

Styrets medlemmer

Vår saksbehandler/tlf.
Lise Rydje/92 83 41 59

Vår ref.
22/5063
Deres ref.

Oslo,
13.05.2022

Styremøte 4/22, 16. mai – innkalling

Vi viser til kontakt og innkaller med dette Styrets medlemmer til styremøte 4/22.
Møtestart **mandag 16. mai kl 14:30**, møteslutt kl 16:00 via TEAMS.

Vedlagt oversendes saksdokumenter.

Vedr. praktiske spørsmål, vennligst kontakt Lise Rydje, tlf 92 83 41 59 eller e-post: lr@forskningsradet.no

Vel møtt til møte!

Med vennlig hilsen
Norges forskningsråd

Mari Sundli Tveit
Adm. direktør

Vedlegg

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevet signatur

Norges forskningsråds styre

Dato 16. mai 2022 kl 14:30 - 16:00

Sted TEAMS

Sak S 29/22	Godkjenning av sakslisten	14:30-14:35
Sak S 30/22	Oppdatering av situasjonen v/styreleder og adm. direktør - vedlegg	14:35-15:45
Sak S 31/22	Eventuelt	15:45-15:55
Sak S 32/22	Vedtaksprotokoll godkjennes	15:55-16:00

Sak S 30/22: Oppdatering av situasjon v styreleder og adm. direktør

Til: Styret

Fra: Administrerende direktør

Ansvarlig direktør Yves Boulmer

Vedlegg

1. DFØ-rapporten
2. Saksframlegg langtidsbudsjettering og likviditetsstyring_S280422,
sendt til KD 7. april

Dato
12.2.2022

Referanse
SOL/FØA/SRB

Til Kunnskapsdepartementet

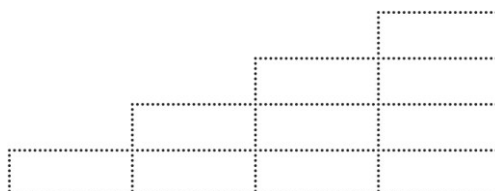
Fra Direktoratet for forvaltning og økonomistyring

Kopi
Finansdepartementet ved FA-OS og ES

Vurdering av Forskningsrådets praksis mht. bruk av avsetninger sett opp mot økonomiregelverket og bevilgningsreglementet

Innhold

Oppsummering.....	2
1 Bakgrunn og innretting av gjennomgangen	4
2 Om tildelingen av tilskuddsmidler og forvaltningen av midlene i Forskningsrådet.....	6
2.1 Om tildelingen av tilskuddsmidler til Forskningsrådet.....	6
2.2 Generelt om tilskuddsforvaltningen i Forskningsrådet.....	6
2.3 Nærmere om likviditetsstyringen.....	8
3 Relevante krav i økonomiregelverket og bevilgningsreglementet.....	10
3.1 Oversikt over regelverkskravene	10
3.2 Krav som følger av økonomiregelverket	10
3.3 Krav som følger av bevilgningsreglementet	11
4 Vurdering av praksis mht. aktiv likviditetsstyring i lys av kravene i økonomiregelverket og bevilgningsreglementet	16
4.1 Innledning	16
4.2 Unntaket fra bruttoprinsippet.....	17
4.3 Ettårs- og kontantprinsippet sett i sammenheng med krav i økonomiregelverket.....	17
4.4 Bindingene i bevilgningsvedtaket til post med beløp og formål	18
4.5 Noen avsluttende kommentarer	20



Oppsummering

DFØ er bedt om å vurdere om dagens praksis i Norges forskningsråd for bruk av avsetninger med aktiv likviditetsstyring – der avsetninger midlertidig benyttes på tvers av områder og forskningsprogram – ivaretar kravene i økonomiregelverket for staten og i bevilgningsreglementet. Avsetninger oppstår når virksomheten har mottatt innbetaling av bevilgninger for utbetaling til andre som ikke blir utbetalt i løpet av budsjettåret. De avsetningene som er relevante for gjennomgangen, er knyttet til forvaltningen av tilskuddsmidler.

Norges forskningsråd får tildelt budsjettmidler fra alle de 15 departementene og over samlet 34 ulike kapitler og 46 poster i statsbudsjettet (tall for 2021). Flest og størst tildelinger skjer på grunnlag av bevilgninger på 50-poster (Overføringer til andre statsregnskap), men ganske mange har grunnlag i tilskuddsbevilgninger (postgruppe 70 til 85) og noen i driftsbevilgninger (i hovedsak post 21 Spesielle driftsutgifter). Tildelingene blir fordelt på ulike budsjettformål i Forskningsrådet, i alt 135 stykker i 2021. En tildeling (knyttet til bevilgning på kapittel og post) kan bli fordelt på flere budsjettformål, og ett budsjettformål blir ofte finansiert ved flere bevilgninger og fra flere departementer.

Vi tar i gjennomgangen utgangspunkt i hvordan Forskningsrådet har lagt opp den interne fordelingen og forvaltningen av tilskuddsmidlene, der budsjettformål er et sentralt element som interne fullmakter er knyttet opp mot og som danner grunnlag for utlysninger av tilskuddsmidler.

Prosjektene det søkes om midler til etter utlysninger fra Forskningsrådet, har ulik varighet, men kan typisk være på 4–5 år. Forskningsrådet gir tilsagn om tilskudd for hele prosjektperioden, men tar forbehold overfor mottakerne om at framtidige utbetalinger er avhengig av bevilgninger fra Stortinget. Tildelingene fra hvert departement/hver post blir belastet pro rata for utbetalt sum til prosjektene, i samme forhold som deres andel av finansieringen til budsjettformålet i vedkommende år.

Som nettobudsjettet virksomhet kan Forskningsrådet overføre eventuelle ubrukte bevilgninger ved utgangen av året til etterfølgende år. Regnskapsmessig fremgår dette som avsetninger. Forskningsrådet fordeler avsetninger i regnskapet for hver bevilgning (post) og også per budsjettformål.

Vår vurdering omhandler bruk av avsetningene «på tvers», sett opp mot regelverkskrav. Vi tar som omtalt utgangspunkt i Forskningsrådets forvaltningsopplegg og har vurdert om og eventuelt under hvilke betingelser avsetninger som i utgangspunktet er knyttet til ett budsjettformål, kan benyttes til å finansiere utlysninger og prosjekter under andre budsjettformål. Vi har vurdert mulighetene for slik omfordeling både på midlertidig og permanent basis, i lys av kravene i økonomiregelverket og i bevilgningsreglementet. Bevilgningsreglementets krav til disponering av gitte bevilgninger får særlig stor betydning i vurderingen, se videre omtale. Negative avsetninger er et av spørsmålene i gjennomgangen – dvs. om Norges forskningsråd kan fremskynde prosjekter som innebærer at de midlertidig bruker (utbetaler) mer enn årets tildeling og avsetninger fra tidligere år under vedkommende post.

Både bevilgningsreglementet og økonomiregelverket åpner for at det kan gjøres unntak. Unntak fra bevilgningsreglementet forutsetter enten at unntak er hjemlet i reglementet eller i uttrykkelig vedtak av Stortinget. Forskningsrådet har fått unntak fra bruttoprinsippet, og det er i tillegg noen få fullmakter til departementer til å omdisponere mellom poster innenfor et budsjettår og noen flere til å overføre bevilgninger mellom budsjettår. Unntaket fra bruttoprinsippet gir i seg selv få ekstra

frihetsgrader for Forskningsrådet i deres tilskuddsforvaltning, utover en adgang til å overføre ubrukte midler mellom år (med mindre unntaket blir kombinert med redusert antall poster). Etter vår oversikt er det ikke gitt andre relevante unntak fra regelverkene.

Bevilgningene er etter bevilgningsreglementet § 5 bundet til den enkelte utgiftspost i statsbudsjettet, med beløp og formål (i praksis er bindingen til kombinasjonen av kapittel og post). Disse formelle rammene som knytter seg til bevilgningsvedtaket, gjelder etter vår forståelse både ved disponering av årets bevilgning og disponering av eventuelle ubrukte bevilgninger fra tidligere budsjettår (for Forskningsrådet i form av avsetninger). Bestemmelsene i bevilgningsreglementet § 5 gir viktige holdepunkter i vurderingen av den aktive likviditetsstyringen:

- Forskningsrådet kan omfordele midler internt og omprioritere mellom budsjettformål, utlysninger og prosjekter som er **finansiert over samme post** i statsbudsjettet (så lenge føringer i tildelingsbrevene blir ivaretatt). Dette gjelder både for tildelinger som mottas i vedkommende budsjettår og eventuelle positive avsetninger fra foregående år for vedkommende post. En slik bruk av avsetningene medfører ingen overskridelse eller omdisponering av bevilgningen (i bevilgningsreglementets forstand) og kan om ønskelig gjøres på permanent basis.
 - Forskningsrådet kan imidlertid ikke omfordele midler slik at avsetningene for vedkommende post samlet blir negative ved utgangen av året. Dette vil tilsvare en overskridelse av disponibel bevilgning (tilsvarende som for bruttobudsjetterte virksomheter dersom de har utgifter som er større enn årets bevilgning og overført bevilgning fra foregående år).
- Forskningsrådet kan ikke omdisponere mellom bevilgninger **gitt på ulike poster**. Dette gjelder både for årets bevilgning og ubenyttede bevilgninger fra tidligere år i form av avsetninger. Unntak fra dette må være hjemlet i stortingsvedtak (stikkordet «kan nyttes under» eller annen fullmakt fra Stortinget). Bindingen av bevilgningene til posten gjelder uavhengig av beløpets størrelse (dvs. også for små beløp). Det er heller ikke unntak i bevilgningsreglementet ut fra om en slik omdisponering er midlertidig.
 - En mulig modifikasjon av dette er at Forskningsrådet kan ha en viss fleksibilitet dersom to bevilgninger (poster) har nærliggende formål. Det må i så fall være basert på en konkret vurdering av bevilgningsvedtakene (slik de formidles i tildelingsbrev til Forskningsrådet) og gir ikke grunnlag for generelle opplegg med omdisponering av midler mellom poster.
- Et grunnlag for omdisponering mellom bevilgninger er der disse er gitt med stikkordet «kan nyttes under». Fullmakten vil ligge hos ansvarlig departement, og bruk av fullmakten må skje før midlene blir utbetalt til Forskningsrådet.
- Den avgrensede adgangen nettobudsjetterte virksomheter har til å overtrekke oppgjørskontoen er knyttet til «særskilte grunner» og åpner ikke for planlagte opplegg slik en aktiv likviditetsstyring som beskrevet av Forskningsrådet kan innebære.

DFØ har i tråd med oppdraget ikke vurdert hvilke budsjettmessige fullmakter Forskningsrådet bør ha i oppfølgingen av bevilgningene fra Stortinget, eller hvordan departementenes bevilgningsforslag bør innrettes.

1 Bakgrunn og innretting av gjennomgangen

Kunnskapsdepartementet (KD) har i forslaget til statsbudsjett for 2022 varslet at departementet vil gjennomgå praksisen i Norges forskningsråd for bruk av avsetninger for å sikre ivaretagelsen av økonomiregelverket for staten og Stortingets bevilgningsreglement (jf. Prop. 1 S (2021-2022), KDs fagproposisjon). Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har etter forespørsel fra KD og kontakt med Finansdepartementet påtatt oss å bidra i en slik gjennomgang.

Av oppdragsbeskrivelsen av 12. januar 2022 fremgår det:

«DFØs gjennomgang skal bidra til å avklare om dagens praksis i Norges forskningsråd for bruk av avsetninger med aktiv likviditetsstyring – der avsetninger midlertidig benyttes på tvers av områder og forskningsprogram – ivaretar kravene i økonomiregelverket for staten og i bevilgningsreglementet. DFØs skal vurdere dagens praksis med utgangspunkt i krav i blant annet bestemmelser om økonomistyring i staten kapittel 6 til tilskuddsforvaltning og i bevilgningsreglementet §§ 3, 4, 5, 6 og 10 til henholdsvis hvilke utgifter statsbudsjettet skal inneholde, statsbudsjettets inndeling, bevilgningsvedtaket, vedtak om forpliktelser for fremtidige budsjettår og disponeringen av gitte bevilgninger.

DFØ skal ikke vurdere innrettingen av opplegget for bevilgning og tildeling av budsjettmidler til Forskningsrådet.»

Det fremgår at det er Norges forskningsråds bruk av avsetninger som er tema for gjennomgangen. De avsetningene som er relevante for gjennomgangen, er knyttet til forvaltningen av tilskuddsmidler og oppstår når virksomheten har mottatt innbetaling av bevilgninger for utbetaling til andre som ikke blir utbetalt i løpet av budsjettåret. For å kunne vurdere Forskningsrådets praksis, er det behov for først å se på hvordan midler stilles til disposisjon for Forskningsrådet og på forvaltningen av tilskuddsmidlene fram til vedtak om tildeling og til utbetaling.

I gjennomgangen har det vært behov for å knytte formuleringen «på tvers av områder og forskningsprogram» til begrepsbruk henholdsvis i prosessen internt hos Forskningsrådet med å viderelegere budsjettfullmakter og i regelverkene. Vi har tatt utgangspunkt i beskrivelsen av hvordan Forskningsrådet har lagt opp den interne fordeling og forvaltning av tilskuddsmidlene, der det i punkt 2 fremgår at budsjettformål er et sentralt begrep (som interne fullmakter er knyttet opp mot). Vi viser til ytterligere omtale i punkt 4.1.

Videre fremgår det av oppdragsbeskrivelsen at Forskningsrådets praksis skal vurderes opp mot krav som er stilt i henholdsvis økonomiregelverket for staten (dvs. reglement for økonomistyring i staten, bestemmelser om økonomistyring i staten og tilhørende rundskriv fra Finansdepartementet) og i bevilgningsreglementet fastsatt av Stortinget. Både økonomiregelverket og bevilgningsreglementet åpner for at det kan gjøres unntak, og det er derfor også behov for å se på slike unntak samt føringer som ligger i Stortingets bevilgningsvedtak og viktige forutsetninger for disse.

Innrettingen av oppdraget tilsier at DFØ ikke skal vurdere hvilke budsjettmessige fullmakter Forskningsrådet *bør* ha i oppfølgingen av bevilgningene fra Stortinget, eller hvordan departementenes bevilgningsforslag *bør* innrettes. Gjennomgangen er avgrenset til hva som ligger i krav og fullmakter etter økonomiregelverket og bevilgningsreglementet samt Stortingets vedtak, og en vurdering av under hvilke betingelser Forskningsrådets praksis kan ivareta disse kravene og fullmaktene. Hvordan eventuelle avvik mellom praksis og regelverk *bør* håndteres (herunder om praksis *bør* endres eller fullmakter og unntak fra regelverk endres eller klargjøres), faller utenfor rammen for gjennomgangen.

I punkt 2 gir vi en oversikt over viktige trekk ved hhv. tildelingen av tilskuddsmidler og tilskuddsforvaltningen i Forskningsrådet, samt en omtale av hva aktiv likviditetsstyring hos Forskningsrådet innebærer. I punkt 3 omtales relevante krav i økonomiregelverket og bevilgningsreglementet, mens punkt 4 inneholder vår vurdering av praksis mht. aktiv likviditetsstyring sett i lys av kravene i økonomiregelverket og bevilgningsreglementet.

2 Om tildelingen av tilskuddsmidler og forvaltningen av midlene i Forskningsrådet

2.1 Om tildelingen av tilskuddsmidler til Forskningsrådet

Norges forskningsråd er en nettobudsjettert statlig virksomhet, dvs. at Stortinget har gitt virksomheten unntak fra bruttoprinsippet i bevilgningsreglementet. Virksomheten får tildelt budsjettmidler fra alle de 15 departementene og over samlet 34 ulike kapitler og 46 poster i statsbudsjettet (tall for 2021).

