



# Gjennomgang av Norges forskningsråd

På oppdrag fra styret i Norges  
forskningsråd

Juni 2022

[www.kpmg.no](http://www.kpmg.no)

# Sammendrag

Norges Forskningsråd (Forskningsrådet) fikk i brev fra Kunnskapsdepartementet (referanse 22/536-4), 16. mai 2022, oppdrag om å anskaffe ekstern bistand til å gjennomføre en gjennomgang av den økonomiske situasjonen i Forskningsrådet og kvalitetssikre prognosene for de neste årene.

KPMG ble engasjert av styret i Forskningsrådet for å gjennomføre den eksterne gjennomgangen. Med bakgrunn i bestillingen fra Kunnskapsdepartementet og prosjekteiers/styreleders ytterligere konkretisering av oppdraget skal KPMG i denne rapporten redegjøre for følgende forhold:

- Kvalitetssikre Forskningsrådets prognose per mars og redegjøre for eventuelle endringer som er identifisert i kvalitetssikringen. KPMG sin kvalitetssikring skal dokumenteres både totalt for hele porteføljen og per kapittel/post.
- Gjøre rede for hovedårsakene til at den økonomiske situasjonen i Forskningsrådet har oppstått.

For å kvalitetssikre prognosen og redegjøre for den økonomiske situasjonen har det i tillegg vært nødvendig å forstå rammebetingelsene, systemene og prosessene som har ledet frem til den økonomiske situasjonen i Forskningsrådet. KPMG har derfor vurdert at det er nødvendig å gjennomgå og belyse Forskningsrådets hovedprosesser knyttet til budsjett, tildeling, rapportering og styring i kontekst av økonomiregelverket og bevilgningsreglementet.

I det følgende sammenfatter vi våre mest sentrale funn og vurderinger i vår gjennomgang av den økonomiske situasjonen i Forskningsrådet.

## Sentrale funn og vurderinger

### Kvalitetssikring av marsprognosen

*KPMG har ikke funnet vesentlige feil i Forskningsrådets prognose per mars 2022.*

KPMG har gjennomgått systemer, metode og prosesser knyttet til Forskningsrådets prognosemodell og verifisert datagrunnlaget i tråd med KPMGs revisjonsmetodikk. Gjennomgangen identifiserte noen mindre manuelle feil, men vi har ikke avdekket vesentlige feil i grunnlaget som påvirker eller endrer forståelsen av den økonomiske situasjonen i Forskningsrådet. Tabell 1 oppsummerer resultatene av KPMGs kvalitetssikring samt endring mot Forskningsrådets opprinnelige prognose. Samlet sett har kvalitetssikringen medført en endring i prognosen på 13 millioner kroner i 2022, økende til 235 millioner kroner i 2025. Kvalitetssikret prognose per kapittel/post er dokumentert i vedlegg 7.2 til denne rapporten.

Tabell 1 Resultater fra KPMGs kvalitetssikring av prognosen per mars 2022

Prognose per mars 2022 (i MNOK)				
	2022	2023	2024	2025
Forskningsrådets prognose - Estimert overført ut	-275	-1 909	-2 905	-2 414
Korrigert prognose - Estimert overført ut	-262	-1 834	-2 687	-2 179
<b>Endring overføring</b>	<b>13</b>	<b>76</b>	<b>219</b>	<b>235</b>

Prognosen er kvalitetssikret under de forutsetningene som lå til grunn for prognosen per mars. Det vil blant annet si at tiltak for å redusere de fremtidige overføringene, ut over de som ble gitt i prognosen, ikke var innarbeidet. En ny prognose gitt under andre forutsetninger, som for eksempel ved at Forskningsrådet endrer planene for fremtidige utlysninger vil medføre endringer i prognosen.

### Hovedårsaker til at den økonomiske situasjonen har oppstått

*Etter vår vurdering har det manglet omforente økonomiske styringsmål som er tilpasset Forskningsrådets virksomhet. I tillegg kan uklare begreper og forståelsen av disse ha medført misforståelser i dialogen rundt Forskningsrådets tilskuddsforvaltning og disponering av overføringen.*

Årsakene til den økonomiske situasjonen i Forskningsrådet er etter vår oppfatning sammensatt og flere forhold har vært medvirkende til at situasjonen har oppstått. Grunnleggende sett er Forskningsrådets tilskuddsforvaltning

kompleks, blant annet på grunn av ettårige innbetalinger fra departementene og flerårige utbetalinger til forskningsprosjektene. I tillegg er porteføljen omfattende, med om lag 5 000 aktive prosjekter, og kontinuerlig påvirket av endringer i rammebetingelser og omgivelser.

I tillegg har porteføljen til Forskningsrådet de siste årene, og spesielt i perioden 2020 til 2022, vært påvirket av endringer utover de ordinære mekanismene. I forbindelse med pandemien (covid-19) ble Forskningsrådet tilført ekstra midler gjennom en *tiltaks pakke*. Samtidig ble de aktive prosjektene i porteføljen mer forsinket enn normalt som følge av utfordringer knyttet til pandemien. Begge deler medførte at overføringene i Forskningsrådet økte i 2020. Samtidig var det et klart uttrykt ønske fra departementene om å redusere overføringene. Det ble derfor gjennomført tiltak for å redusere overføringene ved at det ble tildelt mer midler til forskningsprosjektene enn det som ble bevilget fra departementene.

I samme periode har Forskningsrådet laget prognoser som gjennomgående har varslet om negative overføringer av varierende størrelse i perioden 2022 til 2024. Den økonomiske situasjonen i Forskningsrådet har med andre ord vært varslet i flere år samtidig som man har iverksatt tiltak som ytterligere forverret situasjonen.

Vår vurdering er at Forskningsrådet i mangel på omforente økonomiske styringsmål som er tilpasset tilskuddsforvaltningen, har styrt tilskuddsforvaltningen med mål om å redusere overføringene så raskt som mulig. De langsiktige konsekvensene av tiltakene har vært synliggjort i prognosene i flere år, men det ble likevel gjennomført ytterligere tiltak for å redusere overføringene på kort sikt. Det har blitt gjennomført for sterke tiltak, for raskt, for å redusere overføringene, under den forståelse at overføringene skulle ned så raskt som mulig.

I tillegg har det etter vår forståelse vært misforståelser og uklar begrepsbruk knyttet til sentrale mekanismer i Forskningsrådets tilskuddsforvaltning. Overføringsbegrepet er et eksempel på dette. Overføringer i Forskningsrådet er definert som differansen mellom akkumulerte innbetalinger fra departementene og akkumulerte utbetalinger til prosjekter i tilskuddsforvaltningen. Prinsipielt kan en overføring fra et år til et annet deles i to kategorier (våre definisjoner i denne rapporten for å tydeliggjøre et viktig skille):

- **Midlertidige overføringer:** En midlertidig overføring oppstår når en innbetaling er tildelt, og det på grunn av ulik periodisering av innbetalinger og utbetalinger oppstår en overføring. Når periodiseringseffekten er utjevnet vil overføringen forsvinne. En midlertidig overføring er dermed forpliktet til utbetaling. Midlertidige overføringer oppstår og påvirkes eksempelvis av endringer i innbetalinger, varigheten på prosjektene og forsinkelse i prosjektene.
- **Permanente overføringer:** Over- og undertildeling, eller en permanent overføring, oppstår i det Forskningsrådet tildeler mer eller mindre enn innbetalingene de har mottatt til et formål. Overføringen er permanent i den forstand at når overføringen først har oppstått så må Forskningsrådet aktivt enten redusere (ved overtildeling) eller øke (ved undertildeling) tildelingsnivået for å endre overføringen. Slike overføringer kan eksempelvis oppstå hvis utlysninger ikke blir tildelt i henhold til plan på grunn av kvalitetene i søknadene.

Den samlede overføringen i Forskningsrådet består av både permanente og midlertidige overføringer, men slik Forskningsrådets styring er innrettet er det vår forståelse at det vesentligste av den samlede overføringen er å betrakte som en midlertidig overføring. Vi kan ikke se at skillet mellom permanente og midlertidige overføringer i tilstrekkelig grad er vurdert ved gjennomføring av tiltakene for å redusere overføringene.

Tiltak som *gjenbruk av overføring og overbevilgning* av en midlertidig positiv overføring innebærer i praksis å bruke de samme midlene flere ganger og vil materialisere seg i en permanent negativ overføring hvis ikke det fremtidige tildelingsnivået reduseres i samme omfang som det opprinnelige tiltaket. Tilsvarende vil et *engangskutt* i innbetalingene, kombinert med en føring om å opprettholde aktiviteten, for å redusere en midlertidig overføring, føre til en negativ permanent overføring tilsvarende engangskuttet.

*Gjenbruk av overføring, overbevilgning og engangskutt* rettet mot en permanent positiv overføring innebærer å disponere eller kutte i frie midler og kan gjennomføres uten konsekvenser for fremtidige tildelinger.

På grunn av utydelig kommunikasjon og uklar forståelse av hva overføringene representerer er det vår vurdering at det også har vært uklart hvilke konsekvenser de gjennomførte tiltakene medfører på lang sikt. Vår vurdering er at det har blitt gjennomført tiltak for å redusere overføringene som i praksis medfører at midlene er forutsatt brukt flere ganger.

## Øvrige vurderinger og funn

- *Vår vurdering er at Forskningsrådets prosesser for ordinær økonomistyring inkludert tildeling, styring og oppfølging i hovedsak er hensiktsmessig innrettet og understøtter Forskningsrådets samfunnsoppdrag, men at måling og oppfølging av tildelingsnivåer aggregert for hele porteføljen ikke gjennomføres i tilstrekkelig grad.*

Forskningsrådets prosesser for innspill til statsbudsjettet, budsjettfordeling, søknadsprosess og utvelgelse av forskningsprosjekter som skal motta midler fremstår som gjennomarbeidede prosesser med mekanismer som sørger for at midler allokeres til og brukes på tiltenkte formål.

Det gjennomføres dog ikke en systematisk kontroll og aggregering av de faktiske tildelingsnivåene for hele porteføljen sentralt i Forskningsrådet. Årlige tildelinger mot årlige innbetalinger måles ikke over tid, men man har styrt etter forpliktelsene som de årlige tildelingene genererer. Forskningsrådet har dermed ikke akkumulert informasjon over tid som muliggjør å skille overføringene mellom midlertidige og permanente overføringer. Vi mener dette er viktig styringsinformasjon som ville muliggjort at Forskningsrådet i større grad både kunne styrt og kommunisert rundt hvordan overføringene best kunne reduseres med et akseptabelt risikonivå.

- *KPMG vurderer at DFØ og Riksrevisjonen sine konklusjoner medfører at Forskningsrådet må ha en «strammere» styring på kapittel/post-nivå. Det er sannsynlig at «strammere» styring på kapittel/post vil føre til en mindre effektiv ressursbruk og økte overføringer.*

KPMGs gjennomgang viser at Forskningsrådets økonomistyring har vært innrettet på samme måte over lengre tid, og blitt beskrevet og kommunisert til eiende departement. Forskningsrådets praksis har heller ikke medført at tildelinger fra departementene, styringsmessig, er flyttet mellom ulike formål (kapittel/post) og Forskningsrådet har derfor kontroll på hvilke midler som er tildelt hvilke formål. Likevel vurderer KPMG det som mangelfullt at Forskningsrådet ikke har gjort mer konkrete vurderinger av innretningen av sin økonomistyring opp mot gjeldende regelverk.

## Hovedanbefaling

*Vår anbefaling er at Forskningsrådet i samarbeid med Kunnskapsdepartementet etablerer omforente økonomiske styringsmål som er tilpasset Forskningsrådets virksomhet og departementene sine behov, og at disse legges til grunn for styring og oppfølging av Forskningsrådet.*

Vår vurdering er at det økonomiske hovedmålet for Forskningsrådet bør være innrettet mot å måle årlige tildelinger til forskning og innovasjon sett opp mot de årlige innbetalingene fra departementene og at målet er innrettet mot å sikre en stabil sammenheng mellom disse over tid.

Dette vil bidra til at Forskningsrådet over tid ikke tildeler mer midler enn de har mottatt fra departementene (selv om overføringene i perioder øker). Det er ved tildeling av midler til forskningsprosjekter forpliktelsen for Forskningsrådet oppstår, og det er også slik at Forskningsrådet selv har direkte kontroll og styringsrett over de årlige tildelingene (i motsetning til de midlertidige overføringene som er et resultat av flere variabler delvis utenfor Forskningsrådets kontroll).

Det er også slik at et hovedmål om stabilitet i tildelingene vil være gunstig for forskningsmiljøene som mottar midler fra Forskningsrådet. Forskningsmiljøene innretter seg etter utlysnings- og tildelingsaktiviteten fra Forskningsrådet. Hvis tildelingene varierer over tid fordi Forskningsrådet styrer etter overføringene, vil det skape mindre forutsigbarhet for forskningsmiljøene. Dagens situasjon er et godt eksempel på hvilke negative ringvirkninger som kan oppstå ved store svingninger i de årlige tildelingene.

Det kan også etableres økonomiske styringsmål for overføringene i Forskningsrådet, men dette bør være sekundært til hovedmålet og knyttet opp mot eksempelvis effektiv forvaltning. Overføringene oppstår som en konsekvens av endringer i Forskningsrådets rammebetingelser (for eksempel innbetalinger), Forskningsrådets egne handlinger (for eksempel tildelinger) og hendelser delvis utenfor Forskningsrådets kontroll (for eksempel forsinkelser i prosjektene). Overføringene bør derfor tillates å variere over tid for å håndtere forhold utenfor Forskningsrådets kontroll og for å sikre stabilitet mellom innbetaling og tildeling over tid.

Samlet sett bør de økonomiske styringsmålene for Forskningsrådet reflektere regjeringens ambisjoner for forskningen, sikre etterlevelse av gjeldende regelverk og sette rammer for en forsvarlig økonomistyring. Grunnleggende sett er Forskningsrådets tilskuddsforvaltning kompleks med ettårig finansiering av flerårige prosjekter og de økonomiske styringsmålene må reflektere denne kompleksiteten.

Se også våre øvrige anbefalinger i kapittel 4.

# Innhold

<b>1. Innledning</b>	<b>1</b>
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Vår forståelse og tilnærming til oppdraget	1
1.3 Forbehold til rapporten	2
1.4 Begrepsbruk	2
1.5 Rapportens videre oppbygning	4
<b>2. Bakgrunn og situasjonsforståelse</b>	<b>5</b>
2.1 Den økonomiske situasjonen i Forskningsrådet	5
2.2 Grunnleggende oppbygning av porteføljen	6
2.3 Overføringer	7
2.4 Kompleksitet og styring av porteføljen	10
<b>3. KPMGs gjennomgang og kvalitetssikring</b>	<b>12</b>
3.1 Økonomi- og styringsprosesser	12
3.2 Økonomistyring i lys av regelverket	13
3.3 Kvalitetssikring av prognosen per mars	13
3.4 Vår vurdering av den økonomiske situasjonen i Forskningsrådet	15
<b>4. Våre anbefalinger</b>	<b>17</b>
<b>5. Vedlegg: Økonomi- og styringsprosesser</b>	<b>19</b>
5.1 Hovedprosessene	19
<b>6. Vedlegg: Økonomistyring i lys av regelverket</b>	<b>23</b>
6.1 Relevante krav i regelverket for økonomistyring i staten og bevilgningsregelverket	23
6.2 Forskningsrådets innretning	25
6.3 Tidligere vurderinger av Forskningsrådets økonomistyring	26
<b>7. Vedlegg: Kvalitetssikring av prognosen per mars</b>	<b>28</b>
7.1 Verifikasjon av tallene	28
7.2 Oppdatert prognose per kapittel/post	35
<b>8. Referanser</b>	<b>37</b>

# 1. Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Forskningsrådet fikk i brev fra Kunnskapsdepartementet (referanse 22/536-4), 16. mai 2022, oppdrag om å anskaffe ekstern bistand til å:

- a) Gå gjennom/revidere budsjett- og økonomisituasjonen i Forskningsrådet, med sikte på å gi en fullstendig oversikt over den økonomiske situasjonen (inntektssiden sett i sammenheng med planlagte utlysninger, inngåtte forpliktelser og forventede utbetalinger) både for inneværende år og neste år, samt god oversikt over forventet økonomisk situasjon for årene 2024-2026. Oversikter og prognoser skal inneholde oppdaterte og kvalitetssikrede tall på kapittel og postnivå. Det skal legges særlig vekt på å avdekke ev. forhold som vil legge press på økonomien/budsjettsituasjonen i Forskningsrådet de neste årene. Det skal legges til grunn om lag uendrede årlige forskningsbevilgninger i årene fremover.
- b) Vurdere og gi anbefaling om mulige forbedringer i den interne økonomi- og virksomhetsstyringen i Forskningsrådet bl.a. i lys av notatet fra DFØ.

KPMG ble engasjert av Forskningsrådet for å gjennomføre den eksterne gjennomgangen. I dialog med prosjekteier/styreleder i Forskningsrådet ble oppdraget til KPMG ytterligere konkretisert og oppdatert med følgende endringer til den opprinnelige bestillingen fra Kunnskapsdepartementet:

- Punkt a) skal prioriteres og gjennomføres før punkt b) og hovedfokuset i punkt a) er å kvalitetssikre prognosen fra Forskningsrådet og redegjøre for hvorfor situasjonen har oppstått. KPMGs bistand til punkt b) vil gjennomføres etter nærmere avtale med prosjekteier/styreleder.
- Kvalitetssikringen skal være basert på marsprognosen som Forskningsrådet la frem til styrebehandling i april. KPMG skal dermed ikke kvalitetssikre oppdaterte tall og skal derfor heller ikke avdekke forhold som vil legge press på økonomien/budsjettsituasjonen i Forskningsrådet de neste årene.
- KPMG skal ikke gjøre en selvstendig vurdering av omfanget og konklusjonene i rapporten fra Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ).

KPMG skal med bakgrunn i opprinnelig bestilling og etterfølgende presiseringer utarbeide en rapport som kan deles med Kunnskapsdepartementet innen 25. juni 2022.

## 1.2 Vår forståelse og tilnærming til oppdraget

Med bakgrunn i bestillingen fra Kunnskapsdepartementet og prosjekteiers/styreleders ytterligere konkretisering av oppdraget skal KPMG i denne rapporten redegjøre for følgende forhold:

- Kvalitetssikre Forskningsrådets prognose per mars og redegjøre for eventuelle endringer som er identifisert i kvalitetssikringen. KPMG sin kvalitetssikring skal dokumenteres både totalt for hele porteføljen og per kapittel/post.
- Gjøre rede for hovedårsakene til at den økonomiske situasjonen i Forskningsrådet har oppstått.

KPMG skal kvalitetssikre Forskningsrådets prognose per mars for å sikre at prognosen reflekterer den faktiske økonomiske situasjonen i Forskningsrådet. Styret og administrasjonen i Forskningsrådet jobber i parallell med å identifisere tiltak for å bedre den økonomiske situasjonen og det er derfor viktig at grunnlaget (prognosen og prognosemodellen) som tiltakene vurderes mot gir et riktig bilde av den økonomiske situasjonen. Dette for å identifisere og dimensjonere de rette tiltakene.

Siden prognosen for Forskningsrådets tilskudsforvaltning påvirkes av både gjennomførte (eksisterende forpliktelser) og fremtidige aktiviteter (nye tildelinger/forpliktelser) er det også nødvendig at gjennomgangen belyser og forklarer årsakene til den økonomiske situasjonen som er reflektert gjennom prognosen. I dette ligger det at KPMG gjør rede for hovedårsakene til den økonomiske situasjonen.

For å vurdere kvaliteten i prognosen er det også viktig at prognosen og prognosemodellen vurderes i lys av de rammebetingelsene, systemene og prosessene som leder frem til selve prognosen. KPMG har derfor vurdert at det er nødvendig å gjennomgå og belyse Forskningsrådets hovedprosesser knyttet til budsjett, tildeling, rapportering og styring. Dette innebærer ikke en fullstendig kartlegging av økonomi- og styringsprosessene, men en kartlegging og vurdering av de viktigste hovedprosessene som er relevante i denne sammenhengen.

Det har også vært nødvendig å forstå hvordan Forskningsrådet har vurdert og innrettet seg etter økonomireglementet og bevilgningsreglementet. Dette innebærer ikke en ny vurdering av DFØs rapport, *Vurdering av Forskningsrådets praksis mht. bruk av avsetninger sett opp mot økonomiregelverket og bevilgningsreglementet*, men KPMG må forstå hvordan Forskningsrådet har innrettet seg og styrt med bakgrunn i økonomireglementet og bevilgningsreglementet.

