tilkynnt að verkið sé hafið, önnur greiðsla er ..., þriðja greiðsla er ... og lokagreiðsla fer fram ... enda hafi fullnægjandi lokaskýrslu að mati sjóðsins verið skilað fyrir lok ...

„Styrkþega er skylt að tilkynna styrkveitanda tafarlaust ef upp koma aðstæður sem seinka verkefninu eða koma í veg fyrir að markmiðum eða skilyrðum fyrir styrkveitingu sé fullnægt.“

„Ljúki verkefni fyrirsjáanlega ekki innan tímamarka skal tilkynna sjóðnum það án tafar og leggja fyrir hann tillögu um nýja áætlun ásamt skýringum.“

Sé talin þörf á að hafa eftirlit með framvindu verkefnis meðan á því stendur skal kveða á um skil á gögnum og tímasetningar í skilmálum.

**Dæmi.**

„Styrkþegi skal senda sjóðnum framvinduskýrslu innan ... mánaða frá því verkefni hófst.“

„Þeir sem njóta styrks í ... mánuði eða lengur skulu skila sjóðnum framvinduskýrslu innan ... mánaða frá úthlutun.“

Skilmálar ættu að kveða á um almennar eftirlitsaðgerðir sem styrkveitandi áskilur sér rétt að nota til að kalla eftir frekari upplýsingum frá styrkþega eða skoða aðstæður. Eftirlitskvaðir sem lagðar eru á styrkþega þurfa að standa í eðlilegu samhengi við fjárhagslega hagsmuni ríkissjóðs. Hagsmunirnir ráðast væntanlega fyrst og fremst af fjárhæð styrksins.

**Dæmi.**

„Styrkþega ber ávallt að verða við beiðni styrkveitanda um upplýsingar um stöðu verkefnisins, svo sem að taka saman greinargerð um framvindu þess, láta í té allar upplýsingar og gögn um verkefnið sem kallað er eftir, þar á meðal bókhaldsgögn, styrkveitanda að kostnaðarlausu.“

„Sjóðnum er heimilt að fela óháðum aðila að meta skilagreinar og önnur gögn sem styrkþegi leggur fram.“

Skilmálar þurfa að fjalla um gögn og staðfestingar sem styrkþega ber að leggja fram til að sýna að hann uppfylli skilyrði til að halda styrk sem honum hefur verið veittur.

Reglur sjóðs þurfa að kveða á um að sá sem hlýtur styrk uppfylli skilyrði fyrir styrkveitingu. Í þeim tilvikum sem styrkur er veittur á grundvelli áforma og fyrirheita þarf sjóður að afla upplýsinga um hvort forsendur og skilyrði styrkveitingar hafi verið uppfyllt. Ætlast verður til að umsækjandi leggi fram viðeigandi gögn til að staðfesta þetta innan tiltekins tíma frá því styrknum var ráðstafað.

**Dæmi.**

„Styrkþegi skal að verkefninu loknu leggja fram eftirfarandi gögn (á formi sem sjóðurinn leggur til) sem sýna að skilmálar styrksins hafa verið uppfylltir: ...“

„Meðal gagna skulu vera upplýsingar um fjölda viðburða (t.d. ráðstefna, sýninga eða námskeiða) sem voru styrktir af sjóðnum, tímasetningu, staðsetningu og umfang þeirra (t.d. klukkustundafjölda) og fjölda þátttakenda í hvert sinn (t.d. ráðstefnugesta).

„Í skilagrein skal greina frá framkvæmd verkefnis og fjárreiðum þess í samanburði við áætlun samkvæmt styrkumsókn.“

„Fjárhagsuppgjör skal staðfest af styrkþega og óháðum einstaklingi (eða skoðunarmanni eða (kjörnum/löggiltum) endurskoðanda).“

„Heimilt er að krefja styrkþega um að fjárhagsuppgjör sé staðfest af löggiltum endurskoðanda.“

## Skilagrein og uppgjör

Reglur um uppgjör styrks ættu að ráðast af því hvort styrkur er veittur á grundvelli heildarkostnaðaráætlunar og fjármögnunar hennar eða án þess að slík áætlun sé lögð til grundvallar við ákvörðun um styrk.

Sé styrkur veittur á grundvelli heildarkostnaðaráætlunar ætti að gera kröfu um að styrktu verkefni sé lokið að fullu og fjárhagsuppgjóri þess líka áður en lokagreiðsla er innt af hendi.