Departementenes samlede tildelinger til Forskningsrådet til tilskuddsformål var i 2021 på om lag 10,2 mrd. kroner. Flest og størst tildelinger skjer på grunnlag av bevilgninger på 50-poster i statsbudsjettet (*Overføringer til andre statsregnskap*), men ganske mange har grunnlag i tilskuddsbevilgninger (postgruppe 70 til 85) og noen i driftsbevilgninger (i hovedsak post 21 *Spesielle driftsutgifter*). Bevilgningene er med få unntak gitt uten stikkordet *kan nyttes under* (dvs. uten adgang for departementet til å omdisponere mellom poster) og i de aller fleste tilfeller også uten stikkordet *kan overføres* (dvs. uten adgang for departementet til å overføre ubrukte bevilgninger til neste år).

Bevilgningene stilles til disposisjon for Forskningsrådet i tildelingsbrev fra ansvarlig departement, som også forestår betaling av midlene til Forskningsrådets arbeidskonto i bank (i tråd med at nettobudsjetterte virksomheter ikke selv kan belaste utgiftsbevilgningene).

I alle tildelingsbrev Forskningsrådet mottar fra departementene er det tatt inn en standardformulering om adgang til omdisponering. Den lyder slik (her ved eksempel fra tildelingsbrevet fra Forsvarsdepartementet for 2021):

«De midler som FD stiller til disposisjon for Forskningsrådet skal utnyttes effektivt og målrettet. FD gir Forskningsrådet fullmakt til å omfordele midler mellom virkemidler innenfor bevilgningen på en post, så lenge måloppnåelsen sikres på lengre sikt. Årsaker til omdisponeringer kan være forsinkelser i utlysninger eller dårlig søkning ved en bestemt utlysning. Avvik fra spesifikke føringer i tildelingsbrevet og/eller vesentlige omdisponeringer skal alltid tas opp med departementet som tildeler midler.»

I den siterte formuleringen er det ikke vist til vedtak fra Stortinget i form av adgang til å omdisponere bevilgninger mellom poster i statsbudsjettet (adgang til å overskride en bevilgning mot tilsvarende innsparing i en annen bevilgning). Ut fra dette forstår vi fra DFØ formuleringen slik at hvert departement gir en fullmakt til Forskningsrådet til å omfordele midler så lenge det skjer innenfor Stortingets budsjettvedtak og forutsetningene for dette. Fullmakten innebærer ifølge Forskningsrådet en adgang til å omfordele mellom budsjettformål finansiert fra posten, eller til budsjettformål som normalt kunne vært finansiert fra posten.

Forskningsrådet har for øvrig ikke tilsagnsfullmakter eller andre budsjettfullmakter som er relevante i vurderingen, utover det som ligger i selve bevilgningsvedtakene (med eventuelle stikkord) og i fullmakten til nettobudsjettering.

2.2 Generelt om tilskuddsforvaltningen i Forskningsrådet

I Forskningsrådet fordeles og forvaltes tildelte midler til tilskuddsformål i korte trekk på følgende måte (her med vekt på budsjett, grunnlag for budsjettoppfølging og årsregnskapet):

- Tildelingene fra departementene blir fordelt på ulike budsjettformål¹ (i alt 135 stykker i 2021). Et budsjettformål er en samling av prosjekter og aktiviteter og utgjør det laveste nivået som et prosjekt er knyttet opp mot. Et budsjettformål er ofte finansiert av flere bevilgninger (ulike poster i statsbudsjettet) fra flere departementer.
- Fordelingen av tildelingene på budsjettformål skjer på grunnlag av budsjettforslaget fra Forskningsrådet som fremmes året før budsjettåret, omtale i departementenes tildelingsbrev med føringer knyttet til blant annet vekst og reduksjon (på bakgrunn av Stortingets vedtak og forutsetninger), og prinsipper og regler vedtatt av Forskningsrådets styre for prioriteringer som ikke følger av føringer fra departementene. Forskningsrådet har kontakt med departementene normalt i etterkant av budsjettforslagsarbeidet, blant annet om nye og eksisterende satsinger – som kan være relevante for flere departementer – og om bidrag til finansiering av disse satsingene.
- Midlene som blir fordelt til et budsjettformål (årets tildeling og eventuelle avsetninger fra tidligere år), gir grunnlag for utlysninger overfor målgruppen til finansiering av ulike forskningsprosjekter. I utlysningene klargjøres blant annet formål, målgruppe og betingelser for å komme innenfor utlysningen, tildelingskriterier og vilkår som kan bli stilt ved vedtak om å tildele tilskudd. (En utlysning vil i innhold og funksjon tilsvare begrepet tilskuddsordning etter økonomiregelverket, jf. punkt 3.2 nedenfor.)
- Ved planlegging av hvilke utlysninger som skal foretas i løpet av budsjettåret, tar Forskningsrådet utgangspunkt blant annet i satsingene i sitt budsjettforslag og føringene i tildelingsbrev fra de departementene som bidrar til å finansiere budsjettformålet. Utlysningene i løpet av året innrettes samlet slik at hvert av disse departementene får prioritert prosjekter som kan gi gode resultater, måloppnåelse og effekter innenfor deres ansvarsområde (også vurdert opp mot departementets bidrag til budsjettformålet). I tillegg vurderer Forskningsrådet ved utlysning og søknadsbehandling om forskningsprosjekt kan bidra til måloppnåelse også innenfor andre departementers ansvarsområder. (Å identifisere at ett og samme prosjekt kan bidra og gi resultater i flere sammenhenger, er en kjerne i Forskningsrådets porteføljestyring.)
- Vedtak om hvilke prosjekter som skal gis tilskudd, er basert på føringene i utlysningen med formål og vurderingskriterier med mer. Myndighet til å tildele tilskudd til prosjekter som det er søkt om midler til på grunnlag av en utlysning, ligger i de fleste tilfeller hos et porteføljestyre. Porteføljestyret har fått delegert budsjettmyndighet for budsjettformålet, med en tilhørende årlig budsjetttramme. Et porteføljestyre kan ha ansvaret for flere budsjettformål (innenfor et felles overordnet mål). En portefølje er i budsjettsammenheng hos Forskningsrådet en samling av budsjettformål.
- Prosjektene det søkes om midler til har ulik varighet, men kan typisk være på 4–5 år. Forskningsrådet gir tilsagn om tilskudd for hele prosjektperioden. For årene etter budsjettåret som vedtaket blir fattet i, tar Forskningsrådet forbehold overfor mottakerne om at framtidige utbetalinger er avhengig av bevilgninger fra Stortinget (slik at staten ikke skal være formelt bundet av tilsagnet) og av godkjent framdrift i prosjektet.
- Tildelingene fra hvert departement/hver post blir belastet pro rata for utbetalt sum til prosjektene, i samme forhold som deres andel av finansieringen til budsjettformålet i vedkommende år. Avregningen skjer etterskuddsvis en gang per år (når regnskapet er stengt og utbetalt sum er endelig), basert på totale utbetalinger og totale inntekter for budsjettformålet (inntekter er i denne sammenheng tildelinger fra departementene). Denne

¹ Et eksempel på et slikt budsjettformål er ENERGIX der midler går til å støtte forskning på fornybar energi, effektiv energibruk, energi og energipolitikk. Budsjettformålet dekker både teknologisk, naturvitenskapelig, samfunnsvitenskapelig og humanistisk forskning og utvikling. Tilskuddsmidlene innenfor budsjettformålet skal bidra til å oppfylle flere overordnede mål, blant annet bærekraftig utnyttelse og effektiv bruk av de fornybare energiressursene, reduksjon av norske og globale klimagassutslipp og styrke innovasjon i næringslivet og offentlig sektor.

beregnete andelen benyttes for alle prosjekter som blir finansiert innenfor budsjettformålet i løpet av året (dvs. at den varierer ikke mellom de ulike utlysningene og vedtakene). I beregningen av andelene tas det med både departementenes bidrag til budsjettformålet i året vedtakene blir gjort og eventuelle avsetninger fra tidligere år som inngår i finansieringen av budsjettformålet.

- Som nettobudsjettert virksomhet kan Forskningsrådet overføre eventuelle ubrukte bevilgninger ved utgangen av året til etterfølgende år. Regnskapsmessig fremgår dette som avsetninger. Forskningsrådet fordeler avsetninger i regnskapet for hver bevilgning (post), og avsetningene fordeles i regnskapet også per budsjettformål (per porteføljestyre og andre styrende organer).
- Opplegget som Forskningsrådet har etablert for intern fordeling av tildelte midler, innebærer at en i budsjett- og regnskapssammenheng kan følge midlene fra tildelinger på ulike kapitler og poster i statsbudsjettet, via fordelingen på et antall budsjettformål (som kan aggregeres til et antall porteføljer) og et antall utlysninger, til vedtak om å tildele tilskudd til prosjekter det er søkt om midler til, og etterfølgende utbetalinger til mottakerne (og regnskapsføring). Midlene kan med dette også aggregeres fra utbetalinger til mottaker/prosjekt og opp til hvilken eller hvilke kapitler og poster i statsbudsjettet midlene er bevilget på.

For en nettobudsjettert virksomhet som Norges forskningsråd som forvalter statlige tilskuddsmidler til prosjekter som det kan ta flere år å gjennomføre, vil omfanget av avsetninger kunne variere fra år til år blant annet ut fra (endringer i) størrelse og fullmakter knyttet til bevilgningene, når på året bevilgningsvedtak gjøres, økte tildelinger fra departementene, forvaltningsopplegget hos virksomheten og forhold hos mottakerne av tilskuddene (for eksempel forsinkelser i oppstart og framdrift av prosjekter, som tilskuddsforvalteren bare indirekte kan påvirke). Det fremgår for øvrig av omtale i Statsbudsjettet 2022 (KDs fagproposisjon) at Norges forskningsråd de siste årene har iverksatt flere tiltak for å bygge ned avsetningene, blant annet ved å øke omfanget av utlysninger, korte ned på søknads- og tildelingsprosessen og styrke dialogen med tilskuddsmottakerne for å unngå forsinkelser i prosjektene. Videre er det innført porteføljestyling og aktiv likviditetsstyring. Det er altså enkelte sider ved den aktive likviditetsstyringen som er tema for denne gjennomgangen.

2.3 Nærmere om likviditetsstyringen

I statsbudsjettet 2022 er det gitt følgende omtale av opplegget med aktiv likviditetsstyring (Prop. 1 S (2021-2022), KDs fagproposisjon):

«Forskningsrådet praktiserer aktiv likviditetsstyring, som inneber at dei tildeler forskingsmidlar for heile prosjektperioden, som normalt blir utbetalte over ei 4-5 års periode. Forskningsrådet forskuterar på denne måten løyvingar frå departementa, men alle kontraktar inkluderer ein klausul om at framtidige utbetalningar er avhengige av løyvingar frå Stortinget. Likviditetsstyring inneber òg at Forskningsrådet mellombels nyttar avsetningar frå andre område og forskingsprogram, for å dekke overforbruk innanfor område og forskingsprogram som er i ein fase som gjer at dei kan bruke meir midlar enn den årlege tildelinga tilseier. På den måten kan Forskningsrådet utnytte dei samla tildelingane best mogleg. Normalt skjer denne mellombelse omfordelinga innanfor same post. Dette avheng likevel av breidda til posten og dermed kor mange forskingspolitiske prioriteringar som ligg innanfor posten. I arbeidet til Forskningsrådet er det likevel lagt vekt på å halde avsetningane så låge som mogleg, og samstundes sikre at bruken av avsetningane ikkje strir mot formålet med løyvinga som er fastsett av Stortinget. Som ein del av aktiv likviditetsstyring har Forskningsrådet sett eitt tak på 20-30 pst. for kor mykje dei mellombels kan nytte av avsetningane frå andre program og tiltak innanfor den einskilde posten. Over tid vil det

likevel aldri vere slik at Forskingsrådet tildeler meir eller mindre til eitt formål enn det Stortinget har vedteke. Ein slik praksis skal føre til rask nedbygging av avsetningane, og samstundes sørge for at Forskingsrådet tildeler midlar til dei formåla som Stortinget har fastsett.»

3 Relevante krav i økonomiregelverket og bevilgningsreglementet

3.1 Oversikt over regelverkskravene

DFØ er bedt om å vurdere om dagens praksis i Norges forskningsråd for bruk av avsetninger med aktiv likviditetsstyring ivaretar kravene i økonomiregelverket og i bevilgningsreglementet.

Nedenfor gir vi en oversikt over de regelverkskravene som vi vurderer er mest relevante for problemstillingen. Både økonomiregelverket og bevilgningsreglementet må inn i vurderingen, ettersom de aktuelle avsetningene i Forskningsrådets regnskap oppstår i forbindelse med forvaltningen av tilskuddsmidler bevilget over statsbudsjettet. Forvaltningen av tilskudd er regulert i bestemmelser om økonomistyring i staten (bestemmelsene) kapittel 6, mens regnskapsføring og betalingsformidling er regulert i bestemmelsene kapittel 3 og i tilhørende rundskriv fra Finansdepartementet. Som et økonomisk virkemiddel er tilskudd samtidig regulert ved bevilgningsreglementet og ved Stortingets bevilgningsvedtak og forutsetningene for disse vedtakene. Disse regelverkene, vedtakene og føringene danner til sammen rammer som statlige virksomheter må holde seg innenfor ved forvaltningen av tilskuddsmidler.

I både økonomiregelverket og bevilgningsreglementet er det åpnet for å gjøre unntak. Etter økonomireglementet § 3 første ledd har Finansdepartementet myndighet til å fastsette unntak (en myndighet som er delegert til DFØ). Av bevilgningsreglementet § 2 fremgår det at unntak fra bestemmelsene i reglementet i enkeltsaker krever uttrykkelig vedtak av Stortinget. Unntak er også hjemlet i enkelte av paragrafene i bevilgningsreglementet.

Etter vår oversikt har ikke Forskningsrådet unntak fra økonomiregelverket som har betydning for vurderingen. Relevante unntak fra bevilgningsreglementet er omtalt i punkt 3.3 nedenfor.

3.2 Krav som følger av økonomiregelverket

3.2.1

I reglement for økonomistyring i staten – som utgjør det øverste nivået i økonomiregelverket – er det i § 4 stilt noen grunnleggende krav til virksomhetene, blant annet om at ressursbruken skal være effektiv og at virksomheten skal drives i samsvar med gjeldende lover og regler. Kravet til effektivitet gjelder både kostnadseffektivitet og formåls effektivitet. Etter bestemmelsene kapittel 2 har den enkelte virksomheten ansvar for at mål og eventuelle resultatkrav fastsatt i tildelingsbrev, andre vedtak og interne styringsdokumenter følges opp og gjennomføres. Samtidig fastslår regelverket at virksomhetens gjennomføring må skje innenfor rammen av tilgjengelige ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet (Stortinget og departementet), samt skje i tråd med gjeldende lover og regler.

Bestemmelsene kapittel 6 omhandler tilskuddsforvaltningen i staten og inneholder krav både til utformingen av statlige tilskuddsordninger, til omtale i bevilgningsforslag overfor Stortinget og til forvaltningen av etablerte ordninger. Det er særlig kravene til forvaltning av ordningene som er relevant i denne gjennomgangen. Det fremgår der at bevilgninger til tilskuddsformål skal operasjonaliseres i form av tilskuddsordninger, der mål, målgruppe, tildelingskriterier med mer blir klargjort og nedfelt i et regelverk for ordningen. Tildeling av tilskudd skal skje på grunnlag av utlysning av midlene overfor gruppen av potensielle mottakere i tråd med tilskuddsbevilgningen.