For å verifisere og forklare den økonomiske situasjonen i Forskningsrådet har vi benyttet en tilnærming som er basert på analyse av dokumenter og økonomiske data samt dialogmøter med Forskningsrådet. KPMG har benyttet både primær- og sekundærkilder til data i gjennomføringen. Hovedsakelig er følgende kilder til data benyttet:

- Dokumentasjon mottatt fra Forskningsrådet, herunder blant annet prognosemodellen, uttrekk fra kilde-systemer, regnskap, styrende dokumenter, samt rapporter, notater og annen skriftlig dokumentasjon knyttet til temaet for gjennomgangen
- Offentlig tilgjengelig informasjon som årsrapporter, tildelingsbrev og styresaker (med underlag)
- Data som beskriver økonomi, likviditetsstyring og overføringer
- Dialogmøter med Forskningsrådet

Før ferdigstilling av rapporten oversendte KPMG deler av rapporten til Forskningsrådet, for faktasjekk og kommentarer.

### 1.3 Forbehold til rapporten

Rapporten er utarbeidet på bakgrunn av de opplysninger som er gitt og den dokumentasjonen som har vært gjort tilgjengelig for oss. Vi fraskriver oss ethvert ansvar for mulige feil eller utelatelser som følge av at vi har mottatt uriktige eller ufullstendige opplysninger eller dokumentasjon.

Vi har undersøkt et stort og komplekst område med kort gjennomføringstid. Vi mener likevel at vi har levert en rapport som belyser temaene for gjennomgangen, og som gir grunnlag for å iverksette forbedringer i styringen av Forskningsrådet. I tillegg ønsker vi å presisere følgende forbehold og presiseringer til rapporten:

- For å forstå og vurdere den økonomiske situasjonen i Forskningsrådet har vi som beskrevet over sett det som nødvendig å vurdere de viktigste økonomi- og styringsprosessene i Forskningsrådet. Dette innebærer ikke at vi har innrettet prosjektet for å svare ut punkt b) i bestillingen fra Kunnskapsdepartementet. Vi har likevel valgt å inkludere våre vurderinger og anbefalinger knyttet til økonomi- og virksomhetsstyringen i Forskningsrådet.
- KPMG har ikke gjennomført en granskning av Forskningsrådet, men en gjennomgang av den økonomiske situasjonen og en kvalitetssikring av prognosen per mars. Arbeidet er derfor heller ikke gjennomført etter retningslinjer og prinsipper for en granskning.
- KPMG har ikke gjennomført en vurdering av internkontrollen i Forskningsrådet og dermed heller ikke testet kvalitetene i prosessene mot relevante standarder.
- KPMG har vurdert den økonomiske situasjonen i tilskuddsforvaltningen i Forskningsrådet og har ikke vurdert den samlede likviditetssituasjonen i Forskningsrådet.
- KPMG har i hovedsak vurdert dokumentasjon mottatt fra Forskningsrådet.

### 1.4 Begrepsbruk

Under følger en oversikt over sentrale begreper som brukes i rapporten og en forklaring på disse.

Vi har valgt å forholde oss til et forenklet begrepsapparat for å tydeliggjøre våre forklaringer og funn, og enkelte begreper er dermed ikke definert i henhold til regnskapsmessige termer. For eksempel vil det være en forskjell i

periodisering mellom forbruk/påløpte kostnader og utbetaling, men dette vil ikke ha noen praktisk konsekvens for forklaringer og funn i rapporten.

Begrep	Forklaring av begrep
Tilskuddsforvaltning	Tilskuddsforvaltning er administrasjonen av mottatte tilskudd blant annet gjennom utlysning, saksbehandling, tildeling, kontroll, oppfølging og vurdering av måloppnåelse. (DFØ, 2022)
Tildelinger fra departementene	Tildelinger fra departementene er midler som departementene stiller til disposisjon til forskning for Forskningsrådet gjennom tildelingsbrev.
Innbetalinger	Innbetalinger er midler som innbetales til Forskningsrådets tilskuddsforvaltning som følge av årlige tildelinger fra departementene.
Tildelinger fra Forskningsrådet	Tildelinger fra Forskningsrådet er midler Forskningsrådet tildeler til forskningsprosjekter basert på formålene i tildelingsbrevene fra departementene.
Forbruk	Forbruk er midler et prosjekt i porteføljen har brukt og relateres til kostnadene som er pådratt gitt fremdriften i et prosjekt
Utbetalinger	Utbetalinger er utbetalinger fra Forskningsrådet til prosjektene og baseres på faktisk forbruk innenfor rammen i prosjektet. I denne rapporten har vi benyttet utbetaling som begrep på forbruk. Det vil si vi skiller ikke mellom likviditetseffekten på forbruk og faktisk forbruk.
Forpliktelse	Tildelinger til prosjekter skjer i form av utbetalinger over flere år. Når et prosjekt mottar en tildeling, oppstår en forpliktelse hos Forskningsrådet som representerer størrelsen på de kontraktsfestede utbetalingene fremover i tid. Etterhvert som utbetalingene gjennomføres, vil Forskningsrådets forpliktelse til prosjektet reduseres.
Overføringer (i andre sammenhenger omtalt som «avsetninger»)	Overføringer er definert som differansen mellom akkumulerte innbetalinger fra departementene og akkumulerte utbetalinger til prosjekter i tilskuddsforvaltningen.
Over- og undertildeling	Over- og undertildeling oppstår i det Forskningsrådet tildeler mer eller mindre enn innbetalingene de har mottatt.
Over- og underforbruk	Over- og underforbruk er en konsekvens av over- og undertildeling og skjer når summen av utbetalinger som følge av vedtatte tildelinger er høyere eller lavere enn innbetalinger.
Kapittel/post	«Statsbudsjettet er inndelt i kapitler, som igjen er inndelt i poster. Kapitlene angir formålet med bevilgningen og nummereres i ulike nummerserier for de ulike departementene. Nummereringen av postene følger et fastsatt mønster, hvor nummeret angir hva slags type utgift eller inntekt det er.» (Regjeringen, 2018)
Budsjettformål	Investeringsområder med samme formål innad i Forskningsrådet samles innenfor ett budsjettformål. Et tildelingsbrev fra et departement kan finansiere flere ulike budsjettformål og budsjettformålene er ofte finansiert fra tildelinger på flere kapittel/poster og på tvers av departementene.



## 1.5 Rapportens videre oppbygning

Rapporten er videre delt inn i fire hovedkapitler samt vedlegg som dokumenter vår gjennomgang. I kapittel 2 gjennomgår vi bakgrunnen for denne rapporten og forklarer viktige prinsipper og mekanismer i Forskningsrådets tilskuddsforvaltning. I kapittel 3 gjør vi rede for våre vurderinger basert på vår gjennomgangen. I kapittel 4 oppsummeres våre samlede anbefalinger. Den fulle gjennomgangen av hvert område vi har gjennomgått er dokumentert i vedlegg, kapittel 5-7.

## 2. Bakgrunn og situasjonsforståelse

Forskningsrådet er et norsk forvaltningsorgan, underlagt Kunnskapsdepartementet, som årlig investerer om lag 11 milliarder i forsknings- og innovasjonsprosjekter på vegne av regjeringen. Forskningsrådets oppgave er å sikre at de beste forsknings- og innovasjonsprosjektene får finansiering. Forskningsrådet finansierer til enhver tid om lag 5 000 aktive prosjekter. I tillegg fungerer Forskningsrådet som forskningspolitisk rådgiver og gir blant annet innspill til forskningsbudsjettene i statsbudsjettet.

Forskningsrådet sin virksomhet er finansiert gjennom årlige tildelinger over statsbudsjettet fra til sammen 15 ulike departementer. Midlene tildelt fra departementene forvaltes av Forskningsrådet og tildeles forskningsprosjekter som går over flere år. I gjennomsnitt varer et forskningsprosjekt i porteføljen til Forskningsrådet fire til fem år. I tillegg tar selve utlysings- og tildelingsprosessen tid, alt fra noen uker for mindre prosjekter og opptil ett år for komplekse prosjekter og prosesser.

Tildelingene fra departementene (heretter omtalt som *innbetalinger*) i et gitt år kan dermed ikke utlyses, tildeles, forbrukes og utbetales til et flerårig forskningsprosjekt i det året Forskningsrådet mottar innbetalingen. Forskningsrådet må dermed balansere ettårige innbetalinger fra departementene med tildelinger og utbetalinger som går over flere år til forskningsprosjektene, samtidig som de sikrer en mest mulig effektiv bruk av midlene. Siden Forskningsrådet er en nettobudsjettert virksomhet har de blant annet «*adgang til å overføre alle ubrukte midler til etterfølgende budsjettår, men er samtidig ansvarlig for å dekke et eventuelt merforbruk*» (DFØ, 2022).

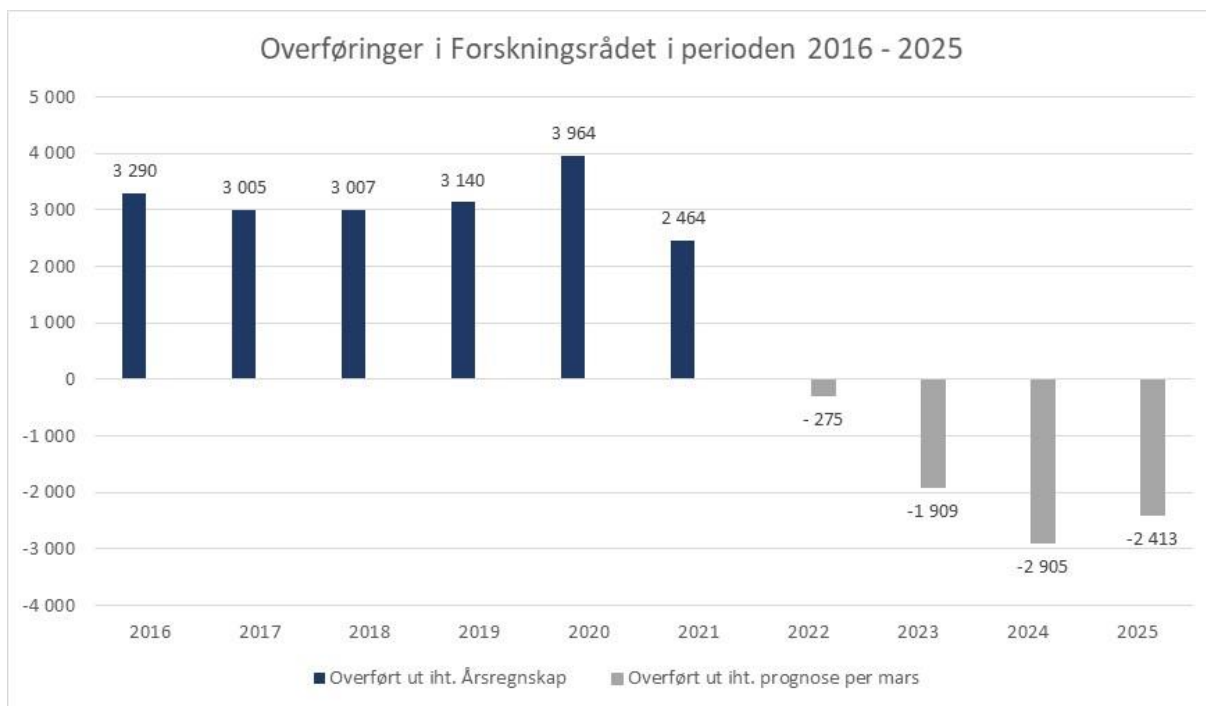
I dette kapittelet redegjør vi kort for den *økonomiske situasjonen* i Forskningsrådet før vi gjennomgår de viktigste hovedmekanismene i Forskningsrådets tilskuddsforvaltning. Vi går også gjennom og forklarer enkelte begreper som vi mener det er vesentlig å forstå, for igjen kunne forstå den økonomiske situasjonen i Forskningsrådet. Vi benytter uttrykket *portefølje* om en samling av forskningsprosjekter og hvordan disse finansieres og styres. Portefølje kan forstås både som Forskningsrådets totale portefølje av forskningsprosjekter, men også en delmengde av porteføljen (skillet mellom kapittel/post og hele porteføljen er ikke viktig i denne sammenheng).

### 2.1 Den økonomiske situasjonen i Forskningsrådet

Den økonomiske situasjonen i Forskningsrådet kommer til uttrykk ved å se på den samlede *overføringen* over tid. En overføring er i denne rapporten definert som differansen mellom akkumulerte innbetalinger og akkumulerte utbetalinger i tilskuddsforvaltningen til Forskningsrådet. Overføringen i tilskuddsforvaltningen er kun en delmengde av Forskningsrådets samlede likviditet og må dermed ikke forstås som et uttrykk for likviditetssituasjonen i Forskningsrådet.

Figur 1 viser en oversikt over den historiske overføringen i perioden 2016 til 2021, samt prognose for overføringen i perioden 2022 til 2025. Overføringen i Forskningsrådet har over tid vært positive og lå i perioden 2016 til 2019 på om lag 3 milliarder kroner i året. I 2020 økte overføringen til om lag 4 milliarder før de i 2021 ble redusert til om lag 2,5 milliarder.

I samme periode har det vært et mål om å redusere overføringene i Forskningsrådet og det har blitt gjennomført flere tiltak for å redusere overføringen. Dette har blitt gjort både ved å redusere innbetalingene og øke utbetalingene. Fra og med 2022 viser prognosen per mars at overføringen blir negativ og Forskningsrådet står dermed i en situasjon hvor de samlet sett står i fare for å utbetale mer midler enn de har blitt tildelt fra departementene.



Figur 1 Overføringer i perioden 2016 - 2025 (historisk og prognose (millioner kroner))

I tillegg gjennomførte DFØ, vinteren 2022, en vurdering av Forskningsrådets praksis med hensyn til bruk av overføringer som konkluderte med at Forskningsrådet ikke kan *omdisponere mellom bevilgninger gitt på ulike poster* (DFØ, 2022). I praksis medfører dette at overføringene per kapittel/post ikke kan være negative.

Forskningsrådet har over tid drevet *aktiv likviditetsstyring* som innebærer at underforbruk et sted har blitt benyttet til å midlertidig finansiere overforbruk et annet sted. Dette har også i noen grad blitt gjennomført på tvers av kapittel/post. Konklusjonen fra DFØ forsterket dermed utfordringen i Forskningsrådet siden de prognostiserte negative overføringene er større per kapittel/post enn de er for porteføljen samlet sett.

I de neste avsnittene gjennomgår vi de viktigste hovedmekanismene i Forskningsrådets tilskudsforvaltning og forklarer begreper vi mener er viktige for å forstå økonomiske situasjonen i Forskningsrådet.

## 2.2 Grunnleggende oppbygning av porteføljen

For å håndtere utfordringen med ettårige tildelinger fra departementene og flerårige prosjekter er Forskningsrådet innrettet slik at de tildeler midler som er betinget av fremtidige innbetalinger.

For å illustrere hvordan Forskningsrådet er innrettet har vi etablert en forenklet modell som forklarer de viktigste mekanismene i porteføljen. Tabell 2 viser oppbygningen av en portefølje fra år én og frem til porteføljen er i *likevekt* ved at årlig innbetaling tilsvarer årlig tildeling som igjen tilsvarer årlig utbetaling. Tallene er kun en illustrasjon og representerer ikke faktiske tall fra Forskningsrådet.

I år én mottar Forskningsrådet innbetalinger fra departementene på 2 000. Forskningsrådet tildeler 10 000 til femårige forskningsprosjekter og utbetaler 2 000 i året (en femtedel av tildelingen). I år én har dermed Forskningsrådet tildelt og forpliktet 8 000 mer enn årets inntekt, og forutsetter dermed at de mottar tilsvarende fremtidige innbetalinger. Samlet for året er innbetalinger lik utbetalinger og overføringen ut av året er null.

I år to er innbetalingen fra departementet 4 000 og Forskningsrådet tildeler igjen 10 000 til nye femårige forskningsprosjekter. Årets innbetaling på 4 000 benyttes til å betale 2 000 i forpliktelse fra fjorårets tildeling og 2 000 fra året tildelinger. Igjen er innbetalinger lik utbetalinger og overføringen ut av året null. Slik fortsetter det til modellen er i likevekt i år fem. I år seks er forpliktelsene fra de tildelte midlene i år én utbetalt samtidig som det tilkommer nye utbetalinger fra tildelingene i år seks og modellen er fortsatt i likevekt.

Tabell 2 Oppbygning av Forskningsrådets portefølje

Grunnleggende modell	1	2	3	4	5	6
<b>Overført inn</b>	-	-	-	-	-	-
<b>Sum innbetaling fra departement</b>	<b>2 000</b>	<b>4 000</b>	<b>6 000</b>	<b>8 000</b>	<b>10 000</b>	<b>10 000</b>
<b>Tildelt i året</b>	<b>10 000</b>	<b>10 000</b>	<b>10 000</b>	<b>10 000</b>	<b>10 000</b>	<b>10 000</b>
Utbetaling fra år 1	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	-
Utbetaling fra år 2	-	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000
Utbetaling fra år 3	-	-	2 000	2 000	2 000	2 000
Utbetaling fra år 4	-	-	-	2 000	2 000	2 000
Utbetaling fra år 5	-	-	-	-	2 000	2 000
Utbetaling fra år 6	-	-	-	-	-	2 000
<b>Sum utbetalinger</b>	<b>2 000</b>	<b>4 000</b>	<b>6 000</b>	<b>8 000</b>	<b>10 000</b>	<b>10 000</b>
<b>Overført ut</b>	-	-	-	-	-	-
<b>Fremtidige forpliktelser</b>	<b>8 000</b>	<b>14 000</b>	<b>18 000</b>	<b>20 000</b>	<b>20 000</b>	<b>20 000</b>

I likevekt benytter Forskningsrådet i dette eksempelet 20 % av årets innbetalinger til utbetalinger som følge av årets tildelinger, resterende 80 % utbetales til forpliktelser fra tidligere år. Ved utgangen av år fire har Forskningsrådet fremtidige forpliktelser på 20 000 som er betinget av nye innbetalinger fra departementene.

## 2.3 Overføringer

Som nevnt er overføringer i denne rapporten definert som differansen mellom akkumulerte innbetalinger og akkumulerte utbetalinger. Hvis overføringen er positiv har Forskningsrådet mottatt større innbetalinger enn det de har utbetalt, og motsatt, hvis overføringen er negativ har de utbetalt et større beløp enn de har mottatt i innbetalinger.

Som vist i forrige delkapittel er det i teorien mulig å styre porteføljen uten overføringer mellom år. I praksis vil imidlertid både endringer i rammebetingelser (for eksempel endringer i innbetalinger), langvarige prosjekter, ulik varighet på prosjektene, forsinkelser i prosjektene og behovet for å håndtere usikkerhet føre til at det oppstår overføringer fra et år til et annet.

Prinsipielt kan en overføring fra et år til et annet være henholdsvis *midlertidig* og *permanent* (våre definisjoner for å poengtere et viktig skille mellom ulike årsaker til overføringer).

### 2.3.1 Midlertidige overføringer

En midlertidig overføring oppstår når en innbetaling er tildelt, og det på grunn av ulik periodisering av innbetalinger og utbetalinger oppstår en overføring.

En midlertidig overføring kan eksempelvis oppstå dersom Forskningsrådet får en ettårig økning i innbetalingene fra departementene. Dette vil umiddelbart føre til økte midlertidige overføringer. I Tabell 3 viser vi effekten av en ettårig innbetalingsvekst i modellen vi introduserte i kapittel 2.2.

Vi tar utgangspunkt i modellen fra forrige delkapittel, men starter modellen i likevekt i år fem. Siden modellen er i likevekt er overføringen inn i år fem null. I år seks skjer det en ettårig økning i innbetalingene på 1 000. Forskningsrådet tildeler og forplikter hele årets innbetaling, men siden prosjektene Forskningsrådet tildeler midlene til er flerårige, tar det flere år før hele innbetalingsveksten er påløpt og utbetalt til de aktuelle prosjektene. Siden Forskningsrådet tildelte og forpliktet hele innbetalingen i år seks reduseres overføringen gradvis frem til år ti, hvor effekten av innbetalingsveksten er faset ut. Det oppstår altså en midlertidig overføring i perioden.