### Dæmi.

„Styrkþegi skal senda sjóðnum skilagrein um verkefnið með fjárhagsuppgjöri innan ... daga frá því verkefninu lýkur (eða: fyrir lok ... mánaðar eða: samkvæmt tímaáætlun eða: samkvæmt samningi). Samþykki sjóðurinn skilagreininna fer fram uppgjör innan ... daga.“

„Í skilagrein skal vera tillaga um uppgjör með sömu liðum og kostnaðaráætlun sem fylgdi umsókn og skulu fjárhæðir í áætluninni vera í uppgjörsskjali til samanburðar og frávik útskýrð.“

„Í skilagrein skal gerð grein fyrir vinnu við verkefnið, afrakstri þess og niðurstöðum.“

„Í skilagrein er mikilvægt að séu upplýsingar um:

- framvindu verkefnis sem hlaut styrk, árangur þess og afrakstur,
- nýtingu styrks, sundurliðun kostnaðar, aðra styrki og tekjur,
- hvort forsendur verkefnis, markmið, verkáætlun, skipulag og kostnaður hafi breyst og þá - hvers vegna,
- hvernig afrakstur verkefnisins hefur verið eða verður kynntur.“

„Auk skilagreinar skal senda sjóðnum fyrir lok ... mánaðar skýrslu um mat styrkþega á árangri verkefna sem hann hefur annast með styrk úr sjóðnum á liðnu ári.“

**Dæmi um styrki** til að veita markhópi tiltekna þjónustu:

- Hvernig hefur almennt gengið að ná til markhópsins?
- Hvar virkar vel að kynna þjónustuna?
- Hverjir voru helstu samstarfsaðilar við veitingu þjónustunnar og hvernig tókst samstarfið?
- Hvernig tókst að þjónusta markhópin?
- Ef nýjungar voru í þjónustunni, hvernig tókust þær og hvernig var þeim tekið?“

## Viðbrögð og viðurlög við vanefnd

Reglur sjóðs þurfa að kveða á um viðbrögð og viðurlög við vanefnd styrkþega en þá er átt við að hann fer ekki að reglum sjóðs eða ráðstafar styrk í ósamræmi við samþykka úthlutun.

Sé ætlunin að beita viðurlögum ber að fylgja meðalhófsreglu stjórnsýslulaga sem er sú að þegar íþyngjandi ákvörðun er tekin skuli beita vægasta úrræði sem völ er á og nægir til að ná því markmiði sem stefnt er að. Sé ætlunin að taka slíka ákvörðun á grundvelli matskenndra gagna eða upplýsinga sem styrkþegi veit ekki um þarf að boða ákvörðunina og gefa styrkþega eðlilegan tímafrest og nýta sér andmælarétt samkvæmt stjórnsýslulögum með því að koma athugasemdum og sjónarmiðum á framfæri.

Í reglum sjóðs ætti að koma fram í hvaða tilvikum vanefndir að hálfu styrkþega teljast það veigamiklar að heimilt sé að fresta greiðslum fyrirvaralaust þar til styrkþegi hefur bætt úr vanköntum, án þess að styrkþegi eigi rétt á bótum. Dæmi um þetta gæti verði að styrkþegi skilar ekki tilteknum gögnum.

Samkvæmt 1. mgr. 26. gr. stjórnsýslulaga er aðila máls heimilt að kæra stjórnvaldsákvörðun til æðra stjórnvalds, nema annað leiði af lögum eða venju. Slíkar takmarkanir í lögum eða venju hafa þó ekki áhrif á rétt viðkomandi til að leita úrlausna dómstóla.

### Dæmi.

„Styrkþega skal gefinn kostur á að koma skriflegum sjónarmiðum sínum að áður en tekin er ákvörðun um að beita viðurlögum.“

## Lækkun eða afturköllun styrks

Reglur sjóðs gætu þurft að kveða á um rétt styrkveitanda til að endurskoða fjárhæð styrks til lækkunar í þeim tilvikum sem í ljós kemur að verkefni hefur fengið úthlutað hærri styrk en forsendur eru fyrir. Þetta á sérstaklega við í tilvikum þar sem er miðað við að opinber styrkur standi undir öllum útgjöldum við verkefni samkvæmt kostnaðar- og fjármögnunaráætlun umsækjanda eða verkefninu áskotnast tekjur sem ekki var áætlað fyrir en hefðu komið til lækkunar á styrkfjárhæð ef vitneskja hefði verið um þær þegar styrkur var ákveðinn. Við undirbúning ákvörðunar um viðbrögð við atvikum sem þessum ætti að kanna hvort markmiðum verkefnisins hafi verið náð á fullnægjandi hátt.