3.2.2

Det fremgår av bestemmelsene kapittel 3 at nettobudsjetterte virksomheter skal føre regnskap etter periodiseringsprinsippet i henhold til de statlige regnskapsstandardene (SRS). I henhold til SRS 10 *Behandling av inntekt fra bevilgninger, tilskudd og overføringer for virksomheten, samt overføringer til og fra staten* er tilskuddsforvaltning midler som virksomheten får til disposisjon for utdeling til andre. Slike tilskudd defineres etter SRS 1 *Presentasjon av virksomhetsregnskapet* som gjennomstrømningsposter. Dette er utgifter som ikke inngår som en del av virksomhetens driftskostnader og som derfor heller ikke inngår som en del av virksomhetens driftsresultat. Innbetalinger som en virksomhet får til disposisjon for utbetaling til andre, skal ikke inntektsføres, men føres i balansen som en gjeld i påvente av utbetaling til mottaker. Dersom virksomheten har mottatt bevilgninger for utbetaling til andre som ikke blir utbetalt i løpet av regnskapsåret, vil dette føres som en avsetning og presenteres som en gjeld vedrørende tilskuddsforvaltning i virksomhetens balanse. En avsetning er i regnskapsmessig sammenheng å sette av midler til dekning av en framtidig utgift.

3.2.3

Enkelte av rundskrivene fra Finansdepartementet inneholder egne bestemmelser for nettobudsjetterte virksomheter som er relevante for gjennomgangen. Det gjelder i første rekke rundskrivene R-104 og R-111.

Det fremgår av Finansdepartementets rundskriv R-104 *Retningslinjer for oppgjørskontoer i Norges Bank og arbeidskontoer innenfor statens konsernkontoordning* punkt 4.1 at nettobudsjetterte virksomheter skal ha oppgjørskontoer i Norges Bank der saldo på kontoen ved årets slutt overføres til nytt år (dette til forskjell fra bruttobudsjetterte virksomheter der denne saldoen blir nullstilt ved årets slutt, i tråd med kontant- og ettårsprinsippet). Opplegget samsvarer med at nettobudsjetterte virksomheter får overført ubrukte bevilgninger (herunder til tilskuddsformål) til påfølgende budsjettår.

Videre fremgår det av rundskrivet at oppgjørskontoer for nettobudsjetterte virksomheter ikke skal overtrekkes med mindre det foreligger særskilte grunner. Det er lagt til grunn at virksomheten med utgangspunkt i gjeldende kredittider skal tilpasse investeringer og utgifter til eventuelt overskudd fra tidligere år og årlige inntekter (inkl. innbetaling av bevilgninger), slik at oppgjørskontoen normalt ikke overtrekkes.

Av rundskriv R-111 *Bruk av belastningsfullmakter og betalinger mellom statlige virksomheter* fremgår det av punkt 3.1 at nettobudsjetterte virksomheter får overført midlene som er bevilget på 50-post på statsbudsjettet, ved utbetaling fra overordnet departement (eller fra andre departement eller virksomheter som disponerer bevilgningen). Også midler til nettobudsjetterte virksomheter som er bevilget på andre poster enn 50-poster, må utbetales til virksomheten.

3.3 Krav som følger av bevilgningsreglementet

3.3.1

Bevilgningsreglementet inneholder de grunnleggende prinsippene for statsbudsjettet og statsregnskapet og regulerer også sentrale fullmaktsforhold mellom Stortinget og forvaltningen.

De delene av bevilgningsreglementet som er vurdert som mest relevante for gjennomgangen, er kapittel 2 om grunnleggende prinsipper for statsbudsjettet, kapittel 3 om forslaget til statsbudsjett og kapittel 4 om gjennomføringen av statsbudsjettet. I kapittel 2 er det stilt krav både til hvilke utgifter statsbudsjettet skal inneholde (i § 3), statsbudsjettets inndeling (i § 4), bevilgningsvedtak (i § 5) og vedtak om forpliktelser for framtidige budsjettår (i § 6). I kapittel 3 inneholder § 9 krav om

å redegjøre for bevilgningsforslag, mens § 10 i kapittel 4 inneholder bestemmelser om disponeringen av gitte bevilgninger.

I omtalen nedenfor tar vi etter kommentarer til prinsippene i § 3 om hva statsbudsjettet skal inneholde, utgangspunkt i kravet i § 10 til virksomhetenes disponering av bevilgninger.

3.3.2

Paragraf 3 *Hvilke utgifter og inntekter statsbudsjettet skal inneholde* lyder:

«Budsjettet vedtas for kalenderåret.

Budsjettet skal inneholde alle statlige utgifter og inntekter knyttet til virksomheter og tiltak som får sine utgifter og inntekter fastsatt ved Stortingets bevilgningsvedtak. Bevilgningene skal være basert på realistiske anslag over utgiftene og inntektene.

Utgifter og inntekter skal tas med i budsjettet for det året de antas å bli kontant betalt, (...).

Utgifter og inntekter skal føres opp i budsjettet med brutto beløp, (...).»

FIN gir i veileder i statlig budsjettarbeid blant annet følgende kommentarer til paragrafen (i punkt 2.2.2, her bare tatt med enkelte deler ut fra størst relevans i saken):

«§ 3 første ledd – ettårsprinsippet

Bevilgningsreglementet § 3 første ledd slår fast at budsjetterminen er ett år og at den følger kalenderåret. (...)

En konsekvens av ettårsprinsippet er at bevilgninger som ikke er brukt innen utløpet av budsjettåret, faller bort og restmidlene går tilbake til statskassen. Dette går også fram av bevilgningsreglementet § 5 tredje ledd. (...)

§ 3 annet ledd – fullstendighetsprinsippet

(...)

Kravet til realistisk budsjettering

Etter bevilgningsreglementet § 3 annet ledd annet punktum skal bevilgningene være «basert på realistiske anslag over utgiftene og inntektene». Kravet til realistisk budsjettering er en viktig del av fullstendighetsprinsippet og gjelder både for utgifts- og inntektsbevilgningene. For utgiftspostene innebærer kravet til realistisk budsjettering at en tar med alle utgifter som en etter beste skjønn antar det vil være behov for med det forutsatte aktivitetsnivået. (...)

Det er heller ikke riktig å føre opp større beløp enn nødvendig for kommende budsjettår. Dette må en særlig være oppmerksom på ved forslag til bygge- og anleggsbevilgninger og tilskuddsbevilgninger. (...)

§ 3 tredje ledd – kontantprinsippet

Etter bevilgningsreglementet § 3 tredje ledd skal utgifter og inntekter «tas med i budsjettet for det året de antas å bli kontant betalt...».

Budsjettforslaget skal derfor bare inneholde de utgiftene som antas å bli kontant utbetalt i budsjettåret og de inntektene som antas å bli kontant innbetalt.

Kombinasjonen av ettårsprinsippet og kontantprinsippet fører til at utbetalinger må skje innen utgangen av året dersom en skal kunne benytte bevilgningen for dette året. (...)

§ 3 fjerde ledd – bruttoprinsippet

Hovedregel

Etter bevilgningsreglementet § 3 fjerde ledd skal utgifter og inntekter føres opp i budsjettet med brutto beløp. Dette prinsippet innebærer at Stortinget bevilger utgifter og inntekter hver for seg selv om de refererer seg til samme virksomhet. (...)

Unntak

Det gjelder enkelte unntak fra bruttoprinsippet. (...)

- Det fastsettes også en del fullmakter til å nettobudsjettere i årlige romertallsvedtak som gis i tilknytning til statsbudsjettet.

Et meget viktig unntak fra bruttoprinsippet som er basert på romertallsvedtak, representerer de såkalte forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. (...)

3.3.3

Det fremgår av bevilgningsreglementet § 10 *Disponering av gitte bevilgninger* første ledd at «[u]tgiftsbevilgningene skal disponeres i samsvar med § 5 og på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til de forutsatte resultater». FIN gir i veileder i statlig budsjettarbeid følgende kommentarer til paragrafen (i punkt 4.2.2.1):

«Bevilgningsreglementet § 10 første ledd inneholder et generelt krav til disponeringen av utgiftsbevilgninger. (...) Bestemmelsen krever (...) at disponeringen må være i samsvar med de formelle rammene som knytter seg til bevilgningsvedtaket, samtidig som det kreves at bevilgningene brukes effektivt. (...)

Effektivitetskravet gjelder både formåls- og kostnadseffektivitet. Kravene vil i praksis måtte tilpasses karakteren av de ulike bevilgningene. For bevilgninger til drift av statlig virksomhet bør det for eksempel stilles strenge krav både til kostnadseffektivitet og formåls effektivitet. På den annen side vil det eksempelvis ikke kunne stilles samme krav til kostnadseffektivitet for tilskudd til en kunstnerisk aktivitet, men kravet til formåls effektivitet vil være sentralt også her.»

De formelle rammene som knytter seg til bevilgningsvedtak, er omtalt i punktene 3.3.4 og 3.3.5 nedenfor. Effektivitetskravet er fulgt opp med tilsvarende krav i økonomiregelverket, jf. omtale i punkt 3.2.1.

3.3.4

Bevilgningsreglementet § 5, som det er vist til i § 10, omhandler bevilgningsvedtak. Det fremgår der blant annet (første, andre og tredje ledd):

«Bevilgningsvedtakene skal knyttes til hver enkelt utgifts- og inntektspost.

Utgiftsbevilgninger kan ikke overskrides eller brukes til andre formål enn forutsatt av Stortinget. (...)

Ubrukte utgiftsbevilgninger kan ikke overføres til etterfølgende budsjettår (...).

FIN gir i veileder i statlig budsjettarbeid følgende kommentarer til paragrafen (i punkt 2.4.2):

«Etter bevilgningsreglementet § 5 første ledd skal bevilgningsvedtakene knyttes til hver enkelt utgifts- og inntektspost. De fullmakter og pålegg som bevilgningsvedtakene inneholder, knytter seg derfor til de beløpene som er ført opp under de enkelte postene. Hvilke fullmakter og pålegg som følger av bevilgningsvedtakene, omtales nærmere nedenfor (...).

Generelt om fullmakter og pålegg som følger av bevilgningsvedtaket

Når Stortinget har bevilget et beløp under en bestemt utgiftspost, gir dette forvaltningen både en fullmakt til og et pålegg om å benytte beløpet til det forutsatte formålet. (...)

For utgiftsbevilgninger er fullmakten og pålegget begrenset oppad til det bevilgede beløpet. (...))»

De siterte kravene i andre ledd om overskridelse og bruk til andre formål inneholder noen unntaksbestemmelser som ikke er sitert her, ettersom de ikke er vurdert som relevante i saken.

Bevilgningsvedtakene som gjelder Forskningsrådet inneholder ikke stikkordet «overslagsbevilgning» og i de aller fleste tilfeller heller ikke stikkordet «kan nyttes under», noe som ville gitt unntak fra kravene i andre ledd.

Unntak fra tredje ledd for ubrukte driftsbevilgninger er heller ikke relevant for Forskningsrådet som nettobudsjettert virksomhet, og bevilgningsvedtakene inneholder i de fleste tilfeller ikke stikkordet «kan overføres». Uansett ville det sistnevnte ikke gitt Forskningsrådet noen hjemmel til å overføre ubrukt bevilgning, da det er departementene som utbetaler midlene til Forskningsrådet som samtidig belaster bevilgningen. Forskningsrådet har imidlertid på grunnlag av nettobudsjetteringen visse fullmakter til å overføre midler til etterfølgende budsjettår, jf. omtale i punkt 3.2.3.

3.3.5

Det fremgår av omtalen over at utgiftsbevilgninger etter bevilgningsreglementet § 5 andre ledd ikke kan brukes til andre formål enn forutsatt av Stortinget. Etter vår vurdering er dette en viktig bestemmelse i vurderingen av aktiv likviditetsstyring. I Finansdepartementets *veileder i statlig budsjettarbeid* er det gitt følgende kommentarer til denne bestemmelsen (i punkt 2.4.2):

«Utgiftsbevilgninger – bindinger til formål

Bevilgningsreglementet § 5 annet ledd uttaler at utgiftsbevilgninger ikke kan brukes til andre formål enn forutsatt av Stortinget. Bevilgningene under de enkelte utgiftspostene må derfor disponeres i samsvar med Stortingets forutsetninger. Hva som er bindende forutsatt av Stortinget, må avgjøres ut fra vanlige juridiske tolkningsprinsipper.

De viktigste forutsetningene går som regel fram av vedtakets ordlyd. Vedtaket gir uttrykkelig beskjed om hvilket beløp Stortinget har bevilget under hver enkelt post. Både postene og kapitlene har en kortfattet tekst som angir bevilgningens formål. (...) Ikke alle forklaringer og opplysninger som er gitt i fagproposisjonen, er (...) bindende forutsetninger. Ved vurderingen av hvilke detaljspesifikasjoner som er bindende, må det legges vekt på om opplysningene kan ha vært en avgjørende forutsetning for Stortingets bevilgningsvedtak. (...)

En uttalelse fra en stortingskomite i budsjettinnstillingen er ikke konstitusjonelt bindende, dersom den ikke er fulgt opp med et vedtak i Stortinget. (...))»

Vi kommer i punkt 4 tilbake til betydningen av disse kravene for Forskningsrådets bruk av avsetningene.

3.3.6

Vi har innledningsvis i omtalen av bevilgningsreglementet i punkt 3.3.1 nevnt at også §§ 4, 6 og 9 inneholder krav som er relevante i vurderingen:

- Etter § 4 skal statsbudsjettet inndeles i kapitler og poster. Hvert kapittel skal inneholde en eller flere utgifts- eller inntektsposter som gjelder samme formål. Utgifts- og inntektspostene skal inndeles etter art og på fire avdelinger, der det for utgiftene skilles blant annet mellom

statens egne driftsutgifter og overføringer til andre (jf. nærmere regler i Finansdepartementets rundskriv R-101 om statens kontoplan).

- § 6 omhandler vedtak om forpliktelser for framtidige budsjettår. Staten kan bare pådras forpliktelser som først skal dekkes etter utløpet av budsjettåret, når Stortinget har gitt særlig samtykke til dette.
- Etter § 9 skal det redegjøres for innholdet og begrunnelsen for bevilgningsforslagene. Videre fremgår blant annet at resultater som tilsiktes oppnådd, skal beskrives.

4 Vurdering av praksis mht. aktiv likviditetsstyring i lys av kravene i økonomiregelverket og bevilgningsreglementet

4.1 Innledning

Etter oppdragsbeskrivelsen skal DFØ vurdere «om dagens praksis i Norges forskningsråd for bruk av avsetninger med aktiv likviditetsstyring – der avsetninger midlertidig benyttes på tvers av områder og forskningsprogram – ivaretar kravene i økonomiregelverket for staten og i bevilgningsreglementet». Det følger av beskrivelsen at det er *enkelte sider* ved likviditetsstyringen i Forskningsrådet som DFØ er bedt om å vurdere, knyttet til avsetninger og rammene for bruk av disse midlene. Noen innledende kommentarer om vår forståelse og tilnærming til oppdraget (jf. også omtale i punkt 1):

- De avsetningene som er relevante for gjennomgangen, er knyttet til Forskningsrådets forvaltning av tilskuddsmidler. Midlene er tildelt og utbetalt fra departementer til Forskningsrådet på grunnlag av bevilgninger over ulike poster, både postene 50–59 *Overføringer til andre statsregnskap*, postene 70–85 *Andre overføringer (tilskudd)*, og noen andre poster i statsbudsjettet (i hovedsak post 21 *Spesielle driftsutgifter*).
- En bevilgning som tildeles Forskningsrådet kan gå til å finansiere flere budsjettformål. Ofte er også ett budsjettformål finansiert ved tildelinger på flere kapitler/poster, jf. videre omtale. Det er altså ikke en-entydige sammenhenger mellom kapittel/post og budsjettformål.
- Vi har hatt behov for å knytte hva som ligger i formuleringen «på tvers av områder og forskningsprogram» til begrepsbruk henholdsvis i prosessen hos Forskningsrådet med å videredelegere budsjettfullmakter internt og i de to aktuelle regelverkene. Vi har tatt utgangspunkt i beskrivelsen i punkt 2 av hvordan Forskningsrådet har lagt opp den interne fordeling og forvaltning av tilskuddsmidlene, der det fremgår at *budsjettformål* er sentralt (som interne fullmakter er knyttet opp mot). Ettersom et budsjettformål blir finansiert ved tildelinger fra ett eller flere departement og over bestemte poster i statsbudsjettet (og gir grunnlag for utlysning, vedtak og utbetaling av tilskuddsmidler til målgruppen), gir dette et grunnlag for å vurdere Forskningsrådets praksis opp mot de to regelverkene. Videre gir dette, slik vi forstår det, en knytting også til begrepene «områder og forskningsprogram» ved at budsjettformålene dekker ulike temaområder (blant annet helse og omsorg, ytre miljø og helse, miljø og sikkerhet) og ulike programmer.
- Ut fra tilnærmingen omtalt i kulepunktet over, har vi i gjennomgangen sett særlig på om avsetninger kan benyttes på tvers av budsjettformål og bevilgninger.
- Vi er bedt om å se på situasjoner der avsetninger *midlertidig* benyttes på tvers av områder og forskningsprogram. Vi forstår dette som situasjoner som strekker seg utover det enkelte budsjettår, men likevel et begrenset antall år (uten at det eksakte tallet er avgjørende i vurderingen).