Tabell 3 Modell med ettårig inntektsvekst

Effekt fra ettårig innbetalingsvekst (i MNOK)	5	6	7	8	9	10
<b>Overført inn</b>	-	-	800	600	400	200
<b>Sum innbetaling fra departement</b>	10 000	11 000	10 000	10 000	10 000	10 000
<b>Tildelt i året</b>	10 000	11 000	10 000	10 000	10 000	10 000
Utbetaling fra år 1	2 000	-	-	-	-	-
Utbetaling fra år 2	2 000	2 000	-	-	-	-
Utbetaling fra år 3	2 000	2 000	2 000	-	-	-
Utbetaling fra år 4	2 000	2 000	2 000	2 000	-	-
Utbetaling fra år 5	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	-
Utbetaling fra år 6	-	2 200	2 200	2 200	2 200	2 200
Utbetaling fra år 7	-	-	2 000	2 000	2 000	2 000
Utbetaling fra år 8	-	-	-	2 000	2 000	2 000
Utbetaling fra år 9	-	-	-	-	2 000	2 000
Utbetaling fra år 10	-	-	-	-	-	2 000
<b>Sum utbetalinger</b>	10 000	10 200	10 200	10 200	10 200	10 200
<b>Overført ut</b>	-	800	600	400	200	-

I tilfeller der innbetalingsveksten er ettårig vil det være utfordrende å utbetale hele veksten det samme året som innbetalingen kommer. Dette var eksempelvis tilfelle i 2020 hvor Forskningsrådet mottok ekstra innbetaling (*tiltaks pakken*) som midlertidig økte overføringene med om lag 1 milliard kroner.

For å unngå overføringer i et slikt scenario må Forskningsrådet enten tildele veksten til ettårige prosjekter eller overtildede innbetalingsveksten. Ettersom de færreste forskningsprosjekter er ettårige, samt at tildelingsprosessen har noen naturlig forsinkende mekanismer (som planlegging av utlysning for nye midler, til faktisk utlysning, søknadsprosess, tildeling, kontraktsforhandlinger, kontraktsignering og eventuelle forsinkelser i prosjektoppstart), vil førstnevnte alternativ ikke være gjennomførbart i praksis. Det andre alternativet medfører at hele innbetalingsveksten utbetales samme år, men vil føre til negative overføringer i fremtiden. Forskningsrådet vil da måtte redusere tildelinger til andre formål i kommende år, dersom man skal unngå et overforbruk.

Hvis innbetalingsveksten ikke er ettårig, men i stedet kommer som en permanent vekst er handlingsrommet til Forskningsrådet større. Ved en varig økning i innbetalingene vil Forskningsrådet kunne overtildede innbetalingsveksten det året den kommer og bruke påfølgende års vekst for å komme i likevekt.

I tillegg til endringer i innbetalinger vil blant annet ulik varighet på prosjektene og forsinkelser i pågående prosjekter føre til at det oppstår midlertidige overføringer.

### 2.3.2 Permanente overføringer (over- og undertildeling)

Over- og undertildeling, eller en *permanent* overføring, oppstår i det Forskningsrådet tildeler mer eller mindre enn innbetalingene de har mottatt. Overføringen er permanent i den forstand at når overføringen først har oppstått så må Forskningsrådet aktivt enten redusere (ved overtildeling) eller øke (ved undertildeling) tildelingsnivået for å komme tilbake til likevekt.

I Tabell 4 tar vi igjen utgangspunkt i den etablerte modellen i år fem. Tabellen viser et scenario hvor Forskningsrådet i år seks tildeler 2 000 mer enn de årlige innbetalingene fra departementene. Det oppstår dermed en overtildeling tilsvarende differansen mellom innbetalingene og tildelingene. Selv om overtildelingen i år seks er på 2 000 vises ikke dette umiddelbart gjennom overføringene ut av år seks. Årsaken til dette er at periodiseringseffektene mellom tildeling og utbetaling synliggjøres først når hele overtildelingen er utbetalt i år 10, hvor overføringen er negativ med 2 000. Over tid oppstår det dermed et overforbruk hvor utbetalingene er høyere enn innbetalingene.

Tabell 4 Modell med overtildeling

Effekt fra overtildeling (i MNOK)	5	6	7	8	9	10
<b>Overført inn</b>	-	-	-400	-800	-1 200	-1 600
<b>Sum innbetaling fra departement</b>	<b>10 000</b>	<b>10 000</b>	<b>10 000</b>	<b>10 000</b>	<b>10 000</b>	<b>10 000</b>
<b>Tildelt i året</b>	<b>10 000</b>	<b>12 000</b>	<b>10 000</b>	<b>10 000</b>	<b>10 000</b>	<b>10 000</b>
Utbetaling fra år 1	2 000	-	-	-	-	-
Utbetaling fra år 2	2 000	2 000	-	-	-	-
Utbetaling fra år 3	2 000	2 000	2 000	-	-	-
Utbetaling fra år 4	2 000	2 000	2 000	2 000	-	-
Utbetaling fra år 5	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	-
Utbetaling fra år 6	-	2 400	2 400	2 400	2 400	2 400
Utbetaling fra år 7	-	-	2 000	2 000	2 000	2 000
Utbetaling fra år 8	-	-	-	2 000	2 000	2 000
Utbetaling fra år 9	-	-	-	-	2 000	2 000
Utbetaling fra år 10	-	-	-	-	-	2 000
<b>Sum utbetalinger</b>	<b>10 000</b>	<b>10 400</b>	<b>10 400</b>	<b>10 400</b>	<b>10 400</b>	<b>10 400</b>
<b>Overført ut</b>	-	-400	-800	-1 200	-1 600	-2 000

Tilsvarende som ved en overtildeling vil også en undertildeling, hvor tildelingene er lavere enn innbetalingene, først materialisere seg som en positiv overføring tilsvarende undertildelingen flere år etter at undertildelingen oppsto.

Over- og undertildeling i Forskningsrådet kan både være styrte og ønskede handlinger i den aktive portefølje- og likviditetsstyringen, men kan også oppstå hvis Forskningsrådet ikke måler og følger opp tildelingene over tid.

I tillegg vil det oppstå differanser mellom det som er tildelt og det som faktisk kommer til utbetaling. Forskningsrådet har basert på historisk data estimert at om lag 7 % av tildelingene aldri kommer til utbetaling. Dette kan skyldes at prosjekter som har fått tildelt midler stoppes, stillinger i prosjektet blir fjernet og dermed også kravet på finansieringen eller at prosjektene ikke innfrir kravene som ligger til grunn for utbetalingen. I motsetning til mer klassisk porteføljestyring av prosjekter hvor det er risiko for at prosjektene går over budsjett (i denne sammenheng tildeling), skjer det sjeldent eller aldri at Forskningsrådet utbetaler mer enn det som er tildelt til prosjektene.

### 2.3.3 Styling av overføringene

Foregående avsnitt har redegjort for skillet mellom midlertidige og permanente overføringer med eksempler på hvordan slike overføringer kan oppstå. I praksis vil Forskningsrådets overføringer bestå av både midlertidige og permanente overføringer.

Tabell 5 viser et scenario med både midlertidige og permanente overføringer. I år fem er modellen som tidligere beskrevet i likevekt. I år seks øker innbetalingene med 3 000 som en ettårig vekst. Hele veksten tildeles i år 6 og det oppstår en overføring på 2 400 ut av år seks. I år syv er innbetalingene tilbake på et normalt nivå, men på grunn av overføringen fra år seks tildeles det 2 000 mer enn innbetalingen. På grunn av periodisering er overføringen ut av år syv fortsatt positiv med 1 400. I år åtte er tildelingene 1 000 høyere enn innbetalingene og overføringen ut fortsatt positiv med 200. Fra og med år ni blir overføringen negativ og i år 12 er overføringen negativ tilsvarende den akkumulerte overtildelingen i år syv og åtte med 3 000.

Tabell 5 Kombinasjon av midlertidige og permanente overføringer

Effekt av midlertidige og permanente overføringer (i MNOK)	5	6	7	8	9	10	11	12
<b>Overført inn</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2 400</b>	<b>1 400</b>	<b>200</b>	<b>-1 000</b>	<b>-2 200</b>	<b>-2 800</b>
<b>Sum innbetaling fra departement</b>	<b>10 000</b>	<b>13 000</b>	<b>10 000</b>	<b>10 000</b>	<b>10 000</b>	<b>10 000</b>	<b>10 000</b>	<b>10 000</b>
<b>Tildelt i året</b>	<b>10 000</b>	<b>13 000</b>	<b>12 000</b>	<b>11 000</b>	<b>10 000</b>	<b>10 000</b>	<b>10 000</b>	<b>10 000</b>
Utbetaling fra år 1	2 000	0	0	0	0	0	0	0
Utbetaling fra år 2	2 000	2 000	0	0	0	0	0	0
Utbetaling fra år 3	2 000	2 000	2 000	0	0	0	0	0
Utbetaling fra år 4	2 000	2 000	2 000	2 000	0	0	0	0
Utbetaling fra år 5	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	0	0	0
Utbetaling fra år 6	0	2 600	2 600	2 600	2 600	2 600	0	0
Utbetaling fra år 7	0	0	2 400	2 400	2 400	2 400	2 400	0
Utbetaling fra år 8	0	0	0	2 200	2 200	2 200	2 200	2 200
Utbetaling fra år 9	0	0	0	0	2 000	2 000	2 000	2 000
Utbetaling fra år 10	0	0	0	0	0	2 000	2 000	2 000
Utbetaling fra år 11	0	0	0	0	0	0	2 000	2 000
Utbetaling fra år 12	0	0	0	0	0	0	0	2 000
<b>Sum utbetalinger</b>	<b>10 000</b>	<b>10 600</b>	<b>11 000</b>	<b>11 200</b>	<b>11 200</b>	<b>11 200</b>	<b>10 600</b>	<b>10 200</b>
<b>Overført ut</b>	<b>0</b>	<b>2 400</b>	<b>1 400</b>	<b>200</b>	<b>-1 000</b>	<b>-2 200</b>	<b>-2 800</b>	<b>-3 000</b>

Eksempelen viser hvordan kombinasjonen av midlertidige og permanente overføringer kompliserer styringen i tilskuddsforvaltningen. Siden effektene fra de utløsende årsakene (vekst i innbetaling og overtildeling) er periodisert over flere år vil ikke den samlede overføringen i et gitt år nødvendigvis gi et representativt bilde av den økonomiske situasjonen. Eksempelvis er overføringen i år syv positiv med 1 400, samtidig som overtildelingen på dette tidspunktet er 2 000. Effekten av overtildelingen synliggjøres (sammen med overtildelingen i år åtte) i overføringen først flere år senere som et overforbruk.

I styringen av porteføljen, og særlig hvis man ønsker å iverksette konkrete tiltak utover de ordinære styringsmekanismene for å redusere overføringen, er det derfor viktig at man skiller mellom permanente og midlertidige overføringer. Hvis overføringen er midlertidig for eksempel som følge av en ettårig innbetalingsvekst, og man benytter overtildeling som virkemiddel for å redusere overføringen så vil det for alt annet likt oppstå en permanent negativ overføring.

## 2.4 Kompleksitet og styring av porteføljen

I modellene presentert i de forrige delkapitlene viser vi hvordan isolerte hendelser eller valg påvirker den økonomiske situasjonen i Forskningsrådet, og hvilken økonomisk konsekvens det har på kort og lang sikt. Vi introduserer hendelsene og lar de utspille seg uten andre effekter i modellen. I virkeligheten vil Forskningsrådets portefølje kontinuerlig være påvirket av endringer i rammebetingelsene, hendelser, usikkerhet og valg, og det er ikke mulig å isolere de enkelte hendelsene slik som vist i modellene. Legger vi til at Forskningsrådet mottar tildelinger/innbetalinger (med varierende grad av føringer) fra 15 departementer og at de har om lag 5 000 aktive prosjekter øker kompleksiteten ytterligere.

I virkeligheten vil Forskningsrådet aldri oppnå likevekt ved at årlige innbetalinger tilsvarer årlige tildelinger som igjen tilsvarer årlige utbetalinger. Til det er kompleksiteten for høy og endringene som påvirker porteføljen for store. Forskningsrådets oppgave er å balansere porteføljen samtidig som de overholder lover og regler, ivaretar føringene fra departementene, sikrer en mest mulig effektiv bruk av midlene, gjennomfører effektive utlysningss- og tildelingsprosesser og balanserer porteføljens risiko. Kompleksiteten i Forskningsrådets portefølje påvirkes særlig av følgende forhold:

- **Stabilitet over tid:** Som vist over vil en modell uten endringer i teorien være i en balansert likevekt. Jo flere endringer som tilføres modellen jo større vil kompleksiteten i modellen bli, og kompleksiteten øker desto flere endringer som tilføres samtidig. Noen endringer er utfordrende å påvirke som for eksempel forsinkelser i forskningsprosjektene, utlyste midler som ikke blir tildelt og tildelte midler som ikke blir utbetalt. Andre endringer som for eksempel årlig endring i innbetalinger og årlige tildelinger er påvirkbare, selv om også disse vil variere over tid basert på politiske prioriteringer, nye forskningsmål og utgåtte forskningsmål.
- **Forutsigbarhet:** Som beskrevet over vil porteføljen kontinuerlig være utsatt for endringer. Hvis endringene er forutsigbare vil det være lettere for Forskningsrådet å ta høyde for endringene ved planlegging og tilpasning av porteføljen til de forventede endringene. For eksempel vil det være lettere å styre en portefølje hvor

innbetalingene vokser med en fast sats i året, enn hvis innbetalingene endrer seg med ulik takt fra år til år. Tilsvarende vil det være lettere å planlegge og styre porteføljen desto tidligere endringene blir kommunisert.

Selv om styringen av Forskningsrådets portefølje er komplisert og påvirket av forhold helt eller delvis utenfor Forskningsrådets direkte kontroll, er det Forskningsrådets oppgave å sikre at utbetalingene til forskningsprosjektene ikke overstiger innbetalingene fra departementene. Jamfør redegjørelsen om midlertidige og permanente overføringer betyr det at man ikke bør styre porteføljen på de samlede overføringene alene. Det er nødvendig å dele overføringen i permanente og midlertidige overføringer, hvor de permanente overføringene representerer et fremtidig under- eller overforbruk. Hvis dette ikke måles og følges opp over tid, kan det oppstå store permanente negative overføringer som er «skjult» av midlertidige positive overføringer.



## 3. KPMGs gjennomgang og kvalitetssikring

Med bakgrunn i mandatet beskrevet innledningsvis og situasjonsforståelsen beskrevet i kapittel 2 har KPMG gjennomgått økonomistyringen i Forskningsrådet og kvalitetssikret marsprognosen. I det følgende beskriver vi kort vår gjennomgang, samt våre vurderinger og anbefalinger. Basert på gjennomgangen gir vi avslutningsvis vår forståelse av årsakene til at situasjonen har oppstått.

Den fulle gjennomgangen av hvert område er dokumentert i vedlegg til denne rapporten.

### 3.1 Økonomi- og styringsprosesser

For å forstå hvordan Forskningsrådet har innrettet seg og for å vurdere den økonomiske situasjonen har KPMG gjennomgått Forskningsrådets hovedprosesser knyttet til budsjett, tildeling, rapportering og styring. Det er ikke gjort en fullstendig prosessgjennomgang og detaljert vurdering av økonomiprosessene, men en kartlegging og vurdering av de viktigste prosessene som er relevante i denne sammenhengen. Se kapittel 5.1 for en fullstendige beskrivelse av hovedprosessene vi har vurdert.

#### Våre vurderinger

KPMGs vurdering er at budsjett-, tildelings- og rapporteringsprosessene i hovedsak er hensiktsmessige og understøtter Forskningsrådets samfunnsoppdrag.

Prosessene rundt Forskningsrådets innspill til statsbudsjettet der det legges frem ønsker om tildelinger av forskningsmidler for kommende statsbudsjett er god, og budsjettfordelingsprosessen har veletablerte prinsipper for fordeling av midler i henhold til føringer fra tildelingsbrev. Tildelingsprosessen med søknadsprosess, utvelgelse, godkjenning av porteføljestyrene og vedtak av tildelinger fremstår som en grundig gjennomarbeidet prosess som sikrer at midler allokeres til de tiltenkte formål.

Forskningsrådets prosesser for styring og oppfølging gjør at de til enhver tid har oversikt over alle eksisterende forpliktelser og hvor mye som er utbetalt av totalt kontraktsbeløp per prosjekt. I prognosemodellen er det hensiktsmessige mekanismer for å estimere periodiseringseffekter og dermed når forpliktelsene kommer til utbetaling. Tildelte midler per kapittel/post følges opp gjennom fordeling på budsjettformål og muliggjør at utbetalinger til prosjekt kan aggereres opp til hvilken eller hvilke kapittel/poster midlene er tildelt på.

Utlysninger og tildelinger gjennomføres av fagavdelingene og porteføljestyrene. Det gjennomføres imidlertid ikke en systematisk måling og aggregering av de faktiske tildelingsnivåene for tilskudsforvaltningen som helhet. Slik KPMG forstår det er det heller ikke god nok systemstøtte for å trekke ut slike data i etterkant av tildelingstidspunktet på en enkel måte. Informasjonen om årlige tildelinger er dermed ikke implementert i Forskningsrådets prognosemodell, som utgjør styringsverktøyet for tilskudsforvaltningen.

De enkelte fagavdelingene og porteføljestyrene har i ulik grad samlet slik informasjon hver for seg, men informasjonen har ikke blitt aggregert for hele porteføljen og er dermed ikke benyttet som styringsinformasjon. Dette innebærer at Forskningsrådet ikke har målt årlige tildelinger mot årlige innbetalinger. I stedet har Forskningsrådet styrt på forpliktelsene som de årlige tildelingene genererer.

Jamfør kapittel 2.3 betyr dette også at Forskningsrådet ikke har akkumulert informasjon over tid som gjør det mulig å dele overføringene mellom midlertidige og permanente overføringer. Vi mener dette er viktig styringsinformasjon som ville medført at Forskningsrådet i større grad kunne både styrt og kommunisert hvordan overføringene best kunne reduseres med tilstrekkelig grad av risiko.

Vår vurdering er likevel at de ordinære økonomi- og styringsprosessene i Forskningsrådet er gode. Dette begrunnes med at prosessene fra planlegging til tildeling, forbruk, utbetaling og rapportering fungerer bra. Jamfør omtale i kapittel 3.4 er det vår vurdering at tiltakene som er gjennomført for å redusere overføringene i Forskningsrådet ikke har vært et resultat av de ordinære økonomi- og styringsprosessene.

## 3.2 Økonomistyring i lys av regelverket

For å redegjøre for den økonomiske situasjonen Forskningsrådet befinner seg i har det vært nødvendig å forstå hvordan Forskningsrådet har vurdert og innrettet seg etter krav i regelverket for økonomistyring i staten og bevilgningsreglementet. Vi har derfor gjennomgått krav i regelverket for økonomistyring i staten og bevilgningsreglementet som Forskningsrådet er stilt overfor i sin økonomistyring. Vi har også gjennomgått DFØ og Riksrevisjonens vurderinger av Forskningsrådets økonomistyring i lys av disse kravene. KPMG har ikke gjennomført en selvstendig vurdering av DFØ og Riksrevisjonens konklusjoner, men vurdert andre sentrale elementer i Forskningsrådets økonomistyring opp mot regelverkskravene. Se vedlegg (kapittel 6.1) for en fullstendig beskrivelse av regelverket, DFØ og Riksrevisjonens vurderinger og en beskrivelse av Forskningsrådets innretning av økonomistyringen.

### Våre vurderinger

DFØ og Riksrevisjonen har konkludert med at Forskningsrådet sin innretning med å omfordele midler internt og omprioritere mellom budsjettformål, utlysninger og prosjekter på tvers av kapittel/post er brudd på bevilgningsreglementet og således regelverket for økonomistyring i staten, selv når dette gjøres midlertidig. Det er administrasjonen og styret i Forskningsrådet som er *ansvarlig* for, mens eiende departement skal *sikre*, at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler.

I praksis overbudsjetteres enkelte budsjettformål, med en forutsetning om at dette vil dekkes inn av fremtidige bevilgninger. Dette balanseres ved at enkelte andre budsjettformål underbudsjetteres, da med en forventning om høyere aktivitet senere i perioden. Praksisen med over- og underbudsjettering av budsjettformål er i noen grad gjort på tvers av kapittel/post.

KPMGs gjennomgang, beskrevet i vedlegg i kapittel 6, viser at Forskningsrådets praksis med å over- og underbudsjettere har vært gjeldende på samme måte over lengre tid, og at praksisen ble grundig beskrevet allerede i 2006. Praksisen har også vært kommunisert til eiende departement. Selv om Forskningsrådet har beskrevet innretningen av økonomistyringen gjennom notatet fra 2006, vurderer KPMG det likevel som mangelfullt at det ikke er gjort mer grundige og konkrete vurderinger og prinsippbeskrivelser av innretningen opp mot regelverket.

