

Til Kunnskapsdepartementet

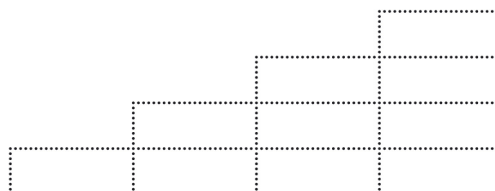
Fra Direktoratet for forvaltning og økonomistyring

Kopi
Finansdepartementet ved FA-OS og ES

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

Innhold

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



Oppsummering

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1 Bakgrunn og innretting av gjennomgangen

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

Av oppdragsbeskrivelsen av 12. januar 2022 fremgår det:

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

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

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

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

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

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

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

2 Om tildelingen av tilskuddsmidler og forvaltningen av midlene i Forskningsrådet

2.1 Om tildelingen av tilskuddsmidler til Forskningsrådet

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

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

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

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

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

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

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

2.2 Generelt om tilskuddsforvaltningen i Forskningsrådet

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

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

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

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

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

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

2.3 Nærmere om likviditetsstyringen

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

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

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

3 Relevante krav i økonomiregelverket og bevilgningsreglementet

3.1 Oversikt over regelverkskravene

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

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

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

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

3.2 Krav som følger av økonomiregelverket

3.2.1

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

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

3.2.2

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

3.2.3

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

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

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

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

3.3 Krav som følger av bevilgningsreglementet

3.3.1

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

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

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

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

3.3.2

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

«Budsjettet vedtas for kalenderåret.

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

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

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

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

«§ 3 første ledd – ettårsprinsippet

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

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

§ 3 annet ledd – fullstendighetsprinsippet

(...)

Kravet til realistisk budsjettering

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

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

§ 3 tredje ledd – kontantprinsippet

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

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

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

§ 3 fjerde ledd – bruttoprinsippet

Hovedregel

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

Unntak

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

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

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

3.3.3

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

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

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

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

3.3.4

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

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

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

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

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

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

Generelt om fullmakter og pålegg som følger av bevilgningsvedtaket

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

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

De siterte kravene i andre ledd om overskridelse og bruk til andre formål inneholder noen unntaksbestemmelser som ikke er sitert her, ettersom de ikke er vurdert som relevante i saken. Bevilgningsvedtakene som gjelder Forskningsrådet inneholder ikke stikkordet «overslagsbevilgning» og i de aller fleste tilfeller heller ikke stikkordet «kan nyttes under», noe som ville gitt unntak fra kravene i andre ledd.

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

3.3.5

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

«Utgiftsbevilgninger – bindinger til formål

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

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

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

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

3.3.6

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

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

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

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

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

4.1 Innledning

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

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

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

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

4.2 Unntaket fra bruttoprinsippet

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.4 Bindingene i bevilgningsvedtaket til post med beløp og formål

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

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

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

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

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

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

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

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

4.5 Noen avsluttende kommentarer

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

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

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

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

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