I den videre gjennomgangen har vi søkt å dele opp problemstillingen og se den fra ulike «vinkler»:

- Vi kommenterer først hvilke tilpasningsmuligheter som unntaket fra bruttoprinsippet gir for Forskningsrådet, jf. punkt 4.2.
- Deretter ser vi i punkt 4.3 ettårs- og kontantprinsippet i bevilgningsreglementet i sammenheng med krav til tilskuddsforvaltning i økonomiregelverket.
- I punkt 4.4 går vi nærmere inn på bindingene som ligger i Stortingets budsjettvedtak til hver post, med beløp og formål (jf. bevilgningsreglementet § 5).
- Punkt 4.5 inneholder noen avsluttende kommentarer.

4.2 Unntaket fra bruttoprinsippet

Stortinget kan ved særskilt vedtak for den enkelte statlige virksomheten samtykke til unntak fra bruttoprinsippet i bevilgningsreglementet § 3 fjerde ledd. Unntaket blir bekreftet hvert år ved vedtak av nettobevilgning under utgiftspost 50–59. Unntaket fra bruttoprinsippet innebærer etter vår forståelse også unntak fra fullstendighetsprinsippet i § 3 andre ledd, ved at ikke alle statlige utgifter og inntekter vil fremgå av statsbudsjettet.

Norges forskningsråd har slikt unntak fra bruttoprinsippet i bevilgningsreglementet. Virksomheten får overført ubrukte bevilgninger til påfølgende budsjettår, herunder bevilgninger til tilskuddsformål (dette vil i praksis også være et unntak fra ettårsprinsippet i bevilgningsreglementet § 3 første ledd).

Forskningsrådet får som nettobudsjettert virksomhet tilført midlene som er bevilget til virksomheten, ved utbetaling fra overordnet departement. Også andre departementer (eller statlige virksomheter) som tilfører Forskningsrådet midler, må gjøre det ved utbetaling. Opplegget med utbetaling gjelder både for bevilgninger som er gitt på 50-poster i statsbudsjettet og for bevilgninger på andre poster (herunder 70-poster og driftsposter, jf. omtale i punkt 2.1 av tildelingene til Forskningsrådet). Bevilgningene blir belastet ved tidspunktet for utbetaling fra departementet til Forskningsrådet.

I punkt 3.2.3 har vi omtalt at etter bestemmelsene i rundskriv R-104 skal oppgjørskontoene for nettobudsjetterte virksomheter i Norges Bank ikke overtrekkes med mindre det foreligger særskilte grunner. Denne avgrensede adgangen til å overtrekke oppgjørskontoer er knyttet til «særskilte grunner» og åpner ikke for planlagte opplegg slik en aktiv likviditetsstyring som beskrevet av Kunnskapsdepartementet og Forskningsrådet kan innebære.

Unntaket som Forskningsrådet har fra bruttoprinsippet i bevilgningsreglementet innebærer etter vår vurdering ikke utvidede fullmakter eller større fleksibilitet i forvaltningen av tilskuddsmidlene, utover det som følger av adgangen til å overføre ubrukte tilskuddsmidler til etterfølgende år.

4.3 Ettårs- og kontantprinsippet sett i sammenheng med krav i økonomiregelverket

Det følger av ettårs- og kontantprinsippet i bevilgningsreglementet sammen med krav i økonomiregelverket til oppfølging av bevilgningsvedtak og til forvaltning av tilskuddsordninger at Stortingets bevilgning, tildeling og eventuell utbetaling av midlene fra departement til virksomheten (tilskuddsforvalteren), vedtak hos virksomheten om å gi tilskudd og utbetaling til mottakerne med tilhørende belastning av konsernkontoen normalt skal skje innenfor samme år, dvs. budsjettåret (for bevilgningsvedtak eventuelt like før inngangen til året). Økonomiregelverket inneholder også regulering av hvor tidlig tilskuddsmidler kan utbetales fra forvalter til mottakere i forhold til deres behov og bruk av midlene. Forskningsrådet eller ansvarlig departement har enkelte fullmakter som kan innebære avvik fra dette:

- Forskningsrådet får som nettobudsjettert utbetalt bevilgningen fra departementet, jf. omtale i punkt 4.2. Dette betyr at bevilgningen blir belastet på et noe tidligere tidspunkt enn når utbetaling fra staten til tilskuddsmottakerne skjer, men det må likevel skje innenfor budsjettåret.
- Forskningsrådet får som nettobudsjettert virksomhet overført udisponerte tilskuddsmidler til påfølgende år.
- Eventuell overføringsadgang på departementets hånd forutsetter fullmakt fra Stortinget (stikkordet *kan overføres*, gjelder bare få av de aktuelle bevilgningene).

- Eventuelle forpliktende tilsagn fra staten om utbetaling av tilskudd i framtidige budsjettår (dvs. i seinere år enn da vedtaket om tilskudd ble gjort) forutsetter en særskilt fullmakt fra Stortinget (i form av tilsagnsfullmakt eller tilsvarende fullmakt). Forskningsrådet har ikke en slik fullmakt og tar i stedet forbehold i vedtakene om Stortingets bevilgning i framtidige år.

Samlet innebærer dette at de omtalte rammene om at vedtak og gjennomføring skal skje innenfor samme år (fra bevilgning og fram til utbetaling av tilskudd til mottakerne), i hovedsak også gjelder for Norges forskningsråd. Det viktigste enkeltunntaket er antakelig adgangen til å overføre udisponerte tilskuddsmidler til påfølgende år.

4.4 Bindingene i bevilgningsvedtaket til post med beløp og formål

Når Stortinget har bevilget et beløp under en bestemt utgiftspost, gir dette forvaltningen både en fullmakt til og et pålegg om å benytte beløpet til det forutsatte formålet. I praksis er det kombinasjonen kapittel og post som identifiserer utgiftsbevilgningen, uten at det er behov for å presisere det i alle sammenhenger. En vil også generelt måtte se på omtale av både kapittel og post for å vurdere formålet ved en bevilgning (jf. omtale av bevilgningsreglementet i punkt 3.3.5 og 3.3.6).

For en nettobudsjettert virksomhet som Forskningsrådet gir ikke postnummeret i seg selv ytterligere informasjon eller føringer for hvilke formål en tildeling kan nyttes til. Bevilgninger som disponeres av denne gruppen virksomheter gis i utgangspunktet netto (samlet) på post 50–59 *Overføringer til andre statsregnskap*. Ut fra postnummeret alene kan en ikke se om bevilgningen skal nyttes til drift, investeringer eller til å utbetale tilskudd fra staten, og eventuelle slike føringer vil måtte fremgå av tildelingsbrevet. Vi forstår det slik at også i de tilfellene tildelinger til Forskningsrådet skjer på grunnlag av bevilgninger over post 21 *Spesielle driftsutgifter*, vil eventuelle føringer om bruk til tilskuddsformål måtte fremgå av tildelingsbrevet.

Det fremgår av omtalen i punkt 3.3.3 og 3.3.4 av kravene i bevilgningsreglementet at alle utgiftsbevilgninger skal disponeres i samsvar med de formelle rammene som knytter seg til bevilgningsvedtaket. Disse rammene er nedfelt i bevilgningsreglementet § 5, der det blant annet heter at bevilgningsvedtakene skal knyttes til hver enkelt utgifts- og inntekstpost, og at utgiftsbevilgninger ikke kan overskrides eller brukes til andre formål enn forutsatt av Stortinget.

Et viktig spørsmål i den foreliggende gjennomgangen blir om et opplegg med aktiv likviditetsstyring hos Forskningsrådet, der avsetninger midlertidig kan disponeres på tvers av områder og forskningsprogram, utfordrer disse rammene i bevilgningsreglementet (og i så fall i hvilke tilfeller og hvorfor).

For å kunne vurdere dette spørsmålet er det behov for å gå nærmere inn på hvordan tilskuddsmidler som blir stilt til rådighet for Forskningsrådet, blir fordelt og forvaltet i virksomheten. I punkt 2.2 over så vi på hovedtrekkene ved dette, og det fremgikk at Forskningsrådet har et opplegg der en i budsjett- og regnskapssammenheng kan følge midlene fra tildelinger på ulike kapitler og poster i statsbudsjettet, via fordelingen på et antall budsjettformål og et antall utlysninger, til vedtak om å tildele tilskudd til prosjekter det er søkt om midler til, og etterfølgende utbetalinger til mottakerne (og regnskapsføring).

Basert på beskrivelsene i punkt 2.2 av forvaltningsopplegget hos Forskningsrådet og i punkt 3.3 av kravene i bevilgningsreglementet § 5, har vi følgende kommentarer og vurderinger:

- Vi minner innledningsvis om at bevilgningsreglementet angir en del grunnleggende prinsipper, som gjelder med mindre Stortinget på enkelte punkter i reglementet har gitt hjemmel for unntak eller i enkeltsaker har gjort uttrykkelig vedtak om unntak fra bestemmelsene. Etter vår oversikt er det ikke slike unntak for Forskningsrådet fra bestemmelsene i § 5. Forskningsrådet har imidlertid adgang til å overføre ubrukte midler som følge av nettobudsjetteringen. (Enkelte hjemler for omdisponering mellom poster på departementenes hånd er omtalt nedenfor.)
- De omtalte formelle rammene som knytter seg til bevilgningsvedtaket, gjelder både for disponering av årets bevilgning og disponering av eventuelle ubrukte bevilgninger fra tidligere budsjettår. Bevilgningsreglementet skiller ikke på dette verken for bruttobudsjetterte eller nettobudsjetterte virksomheter, og bruk av Forskningsrådets avsetninger må derfor etter vårt syn vurderes ut fra de formelle rammene som knytter seg til bevilgningsvedtak.
- Det vil være i tråd med de omtalte rammene i bevilgningsreglementet om Forskningsrådet omfordeler midler internt og omprioriterer mellom budsjettformål, utlysninger og prosjekter som er finansiert over *samme post* i statsbudsjettet (så lenge føringer i tildelingsbrevne blir ivarettatt, jf. også standardformuleringen om fullmakter til å omfordele omtalt i punkt 2.1). Dette gjelder både for tildelinger som mottas i vedkommende budsjettår og eventuelle positive avsetninger fra foregående år for vedkommende post. En slik bruk av avsetningene medfører ingen overskridelse eller omdisponering av bevilgningen.
 - Forskningsrådet kan imidlertid ikke omfordele midler slik at avsetningene for vedkommende post samlet blir negative ved utgangen av året. Dette vil tilsvare en overskridelse av disponibel bevilgning (tilsvarende som for bruttobudsjetterte virksomheter dersom de har utgifter som er større enn årets bevilgning og overført bevilgning fra foregående år).
 - Vi har fra DFØ ikke oversikt over hvor stor betydning adgangen til å omfordele innenfor en post har for Forskningsrådet, jf. at en tildeling på en post kan inngå i finansieringen av flere budsjettformål.
- Rammene i bevilgningsreglementet § 5 innebærer imidlertid at Forskningsrådet ikke kan omdisponere mellom bevilgninger *gitt på ulike poster*. Dette gjelder både for årets bevilgning og ubenyttede bevilgninger fra tidligere år i form av avsetninger. En omdisponering innebærer en overskridelse på en post mot tilsvarende innsparing på en annen post. Unntak for slik omdisponering må være hjemlet i stortingsvedtak (stikkordet "kan nyttes under" eller annen fullmakt fra Stortinget til departementet). Bindingen av bevilgningene til posten gjelder uavhengig av beløpets størrelse (dvs. også for små beløp). Det er heller ikke unntak i bevilgningsreglementet ut fra om en slik omdisponering er midlertidig (for eksempel at innsparingen vil komme i året etter at overskridelsen skjer).
 - En mulig modifikasjon av dette er at Forskningsrådet kan ha en viss fleksibilitet dersom to bevilgninger (poster) har nærliggende formål. Det må i så fall være basert på en konkret vurdering av bevilgningsvedtakene (slik de formidles i tildelingsbrev til Forskningsrådet) og gir ikke grunnlag for generelle opplegg med omdisponering av midler mellom poster.
 - Et annet grunnlag for omdisponering mellom bevilgninger er der disse er gitt med stikkordet «kan nyttes under» (som er tilfelle for enkelte av bevilgningene der midler går til Forskningsrådet). Fullmakten vil ligge hos ansvarlig departement og bruk av fullmakten må skje før midlene blir utbetalt fra departementet til virksomheten. I de tilfellene slik omdisponeringsadgang er gitt, kan det gi Forskningsrådet et grunnlag for å ta opp slike behov/ønsker med vedkommende departement (avgrenset til årets bevilgning/tildeling).

- I tillegg vil det kunne skje budsjettendringer i løpet av budsjettåret, jf. bevilgningsreglementet § 11. Vi går ikke nærmere inn på dette.

4.5 Noen avsluttende kommentarer

Økonomiregelverket for staten pålegger den enkelte virksomheten et ansvar for at mål fastsatt i tildelingsbrev, andre vedtak og interne styringsdokumenter følges opp og gjennomføres. Regelverket stiller også krav til effektiv ressursbruk både mht. kostnader og virkemidler, blant annet ved egne krav til forvaltningen av tilskuddsmidler. Tilskuddsmidler som virksomheten får stilt til disposisjon ved årlige tildelinger skal nyttes i tråd med formålet ved Stortingets bevilgningsvedtak og i utgangspunktet i løpet av budsjettåret. Også etter bevilgningsreglementet gjelder krav om at bevilgningene skal brukes effektivt.

Samtidig fastslår økonomiregelverket at virksomhetens gjennomføring og oppfølging må skje innenfor rammen av tilgjengelige ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet (Stortinget og departementet), samt skje i tråd med gjeldende lover og regler. Bevilgningsreglementet inneholder som omtalt i punkt 3 og her i punkt 4, flere slike føringer som blir viktige i vurderingen av Forskningsrådets praksis mht. bruk av avsetninger. Føringerne er i form av grunnleggende prinsipper for statsbudsjettet og krav til gjennomføringen av dette (i statsforvaltningen), der departement og underliggende virksomheter må ha hjemmel i form av unntak for eventuelt å fravike bestemmelsene.

Når en ser økonomiregelverket og bevilgningsreglementet samlet, kan de ulike kravene i enkelte situasjoner innebære kryssende hensyn. Det er imidlertid en klar prioritering når en er inne i gjennomføringsfasen av statsbudsjettet (slik som i denne gjennomgangen). I denne fasen er bevilgningsvedtakene og de formelle bindingene som ligger i disse, overordnet krav til blant annet effektiv ressursbruk dersom det er motstrid.