Statens reglement for økonomistyring setter krav til fastsettelse av mål, resultatkrav og internkontroll. Gitt KPMGs vurdering om at det har manglet omforente økonomiske styringsmål tilpasset virksomheten, er det sannsynlig at det ikke har vært fastsatt tilstrekkelige og konkrete mål og resultatkrav for Forskningsrådets økonomistyring, i samsvar med reglementet.

Regnskapsteknisk fremstår Forskningsrådets innretting av økonomistyringen å være i samsvar med bevilgningsreglementets § 3 om krav til realistisk budsjettering. Videre sikrer den regnskapstekniske innretningen at Forskningsrådet har nødvendig styringsinformasjon på kapittel/post-nivå, når de nå må gjøre endringer som følge av DFØ sine konklusjoner. Selv om styringsinformasjonen er tilgjengelig, må Forskningsrådet endre hvordan de styrer og følger opp økonomien for å etterleve kravet om at det ikke kan gjøres midlertidige overbudsjetteringer på kapittel/post-nivå.

DFØ og Riksrevisjonen sine konklusjoner krever at Forskningsrådet må ha en «strammere» styring på kapittel/post-nivå. Det er sannsynlig at strammere styring på kapittel/post vil føre til økte overføringer, og at en mindre andel av bevilgningene blir «satt i arbeid». Forskningsrådet kan opprettholde praksis med aktiv likviditetsstyring på prosjektnivå – gitt at det er i samsvar med delegert myndighet.

## 3.3 Kvalitetssikring av prognosen per mars

KPMG har i henhold til mandatet for gjennomgangen tatt utgangspunkt i Forskningsrådets siste oppdaterte prognose med tall per mars 2022. Prognosen er basert på samme forutsetninger som prognosen godkjent i styresak 69/21, høsten 2021, men med oppdaterte tall for eksisterende forpliktelser og enkelte oppdateringer på budsjettformål. Forskningsrådets utredning av korrigerende tiltak med sikte på å redusere de negative overføringene er ikke inkludert i prognosen per mars.

Denne rapporten gir kun en kvalitetssikring av tallene presentert i prognosen per mars for 2022 – 2025, samt en beskrivelse og vurdering av Forskningsrådets prinsipper for beregning av femårige prognoser. Det er ikke i KPMGs mandat å gjøre en vurdering av hvilke tiltak som bør iverksettes for å bedre den økonomiske situasjonen.

Langtidsbudsjetteringen i Forskningsrådet styres på budsjettformål med knytning til en fordeling mellom kapittel/post. Beskrivelse av Forskningsrådets prognosemodell for beregning av langtidsbudsjettet og likviditetsprognoser og vår kvalitetssikring av tallene per mars 2022 er derfor fordelt i to deler:

1. Prognose spesifisert per budsjettformål
2. Prognose spesifisert per kapittel/post

Forskningsrådet benytter en excelmodell som beregner et 5-årig langtidsbudsjett og en likviditetsprognose for tilskuddsforvaltningen spesifisert både for hvert budsjettformål og kapittel/post. Excelmodellen brukes til å utarbeide prognoser over fremtidige innbetalinger, utbetalinger til eksisterende forpliktelser og utbetalinger til nye tildelinger, som samlet sett gir en likviditetsprognose for tilskuddsforvaltningen i Forskningsrådet. KPMG har gjennomgått systemer, metode og prosesser knyttet til denne modellen og testet Forskningsrådets forpliktelser basert på KPMGs revisjonsmetodikk.

## Våre vurderinger

### Prognose spesifisert per budsjettformål

KPMG har ikke funnet vesentlige feil i Forskningsrådets prognose per mars 2022. Gjennomgangen identifiserte noen mindre manuelle feil, men vi har ikke avdekket feil i grunnlaget som påvirker eller endrer forståelsen av den økonomiske situasjonen i Forskningsrådet. Vår gjennomgang viser at prognosemodellen inkluderer hensiktsmessige justeringer for å ta høyde for usikkerhet i periodisering. Kvalitetssikring av tallene i de ulike elementene i prognosen har avdekket følgende avvik som følge av mindre regnefeil to steder i modellen:

1. Ikke justert for effekt av at %-vis andel av tildelte midler ikke utbetales for nye prosjekter/fremtidige forpliktelser. Modellen henter en tom celle og reduksjon på 5 % er ikke inkludert og gir dermed utslag i noe høyere estimert utbetalinger av nye prosjekter som følge av planlagte utlysninger.
2. Nye prosjekter/fremtidige forpliktelser som følge av planlagte utlysninger tar ikke med seg estimert utbetaling i år 1 grunnet formelfeil og gir dermed utslag i noe lavere estimerte utbetalinger av nye prosjekter.

Avvikene som er identifisert er korrigeret i ny oppdatert prognose presentert i Tabell 6. Samlet gir avvikene i estimerte utbetalinger for perioden 2022 – 2025 en bedring i prognosen fremlagt av Forskningsrådet i mars med 235 millioner kroner og derav en mindre negativ overføring ut av hvert enkelt år. Avvikene er etter KPMGs gjennomgang korrigeret av Forskningsrådet og vil hensyntas i fremtidige prognoser, og det er ikke avdekket vesentlige feil i prognosen som påvirker eller endrer forståelsen av den økonomiske situasjonen i Forskningsrådet.

Tabell 6 Oppdatert prognose og effekter av regnefeil

<b>KPMG Rekalkulering per mars 2022 (i MNOK)</b>				
	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>
<b>Overført inn</b>	<b>2 464</b>	<b>-262</b>	<b>-1 834</b>	<b>-2 687</b>
Innbetaling	10 800	10 800	10 800	10 800
Estimert utbetaling av forpliktelser	12 993	10 470	8 051	5 052
Utbetaling av utlysninger	534	1 901	3 602	5 240
<b>Estimert utbetalt</b>	<b>13 527</b>	<b>12 371</b>	<b>11 653</b>	<b>10 292</b>
<b>Estimert overført ut</b>	<b>-262</b>	<b>-1 834</b>	<b>-2 687</b>	<b>-2 179</b>
<b>NFRs prognose per mars 2022 (i MNOK)</b>				
	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>
<b>Overført inn</b>	<b>2 461</b>	<b>-275</b>	<b>-1 909</b>	<b>-2 905</b>
Innbetaling	10 800	10 800	10 800	10 800
Estimert utbetaling av forpliktelser	12 993	10 470	8 051	5 052
Utbetaling av utlysninger	543	1 964	3 744	5 256
<b>Estimert utbetalt</b>	<b>13 536</b>	<b>12 434</b>	<b>11 796</b>	<b>10 308</b>
<b>Estimert overført ut</b>	<b>-275</b>	<b>-1 909</b>	<b>-2 905</b>	<b>-2 414</b>
<b>Effekt av regnefeil 1</b>	<b>13</b>	<b>76</b>	<b>219</b>	<b>432</b>
<b>Effekt av regnefeil 2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-197</b>
<b>Endring overføring fra NFRs prognose per mars</b>	<b>13</b>	<b>76</b>	<b>219</b>	<b>235</b>

I excelmodellen som benyttes til å utarbeide prognoser, hentes grunnlag fra sakssystemet inn manuelt, beregninger for periodiseringseffekter oppdateres etter utførte analyser, samt at det gjøres flere manuelle

justeringer av økonomiavdelingen. Å bruke en excelmodell som prognoseverktøy utgjør en risiko for at menneskelige og tekniske feil kan skje. I tillegg er man avhengig av nøkkelpersonell som kjenner modellen godt, som utgjør en risiko dersom disse slutter i virksomheten.

Prognoser presentert i styresaker fra 2020-2022 viser at det har det vært benyttet ulike forutsetninger for å estimere vekst i tildelte midler fra departementene. I styresaken i april 2022 ble det lagt frem en prognose der tildelte midler for 2023 – 2026 er forutsatt til samme nivå som i 2022, samt en prognose der tildelte midler justeres for årlig inflasjonsvekst. Tidligere prognoser har benyttet nullvekst og justert for budsjettformål med usikre fremtidige innbetalinger. Tildelte midler har historisk vært på et stabilt nivå, men føringer i Statsbudsjettet gir hvert år endringer i hvilke budsjettformål og kapittel/post som får tildelt midler. Det er derfor vanskelig å beregne vekst per budsjettformål, men for å sikre konsistens i prognosene over tid og omforente prinsipper for planlegging av nye tildelinger bør Forskningsrådet, sammen med Kunnskapsdepartementet, etablere tydelige planforutsetninger for å estimere vekst i delingene fra departementene.

### Prognose spesifisert per kapittel/post

Vår gjennomgang viser at prognosemodellen spesifisert per kapittel/post inkluderer beregninger iht. gjeldende prinsipper for inntektsfordeling, men at prinsippet ikke beregner riktig fordeling mellom kapittel/post der det oppstår negativt disponibelt budsjett for en kapittel/post i et budsjettformål bestående av flere kapittel/poster.

2022 er det første året der Forskningsrådet er i en situasjon hvor overføring inn for enkelte kapittel/poster overstiger årets innbetaling for kapittel/posten. Vår gjennomgang viser at disponibelt budsjett per kapittel/post for 2021 ikke inneholdt negative beløp og dermed gir en korrekt fordeling av inntekter mellom kapittel/post per årsslutt 2021. Avregning av inntekter fordelt mellom prosjekter skjer ved årsslutt, og det er dermed *ikke* flyttet inntekter fra kapittel/post i regnskapet som følge av avvikene funnet i marsprognosen.

Forskningsrådet har vært klar over problemstillingen siden den oppsto i inngående balanse for 2022 og har allerede hadde gjort grep for å håndtere dette med et forslag til nytt prinsipp for inntektsføring. Forslag for prinsipp er implementert i prognoser etter mars og skal gjennomgås sammen med DFØ iht. regelverk og konsekvenser og eventuelle endringer gjøres ved avregning i regnskapet på slutten av året.

Tabell 7 viser kapittel/post som avviker fra marsprognosen og fullstendig prognose er vedlagt i 7.2. Det er kun Kunnskapsdepartementets kapittel/post 285.52, 285.53 og 285.54 vist i tabellen som har avvik som ikke er helt uvesentlige beløp. Avvikene er kun fordeling mellom kapittel/post og samlet effekt av totalprognosen er null. Endringene medfører ikke at noen kapittel/post går fra negativ overføring til positiv eller motsatt, det er kun endringer i hvor positiv eller negativ den enkelte kapittel/post er. Handlinger og tiltak som er iverksatt av Forskningsrådet for å bedre den økonomiske situasjonen er *ikke* påvirket av avviket i inntektsfordeling i marsprognosen.

Tabell 7 Oppdatert prognose per kapittel/post for kapittel/poster med avvik

KPMG Rekalkulering - Overføring kap./post (MNOK)	2022	2023	2024
KD Kap. 285.52	-634	-1 144	-1 507
KD Kap. 285.53	-760	-1 291	-1 708
KD Kap. 285.54	-412	-310	-128

NFR Overføring kap./post (MNOK)	2022	2023	2024
KD Kap. 285.52	-659	-1 175	-1 542
KD Kap. 285.53	-683	-1 216	-1 646
KD Kap. 285.54	-462	-350	-151

Endring Overføring kap./post fra NFRs prognose(MNOK)	2022	2023	2024
KD Kap. 285.52	25	31	35
KD Kap. 285.53	-77	-75	-63
KD Kap. 285.54	50	40	23

## 3.4 Vår vurdering av den økonomiske situasjonen i Forskningsrådet

Vår vurdering av den økonomiske situasjonen i Forskningsrådet er basert på vår gjennomgang dokumentert i foregående avsnitt, dokumentasjonen vi har gjennomgått, samt vår situasjonsforståelse og beskrivelser av Forskningsrådets tilskuddsforvaltning beskrevet i kapittel 2.

## Våre vurderinger

Årsakene til den økonomiske situasjonen i Forskningsrådet er etter vår oppfatning sammensatt og flere forhold har vært medvirkende til at situasjonen har oppstått. Grunnleggende sett er Forskningsrådets tilskuddsforvaltning kompleks, blant annet på grunn av ettårige innbetalinger fra departementene og flerårige utbetalinger til forskningsprosjektene. I tillegg er porteføljen omfattende, med om lag 5 000 aktive prosjekter, og kontinuerlig påvirket av endringer i rammebetingelser og omgivelser.

I tillegg har porteføljen til Forskningsrådet de siste årene, og spesielt i perioden 2020 til 2022, vært utsatt for endringer utover de ordinære mekanismene. I forbindelse med pandemien (covid-19) ble Forskningsrådet tilført ekstra midler gjennom en tiltakspakke. Samtidig ble de aktive prosjektene i porteføljen mer forsinket enn normalt som følge av utfordringer knyttet til pandemien. Begge deler medførte at overføringene i Forskningsrådet økte i 2020. Samtidig var det et klart uttrykt ønske fra departementene om å redusere overføringene. Det ble derfor benyttet virkemidler som reduserte overføringene ved at det ble tildelt mer midler til forskningsprosjekter enn det som ble bevilget fra departementene.

I perioden 2017 til 2022 er det gjennomført tiltak for å redusere overføringene i Forskningsrådet med en samlet effekt på i overkant av 4 milliarder. I Tabell 8 har vi oppsummert når tiltakene ble gjennomført og tiltakene var spesielt høye i perioden 2020 til 2022, hvor tiltakene har en samlet effekt på 3,6 milliarder kroner.

Tabell 8 Oversikt over tiltak for å redusere overføringene

Tiltak (i MNOK)	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Engangskutt	337	105	5	495	714		1 657
Gjenbruk av overføring				149		438	586
Overbevilgning				1 348	150	300	1 798
<b>Sum effekt av tiltak</b>	<b>337</b>	<b>105</b>	<b>5</b>	<b>1 992</b>	<b>864</b>	<b>738</b>	<b>4 041</b>

Felles for tiltakene beskrevet ovenfor er at dette etter vår vurdering er tiltak som er besluttet gjennomført «utenom» de ordinære økonomi- og styringsprosessene i Forskningsrådet, enten gjennom tildelingsbrev fra departementene, stortingsvedtak til revidert nasjonalbudsjett eller som styrevedtak, alle med hensikt å redusere overføringene i Forskningsrådet. At tiltakene er gjennomført endrer derfor ikke våre konklusjoner i kapittel 3.1 hvor vi vurderer at Forskningsrådets ordinære økonomi- og styringsprosesser er gode.

Forskningsrådets prognoser viser i samme periode (2020 til 2022) negative overføringer for perioden 2022 til 2024 og konsekvensene av tiltakene har etter vår forståelse vært kjent for Forskningsrådet.

I Tabell 9 har vi sammenstilt prognoser for Forskningsrådets tilskuddsforvaltning gitt i perioden 2020 til 2022. Fra oktober 2020 har Forskningsrådet lagt frem prognoser som viser negative overføringer fra 2022. Prognosene har siden det variert (blant annet som følge av at Forskningsrådet har planlagt med ulike utlysningsnivåer), men felles for alle prognosene er at de gjennomgående har varslet om negative overføringer. Den økonomiske situasjonen i Forskningsrådet har med andre ord vært synliggjort i flere år samtidig som man har iverksatt tiltak som ytterligere forverret situasjonen.

Tabell 9 Utvikling i prognoser over tid

Prognoseutvikling - Overføringer ut (i MNOK)	2021	2022	2023	2024	2025
Oktober 2020	1 270	-1 443	-3 694	-4 709	
April 2021	2 133	-1 740	-5 387	-7 641	
Oktober 2021	2 460	330	-1 670	-1 890	
April 2022		-275	-1 909	-2 905	-2 414

Vår vurdering er at Forskningsrådet i mangel på omforente økonomiske styringsmål som er tilpasset tilskuddsforvaltningen, har styrt tilskuddsforvaltningen med mål om å redusere overføringene så raskt som mulig. De langsiktige konsekvensene av tiltakene har vært synliggjort i prognosene i flere år, men det ble likevel gjennomført ytterligere tiltak for å redusere overføringene på kort sikt. Det har blitt gjennomført for sterke tiltak, for hurtig, for å redusere overføringene, under den forståelse at overføringene skulle ned så raskt som mulig.

I tillegg har det etter vår forståelse vært misforståelser og uklare begrepsbruk knyttet til sentrale mekanismer i Forskningsrådets tilskuddsforvaltning. Overføringsbegrepet er et eksempel på dette. Jamfør vår redegjørelse i kapittel 2 kan vi ikke se at skillet mellom permanente og midlertidige overføringer i tilstrekkelig grad er vurdert ved gjennomføring av tiltakene for å redusere overføringene.

Tiltak som *gjenbruk av overføring* og *overbevilgning* av en midlertidig positiv overføring innebærer i praksis å bruke de samme midlene flere ganger og vil materialisere seg i en permanent negativ overføring hvis ikke det

fremtidige tildelingsnivået reduseres i samme omfang som det opprinnelige tiltaket. Tilsvarende vil et *engangskutt* i innbetalingene, kombinert med en føring om å opprettholde aktiviteten, for å redusere en midlertidig overføring, føre til en negativ overføring tilsvarende engangskuttet.

*Gjenbruk»av overføring, overbevilgning og engangskutt* rettet mot en permanent positiv overføring innebærer å disponere eller kutte i frie midler og kan gjennomføres uten konsekvenser for øvrige tildelinger.

På grunn av utydelig kommunikasjon og uklar forståelse av hva overføringene representerer er det vår vurdering at det også har vært uklart hvilke konsekvenser de gjennomførte tiltakene medfører på lang sikt. Vår vurdering er at det har blitt gjennomført tiltak for å redusere overføringene som i praksis medfører at midlene er forutsatt brukt flere ganger.

## 4. Våre anbefalinger

Jamfør vårt mandat har vårt arbeid vært innrettet mot å kvalitetssikre og gjøre rede for den økonomiske situasjonen i Forskningsrådets tilskuddsforvaltning. For å kunne bekrefte og gjøre rede for den økonomiske situasjonen har imidlertid arbeidet både vært innrettet mot en gjennomgang av grunnlagene for den økonomiske situasjonen, en gjennomgang av økonomistyringsprosessene og omfattet en vurdering av hvordan regelverket er reflektert i økonomistyringen.

Det har vært viktig for oss å forstå mekanismene som ligger til grunn for tilskuddsforvaltningen og hvilke konsekvenser eventuelle tiltak har for den økonomiske situasjonen. Vi mener å ha dokumentert hvordan mekanismene fungerer, synliggjort kompleksiteten i modellen og forklart viktigheten av å ta beslutninger på et korrekt grunnlag.

Vår gjennomgang har gitt oss en god oversikt over situasjonen i Forskningsrådet og hvilke tiltaksområder vi mener er fornuftig å vurdere i det videre arbeidet. Det er viktig å presisere at økonomistyringen i Forskningsrådet i hovedsak er vurdert som god, gitt at målet har vært å bygge ned overføringene, samtidig som den etablerte praksisen med aktiv likviditetsstyring har vært kjent. En ny vurdering av kravene, og eventuelle endringer i forutsetningene for tilskuddsforvaltningen, må likevel tilpasses i dagens modell og vil etter vårt syn tilrettelegge for bedre styring, mindre risiko og en mer omforent modell.