### Dæmi.

„Telji styrkveitandi að forsendur styrks séu brostnar skal hann tilkynna styrkþega formlega að hann hyggist eftir atvikum afturkalla styrkveitinguna í heild sinni, fella niður hluta styrksins eða krefja styrkþega um að endurgreiða móttekinn styrk að frádregnum sannanlegum og réttmætum kostnaði við verkefnið, að mati sjóðsins, ásamt innheimtukostnaði og dráttarvöxtum samkvæmt ákvörðun Seðlabanka Íslands frá þeim tíma sem forsendur brustu.“

### Dæmi um forsendubrest:

- Verkefni er ekki framkvæmt á þann hátt sem lýst er í umsókn og almennt tíðkast, svo sem ef

styrkur er nýttur í annað en hann er veittur til. Sé umsækjanda heimilt að breyta verkefni frá því það var lagt til grundvallar styrkveitingu, til dæmis vegna þess að það snýst fyrst og fremst um þróun eða það býr við óvissar aðstæður, þarf að koma fram í reglum sjóðs hvaða ákvarðanir styrkþega er heimilt að taka án þess að leita eftir samþykki styrkveitanda. Æskilegra er þó í tilvikum sem þessum að styrkja sérstaklega áfanga þar sem unnið er að undirbúningi og hönnun og ákveða styrki til næstu áfanga sérstaklega.

- Styrkþegi uppfyllir ekki kröfur sem til hans eru gerðar samkvæmt reglum sjóðs eða mun minna lagt í verkefnið en greint var frá í umsókn.

- Styrkþegi uppfyllir ekki reglur sjóðs um skil á eftirlitsupplýsingum. Svo sem sé stöðu- eða lokaskýrslu ekki skilað innan tímamarka í reglum sjóðs.

- Óeðlilegur dráttur er á verkefni en þá er átt við að það hefjist eða því ljúki ekki innan tímamarka í reglum sjóðsins eða samkvæmt samþykktri tímaáætlun í umsókn.

- Í ljós kemur að verkefni reynist vera offjármagnað vegna þess að því áskotnast tekjur sem ekki var gerð grein fyrir í umsókn og hefðu haft áhrif á styrkfjárhæðina eða vegna þess að umfang eða gæði verkefnisins urðu minni en samkvæmt umsókn.

„Nýti styrkþegi styrkinn á annan hátt en samkvæmt styrkumsókn fellur styrkloforð úr gildi og getur styrkveitandi krafist hann um að endurgreiða móttekinn styrk.“

„Reynast útgjöld vegna verkefnis lægri en útborguð styrkfjárhæð skal styrkþegi ótilkvaddur endurgreiða ofgreiddan styrk innan ... daga frá því fjárhagsuppgjör verkefnis lá fyrir.“

„Styrkur fellur niður hafi umsækjandi ekki nálgast hann innan ... mánaða frá því að honum var tilkynnt um styrkveitinguna.“

„Forsendur styrkveitingar teljast vera brostnar sé styrkur ekki notaður í samræmi við reglur sjóðsins eða upplýsingar í umsókn sem styrkveiting byggist á.“

## Afurðir auðkenndar styrkveitanda

Þegar leiðbeiningar þessar eru skrifaðar er ekki vitað um almennar lagareglur eða stjórnvaldsfyrirmæli sem fjalla um hvort það þurfi að koma fram á kynningarefni og afurðum styrktra verkefna að það hafi hlotið styrk úr opinberum sjóði. Skilyrði um þetta kynnu að þykja íþyngjandi þannig að ef gerð er krafa um að efni sé auðkennt á tiltekinn hátt þarf að byggja hana á málefnalegu sjónarmiði.

### Dæmi.

„Á öllu útgefnu efni, auglýsingum o.s.frv. sem tengjast hinu styrkta verkefni, skal koma fram (framan á kápusíðu/innanverðri kápu/ bakhlið) að það hafi verið styrkt af (nafn á sjóðnum) (og skal senda styrkþega einkennismerki sjóðsins eða vísa á merkið á vefsíðu sjóðsins).“



## Sjóður vill nýta afurðir verkefnis

Ekki er vitað um almennar lagareglur eða stjórnvaldsfyrirmæli sem gera ráð fyrir að sjóðir geti áskilið sér rétt til að nota afurðir verkefna sem hafa hlotið styrk úr opinberum sjóði. Skilyrði um þetta kynnu að þykja íþyngjandi þannig að ef gerð er krafa um að efni sé auðkennt á tiltekinn hátt eða á tilteknu formi þá þarf að byggja hana á málefnalegu sjónarmiði.