I DFØs vurdering av praksisen i Forskningsrådet for bruk av avsetninger fremgår at det først og fremst er føringer i bevilgningsreglementet som blir utfordret. Dette gjelder særlig de formelle rammene som knytter seg til bevilgningsvedtaket slik de er nedfelt i § 5. Stikkordsmessig innebærer føringerne blant annet at bevilgningene er knyttet til den enkelte kapittel/post med binding både til beløp og formål, og at beløpene som er bevilget under en utgiftspost ikke kan overskrides eller brukes til andre formål enn forutsatt av Stortinget. Bevilgningsreglementet hjemler noen unntak fra disse kravene (i tillegg til å åpne for særskilte vedtak av Stortinget), men det er etter vår oversikt relativt få slike unntak for Forskningsrådet og bevilgningene som blir tildelt fra departementene (noen av unntakshjemlene er heller ikke aktuelle for nettobudsjetterte virksomheter).

Vi viser til nærmere vurderinger i punkt 4.4 mht. føringer i bevilgningsreglementet og til oppsummeringen av DFØs vurderinger innledningsvis i notatet.

Sak S [XX]/22: Langtidsbudsjett, status avsetninger 2021 og ramme for tildelinger 2022

Til	Styret
Fra	Administrerende direktør
Ansvarlige direktør	Yves Boulmer
Saksbehandler	Therese Krosby, Johan Aubell, Bjørn Skavlan
Vedlegg	Juridisk utredning - omgjøringsvedtak

Bakgrunn

Bakgrunnen for saken er arbeidet med langtidsbudsjett tilpasset endrede og skjerpede krav til likviditetsstyring:

- Oppfølging av styresak S 69/21 (okt. 2021) om langtidsbudsjett 2022-24 – Vedtak om å vurdere korrigerende tiltak med sikte på å styre likviditeten iht. økonomiregelverket.
- Konklusjonene fra DFØ (jan. 2022) i analyse av Forskningsrådets bruk av avsetninger – Rapporten er utarbeidet etter bestilling fra Kunnskapsdepartement (KD). DFØ gir nye avklaringer knyttet til Forskningsrådets praksis for bruk av avsetninger med likviditetsstyring. Rapporten stadfester at avsetningene skal følges opp på kap./post nivå i motsetning til på totalt nivå slik det har vært forutsatt frem til nå. Hovedkonsekvensen av dette er krav om balanse på kap./post nivå. Dette er en innstramming av gjeldende praksis, der avsetninger har vært håndtert på mer aggregert nivå. Rapporten var også tema for styrets møte med statsråd Borten Moe 10. mars.
- Løpende dialog med KD og pågående arbeid med revidert nasjonalt budsjett – Ytterligere avklaringer vil ikke komme før i revidert nasjonalt budsjett (legges frem 12. mai).

Hvorfor saken fremmes

Vi legger frem for Styret oppdaterte prognoser for perioden 2022-2024 med fokus på nødvendige tiltak med sikte på å styre likviditeten iht. økonomiregelverket og de nye avklaringene fra DFØ. Styret inviteres til å:

- *Ta stilling til de fremlagte prognosene og utredningen av foreslåtte tiltak*
- *Vedta korrigerende tiltak med sikte på nødvendig styring av likviditeten på totalt nivå og på kap./post nivå*

Langtidsbudsjetter og likviditets prognoser per mars 2022

Vi legger til grunn oppdaterte langtidsbudsjetteter og likviditetsprognoser per mars 2022 både på totalt nivå og på kap./post nivå.

Prognoser på totalt nivå

Prognosene bygger på tilsvarende forutsetninger som per okt. 2021:

- På samme måte som ved analysen fremlagt for Styret i oktober 2021 tar vi, i våre likviditetsprognoser, hensyn til at faktiske utbetalingsprofiler typisk er forskjøvet (forsinket) ift. kontraktsfestede forpliktelser.
- Vi legger til grunn en uendret forutsetning om inntekstvekst på 2,5% som anslag på lønns- og prisjustering. Til sammenligning er veksten i perioden fra 2016 til 2022 på om lag 1,5% korrigert for engangskuttene. Inntekstvekst er imidlertid meget vanskelig å forutsette på kap./post nivå. Analysen på kap./post nivå er derfor basert på forutsetning om uendret inntektsnivå fra 2022 og ekskl. lønns- og prisjustering.

Hoved endringene i prognosene siden okt. 2021 er som følger:

- Vi estimerer totale avsetninger, før tiltak, på størrelsesorden 275 mill. kroner ved utgangen av 2022 sammenlignet med +330 mill. kroner estimert per okt. 2021. Denne endringen skyldes i hovedsak en forskyvning av estimerte utbetalinger fra 2023 til 2022. En slik endring, som tilsvarer under 5% av de estimerte totale utbetalingene i 2022, anses som innenfor en akseptabel usikkerhetsmargin, og ligger innenfor de beløpene som Styrets vedtak for okt 2021 var ment å kunne dekke.

- Forventet utbetaling i 2023 er også redusert pga. lavere forventede utbetalinger til Forskningsinfrastruktur enn det som var estimert per oktober 2021.
- Vi estimerer totale avsetninger, før tiltak, på -1 600 mill. kroner ved utgangen av 2023, -1 900 ved utgangen av 2024 og -500 ved utgangen av 2025 som er samme nivå som estimert i Styresak S 69 oktober 2021.

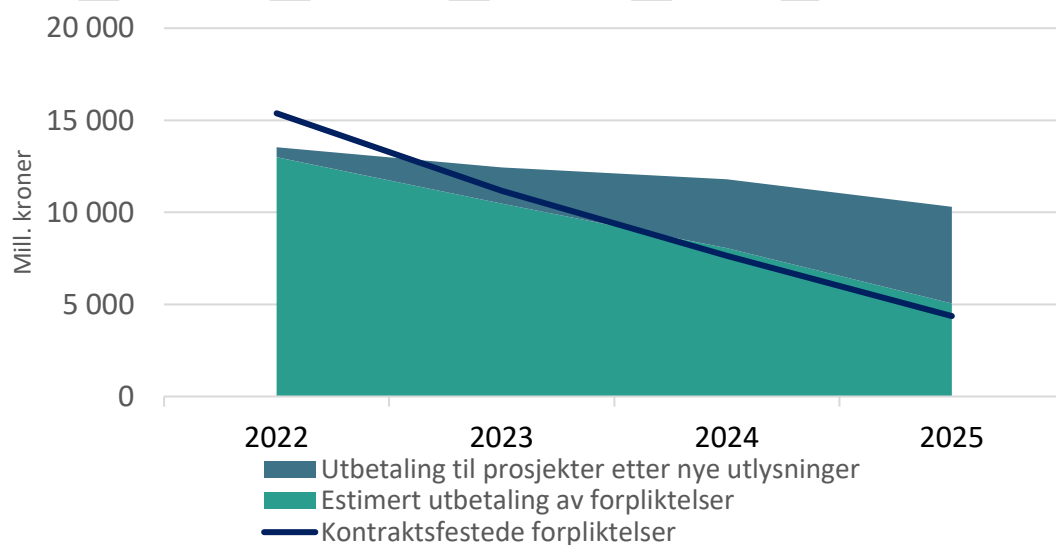
Likviditetsestimater (inkl. lønns- og prisstigning) før tiltak oktober 2021 – mars 2022

Presentert for Styret oktober 2021 (mill. kroner)	2022	2023	2024	
Overført inn	2 460	330	-1 670	
Inntekt	10 880	11 150	11 430	
Estimert utbetaling av forpliktelser	11 750	9 850	6 730	
Utbetaling til prosjekter etter nye utlysninger	1 260	3 310	4 930	
Estimert utbetalt	13 010	13 150	11 660	
Estimert overført ut	330	-1 670	-1 890	

Estimat mars 2022 m/ lønns- og prisstigning (mill. kroner)	2022	2023	2024	2025
Overført inn	2 461	-275	-1 558	-1 924
Inntekt	10 800	11 150	11 430	11 717
Estimert utbetaling av forpliktelser	12 993	10 470	8 051	5 052
Utbetaling til prosjekter etter nye utlysninger	543	1 964	3 744	5 256
Estimert utbetalt	13 536	12 434	11 796	10 308
Estimert overført ut	-275	-1 558	-1 924	-515

Differanse - endring i avsetningsestimat	-605	112	-34	
---	-------------	------------	------------	--

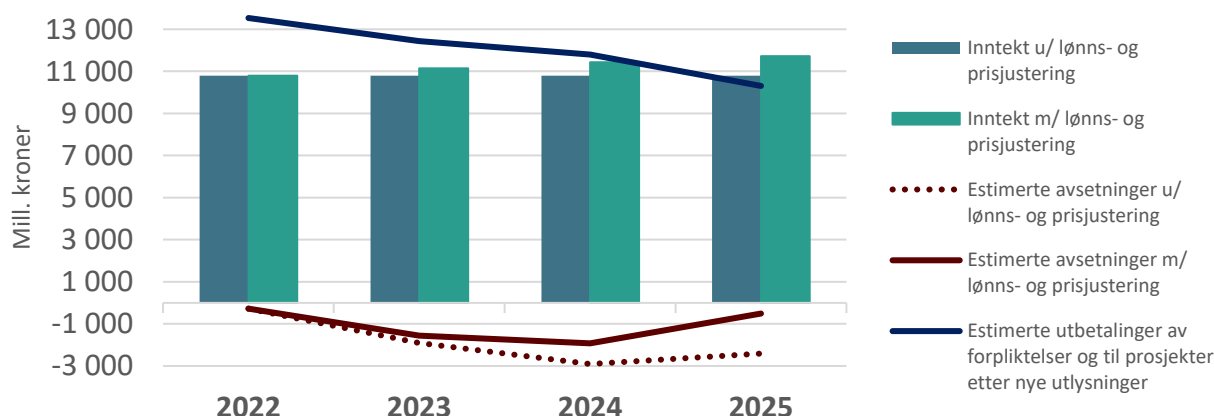
Figuren under viser hvordan de estimerte utbetalingene fordeler seg mellom forpliktelser og utlysninger, og illustrerer at andelen av utbetalingene knyttet til utlysninger kun er en mindre del av de totale utbetalingene i de første årene. Figuren viser også effekten av forutsetning om forsinkelser i pågående prosjekter som kommer frem av avviket mellom kontraktsforpliktelser og estimerte utbetalinger til prosjekter etter nye utlysninger.



Ettersom vi ikke kan forutsette lønns- og prisstigning på kap./post nivå, har vi også utarbeidet et likviditetsestimat basert på en forutsetning om et fast inntektsgrunnlag i perioden 2022 til 2025.

Estimat mars 2022 u/ lønns- og prisstigning (mill. kroner)	2022	2023	2024	2025
Overført inn	2 461	-275	-1 909	-2 905
Inntekt	10 800	10 800	10 800	10 800
Estimert utbetaling av forpliktelser	12 993	10 470	8 051	5 052
Utbetaling til prosjekter etter nye utlysninger	543	1 964	3 744	5 256
Estimert utbetalt	13 536	12 434	11 796	10 308
Estimert overført ut	-275	-1 909	-2 905	-2 414

Figuren under viser at de estimerte negative avsetningene er et resultat av et høyere nivå på estimerte utbetalinger av forpliktelser og utbetaling til prosjekter etter nye utlysninger enn inntekter i årene frem til 2025.



Prognoser på kap/post nivå

Basert på avklaringene i DFØs analyse er det ikke anledning til helhetlig likviditetsstyring på aggregert nivå og likviditetsstyringen må uten foregående fullmakt skje på kap./post nivå.

- Utfordringen ligger hovedsakelig på KDs poster 52, 53 og 54. med et aggregert underskudd før tiltak, og før eventuelt lønns- og prisstigning på postene, ved utgangen av 2022 på -1 800 mill. kroner og -2 800 mill. kroner ved utgangen av 2023.
- I tillegg er post 780.50 under HOD, og post 920.50 under NFD i fare for å bli negative ved utgangen av 2023 med hhv. 100 og 70 mill. kroner og ytterlig nedgang i 2024.
- KMDs poster 541.50 og 553.74 er også i risiko for negative avsetninger, post 541.50 allerede fra 2022, eksponeringen er derimot betydelig lavere.

Tabellen under viser avsetninger per kap./post for postene med størst forventet underskudd. Det er særlig KD postene 52, 53, 54 som vil kreve betydelig justering.

Avsetninger per kap./post (mill. kroner)	2022	2023	2024
HOD Kap. 780.50	21	-100	-219
KD Kap. 285.52	-659	-1 181	-1 567
KD Kap. 285.53	-684	-1 231	-1 688
KD Kap. 285.54	-462	-350	-151
KMD Kap. 541.50	-15	-41	-56
KMD Kap. 553.74	39	-17	-72
NFD Kap. 920.50	298	-70	-260

Fordeling av engangskuttene på kap./post

Tallene for avsetningene per kap/post inkluderer effekten av at Forskningsrådet har fått, i flere omganger siden 2016, ettårige inntektskutt for å redusere overføringene (avsetningene) som summerer seg til totalt 1 656,5 mill. kroner. Det samlede kuttet på KDs poster er på 863 mill. kroner. Det første kuttet KD 285.54 i 2016 var øremerket til forskningsinfrastruktur og var på 337 mill. kroner. Samlet kutt på KD 285.53 er på 496 mill. kroner. I tillegg var det kutt på 30 mill. kroner på KD 285.52. De resterende kuttene fordeler seg på departementer og kap./post som vist i etterfølgende tabell.

	2017	2018	2019	2020	2021	Sum
KD 285.54	-337 000					-337 000
KD 285.52		-30 000				-30 000
KD 285.53		-75 000		-411 000	-10 000	-496 000
KD 281.50			-5 000			-5 000
HOD 780.50				-84 300	-236 000	-320 300
NFD 920.50					-170 600	-170 600
NFD 920.51					-55 700	-55 700
OED 1830.50					-51 500	-51 500
ASD 601.50					-41 800	-41 800
KMD 500/541.50					-35 200	-35 200
UD 161.71					-113 400	-113 400
Sum	-337 000	-105 000	-5 000	-495 300	-714 200	-1 650 500

I tråd med at disse kuttene var betraktet som midlertidige trekk på vår totale likviditet, med tydelige føringer om at reduserte avsetninger ikke skulle føre til redusert aktivitet, har de frem til nå vært plassert på egne aktivitetskoder i regnskapet. Som grunnlag for vårt videre arbeid med likviditetsstyring vil disse kuttene f.o.m. 2022 være fordelt på underliggende budsjettformål, slik at vi kan tilpasse fremtidig utlysningsnivå til det reelle disponible budsjettet for det enkelte budsjettformål. Dette påvirker ikke bildet på kap./post nivå.

Som et tiltak for å redusere overføringene på KDs post 53, jfr. Sak S 99/2019, vedtok Styret at Forskningsinfrastruktur og FRIPRO skulle tilføres midler fra KDs post 53 i perioden 2020 – 2022/2024 (overbevilgningen på hhv 238 og 506 mill. kroner). Hensikten var både å redusere de store avsetningene på KDs post 53, men også å øke aktivitetsnivået på FRIPRO og Forskningsinfrastruktur uten å påvirke fremtidige planer for ordningene. I ettertid ble det imidlertid foretatt vesentlig engangskutt på post 53 fra KD på totalt 421 mill. kroner. Slik det allerede ble presentert for Styret i oktober 2021 samles denne overbevilgningen på KDs post 54 (Forskningsinfrastruktur) og KDs post 52 (FRIPRO), noe som innebærer økte negative avsetninger på disse budsjettformålene.

Nødvendige tiltak

I analysen av nødvendige tiltak tar vi utgangspunkt i:

- Oppfølging av vedtaket fra styremøtet 28. oktober 2021
- Oppfølgingen av styremøtet 10. mars 2022 og møtet med statsråden
- Forutsetninger om RNB 2022 og krav til balanse per post

Oppfølging av vedtaket fra styremøtet 28. oktober 2021

Vi gir en vurdering av de tiltakene som ble spesifikt tatt opp i vedtaket fra styremøtet 28. oktober 2021:

Styret godkjenner det samlede langtidsbudsjettet med den fremlagte risikoprofilen. Styret påpeker at det må gis mulighet for større fleksibilitet i likviditetsstyringen på tvers av departementer samt større langsiktighet enn det årlige budsjetter gir. Dette vil gi nødvendig forutsigbarhet i finansieringen av norsk forskning.