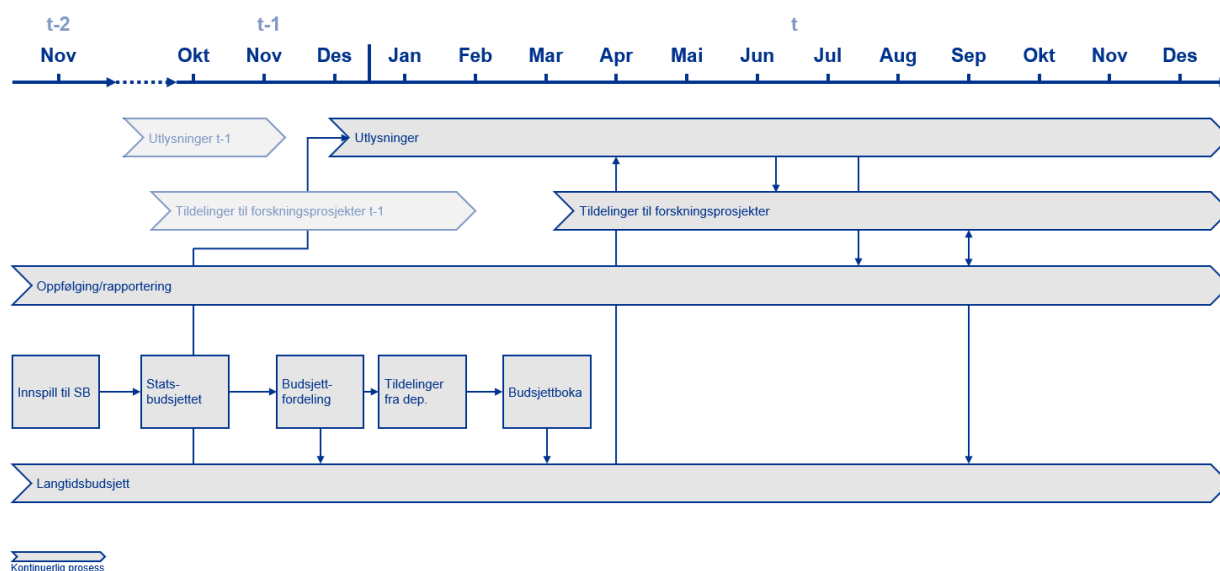
Vi har derfor valgt å gi innspill på tiltaksområder som bør vurderes og eventuelt detaljeres i det videre arbeidet med utviklingen av Forskningsrådet. Tiltaksområdene er kun en oppsummering av forhold vi mener det er viktig å ta tak i og er ment som et innspill:

1. **Vurdere om dagens forvaltningsmodell er hensiktsmessig:** Med tiltaksområdet forstås det at eier og forvalter bør ha en felles forståelse av hvordan forvaltningsmodellen og dens iboende mekanismer fungerer. Tiltaksområdet omfatter også en vurdering av om dagens modell oppfyller eiers krav og forventninger, om det må gjøres korrigerende i modellen eller om det må etableres en alternativ forvaltningsmodell.
2. **Etablere omforente styringsmål som ligger til grunn for styring, oppfølging og kommunikasjon mellom eier og forvalter:** Med tiltaksområdet forstås å etablere primære og sekundære styringsmål som er omforente og som gir de svarene eier trenger, og forvalter har behov for, i den løpende økonomistyringen. Vår anbefaling er at det primære styringsmålet bør være akkumulerte tildelinger fra departementene (i denne rapporten definert som innbetalinger) vurdert opp mot akkumulerte tildelinger og utbetalinger til prosjekter (i denne rapporten definert som utbetalinger) over prosjektporteføljens totale levetid. Sekundære mål kan eksempelvis være relatert til overføringer, likviditet og resultat med formål om å sikre god nok oversikt over situasjonen og en effektiv forvaltning av Forskningsrådets oppdrag.
3. **Oppdatere og videreutvikle innholdet i styrende dokumenter:** Med tiltaksområdet forstås at Forskningsrådet bør oppdatere sine styrende dokumenter både med tolkninger av gjeldende regelverk og eventuelle oppdateringer/tydeliggjøring av styringsmål.
4. **Videreutvikle styringsprosessene:** Med tiltaksområdet forstås det at eventuelle endringer i styringsmål og tilpasninger med hensyn til regelverket må innarbeides som en del av styringsprosessene. Med styringsprosessene forstås i denne sammenhengen alt som skjer fra planlegging, tildelinger, prognosearbeid, rapportering og kommunikasjon med eier.
5. **Anskaffe en teknologisk løsning som støtter opp under styringsprosessene:** Med tiltaksområdet forstås det at Forskningsrådet bør anskaffe en teknologisk løsning som tilrettelegger for mindre manuelle prosesser for å håndtere den komplekse forvaltningen. Formålet må være å redusere iboende risiko knyttet til dagens løsning og tilrettelegge for mer effektive prosesser. Det er også viktig at man samtidig tar hensyn til eventuelle endringer i styringsmål (både primære og sekundære) og at disse innarbeides som viktige styringsparametre i modellen.
6. **Tilpasse/videreutvikle den økonomiske driftsmodellen:** Tiltaksområdet omfatter å videreutvikle dagens måte å jobbe på for å tilrettelegge for at Forskningsrådet driver en effektiv forvaltning og god økonomistyring i lys av nye endrede krav og eventuelt ny teknologi. Tiltaket vil kunne omfatte blant annet tilpasninger i arbeidsprosesser, roller og ansvar og selve arbeidsoppgavene.

# 5. Vedlegg: Økonomi- og styringsprosesser

## 5.1 Hovedprosessene

Budsjett-, tildelings- og rapporteringsprosessene utgjør hovedprosesser i Forskningsrådets virksomhet og er sentrale i forståelsen av Forskningsrådets økonomi- og styringsprosesser.



Figur 2 Budsjett-, tildelings- og rapporteringsprosessen

En overordnet beskrivelse av hovedprosessene er illustrert i Figur 2. Prosessene skjer kontinuerlig, men for det gjeldende budsjettåret (år t) kan den ses på som en treårig syklus som starter i siste del av år t-2 når Forskningsrådet sender inn innspill til statsbudsjettet. I oktober år t-1 legges forslag til statsbudsjettet frem. Fremlagt statsbudsjett benyttes deretter som utgangspunkt for budsjettfordelingsprosessen. Budsjettfordelingen innarbeides i det rullerende langtidsbudsjettet, som så danner utgangspunktet for utlysningsrammen. De første utlysningene for år t gjøres i desember t-1 og fortsetter inn i år t og videre gjennom året. I begynnelsen av år t kommer tildelingsbrevene fra departementene. Endringer innarbeides i budsjettfordelingen og oversendes til slutt departementene i form av en rapport (budsjettboka). Endringene i budsjettboka fra opprinnelig budsjettfordeling innarbeides også i langtidsbudsjettet, som igjen påvirker utlysningsrammen. Tildelingene til forskningsprosjekter er avhengig av utlysingsforløpet og følger utlysningene med et visst etterslep. Oppfølging og rapportering fra forskningsprosjekter skjer både løpende gjennom året og til fastsatte frister. Rapporteringen kan blant annet påvirke periodiseringen av utbetalinger og dermed også langtidsbudsjettet. Et slutt punkt for den treårige syklusen kan identifiseres ved rapportering fra Forskningsrådet til departementene i form av årsrapporter i begynnelsen av år t+1.

### 5.1.1 Langtidsbudsjettet

Langtidsbudsjettet er gjennomgående viktig for tilskuddsforvaltningen da det legger grunnlag for hele budsjett- og tildelingsprosessen. Det utarbeides av Forskningsrådet på enkeltstående basis for hvert budsjettformål i en rullerende femårsperiode, deretter aggregeres det til et samlet langtidsbudsjett. Det benyttes regler for langtidsbudsjettering som gir styringsmål for hvordan langtidsbudsjettet normalt skal utformes. Langtidsbudsjetteringen av innbetalinger tar utgangspunkt i den underliggende strømmen av innbetalinger, som historisk har hatt en viss forutsigbarhet på totalnivå, om man ser bort fra engangskuttene. Dette gjør at Forskningsrådet kan budsjettere med en jevn innbetalingsstrøm over tid.

Det fremlagte forslaget til statsbudsjett brukes for å planlegge utlysingsnivåer- og planer per budsjettformål kommende år. Langtidsbudsjettet danner grunnlaget for treårige investeringsplaner for hver portefølje av budsjettformål ved å være utgangspunktet for innretningen og størrelsen på utlysningene i de ulike porteføljene og budsjettformålene. Investeringsplanene inneholder planlagte utlysninger for porteføljen de tre påfølgende år og offentliggjøres på Forskningsrådets nettsider. Både langtidsbudsjettet og investeringsplanene godkjennes av styret i oktober hvert år. Det godkjente langtidsbudsjettet med tilhørende investeringsplaner legger rammene for



utlysninger til porteføljene og benyttes av porteføljestyrene og fagavdelingene som et styringsverktøy i tildelingsprosessen.

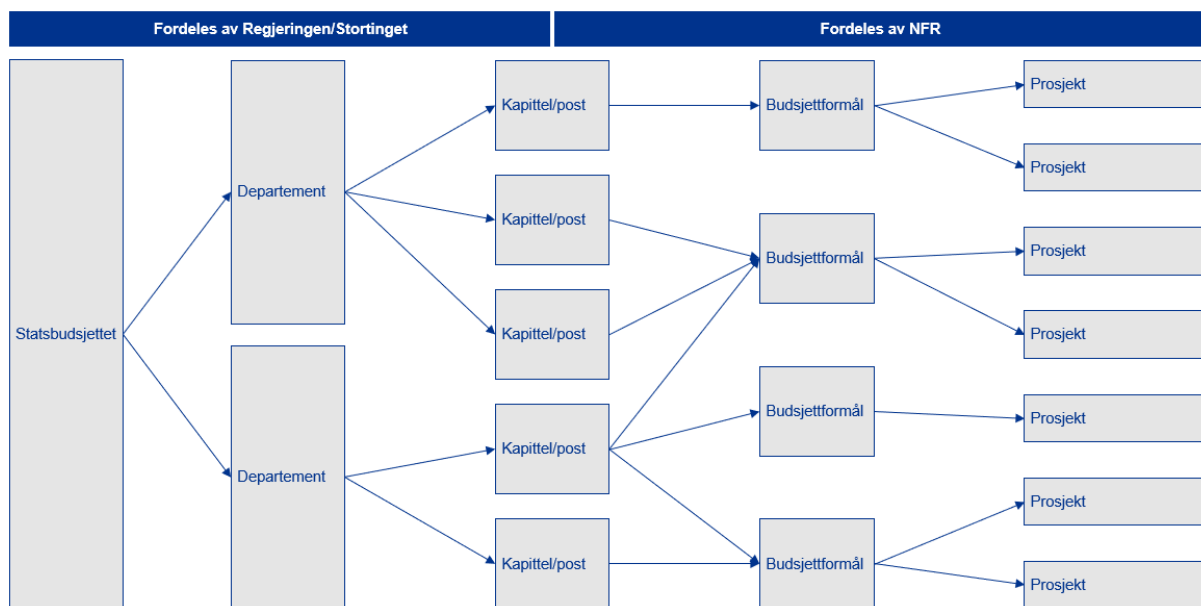
Revidering av langtidsbudsjettet skjer hvert år etter ferdigstilling av årsregnskapet i april og legges frem til styret som orienteringssak. Utover dette oppdateres budsjettet og prognoser etter behov.

Det er det samlede langtidsbudsjettet for alle budsjettformål som brukes som prognosemodell og som er styringsverktøyet til økonomiavdelingen. De rullerende femårige prognosene for hvert budsjettformål styres etter overføringer inn fra tidligere år, estimerte innbetalinger og estimerte utbetalinger for eksisterende forpliktelser og fremtidige forpliktelser fra planlagte utlysninger. Overføringsbeløpet består av både midlertidige og permanente overføringer, jamfør kapittel 2.3, men presenteres og styres som et nettobeløp.

Langtidsbudsjettet/prognosemodellen styres med estimerte utbetalinger av eksisterende forpliktelser justert for periodiseringseffekter, samt estimerer på fremtidige forpliktelser som følge av planlagte utlysninger spesifisert per budsjettformål. Tildelinger per budsjettformål for året gjøres på bakgrunn av planlagte utlysninger. Tildelingsnivå er ikke inkludert som styringsmål i prognosemodellen, men vises indirekte gjennom eksisterende forpliktelser som genereres for året og planlagte utlysninger inneværende år.

### 5.1.2 Innspill til statsbudsjettet

Forslaget til statsbudsjettet legges frem for Stortinget i oktober året før det aktuelle budsjettåret, men budsjettarbeidet starter omtrent et år før selve fremleggelsen. I den forbindelse leverer Forskningsrådet sitt budsjettforslag til alle departementene. Budsjettforslaget legger frem hva Forskningsrådet ønsker penger til i det aktuelle året og hvordan pengene foreslås fordelt. Etter at budsjettforslaget er levert er det lite kommunikasjon mellom Forskningsrådet og departementene frem til statsbudsjettet legges frem for Stortinget påfølgende år.



Figur 3 Sammenhengen fra statsbudsjettet til prosjekter finansiert av Forskningsrådet

### 5.1.3 Budsjettfordelingsprosessen og tildelinger fra departementene

I statsbudsjettet fordeles pengestrømmene på de ulike departementene og på kapittel- og postnivå. Etter salderingen i Stortinget, sender departementene ut tildelingsbrev. I tildelingsbrevene fastsettes resultatmål, utgifts- og inntektsrammer, budsjettfullmakter, føringer og rapporteringskrav. Av tildelingsbrevet fremgår det hvordan tildelingene fordeler seg videre på kapittel/post-nivå. I tillegg fastsetter tildelingsbrevet utbetalingstidspunkt, som normalt er én til to ganger i året.

Etter at forslag til statsbudsjett er presentert, starter budsjettfordelingsprosessen. Utgangspunktet er føringene i Prop. 1 S og eventuelt foreløpige tildelingsbrev til Forskningsrådet, som normalt kommer i november. Da fordeles tildelingene fra departementene på ulike budsjettformål innenfor kapittel/post-nivå og etter fastsatte prinsipper for fordeling av pengene. En tildeling til ett kapittel/post-nivå kan finansiere flere ulike budsjettformål, og budsjettformålene er ofte finansiert fra tildelinger på flere kapittel/poster og på tvers av departementene.

Store deler av Forskningsrådets budsjetter er like fra år til år og det er dette som danner utgangspunktet for budsjettfordelingen. I statsbudsjettet dukker det imidlertid normalt opp nye føringer og dermed må det også

planlegges for implementering av nye midler, vekstområder, kutt og andre justeringer. Endringer i budsjettene gjennomføres i tråd med vedtatte prinsipper for vekst og reduksjon. Kjernen i disse prinsippene er at føringer for budsjettvekst skal innfris og det skal tas hensyn til budsjettmessige forpliktelser som en ikke kan komme utenom. All uspesifisert vekst skal oppfattes som frihetsgrad, og frihetsgradens størrelse må fastsettes og fordeles. Vekst skal fordeles i tråd med Forskningsrådets budsjettforslag og etter rangeringen av satsingsforslagene som ble foretatt i budsjettforslaget under hvert enkelt departement. For budsjettkutt skal spesifiserte kutt realiseres, mens uspesifiserte kutt skal gjennomføres etter relevans for departementet og prioritet på budsjettformål. Endringene innarbeides også i langtidsbudsjettet. Budsjettfordelingen godkjennes til slutt av ledelsen, og deretter av styret i desember.

Ved årsskiftet mottas endelig tildelingsbrev fra departementene. Endringer i tildelingsbrevene innarbeides i budsjettfordelingen og en rapport om fordelingen oversendes departementene senest 1. mars. Endelig budsjettfordeling offentliggjøres under navnet «Budsjettbok ÅÅÅÅ».

#### 5.1.4 Utlysninger

Forskningsrådet benytter seg av porteføljestyring, hvor budsjettformålene fordeles på porteføljestyrer. Porteføljestyrerne er eksterne organ som blir oppnevnt bestående av 10-12 eksperter innen porteføljetemaet. Til sammen 16 porteføljestyrer har ansvaret for å gi faglige råd, utarbeide analyser og planer for aktivitetene innenfor sitt ansvarsområde, samt vedta hvilke prosjekter som skal få tildelt støtte og på den måten fordele midlene som deres budsjettformål har fått til disposisjon. Gjennom tildelt beslutningsmyndighet har porteføljestyrerne ansvar for å sørge for relevante utlysninger og optimale tildelinger innenfor sitt område. De får bistand av Forskningsrådets fagavdelinger som fungerer som et «sekretariat» for porteføljestyrerne.

Etter styregodkjenning i oktober, legger langtidsbudsjettet grunnlaget for videre tildelingsprosess ved å være utgangspunktet for innretningen og størrelsen på utlysningene i de ulike budsjettformålene. Her er forsinkelser i pågående prosjekter hensyntatt og vil påvirke utlysningsbeløpet deretter. Utlysningene skjer til faste tidspunkter eller løpende gjennom året, hvorav de første utlysningene settes i gang i desember før budsjettårets start, med søknadsfrist i februar. Størrelsen på utlysningsrammen revideres etter fastsatte tildelinger fra departementene og ved endelig kjennskap til størrelsene på overføringene ved årsskiftet.

Porteføljestyrerne realiserer utlysningene på bakgrunn av de innstilte budsjettene de mottar fra administrasjonen og har beslutningsmyndighet til å godkjenne søknader innenfor de utlysningsrammene som er fastsatt gjennom langtidsbudsjettet. For visse porteføljeområder, blant annet Forskningsrådets infrastrukturetsatsing og senterordningene, er det styret som er bevilgende organ og ikke porteføljestyrerne.

#### 5.1.5 Tildelinger til forskningsprosjekter

Etter søknadsfristen for utlysningene utløper gjøres en vurdering av mottatte søknader. Fagavdelinger fremmer en rangert innstilling av søknader som passer innenfor gjeldende utlysning og rammer. Innstillingen tar hensyn til rangering på kvalitet og relevans, samt helheten i porteføljen. Porteføljestyrerne og styret fatter vedtak om tildelinger basert på innstillingslistene. Etter beslutning om tildeling må forskningsprosjektene sende inn revidert prosjektsøknad, da det kan ha oppstått endringer hos søker i perioden mellom første søknad og tildeling. Basert på mottatt revidert søknad starter kontraktsforhandlinger med påfølgende signering og prosjektoppstart.

Fra en utlysning blir tildelt til den faktisk kommer til utbetaling er det mange usikkerhetsmomenter som kan bidra til forskyvninger i prosjektførløpet. Tidsforløp frem til mottak av revidert kontrakt, kontraktsforhandlinger, oppstartstidspunkt for prosjektene og generelle prosjektforsinkelser er noen av faktorene som kan spille inn.

Utbetalingsforutsetningene er kontraktsfestet og varierer mellom ulike typer prosjekter. De vanligste utbetalingsforutsetningene baserer seg på fremdrift hos prosjektene, gjennom pro-rata utbetalinger 3-4 ganger i året, eller ved at prosjektet sender faktura etterhvert som kostnader påløper. Dersom prosjektet har forbrukt mindre enn kontraktsfestet beløp for gjeldende år, kan prosjektene søke om å overføre pengene til et annet år. Dette godkjennes etter gitte kriterier.

#### 5.1.6 Oppfølging og rapportering

Oppfølging og rapportering skjer på flere nivåer, internt i Forskningsrådet, fra prosjektene til Forskningsrådet og fra Forskningsrådet til departementene.

Intern oppfølging og styring av planlagte utlysninger, og etter hvert tildelinger, gjøres på budsjettformålsnivå av fagavdelingene og porteføljestyrerne. Det gjennomføres ikke en eksplisitt kontroll og aggregering av de faktiske tildelingsnivåene, slik at samsvar mellom utlysnings- og tildelingsnivå ikke følges opp sentralt. Diskrepans mellom utlysningsramme og tildeling fanges kun opp gjennom forpliktelsesnivået ved neste langtidsbudsjettgjennomgang.

Rapporteringen fra prosjektene til Forskningsrådet skjer i hovedsak på to måter. Gjennom en obligatorisk fremdriftsrapport med innleveringsfrist i september/desember (avhengig av prosjekt), og ved plikt til å løpende sende inn endringsmelding når det oppstår situasjoner som endrer betingelsene for prosjektet. Kontraktene endres fortløpende der mottatt endringsmelding eller fremdriftsrapport tilsier at prosjektet vil gå over i et nytt budsjettår. Dersom prosjektperioden ikke endres, blir det heller ikke gjort en kontraktsendring. Avregning mellom budsjetterte utbetalinger og faktiske utbetalinger (som følge av fremdrift) hos prosjektene og samlet i budsjettformålene skjer på slutten av året. Ved ferdigstilling av prosjektene skal det leveres inn en sluttrapport med sluttregnskap.

For Forskningsrådets rapportering til departementene benyttes årsrapportene som hovedrapporteringsmekanisme, kombinert med en jevn dialog med departementene gjennom året. I dialogen med departementene får også Forskningsrådet tilbakemeldinger om eventuelle ønskede justeringer i drift eller styring.

# 6. Vedlegg: Økonomistyring i lys av regelverket

For å redegjøre for den økonomiske situasjonen Forskningsrådet befinner seg i har det vært nødvendig å forstå hvordan Forskningsrådet har vurdert og innrettet seg etter regelverket for økonomistyring i staten og bevilgningsreglementet. I dette kapitlet gjennomgår vi derfor krav i disse regelverkene og gjennomgår videre DFØ og Riksrevisjonens vurderinger av Forskningsrådets økonomistyring i lys av disse kravene. KPMG gjør ikke en selvstendig av DFØ og Riksrevisjonens konklusjoner, men vurderer enkelte andre sentrale elementer i Forskningsrådets økonomistyring opp mot regelverkskravene.