### Dæmi.

„Sjóðurinn áskilur sér rétt til að nýta upplýsingar og myndefni um verkefni sem hlotið hafa styrk til kynningar á sjóðnum í samstarfi við styrkþega og að teknu tilliti til höfundarréttarlaga.“

„Styrkþegi skal afhenda styrkveitanda eintak af afurð verkefnis sem hann hefur styrkt ásamt kynningaefni. Styrkveitanda er heimilt að útbúa eintak af afurðum til eigin nota.“

„Um notkun styrkveitanda á öðrum gögnum en lokaskýrslu um styrkveitingu og fylgiskjölum með henni fer samkvæmt samkomulagi aðila.“

## Upplýst um niðurstöður verkefnis

Í reglum nokkurra sjóða eru ákvæði um að birta eða veita skuli opinn aðgang að afurðum eða öðrum niðurstöðum styrkts verkefnis.

Standi opinberir styrkir undir stærstum hluta kostnaðar við verkefni gæti verið réttmætt að hafa í reglum sjóðs ákvæði sem tryggir aðgang almennings að niðurstöðum verkefnisins, annaðhvort án endurgjalds eða gegn vægu gjaldi. Það sjónarmið gæti átt við að það sé eðlilegt að almenningur hafi aðgang að því sem er kostað af skattfé landsmanna og þurfi ekki að greiða meira fyrir aðganginn en nemur kostnaði við að veita hann, samanber og 3. gr. upplýsingalaga, en hennar.

### Dæmi.

„Styrkveitanda er heimilt, án sérstaks endurgjalds, að gefa út og/eða birta á vefsíðu lokaskýrslu um verkið eða hluta þess.“

„Í samræmi við lög um opinberan stuðning við vísindarannsóknir, nr. 3/2003, með áorðnum breytingum, skal birta niðurstöður slíkra rannsókna í opnum aðgangi.“ „Niðurstöður skulu vera öllum tiltækar nema um annað sé samið.“

„Styrkveitandi birtir á vefsíðu sinni skilagreinar vegna einstakra verkefna.“

## Samningur um styrk

Rök geta verið fyrir því að bjóða upp á samninga við styrkþega um tiltekin atriði skilmálum styrks.

Sé opnað á þetta þarf að koma skýrt fram í reglum sjóðs hvaða atriði í skilmálum eru umsemjanleg til að tryggja jafnræði meðal umsækjenda.

Almennt ætti aðeins að bjóða upp á að samið sé um afmarkaða þætti. Í þannig tilvikum ætti að gera ráð fyrir að umsækjendur greini frá því á umsóknareyðublaði sem þeir óska eftir að semja um.

Almennt gæti komið til greina að semja um áfangaskiptingu við framkvæmd verkefnis og tímasetningar, einkum til að samræma framvindu verkefnis og útborgun styrks en mögulega einnig um aðgengi að afurð, notkun hennar og skilyrta ráðstöfun ef forsendur breytast.

Samkvæmt reglugerð nr. 642/2018 um styrkveitingar ráðherra skal þegar fjárhæð styrks eða framlags er veruleg, gera skriflegan úthlutunarsamning um styrk eða framlag á grundvelli skriflegra úthutunarskilmála, þar sem tryggð er fullnægjandi skýrslugjöf um framvindu þess og reikningsskil.

**Dæmi.**

„Með því að taka á móti styrknum lýsir styrkþegi því yfir að hann ábyrgist að styrknum verði einungis varið til verkefnisins og þeirra markmiða sem lýst er í umsókn. Jafnframt skuldbindur hann sig til að skila greinargerð um framkvæmd verkefnisins ásamt fjárhagsuppgjöri og hlíta öðrum skilmálum styrksins samkvæmt reglum sjóðsins.“

„Styrkþegi skal staðfesta almenna skilmála sjóðsins áður en styrkgreiðslur hefjast en heimilt er að semja um tímasetningar og greiðslufyrirkomulag styrks.“