Styret ber administrasjonen vurdere korrigerende tiltak med sikte på å styre likviditeten iht. økonomiregelverket:

- Måltrettet prosess for å sikre adekvat finansiering av RES-EU ordningen.
- Bruk av optimaliseringsmidlene fra 2023 til å dekke ordinære tildelinger.

- Justering i tildelingsnivået med inntil -20% fom. 2022 på relevante ordninger med finansiering fra departementene KD, NFD, HOD og KMD.
- Utsette oppstart av nye SFF'er og utsette utlysning av midler til forskningsinfrastruktur.

Optimaliseringsmidler er allerede knyttet til finansiering av Fellesløft IV. Gjenstående optimaliseringsmidler som er aktuelt å trekke inn for å dekke ordinære tildelinger er knyttet til optimaliseringspotten for humaniora, hvor det i perioden 2023 til 2025 gjenstår 45 mill. kroner pr år.

Oppfølgingen av styremøtet 10. mars 2022

I styremøtet 10. mars og i møtet med statsråden ble det skissert 3 hovedalternativer og hvordan nødvendige tiltak måtte bli mer og mer inngripende avhengig av hvilke fullmakter som gis til Forskningsrådet. Inntil eventuell fullmakt er gitt forholder vi oss til Alt 1.

- Alt 1. Umiddelbare og svært kraftfulle tiltak og kutt i FoU-aktivitet for å komme i balanse på kap./post med negative avsetninger inneværende år
- Alt 2. Søke fullmakter til gjennomføring av 2022 med kraftfulle korrigerende tiltak knyttet til tildelinger og utlysninger, slik at likviditetssituasjonen raskest mulig kommer i tråd med DFØs konklusjoner
- Alt 3. Oppfølging av planer og korrigerende tiltak fra styrevedtaket i oktober: Styring av den totale likviditeten over tid og reduksjon i avsetningsnivå i tråd med gjeldende føringer

Forutsetning om RNB 2022 og krav til balanse eller positiv avsetning på postnivå

Vi legger til grunn følgende forutsetninger mht revidert budsjett 2022 (RNB):

- Balanse mellom inntekt og utgifter.
- RES-EU ordningen har vært operert som en rettighetsbasert ordning i tråd med tildelingsbrev fra KD. Krav om bedre forutsigbarhet på utgiftssiden og balanse mellom inntekt og utgifter innebærer at ordningen vil måtte justeres. Dette vil i så fall gjelde f.o.m 2023 og betyr at våre tiltak må, mht. denne ordningen, dekke for det akkumulerte underskuddet t.o.m. 2022.
- Vi legger frem et budsjett iht. økonomiregverket og basert på kjente forutsetninger. Det er ikke tatt høyde for eventuelle fremtidige fullmakter og vi tar utgangspunkt i et scenario der det blir stilt krav til at vi må ha justert eventuelt underskudd på kap./post nivå allerede innen utgangen av 2023.

Nødvendige tiltak

Prognosene og krav om balanse på både totalt og kap./post nivå er styrende i vurderingen av nødvendige tiltak. Det er lagt til grunn at tiltakene i minst mulig grad skal påvirke innfrielse av de forskningspolitiske prioriteringene fastsatt av Stortinget og at pågående prosjekter og inngåtte kontrakter i størst mulig grad skal innfris. Tiltakene som er utredet i denne saken er strukturert som følger:

Tiltak som ble adressert i styremøtet i oktober

- Tiltak 1 - Ta høyde for at RES-EU ordningen justeres
- Tiltak 2 - Redusere tildelingsrammen i 2022 og utlysningsnivå i 2023 for enkelte spesifikke poster
- Tiltak 3 - Forskningsinfrastruktur skyver 2023 utlysningen til 2024
- Tiltak 4 - Skyve oppstart av SFF og utlysning av SFI

Ytterligere tiltak

- Tiltak 5 - Utsette oppstart for innvilgede prosjekter i 2022 til 2023
- Tiltak 6 - Redusere tildelingsramme på samtlige budsjettformål med 20% i 2022
- Tiltak 7 - Fri prosjektstøtte (med unntak av Unge talenter) har ikke utlysning i 2023
- Tiltak 8 - Helsesatsingene har ikke utlysning i 2023

Tiltak som berører igangsatte prosjekter

- Tiltak rettet mot igangsatte prosjekter

Tiltak som ble adressert i styremøtet i oktober

Tiltak 1 - Ta høyde for at RES-EU ordningen justeres

RES-EU ordningen har vært operert som en rettighetsbasert ordning i tråd med tildelingsbrev fra KD. På grunn av stor suksess er RES-EU ordningen sterkt underfinansiert og bidrar kraftig til negative avsetninger på totalt nivå og på KD post 53. Over tid er ikke det en bærekraftig løsning. Allerede i forkant av styremøtet i okt. 2021 og i oppfølgingen av styrevedtaket har Forskningsrådet hatt løpende dialog med KD og dokumentert behovet for adekvat finansiering av denne ordningen.

Krav om balanse mellom inntekt og utgifter vil forutsette endringer i ordningen. I tråd med dette, forutsetter vi derfor balanse mellom inntekt og utgifter f.o.m 2023.

Tiltak 2 - Redusere tildelingsrammen i 2022 og utlysningsnivå i 2023 for spesifikke poster

I tråd med styrevedtaket er det innarbeidet forslag om redusert tildeling med 20% fra 2022 til 2023 for følgende budsjettformål med betydelige negative avsetninger:

- For Helse og omsorgsdepartement (HOD): BEDREHELSE, BEHANDLING, HELSEVEL
- For KD post 52: FRIHUMSAM, FRIMEDBIO, FRINATEK
- For KD post 53: POLARPROG, IKTPLUSS, BIOTEK2021, NANO2021
- For NFD post 920.50: BIA, FORNY20, EUROSTARS

For øvrig er det innarbeid følgende justeringer:

- For FORREGION foreslås det å stå over planlagt utlysning i 2023.
- NÆRINGSPHD har finansiering både fra KD post 53 og NFD post 50. Budsjettformålet har løpende utlysning og tildeler prosjekter forløpende. Vi har lagt til grunn at budsjettformålet stopper utlysningen slik at de ikke får negative avsetninger ved utgangen av 2022 og framover.

Utlisningsvolumet for Forskningsinfrastruktur ble vedtatt av Styret i sak S 63/20 på 1,1 – 1,2 mrd., i styresak S 86/21 fikk administrasjonen fullmakt til å øke tildelt ramme til inntil 1,4 mrd. kroner på bakgrunn av innstillingen. Forskningsrådet har jobbet videre fra dette vedtaket og nedjusteringer vil måtte bety kontraktsforhandlinger på prosjektene.

Effekten av disse tiltakene er begrenset og har i 2022 kun marginal effekt. Tiltakene vil ikke bidra til å løfte estimerte avsetninger over 0 i 2022, og effekten er først substansiell i 2025.

Tiltak 3 – Forskningsinfrastruktur skyver 2023 utlysningen til 2024

Forskningsinfrastruktur har betydelige beløp i forpliktende avtaler. Vi foreslår at avtalene gjennomgås for å se om det er muligheter for å skyve på utbetalinger eller om det er avtaler som enda ikke er inngått som kan skyves. Vi foreslår at planlagt tildeling i 2023 utsettes til 2024 og/eller reduseres i volum. Tiltak 5 viser effekten av å skyve neste utlysning fra 2023 til 2024.

Tiltak 4 – Skyve oppstart av SFF og planlagt utlysning av SFI

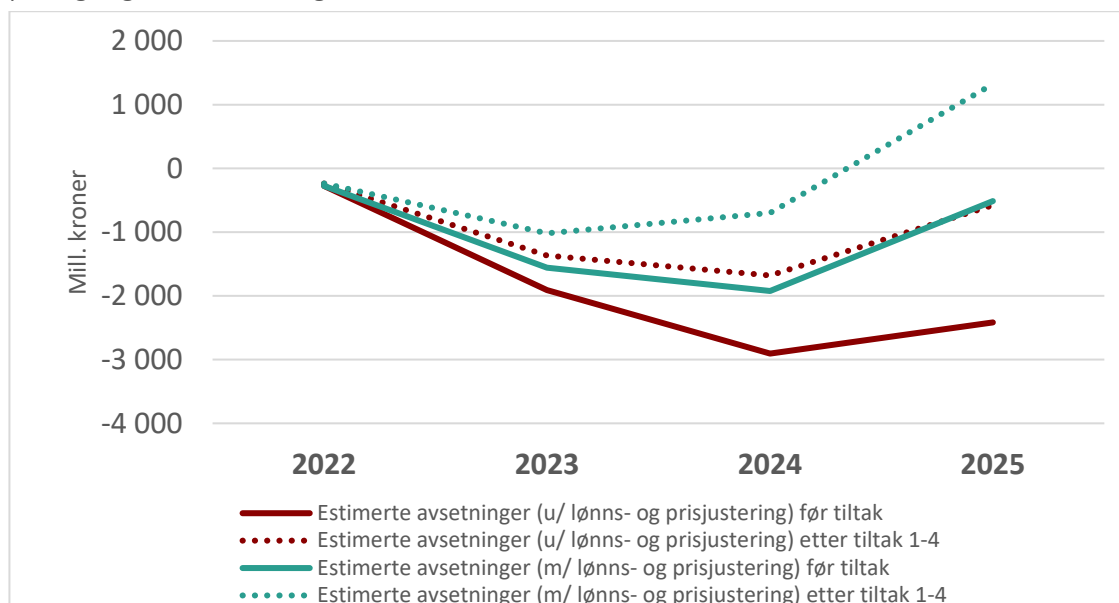
SFI har planlagt utlysning i 2023 med oppstart 2024. Utlisningen kan utsettes til 2024, noe som innebærer oppstart 2025. Dette anses som helt nødvendig for at SFI skal komme inn i en rytme som innebærer at antall sentre er i samsvar med budsjettammen. Sentersøknader har lang planleggingstid, så om dette tiltaket gjennomføres bør det gå ut en melding til forskningsmiljøene relativt snart.

SFF er inne i siste vurderingsrunde av SFF V nå og skal bekjentgjøre nye sentre høst 2022. De kan utsette oppstart til andre halvår 2023. Dersom vi utsetter oppstart til andre halvår 2023, så vil nok forbrukskurven være vesentlig brattere enn en normal profil, siden sentrene da vil være klar til full drift. Det innebærer at vi i 2023 vil ha en halvårseffekt av anslaget over utgifter i 2024. Dette innebærer en reduksjon i utgiftene på rundt 70 mill. kroner, sett i forhold til nåværende anslag hvor oppstart er høst 2022.

Effekt av tiltak som ble adressert i styremøtet i oktober

Den samlede effekten av de foreslåtte tiltakene (1-4) er på 500 mill. kroner ved utgangen av 2023, og er ikke tilstrekkelig for å dekke opp underskuddet. Vi går fortsatt med betydelig underskudd ved utgangen av 2023, både på totalnivå og på postene HOD Kap. 780.50, KD Kap. 285.52, KD Kap. 285.53 og KD Kap. 285.54. Vi blir derfor nødt til å behandle ytterligere tiltak. Samtidig viser grafen og tabellen under at effekten av tiltakene først vil være betydelig fra 2024-2025, og at avsetningene igjen vil øke.

Figur: Viser avsetninger før og etter tiltak 1-4, både med lønns- og prisstigning som forutsetning og uten lønns- og prisstigning som forutsetning.



Tabell: Viser effekten av tiltak 1-4 på avsetningene dersom vi forutsetter en årlig lønns- og prisstigning på 2,5% i 2023-2025.

Effekt på avsetninger	2022	2023	2024	2025
Estimerte avsetninger før tiltak	-275	-1 558	-1 924	-515
Estimerte avsetninger etter tiltak 1-4	-237	-1 018	-698	1 322
Endring	37	540	1 226	1 836

Ytterligere tiltak

Tiltak 5 - Utsette oppstart for alle innvilgede prosjekter i 2022 til 2023

Formålet med tiltaket er først og fremst å sørge for at vi har positiv likviditet på totalnivå ved utgangen av 2022. Forslaget vil medføre at nye prosjekter som tildeles i løpet av 2022 ikke får utbetalt midler før i 2023. Forslaget vil dekke både prosjekter som søker løpende søknadsfrister og prosjekter som søker på mer standard utlysninger. Tiltaket vil skyve forbruket til senere år, men effekten anses å spres ut over prosjektperioden. Dette regnes som et mindre kontroversielt tiltak, siden en slik utsettelse normalt vil ha mindre effekt på framdriften i prosjektet. Det er et tiltak som vil ha konkret effekt i 2022, men ingen effekt i 2023 og 2024.

Tiltak 6 - Redusere tildelingsramme på samtlige budsjettformål med 20% i 2022

Tiltak 6 overlapper delvis med tiltak 2, men regnes som et mer inngripende tiltak da det reduseres på samtlige budsjettformål med minimum 20%. Dette tiltaket kan ikke aggregeres med tiltak 2, da dette tiltaket allerede legger til grunn reduksjon på 20% på enkelte budsjettformål. Forskjellen på tiltak 2 og tiltak 6 er følgende:

- Tiltak 2 legger til grunn reduksjon på 20% i 2022 og 2023 på *utvalgte* budsjettformål (se tiltak 2),
- Tiltak 6 reduserer tildelingsrammen på *samtlig*e budsjettformål i 2022 (gjelder kun 2022, tiltak 6 påvirker i motsetning til tiltak 2 ikke utlysningsnivået i 2023)

Ettersom dette tiltaket også reduserer utlysningsnivået på budsjettformål og poster som har positive overføringer, anses dette som et tiltak som vil måtte justeres, men presenteres her for å demonstrere effekten av et kutt på alle budsjettformål. Et mer realistisk tiltak vil være en mellomting mellom tiltak 2 og 6, der kuttet gjelder for flere utvalgte budsjettformål enn de som er listet opp i tiltak 2, og også for

utlysningsnivået i 2023. For enkelte budsjettformål vil det også være nødvendig og mulig, å redusere planlagt utlysning med mer enn 20% for å raskest mulig balansere avsetningene.

Tilleggs effekten av tiltak 6 (sammenlignet med tiltak 2) har også begrenset effekt på avsetningene på postene med de største underskuddene. Dette skyldes at tiltak 6 rammer alle budsjettformål, også de postene og departementene som har store positive avsetninger, mens tiltak 2 spesifikt adresserer de postene hvor vi vil ha størst underskudd, som blant annet KDs kapittel 52 og 53.

Tiltak 7 - Fri prosjektstøtte (med unntak av Unge talenter) har ikke utlysning i 2023

Fri prosjektstøtte og tilhørende budsjettformål finansiert fra KDs post 52 har betydelig negative avsetninger framover som ikke vil være mulig å korrigere innenfor tidsperioden uten ytterligere tiltak. Det er derimot nødvendig å begynne reduksjonen av negativ saldo slik at det kan lages en tydelig plan for når posten kan komme i balanse.

I et forsøk på å, i først omgang, begrense de negative effektene av et slikt tiltak, vurderes og kvantifiseres tiltaket med en forutsetning om at utlysning og tildeling til Unge talenter kan skjermes. Denne delen er estimert til ca. 25% av utlysningen. At tiltaket skaleres opp til å også dekke utlysning og tildeling til Unge talenter vurderes som del av eventuelle ytterligere tiltak. Tiltaket innebærer at det ikke lyses ut søknadstypen Forskerprosjekter i FRIPRO, noe som betyr at Forskerprosjekter kun vil utlyses gjennom de tematiske satsingene.

Tiltak 8 - Helsesatsingene har ikke utlysning i 2023

HELSEVEL, BEDREHELSE og BEHANDLING, i hovedsak finansiert fra HOD Kap 780.50 og KDs post 53, har betydelig negative avsetninger framover som ikke vil være mulig å korrigere innenfor tidsperioden uten ytterligere tiltak. Det er derimot nødvendig å begynne reduksjonen av negativ saldo slik at det kan lages en tydelig plan for når posten kan komme i balanse.