## 6.1 Relevante krav i regelverket for økonomistyring i staten og bevilgningsregelverket

I gjennomgangen av Forskningsrådets praksis for økonomistyring er det særlig bevilgningsreglementet (Bevilgningsreglementet, 2006), reglement for økonomistyring i staten (Reglement for økonomistyring i staten, 2004) og bestemmelser for økonomistyring i staten (Bestemmelser om økonomistyring i staten, 2004) som er relevant.

Forskningsrådet er et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter og omtales som en «nettobudsjettert virksomhet». Det betyr at Forskningsrådet i det vesentlige faller inn under bevilgningsreglementet og regelverket for økonomistyring i staten. Samtidig skiller nettobudsjetterte virksomheter seg fra de fleste statlige virksomheter, som er bruttobudsjetterte, ved at de blir bevilget en netto utgiftsramme. For bruttobudsjetterte virksomheter vedtar Stortinget utgifter og inntekter hver for seg og virksomhetene kan i utgangspunktet kun bruke de pengene som er budsjetterte utgifter - selv om inntektene skulle bli større enn forventet. For nettobudsjetterte virksomheter vedtar Stortinget en samlet bevilgning, en netto utgiftsramme. Videre har Forskningsrådet, som nettobudsjettert virksomhet, adgang til å overføre alle ubrukte midler til etterfølgende budsjettår og er samtidig ansvarlig for å dekke inn eventuelle merforbruk (DFØ, 2022). Nettobudsjetterte virksomheter har en forenklet rapportering til statsregnskapet og skal ikke rapportere på kapittel og post.

### 6.1.1 Bevilgningsreglementet

Bevilgningsreglementet er vedtatt av Stortinget og inneholder de grunnleggende prinsippene for statsbudsjettet og statsregnskapet. Vi presenterer her de delene av reglementet som er særlig relevante for denne gjennomgangen:

- Bevilgningsreglementet § 3 *Hvilke utgifter og inntekter statsbudsjettet skal inneholde* slår fast at budsjettet er ettårig og følger kalenderåret. Ettårsprinsippet setter krav til at bevilgninger som ikke er brukt innen utløpet av budsjettåret går tilbake til statskassen ved årsslutt (Finansdepartementet, 2014), men som beskrevet innledningsvis er Forskningsrådet en nettobudsjettert virksomhet med særskilte fullmakter. Forskningsrådet har anledning til å overføre ubrukte midler til påfølgende år. Videre setter bevilgningsreglementet § 3, annet ledd annet punktum, krav til realistisk budsjettering. I følge Finansdepartementet sin veileder i statlig budsjettarbeid innebærer dette at for utgiftspostene skal en budsjettere med alle utgiftene som en antar det vil være behov for med det forutsatte aktivitetsnivået.
- Bevilgningsreglementets § 5 *Bevilgningsvedtak*, annet ledd, slår fast at utgiftsbevilgninger ikke kan overskrides eller brukes til andre formål enn det som er fastsatt av Stortinget. Herunder gir dette forvaltningen en fullmakt til og et pålegg om å benytte bevilgningen til det forutsatte formålet. I § 5 fremgår det også unntak fra hjemmelen, disse vurderes som ikke relevante i vurderinger av Forskningsrådet sin praksis for økonomistyring<sup>1</sup>. Det er primært denne bestemmelsen DFØ og Riksrevisjonen har konkludert med at Forskningsrådet sin innretning av økonomien er i brudd med.

<sup>1</sup> Unntakene fra § 5 i bevilgningsreglementet er hjemlet i bevilgningsreglementet §§ 11 og 12 § 11 omhandler Budsjettendringer i løpet av budsjettåret, mens § 12 gjelder nødsfullmakter. Videre kan det gjøres unntak fra § 5 når stikkordet «overslagsbevilgning» fremgår av en utgiftsbevilgning, ved bevilgninger der utgiftsbehovet følger av regelverk fastsatt av Stortinget – ifølge DFØ-rapporten inneholder ikke bevilgningsvedtakene for Forskningsrådet dette stikkordet. Det kan også gjøres unntak når stikkordet «kan nyttes under» føyes til en utgiftsbevilgning, dette gir hjemmel til å overskride den

- Bevilgningsreglementet § 6 *Vedtak om forpliktelser for framtidige budsjettår* krever at Staten bare kan pådras forpliktelser som skal dekkes etter utløpet av budsjettåret, når Stortinget har gitt særlig samtykke til dette. Forskningsrådet tildeler midler som går over flere år, men for å etterleve bevilgningsreglementet tar de forbehold om fremtidig bevilgning i sine kontrakter. Forskningsrådet har nylig fått gjennomført en juridisk vurdering av praksis knyttet til tildeling av FoU-midler. Vurderingen konkluderer med at forbeholdet om fremtidig finansiering er å regne som et gyldig vilkår. KPMG går i denne gjennomgangen ikke ytterligere inn i de juridiske sidene ved kontraktene.
- Bevilgningsreglementet § 10 *Disponering av gitte bevilgninger* slår fast at utgiftsbevilgningene skal disponeres i samsvar med § 5 i bevilgningsreglementet og på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til de forutsatte resultater. Bestemmelsen krever at disponeringen må være i samsvar med de formelle rammene som knytter seg til bevilgningsvedtaket, samtidig som den brukes effektivt. Effektivitetskravet gjelder både formåls- og kostnadseffektivitet.

### 6.1.2 Regelverket for økonomistyring i staten

Regelverket for økonomistyring i staten forvaltes av Finansdepartementet og består av reglementet for økonomistyring i staten («økonomireglementet») og bestemmelser om økonomistyring i staten («bestemmelsene»). Vi presenterer her de delene av regelverket som er særlig relevante for gjennomgangen:

- Reglement for økonomistyring har som formål å sikre at statlige midler brukes og inntekter oppnås i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, fastsatte mål og resultatkrav oppnås, statlige midler brukes effektivt og statens materielle verdier forvaltes på en forsvarlig måte. Bestemmelsene for økonomistyring beskriver hvordan reglementet skal gjennomføres.
- Økonomireglementets § 4 *Grunnleggende prinsipper* beskriver at alle virksomheter skal fastsette mål og resultatkrav, innenfor rammen av disponible ressurser og forventning av overordnet myndighet. Videre setter § 4 krav til at virksomheten skal sikre at mål oppnås, at ressursbruken er effektiv og at virksomheten drives i samsvar med lover og regler. Virksomheten skal sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag. Det fremgår av samme paragraf at departementene skal fastsette overordnede mål og styringsparametere for underliggende virksomheter.
- Økonomireglementet § 7 *Tildeling av gitte bevilgninger til underliggende virksomheter* fastslår at det skal fremgå av tildelingsbrevene hvilken myndighet virksomheten har fått delegert i henhold til bevilgningsreglementet. I eksempelvis tildelingsbrevet fra Kunnskapsdepartementet til Forskningsrådet for 2022 fremgår det at «*KD gir Forskningsrådet fullmakt til å omfordele midler mellom virkemidler innenfor bevilgningen på en post, så lenge man sikrer måloppnåelse på lengre sikt*».
- Regelverket for økonomistyring § 14 *Internkontroll* beskriver at alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner for å blant annet sikre at beløpsmessige rammer ikke overskrides, at måloppnåelse og resultater står i et tilfredsstillende forhold til mål og resultatkrav, at ressursbruken er effektiv, at regnskap og informasjon om resultater er pålitelig og nøyaktig og at økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte og i samsvar med gjeldende regler. Videre skal overordnet virksomhet ivareta kontroll med at underliggende virksomheter utfører sine oppgaver på en forsvarlig måte og i samsvar med § 14. Bestemmelsen detaljerer videre ansvaret for internkontroll, hvor det fremgår av bestemmelsene 1.6.2 *Departementets overordnede kontroll* at departementet skal sikre at virksomhetene har tilfredsstillende internkontroll slik at fastsatte mål og resultatkrav følges opp, ressursbruken er effektiv og virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler. Samtidig fremgår det i bestemmelsene 2.2 *Myndighet og ansvar* at virksomhetenes ledelse har ansvaret for å gjennomføre aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og departementenes mål og prioriteringer, fastsette mål og resultatkrav og foreta prioriteringer og etablere internkontroll i samsvar med virksomhetens risiko og vesentlighet.
- Bestemmelsene 3.2.2 *Virksomhetens gjennomføring av vedtatt budsjett* presiserer i samsvar med bevilgningsreglementet § 5 at utgiftsbevilgninger ikke kan overskrides eller brukes til andre formål enn forutsatt av Stortinget. Virksomheten har fullmakt til og pålegg om å bruke de bevilgninger som er stilt til disposisjon, i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger.
- I bestemmelsene for økonomistyring i staten 3.5.4 *Spesielle rapporteringskrav for forvaltningsorgan med særskilte fullmakter* fremgår det at nettobudsjetterte virksomheter har en forenklet rapportering til statsregnskapet og at de ikke skal rapportere på kapitel og post.

bevilgningen stikkordet henviser til, mot tilsvarende innsparing under bevilgningen det henvises fra. I følge veileder for statlig budsjettarbeid bør det være en saklig sammenheng mellom bevilgningene og et særlig behov for økt fleksibilitet. I følge DFØ-rapporten er bevilgningene, med få unntak, gitt uten stikkordet «kan nyttes under».

## 6.2 Forskningsrådets innretning

I følge administrasjonen i Forskningsrådet har de innrettet økonomistyringen for å sikre en effektiv og hensiktsmessig bruk av bevilgningene. Forskningsrådets overordnede vurdering har vært at de som nettobudsjettet virksomhet kan overbudsjettere på kapittel/post-nivå innenfor enkelte år, gitt at den totale rammen til Forskningsrådet ikke overskrides. Enkelte budsjettformål *overbudsjetteres*, med en forutsetning om fremtidige bevilgninger. Dette balanseres med at enkelte andre budsjettformål *underbudsjetteres*, da med en forventning om høyere aktivitet senere i perioden. Dette er i noen grad gjort på tvers av kapittel/post-nivå. Innretningen til Forskningsrådet innebærer ikke *ombudsjettering* av bevilgninger på tvers av kapittel/post-nivået. I følge Forskningsrådet har de i et enkelttilfelle flyttet bevilgninger på kapittel/post-nivå<sup>2</sup>. Denne ombudsjettingen er imidlertid planlagt reversert som følge av DFØ sin rapport.

### 6.2.1 Rapport om overføringer i Norges Forskningsråd

I en rapport til Kunnskapsdepartementet om overføringer i Forskningsrådet fra 2006, redegjør Forskningsrådet for sine budsjetteringsprinsipper. Rapporten beskriver status og årsaker til overføringene på tidspunktet og foreslår flere tiltak for å redusere overføringene. Et av tiltakene er at *Udisponerte midler fra program i oppstartsfasen må utjevnes ved overbudsjettering av programmer i driftsfasen*. I rapporten beskriver Forskningsrådet hvordan programmer, som Forskningsrådet benyttet før en gikk over til porteføljestyring, er i ulike faser og at begrensede overbudsjetteringer av programmer i driftsfasen vil redusere udisponerte midler som opparbeides i oppstartsfasen. I dagens modell gjøres dette på budsjettformål-nivå. Det presiseres i rapporten at overbudsjetteringen ikke innebærer behov for budsjettmessig omprioritering, men at det skal skje innenfor nullvekstrammen for hele prosjektperioden. Forskningsrådet vurderer i rapporten dette til å være en fleksibel budsjettstyring, som ikke krever politiske omprioriteringer.

Rapporten utgreier mekanismen med overbudsjettering i et eget vedlegg, *Over- og underbudsjettering – Budsjetteringsprinsippenes forhold til krav og retningslinjer gitt av styrende og bevilgende organer*. Det argumenteres for at ved å ha sterkere fokus på budsjettet i hele prosjektperioden reduserer behovet for overføringer. Det presiseres at denne praksisen ikke innebærer å omdisponere midler, men at en opererer med negative overføringer i prosjektregnskapene. Herunder at inneværende års budsjett styrkes med midler fra neste års budsjett. Det beskrives at den samlede prioriteringen for perioden ligger fast, men at det derimot er avvik i det enkelte års forutsetninger om innbetalinger.

Forskningsrådet argumenterer for at mekanismen med overbudsjettering rent regnskapsteknisk ikke fremkommer som en omprioritering fra annen aktivitet, men at det prinsipielt kan betraktes som omprioritering. Forskningsrådet vurderer dette til å være innenfor regelverket, da det er en midlertidig omprioritering som ikke påvirker den forskningspolitiske prioriteringen. Videre presiserer Forskningsrådet at det oppfattes som innenfor regelverket så lenge Forskningsrådets samlede budsjetter ikke overskrides. Det er ikke gitt noen konkrete henvisninger til regelverket i rapporten, vi er heller ikke gjort kjent med at det er gjort mer konkrete vurderinger opp mot regelverket i andre redegjørelser.

I rapporten redegjør Forskningsrådet for at ettersom tildelingene de mottar i all hovedsak er overførbare, så kan det oppfattes som en aksept for å operere med avvik mellom tildelte innbetalinger og prosjekttildelinger det enkelte år - da det er overføringene som muliggjør et slikt avvik. Det argumenteres for at det i overføringsinstrumentet ligger en aksept for å forskyve prosjektbevilgninger framover i tid, i forhold til det som er fastsatt gjennom innbetalinger det enkelte år. Videre henvises det til at det innenfor «allment aksepterte budsjettstyringsprinsipper» er vanlig å også la et slikt avvik virke bakover i tid, herunder å operere med negative overføringer. Forskningsrådet omtaler dette som å «låne» midler fra fremtiden.

Forskningsrådet sammenligner negative overføringer med negativ egenkapital innenfor det de omtaler som «normal regnskapspraksis», og at det er akseptabelt dersom det med stor sannsynlighet kan redegjøres for at virksomheten kan kvitte seg med den negative egenkapitalen. Ettersom over- og underbudsjetteringen skjer under forutsetningen av at bevilgningsforpliktelser eller utbetalinger ikke overstiger Forskningsrådet sitt disponible budsjett, mener Forskningsrådet at budsjetteringsformen skjer innenfor betryggende rammer og må kunne aksepteres som en legitim budsjetteringspraksis - i sum pålegges ikke staten bevilgningsforpliktelser utover forutsatte innbetalinger.

<sup>2</sup> Budsjettformålene FRIPRO og FORINFRA fikk bevilgning fra en ny post, som ble vurdert av Forskningsrådet som relevant for FRIPROs og FORINFRAs målsetting. Regnskapsmessig ble det håndtert ved at FRIPRO og FORINFRA fikk midler fra kapittel/post 285.53 *Norges forskningsråd, Sektoroverskridende og strategiske satsinger*. FRIPRO og FORINFRA bevilges midler over kapittel/post 285.52 *Norges forskningsråd, Langsiktig, grunnleggende forskning* og 285.54 *Norges forskningsråd Forskningsinfrastruktur av nasjonal, strategisk interesse*. Forskningsrådet vurderte at de hadde adgang til å gjøre dette, ettersom det er kapittel/poster med nærliggende formål.

Forskningsrådet presiserer at praksisen innebærer en risiko for reelle omprioriteringer. Dersom innbetalingen ikke skulle innfris, vil det oppstå en reell underfinansiering av det aktuelle budsjettformål. Forskningsrådet vurderer at dette er svært lite sannsynlig, men at dersom et slikt finansieringsproblem skulle oppstå må Forskningsrådet og departementene kunne være beredt på en slik omprioritering. Det presiseres at en slik omprioritering ikke nødvendigvis vil kreve tilførsel av nye midler, ettersom den samlede over- og underbudsjetteringen ikke kan overstige Forskningsrådet sitt totale budsjett.

Forskningsrådet konkluderer at praksisen er akseptabel innenfor regelverket og nødvendig for å kunne gjennomføre en effektiv og hensiktsmessig bruk av bevilgningene som er stilt til disposisjon.

## 6.3 Tidligere vurderinger av Forskningsrådets økonomistyring

### 6.3.1 Hovedkonklusjoner i DFØ sin rapport

DFØ, statens fagorgan for økonomistyring, leverte februar 2022 rapporten «*Vurdering av Forskningsrådets praksis mht. bruk av avsetninger sett opp mot økonomiregelverket og bevilgningsreglementet*» på forespørsel fra Kunnskapsdepartementet og etter kontakt med Finansdepartementet. Rapporten konkluderer med at Forskningsrådet ikke har anledning til å omfordele midler internt og omprioritere mellom budsjettformål, utlysninger og prosjekter på tvers av kapittel/post, selv når dette gjøres midlertidig.

Rapporten beskriver hvordan tildelingen av tilskuddsmidler og forvaltningen av midlene gjøres i Forskningsrådet, presenterer relevante krav i økonomiregelverket og gir en vurdering av praksis mht. aktiv likviditetsstyring i lys av kravene i økonomiregelverket og bevilgningsreglementet.

DFØ påpeker i rapporten at når en ser økonomiregelverket og bevilgningsreglementet samlet, kan kravene i enkelte situasjoner innebære kryssende hensyn. DFØ presiserer at dersom det er motstrid mellom kravene i gjennomføringsfasen av statsbudsjettet så er det bevilgningsvedtakene og de formelle bindingene som ligger i disse som er overordnet kravene til eksempelvis effektiv ressursbruk.

I rapporten presiserer DFØ at Forskningsrådet sin gjeldende praksis primært utfordrer bevilgningsreglementet § 5 *Bevilgningsvedtak* om at bevilgningene er bundet til den enkelte utgiftspost i statsbudsjettet, med beløp og formål – i praksis er bindingen kombinasjonen av kapittel og post. Det betyr at Forskningsrådet kan omfordele midler internt og omprioritere mellom budsjettformål, utlysninger og prosjekter som er finansiert over samme post - gitt at det er i samsvar med føringer i tildelingsbrevet. Videre fremgår det at Forskningsrådet ikke kan omfordele midler slik at avsetningene for posten blir negativ ved utgangen av året, da dette vil tilsvare en overskridelse av disponibel bevilgning.

Rapporten konkluderer med at Forskningsrådet ikke kan omdisponere bevilgninger gitt på ulike poster, og at et slik unntak må være hjemlet i stortingsvedtak. Det presiseres videre at det ikke kan gjøres midlertidig unntak om omdisponering, men at en mulig modifikasjon er at Forskningsrådet kan ha en viss fleksibilitet for bevilgninger på poster som har nærliggende formål.

Et grunnlag for omdisponering av bevilgninger er viss de er gitt med stikkordet «kan nyttes under», men det presiseres i rapporten at fullmakten ligger hos ansvarlig departement og at bruk av fullmakten må skje før utbetaling. Rapporten presiserer videre at den avgrensede adgangen nettobudsjetterte virksomheter har til å overtrekke oppgjørskontoen er knyttet til særskilte grunner og at den avgrensede adgangen ikke åpner for en planlagt, aktiv likviditetsstyring.

### 6.3.2 Riksrevisjonens revisjonsberetning

Riksrevisjonen valgte å trekke tilbake sin årsberetning til Forskningsrådet for 2021 som ble gitt 29. april 2022, som konkluderte med at «*Basert på årsregnskapsoppstillingene, er vi ikke kjent med forhold som tilsier at virksomheten har disponert bevilgningene i strid med administrative regelverk med betydning for økonomistyring i staten*». Riksrevisjonen gav 16. juni 2022 en ny beretning, som erstattet beretningen fra 29. april. I den nye beretningen konkluderer Riksrevisjonen med at de har avdekket brudd på bestemmelsene om økonomistyring i staten pkt. 3.2.2 *Virksomhetens gjennomføring av vedtatt budsjett*, jf. bevilgningsreglementet § 5. Herunder at Forskningsrådet sin praksis med å bygge ned overføringene ved å bruke mer enn årets tildeling og overføring for enkelte kapittel/poster, er i strid med bestemmelsene. Dette samsvarer med konklusjonen i DFØ sin rapport.

Riksrevisjonens beretning gis med *konklusjon med forbehold*. I beretningen vurderes det at årsregnskapets Note 11 *Forskningsforpliktingar under behandling*, herunder overføringene, mangler informasjon for å kunne danne et dekkende bilde av Forskningsrådet sin økonomiske stilling per 31.12.2021. Det vises til at noten ikke viser til overføringer på kapittel/post-nivå. Det presiseres også at noten viser en debetpost på 1,85 millioner kroner med benevning «Styret» uten nærmere forklaring på hvordan denne skal forstås.

Riksrevisjonen vurderer videre at Note 20 *Fremtidige forskingsforpliktingar* mangler informasjon som er nødvendig for å danne et dekkende bilde av Forskningsrådet sine betingede økonomiske forpliktelser, som ikke er inkludert i virksomhetens balanse per 31.12.2021. Det pekes på at noten ikke gir informasjon om forutsetningene som ligger til grunn for de fremtidige utbetalingene, eller om usikkerheten i estimatene.