## Fylgiskjal: Algeng viðfangsefni umsýsluaðila

- Útbúa skriflega lýsingu á vinnuferlum og verklagsreglum fyrir sjóðinn sem þátt í að uppfylla kröfur um innra eftirlit sbr. 65. gr. laga um opinber fjármál.
- Annast framkvæmdaatriði vegna styrkveitinga.
  - Undirbúa og annast framkvæmd áætlunar um almennt kynningarstarf um málefni sjóðs.
  - Undirbúa og birta auglýsingar, að fengnu samþykki stjórnar/stjórnvalds. Taka þarf fram að í auglýsingu og öðru kynningarefni skal heiti sjóðs koma skýrt og greinilega fram og það má ekkert benda til þess að umsýsluaðili sjóðs veiti styrkina nema hann sé jafnframt stjórnvaldið sem ákveður þá. Nafn umsýsluaðila þarf einnig að koma fram í auglýsingum svo umsækjendur viti hver tekur á móti umsóknnum og veitir þeim leiðbeiningar.
  - Veita umsækjendum leiðbeiningar.
  - Starfrækja skjalavistunarkerfi til að skrá og varðveita á skipulegan hátt styrkumsóknir, samskipti við umsækjendur, fundargerðir og önnur gögn sem varða stjórnarsýslulega meðferð þeirra og samskipti við umsækjendur. Skila gögnum til Þjóðskjalasafns samkvæmt reglum safnsins sbr. lög um opinber skjalasöfn.
  - Meta tiltekin atriði í umsóknnum samkvæmt leiðbeiningum stjórnar sjóðs eða stjórnvalds.
  - Leiðbeina umsagnaraðila og stjórnarsýslunefnd um lög og reglur sem sjóðnum ber að starfa eftir.
  - Undirbúa fundi á vegum sjóðsins í samráði við stjórn sjóðs og umsagnaraðila.
  - Annast samskipti við umsækjendur eftir að úthlutun liggur fyrir. Tryggja að styrkþegar viti hvaða kröfur eru gerðar til þeirra við ráðstöfun styrksins.
  - Greiða út styrki og innheimta oftekna styrki.
  - Hafa eftirlit með því að skilmálar styrks séu uppfylltir. Afla upplýsinga og gagna til að meta og upplýsa stjórnvaldið sem veitti styrkinn um efndir og gera viðeigandi tillögur um úrræði ef þarf. Umsýsluaðili sjóðs þarf að hafa skýrt umboð til að kalla eftir gögnum og öðrum upplýsingum frá styrkþegum vegna eftirlits.
  - Annast almenna upplýsingagjöf um starfsemi sjóðsins og styrkveitingar hans.
  - Hafa ávallt tiltækar tölfraðilegar upplýsingar um sjóðinn og styrkveitingar hans sem leggja má til grundvallar mati á árangri styrkveitinga með hliðsjón af hlutverki sjóðs og markmiðum með styrkveitingum.
  - Birta opinberlega upplýsingar um starfsemi sjóðs og úthlutanir styrkja á sérstakri vefsíðu sjóðsins eða á vef umsýsluaðila en gæta þess þá að halda starfsemi sjóðsins aðgreindri. Annist umsýsluaðili marga sjóði ætti að halda starfsemi hvers sjóðs um sig aðgreindri. Birta meðal annars reglur og leiðbeiningar, auglýsingar um styrki, umsagnaraðila, stjórnarsýslunefnd (stjórn sjóðs), fundargerðir þar sem ákvarðanir eru teknar, niðurstöður úthlutana, tölfraðilegar upplýsingar og skýrslur um framkvæmd styrktra verkefna, ársreikninga sjóðs og skýrslur um starfsemi hans.
  - Í ársskýrslu sjóðs eða árlegum stefnuskjólum hans skv. 31. gr. laga um opinber fjármál ætti að lágmarki að gera grein fyrir:

- Fjárhagslegum árangri með samanburði á útgjöldum og fjárveitingum á næstliðnum árum.
  - Skiptingu útgjalda milli kostnaðar við rekstur sjóðs annars vegar og styrkveitingar hins vegar eftir tegundum styrkja.
  - Öðrum mælikvörðum en fjárhagslegum og viðmiðum sem lögð eru til grundvallar á árangri starfseminnar á næstliðnum árum, sbr. 31. gr. laga um opinber fjármál. Greina á milli kynja nema sérstakar ástæður mæli gegn því sbr. 16. laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla.
    - Fjölda umsókna og fjölda veittra styrkja.
    - Meðal upphæð styrkja eftir tegundum.
  - Mati á ástæðum fyrir breytingum á umsóknum í sjóðinn og styrkveitingum hans.
- Útbúa nauðsynlegar verklagsreglur og leiðbeiningar ásamt því vera með formlegt innra eftirlit og gæðaeftirlit vegna starfsemi sjóðsins. Aðstoða ráðuneyti við að sinna lögbundnum eftirlitsskyldum þess vegna starfsemi sjóðsins, meðal annars með því að tilkynna því um annmarka á framkvæmd laga og reglna.