Tiltaket har begrenset effekt på avsetningene i 2023 og 2024, ettersom hoveddelen av midlene fra disse utlysningene i 2023 er estimert utbetalt først i 2025 og 2026.

Samlet effekt av de vurderte tiltakene

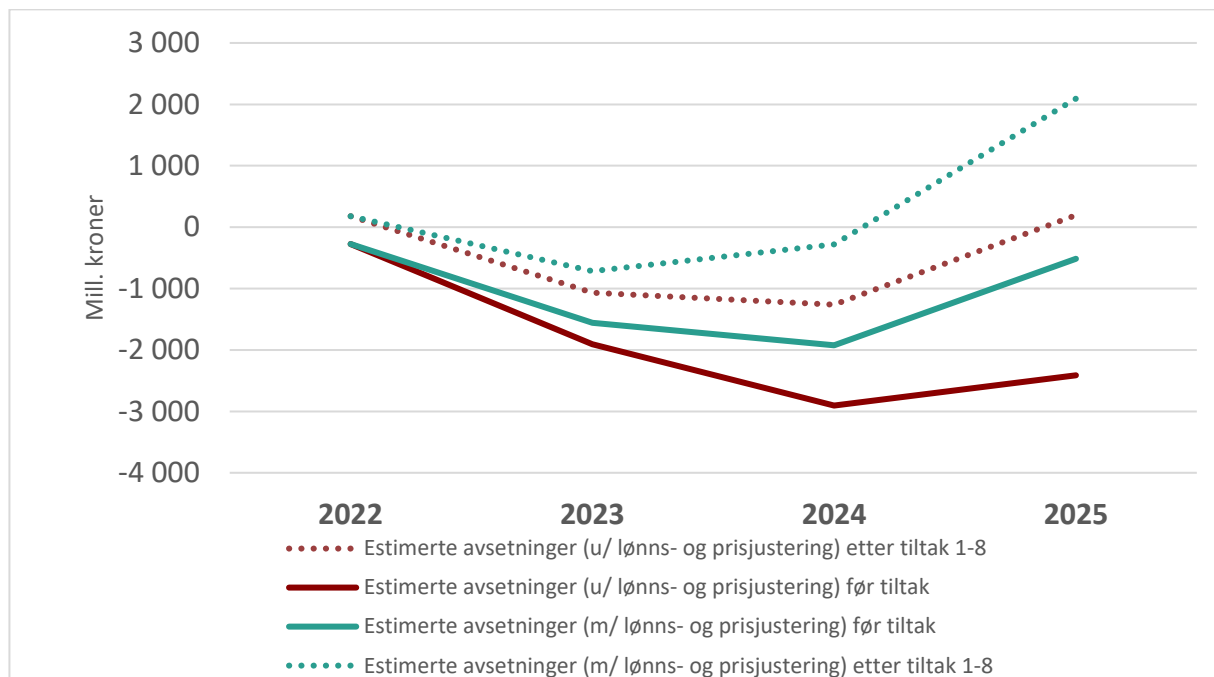
Samlet akkumulert effekt av tiltakene er på knapt 0,85 mrd. ved utgangen av 2023 og 1,6 mrd. i 2024. Korreksjoner av utlysninger tar tid før det gir effekt i utbetalinger. Med en målsetning om positiv likviditet ved utgangen av 2023 gir derfor ikke de foreslåtte tiltakene nok effekt. Ved utgangen av 2025 er derimot effekten av tiltaket på totalt 2,6 mrd. kroner.

Det er fortsatt et udekket likviditetsbehov ved utgangen av 2023 på 1,1 mrd. kroner. Etter at vi iverksetter alle tiltakene i steg 1 og 2, er det nødvendig med en inntektsvekst på 10% i 2023 for å unngå negative avsetninger på totalnivå i 2023. Dette anses som et urealistisk scenario.

Tiltakene er heller ikke tilstrekkelig på kap./post nivå. Det er fortsatt underskudd på KDs poster 285.52, 53 og 54 med totalt behov på 2 300 mill. kroner ved utgangen av 2023 for at alle postene skal være positive i regnskapet.

Om det ikke gis fullmakt til å avvike fra kravet om positiv likviditet per kap./post er det nødvendig med betydelig mer inngripende tiltak.

Figur: Grafen under viser effekten av tiltak 1-8 på avsetningene, både med og uten forutsetningen om en årlig lønns- og prisstigning på 2,5% i 2023-2025.



Tabell: Viser effekten av tiltak 1-8 på avsetningene dersom vi forutsetter en årlig lønns- og prisstigning på 2,5% i 2023-2025.

Effekt på avsetninger	2022	2023	2024	2025
Estimerte avsetninger før tiltak	-275	-1 558	-1 924	-515
Estimerte avsetninger etter tiltak 1-8	177	-716	-282	2 093
Endring	451	842	1 642	2 608

Tabell: Viser effekten av tiltak 1-8 på avsetningene per kap./post uten eventuell lønns- og prisstigning på postene.

Mill. kroner	Før tiltak			Etter tiltak 1-8			Differanse		
Avsetninger per kap./post	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022	2023	2024
HOD Kap. 780.50	21	-100	-219	27	-84	-159	6	16	60
KD Kap. 285.52	-659	-1 181	-1 567	-617	-1 083	-1 349	43	98	218
KD Kap. 285.53	-684	-1 231	-1 688	-612	-881	-1 057	73	351	631
KD Kap. 285.54	-462	-350	-151	-352	-348	16	110	2	167
KMD Kap. 541.50	-15	-41	-56	-14	-37	-45	1	4	11
KMD Kap. 553.74	39	-17	-72	39	-15	-65	0	3	8
NFD Kap. 920.50	298	-70	-260	421	139	-1	124	209	259

Tiltak rettet mot igangsatte prosjekter

Tiltakene presentert foran vil ikke være tilstrekkelig til at hverken de totale avsetningene eller avsetningene på KD, HOD, KMD og NFD vil være positive ut 2023. Dette gjelder særlig KD, hvor det på post 52, 53 og 54 vil være betydelig negative avsetninger. Dersom det ikke gis fullmakt til å overskride bevilgningen på kapitell og post på aktuelle departement, må det gjennomføres tiltak overfor igangsatte prosjekter ved å endre kontraktene. Her kan det være aktuelt å:

- Oppfordre til forskyvning av igangsatte prosjekter.
- Avkorte bevilgninger til igangsatte prosjekter.
- Si opp kontrakt og terminere prosjekter helt.

Slike tiltak har juridiske konsekvenser. En foreløpig juridisk vurdering (se vedlegg) viser at det er høyst usikkert om Forskningsrådets forbehold i tildelingsvedtakene gir tilstrekkelig hjemmel til å si opp kontrakten eller endre kontrakten.

- FoU-kontrakten er ikke en kontrakt i avtalerettslig forstand, men et tildelingsvedtak med tilknyttede vilkår. Forvaltningsloven § 35 bestemmer når et forvaltningsorgan har adgang til å gjøre endringer i et vedtak det har truffet.
- Forvaltningsloven § 35 siste ledd åpner for at et vedtak kan endres når endringsadgangen følger av vedtaket selv, dvs. i vårt tilfelle med henvisning til forbehold som Forskningsrådet tar i Generelle vilkår. Etter ordlyden i denne bestemmelsen, har Forskningsrådet en vid omgjøringsadgang.
- Dersom Forskningsrådet gjør endringer i FoU-kontrakten, vil dette regnes som et nytt enkeltvedtak som kan påklages, jf. forvaltningsloven § 28. Ettersom et omgjøringsvedtak vil være svært inngripende for de aktuelle prosjektene, må Forskningsrådet regne med at mange vil benytte seg av klageadgangen. Det vil da blant annet vurderes om punkt 4.7 i Generelle vilkår i det hele tatt er en gyldig bestemmelse, og om Forskningsrådet har lov til å ta inn et slikt generelt forbehold i vedtakene sine. Dersom Klageutvalget skulle komme til at omgjøringsvedtak vi eventuelt treffer i medhold av fvl. § 35 siste ledd, jf. Generelle vilkår punkt 4.7 er ugyldige, har vi ikke rettslig adgang til å gjøre slike endringer i FoU-kontraktene.

Slike tiltak vil også være meget inngripende og krevende å gjennomføre:

- Tiltakene bør gjennomføres for budsjettformål som har en beregnet negative avsetning ut 2023 knyttet til aktuelt kapittel og post. Disse må forskyve, avkorte eller kutte i prosjekter slik at utbetalinger de enkelte år reduseres og avsetninger forblir positive.
- Det er nødvendig med avveining mellom konsekvensene av å avkorte fremfor å si opp kontrakt, konsekvensene for nye prosjekter og for eldre prosjekter, samt mulighet for differensiering på kontrakts-partner
- Iverksettelse av slike tiltak vil være meget ressurskrevende både for Forskningsrådet og prosjektene.

Oppsummering for sentrale kap/post

Kravet om balanse på kap. post nivå som følger av DFØs nye avklaringer er særlig krevende for KDs poster 52, 53 og 54. Tabellen under viser oversikt hvor mye midler som må inndras per kapittel og post dersom posten må gå i 0 allerede ved utgangen av 2023.

Avsetninger ut 2023

Per kap./post (mill. kroner)	Før tiltak	Etter tiltak 1-8	Gjenstående behov for innstramming innen utgangen av 2023	Effekt ved 2,5% lønns- og prisstigning på posten i 2023
KD Kap. 285.53	-1 231	-881	881	46
KD Kap. 285.52	-1 181	-1 083	1 083	43
KD Kap. 285.54	-350	-348	348	19
HOD Kap. 780.50	-100	-84	84	9

KD Post 285.52

- Posten finansierer flere budsjettformål, men primært budsjettformålene under Fri prosjektstøtte (FriPro) som er 60 % av finansieringen på posten. Overbevilgningene var et ledd i å raskt redusere avsetningene gjennom å finansiere klart støtteverdige prosjekter på et område med stor søknadsmengde og lav innvielsesgrad. Posten fikk i 2018 et engangskutt på 30 mill. kroner.
- Posten mangler 1,1 mrd. kroner ved utgangen av 2023 for å komme i balanse. Som tabellen over viser vil en justering for lønns- og prisstigning på 2,5% i 2023 ha marginal effekt på den negative likviditeten.
- Den eneste måten å få posten i balanse innen utgangen av 2023 vil være å terminere pågående prosjekter og stoppe pågående søknadsbehandling. Behovet for å justere utbetalingene på FRIPRO må

sees i forhold til at det er i 2022 totalt 830 aktive prosjekter med samlet kontraktsforpliktelse på 1,8 mrd., og estimert utbetaling etter tiltak på 1,6 mrd. kroner.

KD Post 285.53

- Posten finansierer mange budsjettformål og deriblant mange av de strukturelle virkemidlene i norsk forskningspolitikk. Det får derfor betydelige konsekvenser for forskningssystemet om disse budsjettformålene må redusere eksponeringen gjennom målrettede tiltak om posten må være i balanse innen utgangen av 2023. Posten har finansiert flere satsinger som de siste årene har hatt store tildelinger for å bidra til rask reduksjon i avsetningene. Posten har også fått samlet 496 mill. kroner i engangskutt i tre omganger (2018, 2020 og 2021).
- Posten mangler om lag 900 mill. kroner ved utgangen av 2023. Som tabellen over viser vil en lønns- og prisstigning på 2,5 % i 2023 ha marginal effekt på den negative likviditeten.
- Av ordinære budsjettformål er BIOTEK2021, IKTPLUSS, NANO2021 i særstilling med negativ saldo opp mot 250 mill. ved utgangen av 2023. Den negative saldoen på disse budsjettformålene kan antagelig forbedres noe gjennom ytterligere reduksjon av tildelinger og utlysninger, men ikke nok til å balansere budsjettformålene. Budsjettformålene bruker flere søknadstyper og vil måtte nærmere halvere estimerte utbetalinger innen utgangen av 2023 og dette vil påvirke nærmere 400 prosjekter.
- Ordningen RES-EU finansieres over post 285.53, gitt tiltak med balansert utbetaling vil ordningen ha et udekket overforbruk fra tidligere år på 500 mill. kroner. Dette overforbruket må enten dekkes inn gjennom inntektsvekst eller ved at ordningen ikke har utbetalinger i 2022 og 2023. Begge deler er å anta som særdeles lite realistisk og vil ha store konsekvenser for instituttsektoren – både på kort sikt, fordi det er inntekter sektoren har regnet med å få, og på lang sikt fordi sektorens mulighet til å delta i Horisont Europa blir sterkt redusert.
- SFI har et udekket overforbruk på 300 mill. kroner ved utgangen av 2023. Ordningen hadde mottatt flere svært støtteverdige søknader enn budsjettet tillot å finansiere og har overbevilget for å bidra til å raskt redusere avsetningene. Det er i dag finansiert 39 sentre. For at ordningen skal balansere må opp mot 20 sentre avsluttes eller det må gjennomføres betydelig reduksjon i tildelingene på samtlige sentre.

KD Post 285.54

- Posten finansierer forskningsinfrastruktur og har kun to budsjettformål, FORINFRA og SIGMA2. Posten fikk i 2017 et engangskutt på 337 mill. kroner og balanserer med negativ saldo rundt dette beløpet. Gitt kravet om opprettholdt aktivitetsnivå i tråd med de klare føringene i tildelingsbrevene, og som for de andre postene, har ikke engangskuttet blitt dekket inn ved reduserte tildelinger. Som tabellen over viser vil en justering for lønns- og prisstigning på 2,5 % i 2023 ha marginal effekt på den negative likviditeten.
- For at posten skal komme i balanse innen utgangen av 2023 må Forskningsrådet gå i forhandlinger med kontraktspartene for å endre kontraktene enten via reduserte tildelinger eller en stor grad av forskyvning.

Oppsummering og konsekvenser for Forsknings Norge

Oppsummering

Forskjellen mellom likviditetsbehovet på totalnivå og på kap./post nivå er betydelig:

- Likviditetsbehovet ved utgangen av 2023 etter tiltak er på 1 100 mill. kroner.
- Likviditetsbehovet på kap./post nivå er betydelig større enn på totalnivå. Etter tiltak er det fortsatt underskudd på KD poster 285.52, 53 og 54 på totalt 2 300 mill. kr ved utgangen av 2023.
- Dette betyr at kravet som er satt til Forskningsrådet om å styre likviditeten på kap./post nivå medfører et ekstra likviditetsbehov på om lag 1 200 mill. kroner

Tiltakene som kan igangsettes fra 2022, og som ikke påvirker allerede igangsatte prosjekter, har ikke full effekt før etter flere år. Det er nøyaktig den samme tidseffekten som medførte at tidligere tiltak for å redusere avsetninger ikke fikk full effekt før etter flere år.

Det er nødvendig med inngripende tiltak. Denne saken baserer på et scenario der det blir stilt krav til at vi må ha justert et eventuelt underskudd på post nivå allerede innen utgangen av 2023. Jo kortere overgangsperiode, jo større omfang av inngripende tiltak:

- Inngripende tiltak er i særdeleshet nødvendig på KD postene 285.52, 53 og 54
- Det er i nødvendig med tiltak som kan bringe KD post 52 og KD post 54 i balanse. For disse postene ville lengre tidshorisont enn 2023 gi betydelig bedre mulighet til å skjerme igangsatte prosjekter.

Våre foreløpige juridiske vurderinger viser at det er høyst usikkert om Forskningsrådets forbehold i tildelingsvedtakene gir tilstrekkelig hjemmel til å si opp kontrakten eller endre kontrakten.

For å kunne unngå disse inngripende tiltakene, er det nødvendig å få fullmakt til å kunne ha negativ avsetning på kap./post nivå for et lengre tidsrom enn ved utgangen av 2023.