Det er i revisjonsberetningens *Uttalelse om øvrige forhold, Konklusjon om etterlevelse av administrative regelverk for økonomistyring* at Riksrevisjonen konkluderer med at de har avdekket brudd på bestemmelser om økonomistyring i staten pkt. 3.2.2 *Virksomhetens gjennomføring av vedtatt budsjett*, jf. bevilgningsreglementet § 5. Herunder at Forskningsrådet sin praksis med å bygge ned overføringene ved at de fremskynder prosjekter og da bruker mer enn årets tildelinger og overføringer for enkelte kapitler/poster, er i strid med bestemmelsene.



# 7. Vedlegg: Kvalitetssikring av prognosen per mars

## 7.1 Verifikasjon av tallene

KPMG har iht. mandatet for gjennomgangen tatt utgangspunkt i Forskningsrådet sin siste oppdaterte prognose med tall per mars 2022, som ble lagt til grunn for det planlagte styremøtet 28. april 2022. Prognosen er basert på samme forutsetninger som prognosen godkjent i styresak 69/21, høsten 2021, men med oppdaterte tall for eksisterende forpliktelser og enkelte oppdateringer på budsjettformål. Forskningsrådets utredning av korrigerende tiltak med sikte på å redusere de negative overføringene og styre likviditeten iht. økonomiregelverket er ikke inkludert i prognosen per mars.

Denne rapporten gir kun en kvalitetssikring av tallene presentert i prognosen per mars for 2022 – 2026, samt en beskrivelse og vurdering av Forskningsrådets prinsipper for beregning av femårige prognoser. Det er ikke i KPMGs mandat å gjøre en vurdering av hvilke tiltak som bør iverksettes for å bedre likviditetssituasjonen.

Langtidsbudsjetteringen i Forskningsrådet styres på budsjettformål med knytning til kapittel/post fordeling. Beskrivelse av Forskningsrådets prognosemodell for beregning av langtidsbudsjettet og likviditetsprognoser og vår kvalitetssikring av tallene per mars 2022 er derfor fordelt i to deler:

1. Prognose spesifisert per budsjettformål
2. Prognose spesifisert per kapittel/post

Forskningsrådet benytter en excelmodell som beregner 5-årig langtidsbudsjett og likviditetsprognose for tilskuddsforvaltningen spesifisert både for hvert budsjettformål og kapittel/post. Excelmodellen brukes til å utarbeide prognoser over fremtidige innbetalinger (tildelinger fra departementene), utbetalinger til eksisterende forpliktelser (tildelte prosjekter) og utbetalinger til nye tildelinger, som samlet sett gir en likviditetsprognose for tilskuddsforvaltningen i Forskningsrådet. KPMG har gjennomgått systemer, metode og prosesser knyttet til Forskningsrådets prognosemodell og gjennomført tester i tråd med KPMGs revisjonsmetodikk. Det er input og beregninger i denne modellen med tall per mars som er grunnlaget for vår gjennomgang.

### 7.1.1 Prognose spesifisert per budsjettformål

Prognosemodellen estimerer innbetalinger og utbetalinger per budsjettformål, og summen av alle budsjettformål aggregeres til en totalprognose for tilskuddsforvaltningen. Et budsjettformål består av en samling av prosjekter og utgjør det laveste nivået som et prosjekt er knyttet opp mot. Tildelingene fra departementene blir fordelt på ulike budsjettformål (i alt 135 stykker i prognosen per mars). Et budsjettformål er som beskrevet tidligere i rapporten ofte finansiert av kapittel/post fra flere departementer. Budsjettformål med samme innretning i søknadstyper og kompleksitet er aggregert til en hovedaktivitet.

#### Prinsipper for beregning av prognose per budsjettformål

Forskningsrådets prinsipper for å estimere fremtidige innbetalinger for årene 2023 – 2026 er å bruke samme nivå som tildelte midler fra statsbudsjettet 2022, altså årets innbetalinger. I prognosen er derfor estimerte innbetalinger per budsjettformål lagt inn med samme beløp i årene 2023 – 2026 som for 2022.

Forskningsrådets prinsipper for å estimere fremtidige utbetalinger skiller mellom budsjettformål som består av grunnbevilgninger/gjennomstrømningsmidler og budsjettformål der midlene deles ut gjennom utlysninger, søknadsprosess og utbetales iht. fremdrift i prosjektene. Av Forskningsrådets innbetalinger i 2022 er 15 % tilknyttet grunnbevilgninger, mens 85 % er knyttet til budsjettformål som styres ved utlysninger og tilhørende søknadsprosesser for forskningsprosjekter.

For grunnbevilgninger/gjennomstrømningsmidler gjøres ikke beslutningen om fordeling av midler av porteføljestyrene, men midlene er øremerket i tildelingsbrev fra departementene til forskningsinstitutter innen ulike sektorer. For budsjettformål bestående av grunnbevilgninger/gjennomstrømningsmidler fattes vedtak kun for året, og midlene utbetales i sin helhet samme år som det tildeles av departementene. Innbetalinger og utbetalinger for 2023 – 2026 er lagt til samme nivå som tildelingene for 2022, ettersom disse tildelingene historisk har vært tilnærmet samme nivå årlig og anses å være både sikre innbetalinger og sikre utbetalinger også

i 2023 – 2026 . Siden utbetalingen skjer i samme året som inntekten tildeles, er det ingen periodiseringseffekter eller overføringer for slike budsjettformål. Se eksempel på prognose for budsjettformål med grunnbevilgninger nedenfor.

Tabell 10 Stegvis oppbygging av prognosemodell for et budsjettformål med grunnbevilgning

Budsjettformål: Grunnbevilgning (i TNOK)	2022	2023	2024	2025	2026
Overført (år-1)	0	0	0	0	0
Innbetaling/Årets tildeling	21 000	21 000	21 000	21 000	21 000
<b>Disponibelt budsjett (året)</b>	<b>21 000</b>	<b>21 000</b>	<b>21 000</b>	<b>21 000</b>	<b>21 000</b>
Årets utbetalinger	21 000	21 000	21 000	21 000	21 000
<b>Total estimert utbetaling i året</b>	<b>21 000</b>	<b>21 000</b>	<b>21 000</b>	<b>21 000</b>	<b>21 000</b>
<b>Overført ut beløp (året)</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Den vesentligste delen av budsjettformålene er basert på 3-årige investeringsplaner med utlysninger og søknadsprosess. For forskningsprosjekter beregnes både estimerte utbetalinger som følge av allerede inngåtte forpliktelser og estimerte utbetalinger til nye prosjekter som følge av planlagte utlysninger (som gir fremtidige forpliktelser). Det er disse budsjettformålene som skaper overføringer mellom år. Prognosemodellen for et budsjettformål med utlysning er beskrevet stegvis nedenfor. De grå radene er input i modellen, mens de hvite radene er beregninger og summeringer utført i modellen.

Tabell 11 Stegvis oppbygging av prognosemodell for et budsjettformål med tildeling gjennom utlysninger og søknadsprosess

Budsjettformål: Tildeling gjennom utlysning og søknadsprosess (i TNOK)					
<i>Forutsetninger:</i>					
Effekt av tildelte midler ikke utbetalt	5 %				
Etterslepsprosent for hovedaktivitet	15 %	23 %	23 %	23 %	23 %
Utbetalingsprofil for hovedaktivitet	3 %	21 %	29 %	25 %	15 %
	2022	2023	2024	2025	2026
Overført (år-1)	-5 154	-8 850	574	6 781	18 125
Innbetaling	82 000	82 000	82 000	82 000	82 000
<b>Disponibelt budsjett (året)</b>	<b>76 846</b>	<b>73 150</b>	<b>82 574</b>	<b>88 781</b>	<b>100 125</b>
Eksisterende forpliktelser	103 760	57 848	26 136	3 774	0
Etterslep (år-1)	0	15 715	16 712	9 734	3 069
Etterslep (året)	-15 715	-16 712	-9 734	-3 069	-697
<b>Eksisterende forpliktelser justert for netto effekt av etterslep</b>	<b>88 045</b>	<b>56 851</b>	<b>33 114</b>	<b>10 439</b>	<b>2 372</b>
Tildelte midler som ikke utbetales fra eksisterende prosjekter	-4 402	-2 843	-1 656	-522	-119
<b>Estimerte utbetalinger av eksisterende forpliktelser</b>	<b>83 643</b>	<b>54 008</b>	<b>31 458</b>	<b>9 917</b>	<b>2 253</b>
Nye prosjekter som følge av planlagte utlysninger	81 000	106 000	51 000	101 000	51 000
Estimert utbetaling iht. utbetalingsprofil	2 161	19 546	46 668	63 935	74 948
Tildelte midler som ikke utbetales fra nye prosjekter	-108	-977	-2 333	-3 197	-3 747
<b>Estimerte utbetalinger nye prosjekter (fremtidige forpliktelser)</b>	<b>2 053</b>	<b>18 568</b>	<b>44 335</b>	<b>60 738</b>	<b>71 200</b>
<b>Total estimert utbetaling i året</b>	<b>85 696</b>	<b>72 577</b>	<b>75 793</b>	<b>70 656</b>	<b>73 453</b>
<b>Overført ut beløp (året)</b>	<b>-8 850</b>	<b>574</b>	<b>6 781</b>	<b>18 125</b>	<b>26 672</b>

### Stegvis beskrivelse av prognose per budsjettformål

1. *Overføring (år -1):* Overføring fra 2021 er inngående balanse for 2022 for budsjettformålet og er definert som differansen mellom akkumulerte innbetalinger fra departementene og akkumulerte utbetalinger til prosjektene i budsjettformålet. Overføringen kan som beskrevet i kapittel 2.3 være permanent ved over- eller undertildeling eller midlertidig ved differanser i periodiseringen av innbetalinger og utbetalinger av en inngått forpliktelse. Engangskutt og omdisponeringer fra 2017-2021 er fordelt på berørte budsjettformål og inkludert i inngående balanse for 2022 (medfører kun en omfordeling mellom budsjettformål og nettoeffekt på den samlede overføringen er null). Overføring inn i 2022 før fordeling av engangskutt og omdisponeringer mellom budsjettformål er hentet direkte fra regnskapssystemet.

2. *Innbetalinger:* Innbetalinger for 2022 består i all hovedsak av tidelinger fra departementene tildelt gjennom tildelingsbrev, men noen budsjettformål har også innbetalinger fra EU eller private aktører. Estimerte innbetalinger for årene 2023 – 2026 er lagt samme nivå på tidelinger som fra statsbudsjettet 2022 for alle budsjettformål.

3. *Disponibelt budsjett:* Disponibelt budsjett er summen av overføringen inn i året og årets innbetalinger.

4. *Eksisterende forpliktelser:* En eksisterende forpliktelse er definert som en forpliktelse der det foreligger et vedtak om tildeling fra Forskningsrådet til et forskningsprosjekt. Vedtaket kan være fattet tidligere år eller i 2022.

Beløpet for eksisterende forpliktelser per budsjettformål er hentet fra Forskningsrådets sakssystem hvor prosjektene, med tilhørende prosjektnummer, ligger inne for alle prosjekter med vedtak om tildeling. Etter vedtak for tildeling tildeles et prosjektnummer, og prosjektene over i en revideringsfase før det utformes kontrakt/tildelingsbrev. I denne revideringsfasen fastsettes blant annet oppstartstidspunkt for prosjektet og fordeling av utbetaling av tildelingen (basert på prosjektets forventede fremdrift). Et prosjekt og tilhørende prosjektnummer er kun koblet til ett budsjettformål. Forpliktelsen til prosjektet vil reduseres etter hvert som tildelte midler utbetales iht. prosjekts fremdrift. Forpliktelsen vil også justeres basert på endringer i forutsetninger og fremdrift i prosjektet. Alle prosjekter må levere prosjektendringsmelding som danner grunnlaget for justeringen i sakssystemet. Tall per prosjekt aggregert opp til budsjettformål i prognosen er hentet direkte fra datavarehuset som igjen henter dataene fra sakssystemet.

*5. Etterslep:* For å hensynta periodiseringseffekter av forsinkelser og endringer i prosjektene sammenlignet med fremdrifts- og utbetalingsplan er det lagt inn en forutsetning i prognosen om et prosentvis etterslep/forsinkelse på utbetalinger. Denne skal hensynta forskjellen mellom budsjetterte utbetalinger og faktiske utbetalinger i prosjektene. Periodiseringseffekter er avhengig av endringer i regelverk, bevilgningstidspunkt, søknadstype og kompleksitet i prosjektene, og vil derfor variere fra år til år. For å estimere gjennomsnittlig etterslep er det gjort analyser per hovedaktivitet på historiske tall basert på hva budsjettet var på et gitt tidspunkt mot hva man faktisk endte med å utbetale. Nesten hele forsinkelsen skjer året etter oppstart av et prosjekt grunnet forsinkelser ved oppstart mot budsjettert utbetalingsplan, og deretter er etterslepet på et jevnere nivå de påfølgende årene. Økonomiavdelingen i Forskningsrådet gjør i tillegg skjønsmessige vurderinger for budsjettformål der man har kjennskap til at nåværende prosjektportefølje har høyere eller lavere etterslep enn historisk beregning. Det beregnes ikke etterslep på grunnbevilgninger eller andre gjennomstrømningsmidler.

*6. Eksisterende forpliktelser justert for netto etterslep:* Eksisterende forpliktelser justeres for nettoeffekten av etterslep ved å legge til fjorårets etterslep og deretter trekke fra årets etterslep. For År 1 (2022) ligger etterslepet allerede i forpliktelsen for året gjennom oppdatert utbetalingsplan hentet fra tallgrunnlaget i sakssystemet.

*7. Effekt av tildelte midler som ikke utbetales for eksisterende forpliktelser:* Av alle vedtak fattet om tildelingen av midler til forskningsprosjekter er det historisk sett ca. 7 % av totale tildelingsbeløp som aldri kommer til utbetaling (basert på beregninger fra historiske data). Dette skyldes prosjekter som ikke blir gjennomført, stopper opp underveis eller der faktiske prosjektkostnader/forbruk er lavere enn beløpet fattet i vedtak. For å ta høyde for risiko er effekten beregnet noe lavere enn 7 %, og det er brukt en justering av 5 %. Det er ikke differensiert presentsats mellom budsjettformål eller hovedaktivitet, og det justeres ikke for grunnbevilgninger.

*8. Estimerte utbetalinger fra eksisterende forpliktelser:* Estimerte utbetalinger fra eksisterende forpliktelser er beregnet ved at forpliktelsene er justert for estimert etterslep og effekt av tildelte midler som ikke utbetales for de eksisterende forpliktelsene.

*9. Nye prosjekter som følge av planlagte utlysninger:* Planlagte utlysninger inkludert i prognosen er basert på investeringsplaner og langtidsbudsjettet som begge er styregodkjent i oktober 2021. De fleste budsjettformål styrer utlysninger etter treårige investeringsplaner, men endringer som følge av vedtatt statsbudsjett eller avregning i overføringer ved årsslutt, kan føre til justeringer i utlysningsplaner for enkelte budsjettformål, og hensyntas i oppdaterte prognoser (som prognosen per mars).

Grunnbevilgningene følger ikke vanlig søknadsprosess og utlysninger, midlene går til samme formål årlig og utbetales i sin helhet samme år. Disse ligger inkludert i prognosen med både innbetalinger og utbetalinger iht. tildeling fra departementene uten andre justeringer.

*10. Estimert utbetaling iht. utbetalingsprofil:* For hver hovedaktivitet er det beregnet en utbetalingsprofil for nye prosjekter som følger av planlagte utlysninger. Utbetalingene skjer iht til fremdrift i prosjektet, og man vet at det historisk er forsinkelser iht. opprinnelig utbetalingsplan/fremdriftsplan. Beregningen er et estimat på årlig prosentvis utbetaling av totalt tildelt beløp for en samling med prosjekter (alle budsjettformål i en hovedaktivitet). Utbetalingsprofilen er beregnet basert på faktiske årlige utbetalinger for avsluttede prosjekter og man antar at utbetalingsprofilen for fremtidige prosjekter vil følge samme profil. Estimert tar høyde for årets utbetalinger fra utlysninger inneværende år og utbetalinger fra utlysninger kommende år (2023 – 2026).

*11. Effekt av tildelte midler som ikke utbetales for nye prosjekter:* 5 % av tildelte midler er basert på historikk antatt å aldri bli betalt ut også for nye prosjekter som følge av planlagte utlysninger (samme forklaring som punkt 7).

*12. Estimerte utbetalinger til nye prosjekter:* Estimert utbetaling iht. utbetalingsprofil for nye prosjekter redusert med 5 % for tildelte midler som aldri blir utbetalt.

13. *Total estimert utbetaling i året:* Summen av estimerte utbetalinger fra eksisterende forpliktelser og estimerte utbetalinger til nye prosjekter som følge av planlagte utlysninger.

14. *Overført ut beløp:* Beløpet som overføres ut og over til neste budsjettår beregnes som årets disponible budsjett (Overføring inn + årets innbetalinger) fratrukket totale estimerte utbetalinger for året. Beløp overført ut i 2022 er beløp overført inn i 2023 og er sammen med årets innbetalinger fra 2023 det disponible budsjettet i 2023.

#### **Kvalitetssikring av de ulike elementene i prognosen**

Kvalitetssikring av tallene er gjort for totalprognosen spesifisert på budsjettformål. Input i modellen som overføring inn, årets innbetalinger, eksisterende forpliktelser og planlagte utlysninger er testet mot underlag fra regnskapssystem, sakssystem, tildelingsbrev og investeringsplaner. Det er i tillegg gjort etterberegning av formler og vurdering av forutsetninger. Kvalitetssikringen er delt inn i samme stegvise fordeling av prognosen som beskrevet ovenfor med metode og resultater fra kvalitetssikringen presentert per steg.

1. *Overføring inn:* Totalbeløp for overføring inn på 2 464 millioner er avstemt mot signert regnskap 2021 og overføring per budsjettformål avstemt mot regnskapssystem per 31.12.21. Beløpet iht. signert regnskap i prognosemodellen, men tallet for overføring inn i tabellen i styresak viser 2 641 millioner og skyldes avrundingsfeil i tabellen og anses uvesentlig. Overføring inn er for enkelte budsjettformål endret som følge av engangskutt og omdisponeringer. Netto endring i 'Overføring inn' er null, men det påvirker fordelingen av overføring mellom budsjettformål. Engangskutt var per 31.12.21 bokført på egne aktivitetskoder for å ikke forstyrre aktivitetskodene til budsjettformål og å dermed kunne opprettholde aktivitetsnivået iht. føringer fra departementene. Engangskutt er per marsprognosen flyttet fra egne aktivitetskoder og ut på budsjettformål. Beløpene fordelt er kontrollert mot engangskutt mottatt i tildelingsbrev fra 2017-2021 uten avvik. Omdisponeringer mellom budsjettformål skyldes hovedsakelig styrevedtatte overbevilgninger og omdisponeringer gitt i statsbudsjettet 2022, og er kontrollert mot disse uten avvik. Andre mindre omdisponeringer gjort av administrasjonen der satsninger er avsluttet og midlene anses som frie eller der midler ikke kommer til utbetaling som følge av mangel på gode søknader. Slike omdisponeringer er avtalt med departementet som har tildelt midlene og er kun flyttet mellom budsjettformål innenfor samme kapittel/post.

2. *Innbetalinger:* 95 % av totale innbetalinger i 2022 er fra tildelinger fordelt på 15 departementer tildelt gjennom tildelingsbrev. Innbetalinger i prognosene er iht. tildelinger fra tildelingsbrev og fordelt på korrekt kapittel/post. Innbetalinger for 2023 – 2026 er lagt til samme nivå som tildelte midler i 2022, og en forventning om samme nivå anses rimelig basert på historiske tildelinger og signaler fra departementene om å opprettholde aktivitet iht. flerårige utlysningsplaner.

3. *Disponibelt budsjett:* Disponibelt budsjett summerer overføring inn og årets innbetalinger, ingen avvik avdekket i modellen.

4. *Eksisterende forpliktelser:* Eksisterende forpliktelser er kvalitetssikret ved å gjennomføre testing med statistisk metode. I KPMGs statistiske verktøy er parametere som vesentlighet og risiko vurdert, som ga oss et gitt utvalg forpliktelser/kontrakter å teste. Uten vesentlige avvik i utvalget, vil dette gi et 95 % konfidensintervall for at totale forpliktelser er uten vesentlige avvik.

Eksisterende forpliktelser består av ca. 5 900 prosjekter og forpliktelsen for 2022 er per mars på 14,9 milliarder (justert for 473 millioner i RES-EU). Total eksisterende forpliktelse per mars er for årene 2022 – 2026 ca. 32,8 milliarder kroner uten fremtidige forpliktelser av grunnbevilgninger/gjennomstrømningsmidler. De eksisterende forpliktelsene justeres for usikkerhet i prognosemodellen slik beskrevet ovenfor og beløpet er en vesentlig del av de totale estimerte utbetalingene for året.

Totale forpliktelser registrert i sakssystemet er testet ved å trekke ut data fra sakssystemet der alle prosjekter er registrert med prosjektnummer under hvert sitt budsjettformål. Forpliktelser per prosjekt vil endres kontinuerlig med utbetalinger og periodiseringsendringer. For å kunne teste datauttrekk direkte mot sakssystemet måtte uttrekk være samme dag som testingen ble gjennomført (07.06.22). Handlinger for å avstemme mot marsprognosen er gjennomført. Tildelinger til nye prosjekter er vedtatt mellom mars og juni, og disse er flyttet fra planlagte utlysninger til eksisterende forpliktelser i prognosen med planlagt periodisering/utbetalingsprofil. Det er i tillegg registrert endringer basert på endringsmeldinger i prosjektene. Endringer fra mars til juni anses rimelig og iht. forventning.

Følgende elementer er testet for utvalget av prosjekter:

- Påsett i Forskningsrådets sakssystem at total gjenværende forpliktelse for prosjektet, samt periodisering per år stemmer med datagrunnlaget mottatt
- Påsett prosjektets signerte kontrakt og at kontraktbeløp i Forskningsrådets sakssystem er iht. beløp i kontakt.

- Påsett i Forskningsrådets sakssystem at total utbetaling på prosjektet er differansen mellom kontraktbeløp og gjenværende forpliktelse

Ingen vesentlige avvik er avdekket i vår testing og ingen ytterligere handlinger anses nødvendig for å verifisere de eksisterende forpliktelsene inkludert i prognosen per mars.

*5. Etterslep:* Beløpene beregnet i prognosen er iht. de prosentvise etterslepene som er lagt inn som input i modellen. Forskningsrådet har benyttet et gjennomsnitt basert på budsjettformålets hovedaktivitet og har gjort analyser på historiske tall på budsjetterte utbetalingsplaner/fremdriftsplaner mot hva man faktisk endte med å utbetale/faktisk fremdrift i de ulike porteføljene. Det gjøres i tillegg skjønnsmessige vurderinger der man har kjennskap til at nåværende prosjektportefølje har høyere eller lavere etterslep enn historisk beregning (for eksempel store prosjekter/programmer med vesentlige beløp). Analysene viser at etterslepet i mange tilfeller er størst i det første året av prosjektets levetid, og dette er det tatt høyde for i etterslepsprofilen. Vi har vurdert forutsetningene som er brukt som hensiktsmessige, og basert på historiske tall om forsinkelser i prosjekter må det gjøres justeringer for å ta høyde for usikkerhet knyttet til når forpliktelsene kommer til utbetaling.

*6. Eksisterende forpliktelser justert for netto etterslep:* Eksisterende forpliktelser justert for netto etterslep er de eksisterende forpliktelsene fra sakssystemet justert for beregnet etterslep. Det er ikke avdekket noen avvik i modellen.

*7. Effekt av tildelte midler som ikke utbetales eksisterende forpliktelser:* Beløpene beregnet i prognosen er iht. prinsippet om 5 % fratrukk fra tildelingen som aldri kommer til utbetaling. Forskningsrådet har gjort analyser på totale tildelingen mot hva som faktisk ble utbetalt i perioden 2016 – 2021 som viser at 7 % av totale tildelingen aldri ble utbetalt grunnet stopp i prosjekter, lavere kostnader i prosjektet enn tildelt eller andre endringer i forutsetninger for utbetaling til prosjektene. Analysen er gjort på avsluttede prosjekter og for å ikke ta for høy risiko for nåværende og fremtidige prosjekter er det benyttet 5 % og ikke 7 % som et gjennomsnitt for nåværende prosjektportefølje. Basert på fremviste analyser på historiske data anser vi det som hensiktsmessig at det justeres for effekt av tildelte midler som ikke utbetales grunnet prosjekter som stopper opp eller forutsetninger endres slik at utbetalingene blir lavere enn først antatt.

*8. Estimerte utbetalinger av eksisterende forpliktelser:* Eksisterende forpliktelser er justert for effekt av tildelte midler som ikke utbetales, og ingen avvik er avdekket i beregningen.

*9. Nye prosjekter som følge av planlagte utlysninger:* Nye prosjekter som følge av planlagte utlysninger er i marsprognosen hovedsakelig iht. utlysningsbeløp i styregodkjente investeringsplaner, og for budsjettformål uten investeringsplaner iht. langtidbudsjettet godkjent av styret i oktober. Som nevnt i beskrivelsen av prognosemodellen, kan det komme endringer grunnet revidert statsbudsjett eller andre justeringer etter faktiske tall fra regnskapet er klart. I 2022 har Forskningsrådet gjort noen justeringer på budsjettformål som hadde negativ overføringen inn i 2022 og planlagte utlysningsbeløp justert ned fra fastsatte investeringsplaner. Vi har kontrollert at planlagte utlysninger ikke er lagt inn med et høyere beløp i prognosen enn vedtatt i investeringsplaner og langtidbudsjett og anser det ikke som nødvendig å utføre ytterligere handlinger på beløp for nye prosjekter som følge av planlagte utlysninger.

*10. Estimert utbetaling iht. utbetalingsprofil:* Beløp for estimert utbetalingsprofil for nye prosjekter planlagte utlysninger inneholder en formelfeil der utbetaling fra år 1 i utbetalingsprofilen ikke estimeres i prognosen for året 2025. Effekten gir en lavere estimert utbetaling for nye prosjekter enn om fullstendig utbetalingsprofil hadde vært inkludert.

Forskningsrådet benytter en beregnet utbetalingsprofil for å estimerte fremtidige utbetalinger per hovedaktivitet. Utbetalingsprofilen er beregnet basert på faktiske årlige utbetalinger for avsluttede prosjekter, og man antar at utbetalingsprofilen for fremtidige prosjekter vil følge samme profil. Vi anser forutsetningen om å justere for en utbetalingsprofil basert på historiske data per hovedaktivitet som hensiktsmessig. Det er viktig å merkes seg at utbetalingsprofilen er benyttet som en forutsetning av økonomiavdelingen for å estimere fremtidige utbetalinger for nye prosjekter på et aggregert nivå, og ikke som et styringsverktøy for hvor mye de ulike fagavdelingene/porteføljestyrene kan lyse ut av midler. For å detaljstyre porteføljene innenfor ett porteføljestyre brukes det utbetalingsprofiler som er mer finmasket og som går på søknadstyper.

*11. Effekt av tildelte midler som ikke utbetales for nye prosjekter:* Effekten av tildelte midler som ikke utbetales for nye prosjekter er ikke hensyntatt i marsprognosen grunnet en regnefeil der formelen henter en tom celle, slik at 5 % ikke trekkes fra. Effekten gir en høyere estimert utbetaling for nye prosjekter enn om forutsetningen om 5 % fratrukk hadde vært inkludert. Vår vurdering av Forskningsrådets justering på 5 % for tildelte midler som ikke utbetales for nye prosjekter er den samme som for eksisterende forpliktelser (punkt 7).

12. *Estimerte utbetalinger til nye prosjekter:* Estimert utbetaling til nye prosjekter som følge av planlagte utlysninger vil inneholde avvik som følge av avdekkede regnefeil i punkt 10 og 11.

13. *Total estimert utbetaling i året:* Kun summering av estimerte utbetalinger for eksisterende forpliktelser og estimerte utbetalinger for nye prosjekter som følge av planlagte utlysninger. Følgefeil grunnet avvik i punkt 10 og 11, ellers ingen avvik avdekket.

14. *Overført ut beløp:* Overføring ut er årets disponible budsjett (overføring fra tidligere år + årets innbetalinger) redusert for årets totale estimerte utbetalinger, ingen avvik avdekket i formel, men følgefeil grunnet punkt 10 og 11.

### 7.1.2 Prognose spesifisert per kapittel/post

Forskningsrådets prognosemodell inneholder i tillegg til prognose per budsjettformål en beregnet fordeling av estimerte innbetalinger og utbetalinger per kapittel/post iht. tildelingen fra departementene. Prognosene per kapittel/post for utbetalinger og overføringer ut 2022 - 2026 beregnes etter gjeldende inntektsfordelingsprinsipp (sammenstillingsprinsippet), men det er kun ved årsavslutning fordelingen av faktisk inntekt og faktisk forbruk i prosjektene avregnes og bokføres i regnskapet. Utbetalinger er basert på faktisk forbruk innenfor rammen i prosjektet, og som en forenkling benytter vi utbetaling som begrep på forbruk.

#### Prinsipper for inntektsfordeling mellom kapittel/post

Forskningsrådets oppsett av tildelte midler fordelt på budsjettformål innebærer at midlene fra tildelingen per kapittel/post i statsbudsjettet kan følges, via fordeling på budsjettformål og planlagte utlysninger, til vedtak om tildelingen til prosjekter det er søkt om midler til, og etterfølgende utbetalinger til prosjektene. Midlene kan med dette aggregeres fra utbetalinger til mottaker/prosjekt og opp til hvilken eller hvilke kapitler og poster i statsbudsjettet midlene er tildelt på.

Inntektsfordelingen i Forskningsrådet baserer seg på at 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. Dette påvirker ikke totale innbetalinger og utbetalinger per budsjettformål og totalt for tilskuddsforvaltningen, men overføringen og estimerte utbetalinger per kapittel/post per år.

Endelig avregning skjer når regnskapet er stengt og utbetalt sum er endelig, men inntektsføringen gjøres månedlig basert på totale innbetalinger og utbetalinger for budsjettformålet. Denne beregnede andelen benyttes for alle prosjekter som blir finansiert innenfor budsjettformålet i løpet av året (dvs. at den ikke varierer mellom de ulike utlysningene og vedtakene). I beregningen av andelene tas både departementenes bidrag til budsjettformålet i året vedtakene blir gjort, og eventuelle overføringer fra tidligere år som inngår i finansieringen av budsjettformålet, med.

For budsjettformål bestående kun av en kapittel/post er det et 1:1 forhold mellom prognosen for kapittel/post og budsjettformål. For budsjettformål bestående av innbetalinger fra flere kapittel/poster brukes pro rata inntektsfordelingsprinsippet som er beskrevet ovenfor. Totalt disponibelt budsjett for 2022 per budsjettformål bestående av overføring inn i 2022 og innbetalinger fra årets tildelingen fra departementene som igjen er spesifisert ned på overføring og årets innbetalinger per kapittel/post. Dette brukes for å regne ut fordelingen av årets disponible budsjett mellom de kapittel/post som er en del av budsjettformålet. Pro rata fordeling av årets disponible budsjett brukes til å beregne årets estimerte utbetalinger og overføring ut per kapittel/post.

#### Kvalitetssikring av prognose per kapittel/post

Kvalitetssikring av tallene er utført for prognosen spesifisert per kapittel/post. Forskningsrådets kontostreng som brukes både i regnskapet og i prognosemodellen inneholder all informasjon for å beregne og ha kontroll på at tildelte midler fra departementene per kapittel/post utbetales innenfor den kapittel/post tildelingen er gitt.

Overføring inn og disponibelt budsjett per budsjettformål benyttet for beregning av pro rata fordeling er iht. kvalitetssikret prognose per budsjettformål. Fordelingsnøkklene (pro rata) beregnet i marsprognosen er iht. gjeldende inntektsfordelingsprinsipper, og det er ikke funnet avvik i beregninger i modellen. KPMGs vurdering av gjeldende inntektsfordelingsprinsipp er likevel at denne kan gi en skjev fordeling mellom kapittel/post i enkelte tilfeller. For et budsjettformål bestående av flere kapittel/poster, der en eller flere kapittel/poster har et negativt disponibelt budsjett, vil pro rata fordelingen bli feil. Disponibelt budsjett kan ende opp som et negativt beløp der overføring inn i året er negativ og den aktuelle kapittel/post ikke mottar nye tildelingen i det aktuelle året eller der overføringen inn i året overstiger årets innbetalinger.

Noen kapittel/post får dermed med dagens prinsipper en noe skjev fordeling som følge av budsjettformål med flere kapittel/post der en eller flere kapittel/post har negativt disponibelt budsjett i 2022. Dette gjelder Kunnskapsdepartementet kapittel/post 285.52, 285.53 og 285.54, Klima- og miljødepartementet kapittel/post 1410.51 og Landbruks- og matdepartementet kapittel/post 1137.50.

Fordeling av inntekter per kapittel/post må beregnes etter et prinsipp som hensyntar eventuelle negative beløp av 'Disponibelt budsjett' og beregner korrekt pro rata fordeling mellom kapittel/post også der negative beløp oppstår. Vi har i vår kvalitetssikring beregnet en oppdatert prognose per kapittel/post som hensyntar dette, se vedlegg i 7.2. Endringene medfører ikke at noen kapittel/post går fra negativ overføring til positiv eller motsatt, det er kun endringer i hvor positiv eller negativ kapittel/posten er.

2022 er det første året der Forskningsrådet er i en situasjon hvor overføring inn for flere kapittel/poster overstiger årets innbetaling for kapittel/posten. Vi har kontrollert at disponibelt budsjett per kapittel/post for 2021 ikke inneholdt negative beløp og dermed gir en korrekt fordeling av inntekter mellom kapittel/post per årsslutt 2021. Avregning av inntekter fordelt mellom prosjekter skjer ved årsslutt, og det er dermed *ikke* flyttet inntekter fra kapittel/post i regnskapet som følge av avvikene funnet i marsprognosen.

## 7.2 Oppdatert prognose per kapittel/post

Tabell 12 Oppdatert prognose fordelt på kapittel/post

Kap.post	2 022	2 023	2 024	2 025
AID Kap. 671.50	3 811	2 028	359	-233
ASD Kap. 601.21	-509	-958	-1 213	-904
ASD Kap. 601.50	113 098	47 451	-9 328	-21 099
BFD Kap. 800.21	249	132	23	-15
BFD Kap. 842.21	757	403	71	-46
BFD Kap. 846.50	4 890	1 315	-1 720	-2 049
BFD Kap. 854.50	7 537	1 481	-3 576	-3 901
FD Kap. 1719.01	0	0	0	0
FD Kap. 1760.45	218	41	-72	-12
FD Kap. 1700.73	-4 300	-6 791	-6 764	-4 368
FIN Kap. 1600.21	33 672	39 679	45 896	56 860
FIN Kap. 1600.70	27 270	34 058	41 067	47 585
HOD Kap. 732.21	153	237	322	406
HOD Kap. 780.50	21 566	-96 627	-209 069	-213 162
JD Kap. 400.23	4 312	1 287	-397	194
JD Kap. 400.50	36 188	21 970	9 439	9 943
KD Kap. 201.21	91 375	21 329	-32 226	-30 693
KD Kap. 226.21	2 938	522	-1 475	-1 529
KD Kap. 226.60	1 083	225	-477	-535
KD Kap. 226.63	392	351	349	349
KD Kap. 226.71	8 387	6 138	3 889	1 640
KD Kap. 231.21	900	187	-397	-444
KD Kap. 231.51	462	96	-203	-228
KD Kap. 258.21	603	289	50	30
KD Kap. 275.21	1 391	2 152	2 917	3 681
KD Kap. 281.50	-616	-5 118	-9 204	-12 155
KD Kap. 285.52	-633 816	-1 144 124	-1 507 188	-1 453 870
KD Kap. 285.53	-759 935	-1 290 954	-1 708 434	-2 007 367
KD Kap. 285.54	-412 280	-309 935	-128 341	64 245
KD Kap. 287.21	1 049	586	788	1 723
KD Kap. 287.57	138	138	138	138
KD Kap. 287.60	416	-186	-769	-1 319
KD Kap. 288.21	57 398	-915	-44 728	-67 284
KD Kap. 291.50	4 566	2 430	431	-279
KLD Kap. 1410.50	19 030	19 919	21 305	22 137
KLD Kap. 1410.51	119 419	75 838	19 242	2 173
KLD Kap. 1410.53	4 594	6 773	9 936	14 679
KMD Kap. 500.50	21 620	4 155	-12 728	-18 757
KMD Kap. 541.22	0	0	0	0
KMD Kap. 541.50	-15 116	-39 931	-52 981	-40 170
KMD Kap. 553.74	39 044	-17 455	-72 241	-123 914
KUD - Kulturdepartementet	1 180	151	-620	-478
KUD Kap. 325.52	4 179	4 446	7 128	16 063
KUD Kap. 325.71	788	788	788	788
KUD Kap. 328.78	870	1 057	1 770	3 596



Kap.post	2 022	2 023	2 024	2 025
KUD Kap. 335.73	4 236	5 145	8 612	17 502
LMD Kap. 1137.50	36 532	18 313	-3 634	-1 963
LMD Kap. 1137.51	-165	-13	139	292
LMD Kap. 1150.77	21 571	3 605	-5 415	-672
NFD Kap. 900.21	685	795	905	1 014
NFD Kap. 920.50	299 431	-58 334	-226 578	-121 257
NFD Kap. 920.51	35 315	28 392	49 188	100 307
NFD Nærings- og fiskeridept.	-107 500	-107 500	-107 500	-107 500
OED - Olje- og energidept.	-33 000	-33 000	-33 000	-33 000
OED Kap. 1830.50	219 842	253 232	306 632	358 662
OED Kap. 1830.51	72 204	98 439	119 235	145 092
OED Kap. 1840.50	-8 850	573	6 780	18 125
SD Kap. 1301.50	-5 107	-16 994	-10 267	14 029
UD - Utenriksdept.	2 309	2 648	3 339	4 659
UD Kap. 100.71	3 620	3 254	2 929	3 112
UD Kap. 118.70	68 993	62 012	55 759	59 095
UD Kap. 163.71	3 995	4 342	5 629	8 056
UD Kap. 165.70	43 418	46 007	56 815	77 567
UD Kap. 165.71	2 179	3 775	5 980	8 566
UD Kap. 169.70	8 038	5 333	1 796	-1 200
UD Kap. 169.73	7 121	7 109	8 398	11 257
UD Kap. 118.74	35 675	32 067	28 865	30 662
UD Kap. 150.70	6 989	7 094	8 766	12 425
UD Kap. 159.71	7 489	6 732	6 060	6 437
UD Kap. 159.75	195	2 778	5 816	8 944
UD Kap. 160.70	34 588	22 208	5 858	-8 013
UD Kap. 161.71	119 871	131 743	176 163	250 844
UD Kap. 161.72	14 123	15 414	19 981	28 433
UD Kap. 163.70	1 326	1 346	1 663	2 357
UD Kap. 164.70	2 602	2 641	3 263	4 625
UD Kap. 164.73	2 839	2 552	2 297	2 440

## 8. Referanser

Bestemmelser om økonomistyring i staten. (2004, 1 1). *Lovdata*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2003-12-12-1939>

Bevilgningsreglementet. (2006, 1 1). *Lovdata*. Hentet fra [https://lovdata.no/dokument/STV/forskrift/2005-05-26-876#KAPITTEL\\_6](https://lovdata.no/dokument/STV/forskrift/2005-05-26-876#KAPITTEL_6)

DFØ. (2022, mai 1.). *Nettobudsjetterte virksomheter*. Hentet fra Statsregnskapet: <https://statsregnskapet.dfo.no/historier/2021/nettobudsjetterte-virksomheter>

DFØ. (2022, Juni 7.). *Tilskuddsforvaltning*. Hentet fra <https://dfo.no/fagomrader/tilskudd>

DFØ. (2022, 2 12). *Vurdering av Forskningsrådets praksis mht. bruk av avsetninger sett opp mot økonomiregelverket og bevilgningsreglementet*.

Finansdepartementet. (2014, Mars). *Veileder, statlig budsjettarbeid*.

Regjeringen. (2018, juni 15). Hentet fra regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statsbudsjett/hvordan-finne-fram-i-statsbudsjettet/id439271/>

Reglement for økonomistyring i staten. (2004, 1 1). *Lovdata*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2003-12-12-1938>



## Kontakt oss

**Are Torpe**

Partner

T +47 90 11 58 76

E [are.torpe@kpmg.no](mailto:are.torpe@kpmg.no)

**Knut Stensrød**

Prosjektleder

T +47 40 63 64 51

E [knut.stensrod@kpmg.no](mailto:knut.stensrod@kpmg.no)

[kpmg.no](http://kpmg.no)