Likviditetssituasjonen som er beskrevet i denne saken er tett knyttet til hvordan Regjeringen i perioden 2016-2021 målrettet har ønsket å redusere avsetningene i Forskningsrådet.

- Styringen av avsetningsnivået har vært gjennomført ved betydelige engangskutt (1,7 mrd. kroner), bruk av allerede forpliktete midler til nye tiltak (fra 2022), og gjennom tydelige forventninger til at Forskningsrådet selv skulle iverksette tiltak for rask nedbygging av avsetningene. Dette har skjedd innenfor et utlysings, tildelings- og gjennomføringsregime, som ut ifra forskningsprosessens natur innebærer langsiktige investeringer (flerårige prosjekter), og hvor den fulle effekten av tiltakene derfor kommer flere år etter at tiltakene settes i verk.
- Tildelingsbrevene har samtidig gitt klare føringer om å opprettholde aktivitetsnivået. Disse føringene fordrer en helhetlig styring av likviditetsnivået, slik gjeldende praksis har vært.

Effekt av tiltakene oppsummert

Tiltak	Akk. effekt av tiltak (mill. kr)			Kommentarer
	ut 2023	ut 2024	ut 2025	
Tiltak 1 - Ta høyde for at RES-EU ordningen justeres	200	400	600	<i>Kun delvis effekt i 2023</i>
Tiltak 2 -Redusere tildelingsrammen i 2022 og utlysingsnivå i 2023 for enkelte spesifikke poster	282	556	854	<i>Retter seg spesifikt mot KDs post 52 og 53, samt NFDs post 920.50 og HOD post 780.50</i>
Tiltak 3 - Forskningsinfrastruktur skyver 2023 utlysningen til 2024	-	150	172	<i>Får først effekt fra 2024</i>
Tiltak 4 – Skyve oppstart av SFF og utlysning av SFI	50	105	195	<i>Delvis overlapp med tiltak 2. Viser her tilleggseffekt.</i>
Tiltak 5 - Utsette oppstart for innvilgede prosjekter i 2022 til 2023	168	0	0	<i>Kun en forskyvning i 2022 til år 2023 og 2024, akkumulert effekt 0 fra 2024</i>
Tiltak 6 – Redusere tildelingsramme på samtlige budsjettformål med 20% i 2022	137	335	499	<i>Overlapp med tiltak 2. Viser her tilleggseffekt av tiltaket.</i>
Tiltak 7 - Fri prosjektstøtte (med unntak av Unge talenter) har ikke utlysning i 2023	1	53	178	<i>Delvis overlapp med tiltak 2. Får først effekt fra 2024</i>
Tiltak 8 - Helsesatsingene har ikke utlysning i 2023	4	43	110	<i>Delvis overlapp med tiltak 2. Får først effekt fra 2024</i>
Sum tiltak:	842	1 642	2 608	

Konsekvenser for forsknings-Norge

De innstrammings- og kutt-tiltakene som fremmes i denne saken vil ha betydelige og langsiktige konsekvenser for norsk forskning, og for svært mange forskningsorganisasjoner og enkeltforskere, særlig i UH- og instituttsektoren.

Dette har Forskningsrådet advart tydelig mot, senest i høringsinnspill til behandlingen av Prop.1-S for 2022: "Staten fortsetter å inndra eller omdisponere midler fra Forskningsrådets avsetninger for femte år på rad. Det

er i ferd med å føre til full brems i utlysning av midler de nærmeste årene. Inntektsnivået fra 2020 blir tilbakeført i 2022, men inntektstapet på 1,7 mrd. kroner medfører i verste fall at hele årsbevilgningen i noen porteføljer går til dekning av inngåtte forpliktelser. Forskningsrådet har 27 mrd. i framtidige kontraktsfestede forpliktelser overfor forskningsmiljøene i sin portefølje. Denne mekanismen er i realiteten en kamuflert reduksjon i tidligere års forskningsbudsjetter, og det får konsekvenser for investeringsnivået fremover. Dette vil ramme forskningsmiljøene hardt og føre til svekket rekruttering og tap av kapasitet og kompetanse."

Ved behandlingen av statsbudsjettet for 2021 advarte vi også mot konsekvensene av å kutte i inntektene, og samtidig opprettholde aktivitetsnivået: *"Siden det er forutsetningen at disse ettårige reduksjoner ikke skal føre til redusert aktivitet, og Forskningsrådet fortsatt skal lyse ut midler som om det ikke var reduksjoner i bevilgningene, må dette oppfattes som et lån fra Forskningsrådets budsjetter. Inntektsnivået vil bli tilbakeført i 2022, men Forskningsrådet må forutsette at dette inntektstapet som disse lånene i realiteten innebærer, blir tilbakebetalt på et senere tidspunkt. Hvis ikke vil Forskningsrådet ikke kunne opprettholde investeringsnivået, slik statsbudsjettet legger opp til. (..) Hvis lånte midler ikke føres tilbake til anvendelse til forskningsfinansiering, er denne mekanismen i realiteten en kamuflert reduksjon i tidligere års forskningsbudsjetter, og det vil dermed få konsekvenser for investeringsnivået fremover."*

Forskningsrådets midler regulerer kapasitets- og kompetanseoppbygging i de forskningsorganisasjonene som vinner fram i konkurransene. Miljøene rekrutterer på grunnlag av bevilgning til prosjekt og innvilget kontrakt. Det er derfor svært viktig at bevilgningsnivået er forutsigbart og langsiktig.

- Prosjektkostnadene i prosjekter som finansieres over KDs post 285.52 og 53 er i stor grad personalkostnader til forskere og stipendiater, primært ved universitetene og i instituttene. Forskningsrådets bevilgninger er sett på som langsiktig og trygg finansering – og institusjonene påtar seg personalforpliktelser både på grunnlag av tildelte enkeltprosjekter og forventning om en viss suksessrate i konkurransene i årene framover. Bortfall av disse inntektene, ved at det ikke blir utlyst midler, vil i seg selv føre til nedbygging av kapasitet og tap av kompetanse. Dersom tiltakene til slutt også innebærer terminering og avkortning av pågående forskning vil dette få dramatiske konsekvenser for enkeltforskere, for rekrutteringen og ikke minst for tilliten til departementenes finansiering av forskning gjennom Forskningsrådet. Det er universitetene, og særlig de tre store som har svært mange KD-finansierte prosjekter og store forpliktelser, som vil bli særlig hardt rammet økonomisk. Men også hele instituttsektoren, som har lav grunnfinansiering, er svært sårbar for en så dramatisk endring i rammebetingelsene.
- Tilgangen til forskningsmidler vil bli vesentlig svekket framover sammenlignet med det miljøene nå er rigget for, noe som vil føre til nedbygging av kapasitet og tap av kompetanse på mange forskningsfelt som er viktige for landet. Evnen til å beholde de beste kandidatene i academia vil bli redusert og institusjonene vil i mindre grad kunne tilby faste stillinger. Signalet til studenter som vurderer en forskerkarriere vil være svært uheldige. Midler fra KDs post 52 og 53 bidrar til finansiering av nesten 2500 årsverk i rekrutteringsstillinger og tiltakene vil i særlig grad ramme yngre forskere, ved institusjoner over hele landet, som står klar til å bygge opp sin forskerkarriere.
- En betydelig redusert utlysning innenfor FRIPRO vil føre til brems i grunnforskningen innenfor alle fagområder, men vil særlig ramme fagområder som i mindre grad kan hente midler fra tematiske satsinger. Humaniora-forskningen er f.eks. nokså avhengig av midler fra FRIPRO. Sektorovergripende midler til forskning på muliggjørende generiske teknologier er et annet eksempel. Full brems på disse områdene vil være tapte muligheter for fremragende forskning og innovasjon i Norge.
- Ved å hoppe over en utlysning innenfor utvalgte forskningsfelt, som alle satsinger innen helseforskning, står forsknings-Norge også i fare for å miste gode forskere til andre deler av arbeidslivet. Det skaper også en usikkerhet ved institusjonene om deltakelse i framtidige satsinger og uforutsigbarhet rundt tildelinger. Pandemien har vist oss at dette er område der det er viktig å opprettholde kunnskapsberedskapen og videreutvikle kompetansen.
- Utsatt SFI-utlysning, utsatt forskningsinfrastrukturutlysning og forskyving av oppstart av femte runde av SFF virker mindre inngripende, men vil ha tilsvarende negative effekter. Innenfor alle disse ordningene kreves det grundig planlegging både på institusjonelt og forskernivå, både nasjonalt og i forhold til internasjonale samarbeidspartnere, og da er forutsigbarhet helt nødvendig. Det å endre planer og

rammebetingelser for gjennomføringen av disse ordningen vil kunne svekke kvaliteten på forslagene og engasjementet for ordningene, og ikke minst tilliten til Forskningsrådet som virkemiddelaktør.

Regjeringen har store ambisjoner knyttet til Horisont Europa og har satt et mål om 2,8 prosent retur. En retur som er beregnet å kreve årlig 655 mill. kroner til stimuleringsordninger skal dette målet nås.

- Tiltak som innebærer at stimuleringsmidlene skal holdes på dagens nivå vil innebære at returmålet ikke vil nås, og at Norge dermed ikke utnytter de 25 mrd. kronene som betales i kontingent. Instituttene som deltar i Horisont Europa vil ikke få dekket sine merkostnader og dermed ikke ha økonomi til å delta. For de store instituttene dreier det seg om et tresifret millionbeløp. Det vil ikke bare svekke deltagelsen og returandelen, men også tilgangen til forsknings- og innovasjonsresultatene som skapes i rammeprogrammet, og dermed svekke Norges konkurranseevne på sikt.
- De strukturelle virkemidlene som finansieres over KDs poster er helt avgjørende for å opprettholde trykket på internasjonalisering av norsk forskning innenfor alle FoU-sektorer. Norske institusjoner vil ikke ha råd til å delta fullt ut i Horisont Europa på norske styrkeområder og vil heller ikke på samme måte dekke privat- og offentlig sektors behov for kunnskap. Instituttsektoren vil tape konkurransekraft og forskere, og ikke være i stand til delta sammen med og/eller å mobilisere privat- og offentlig sektor i samme grad til konkurransene i EU. Samarbeidet med prioriterte land vil også bli svekket.

De tiltakene som er nødvendige for å kompensere for tapte inntekter og gjenopprette balanse på kapittel og post, har dramatiske konsekvenser for økonomien ved det store flertallet av landets forskningsinstitusjoner – særlig universitetene og instituttene. Det kommer til å svekke kapasiteten og kompetansen i det norske forsknings og innovasjonssystemet ved at det stopper forskerkarrierer og svekker rekrutteringen. Forskning og innovasjon krever lang tidshorisont, og investeringsvilje fra flere autonome aktører, og forutsigbare rammebetingelser er helt nødvendig. En alvorlig og langvarig konsekvens er et svikt i tilliten til finansieringssystemet.

Vedtak

- []

Notat

Emne	Juridisk vurdering av Forskningsrådets mulighet til å endre FoU-kontrakten
Til	Yves Boulmer
Kopi	Tove Karin Stølen
Fra	Juridisk team
Saksbehandler	Ulla Marie Hegnar
Vår referanse	Klikk her for å skrive inn tekst.
Dato	06.04.2022

1. Bakgrunn

FoU-kontrakten er ikke egentlig en kontrakt i avtalerettslig forstand, men et tildelingsvedtak med tilknyttede vilkår. Grunnen til at kontraktsformen brukes er hovedsakelig for å sikre at prosjektansvarlig har forstått og akseptert vilkårene. FoU-kontrakten er å regne som et enkeltvedtak, og reguleres derfor av forvaltningsrettslige regler.

2. Juridisk grunnlag for å endre FoU-kontrakter

Forvaltningsloven § 35 bestemmer når et forvaltningsorgan har adgang til å gjøre endringer i et vedtak det har truffet. Dette kan gjøres dersom:

- a. *endringen ikke er til skade for noen som vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser eller*
- b. *underretning om vedtaket ikke er kommet fram til vedkommende og vedtaket heller ikke er offentlig kunngjort, eller*
- c. *vedtaket må anses ugyldig*

Ingen av disse vilkårene vil være oppfylt i vår situasjon. Forvaltningsloven § 35 siste ledd åpner imidlertid likevel for at et vedtak kan endres når endringsadgangen følger av vedtaket selv: "*De begrensninger i adgangen til å omgjøre et vedtak som er forutsatt i første, annet og tredje ledd, gjelder ikke når endringsadgangen følger av annen lov, av vedtaket selv eller av alminnelige forvaltningsrettslige regler.*"

Forskningsrådets vedtak består av FoU-kontrakten og Generelle vilkår. I punkt 4.7 i Generelle vilkår har Forskningsrådet tatt følgende forbehold:

Bevilgning gis kun for ett budsjettår av gangen. Eventuelle tilsagn for etterfølgende år er ikke bindende for Forskningsrådet med mindre dette er særskilt fastsatt i avtaledokumentet. Utbetaling av bevilgningen første år og innfrielse av eventuelle tilsagn for etterfølgende år forutsetter at det ikke skjer endringer i offentlige reguleringer (regelverk, standarder, lover mv.) eller oppstår andre uforutsette omstendigheter av vesentlig betydning for gjennomføringen av prosjektet eller for Forskningsrådets evne til å bidra til gjennomføringen.

Innfrielse av Forskningsrådets tilsagn for etterfølgende år forutsetter videre blant annet at:

- *Det ikke foreligger avvik og/eller mislighold av kontrakten*
- *Forskningsrådet godkjenner prosjektets framdriftsrapport og eventuelle endringsmeldinger, jf. punkt 7.2*

Dersom en eller flere av disse forutsetningene ikke er oppfylt, kan Forskningsrådet stanse eller endre framtidige bevilgninger og tilsagn. Forskningsrådet kan også kreve tilbakebetalt hele eller deler av den utbetalte bevilgningen, eller heve kontrakten i henhold til punkt 18 dersom vilkårene for dette foreligger.

Etter ordlyden i denne bestemmelsen, har Forskningsrådet en vid omgjøringsadgang. Dersom det oppstår uforutsette omstendigheter av vesentlig betydning for Forskningsrådets evne til å utbetale midler, kan Forskningsrådet stanse eller endre framtidige bevilgninger og tilsagn. Så lenge det er snakk om omstendigheter som Forskningsrådet ikke kunne forutsett, kan vi altså påberope oss denne bestemmelsen.

3. Rettslige konsekvenser av å benytte endringsadgangen

Dersom Forskningsrådet gjør endringer i FoU-kontrakten, vil dette regnes som et nytt enkeltvedtak som kan påklages, jf. forvaltningsloven § 28. Ettersom et omgjøringsvedtak vil være svært inngripende for de aktuelle prosjektene, må Forskningsrådet regne med at mange vil benytte seg av klageadgangen.

Det vil da vurderes om punkt 4.7 i Generelle vilkår i det hele tatt er en gyldig bestemmelse, og om Forskningsrådet har lov til å ta inn et slikt generelt forbehold i vedtakene sine. Ut fra gjeldene rett er det noe uklart hvor langt et forvaltningsorgan gyldig kan utvide sin omgjøringsadgang på denne måten. For at et forbehold i et vedtak skal være gyldig, må det i utgangspunktet være saklig begrunnet, og det må ikke være uforholdsmessig eller urimelig tyngende for parten. Dersom forbeholdet er for generelt utformet, kan det være ugyldig. Videre må det vurderes om den aktuelle situasjonen er av en slik karakter at punkt 4.7 i Generelle vilkår kommer til anvendelse. For eksempel kan det stilles spørsmål ved om Forskningsrådet kunne forutsett den situasjonen som har inntruffet.

Dersom Klageutvalget skulle komme til at omgjøringsvedtak vi eventuelt treffer i medhold av fvl. § 35 siste ledd, jf. Generelle vilkår punkt 4.7 er ugyldige, har vi ikke rettslig adgang til å gjøre slike endringer i FoU-kontraktene.