



KPMG AS
P.O. Box 7000 Majorstuen
Sørkedalsveien 6
N-0306 Oslo

Telephone +47 45 40 40 63
Internet www.kpmg.no
Enterprise 935 174 627 MVA

Norges forskningsråd
v/Kristin Halvorsen
Postboks 564
1327 Lysaker

Deres ref Kristin Halvorsen
Vår ref Are Torpe

31. mai 2022

Status ekstern gjennomgang av budsjett- og økonomisituasjonen i Norges forskningsråd

Innledning

På oppdrag fra styret i Norges forskningsråd (NFR) gjør KPMG en gjennomgang av den økonomiske situasjonen i NFR. Arbeidet skal i all hovedsak kvalitetssikre økonomisk status og prognoser for perioden 2022 til 2026, samt forklare den økonomiske situasjonen. I kvalitetssikringen skal KPMG se inntektssiden i sammenheng med planlagte utlysninger, inngåtte forpliktelser og forventede utbetalinger. KPMG er bedt om å gi en status for arbeidet per 1. juni med fokus på hva som kan gjøres i 2022. Vi presiserer at arbeidet med gjennomgangen akkurat har startet og at innholdet i notatet er foreløpig.

Gjennomføring av arbeidet

Arbeidet omfatter:

- Forstå og verifisere økonomisk status, som innebærer å kvalitetssikre oversikt over økonomien og prognoser for perioden 01.01.2022 til 31.12.2026.
- Forstå økonomisk status per 31.12.2021, som innebærer å forklare økonomisk status per 01.01.2022.

For å kunne vurdere økonomisk status vil vi også gjennomgå og vurdere økonomistyringsprosessene. Dette vil inkludere gjennomgang og vurdering av hvordan og hvorvidt NRFs økonomistyring har lagt til grunn gjeldene regelverk og føringer i budsjettproposisjoner, tildelingsbrev mv. Rapport fra prosjektet leveres 25. juni.

Arbeidet har til og med uke 21 omfattet planlegging og mobilisering av prosjektet samt gjennomgang av dokumentasjon. Det har i tillegg vært gjennomført innledende møter med NFR. Dette har gitt KPMG en god initiell forståelse av utfordringsbildet. Gjennomgangen av de økonomiske forholdene startet mandag 30.05.2022 og våre vurderinger i dette notat er foreløpige.

Notatet omtaler overføringer (også omtalt som avsetninger) fra ett år til et annet både på et samlet porteføljnivå og per kapittel og post (heretter «kap/post»). Vi legger til grunn at styringsmålet enten samlet for porteføljen eller per kap/post er at overføringene ikke skal være negative, og vurderer handlingsrom, virkemidler og konsekvenser med det som utgangspunkt. NFR hadde per 31.12.2021 en bankbeholdning på om lag 5 000 millioner kroner, hvorav overføringene utgjorde 2 464 millioner kroner. Resterende bankbeholdning på 2 545 millioner kroner er leverandørgjeld til utbetaling. En negativ overføring både på kap/post og samlet for porteføljen betyr dermed ikke nødvendigvis at NFR ikke har

Offices in:

© KPMG AS, a Norwegian limited liability company and a member firm of the KPMG global organization of independent member firms affiliated with KPMG International Limited, a private English company limited by guarantee. All rights reserved.

Statsautoriserte revisorer - medlemmer av Den norske Revisorforening

KPMG Confidential

Oslo	Elverum	Molde	Straume
Alta	Finnsnes	Tromsø	Tynset
Arendal	Hamar	Trondheim	Ulsteinvik
Bergen	Haugesund	Skien	Sandefjord
Bodø	Knarvik	Sandnessjøen	Alesund
Bryne	Kristiansand	Stavanger	
Drammen	Mo i Rana	Stord	

likviditet til å betjene sine forpliktelser. I teorien kan denne arbeidskapitalen på kort sikt finansiere negative overføringer totalt sett, men dette er ikke vurdert som et alternativt virkemiddel i notatet.

Foreløpig vurdering

NFR rapporterte sin siste prognose til det planlagte styremøtet i april 2022. Tabell 1 viser prognosen for perioden 2022 til 2025 og er basert på oppdaterte tall per mars (uten fremtidig inntektsvekst). Som det fremkommer av tabellen viser prognosen totalt sett en negativ overføring på 275 millioner kroner ved utgangen av 2022. Denne øker til om lag 2 900 millioner kroner i 2024 før den reduseres noe i 2025.

Tabell 1: Prognose per mars

Estimat mars 2022 u/ lønns- og prisstigning (mill. kroner)	2022	2023	2024	2025
Overført inn	2 461	-275	-1 909	-2 905
Inntekt	10 800	10 800	10 800	10 800
Disponibelt budsjett	13 261	10 524	8 890	7 894
Estimert utbetaling av forpliktelser	12 993	10 470	8 051	5 052
Utbetaling av utlysninger (planlagte)	543	1 964	3 744	5 256
Estimert utbetalt	13 536	12 434	11 796	10 308
Estimert overført ut	-275	-1 909	-2 905	-2 414

NFR har den siste tiden arbeidet med ulike tiltak som på kort sikt vil forbedre likviditetssituasjonen, men disse er ikke innarbeidet i prognosen fra mars 2022. KPMG sitt arbeid så langt har ikke avdekket forhold som tilsier at de store linjene i tallene som NFR har lagt frem ikke stemmer, men KPMG har ikke kommet langt nok i arbeidet til å gi en vurdering av prognosen og den økonomiske statusen i sin helhet. Prognosene er basert på forutsetninger om fremdrift i de tildelte prosjektene (forpliktelsene), forventede utbetalinger fra gjennomførte tildelinger i 2022 samt forventede utbetalinger til fremtidige tildelinger. Det er viktig å presisere at dette er en prognose og at både endringer i forutsetninger, og eventuelt styrte endringer, vil kunne medføre endringer i nye prognoser.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har ved sin rapport, *Vurdering av Forskningsrådets praksis mht. bruk av avsetninger sett opp mot økonomiregelverket og bevilgningsreglementet*, vurdert at *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.* Med «omdisponere mellom bevilgninger gitt på ulike poster» forstår vi at NFR ikke har anledning til å ha negative overføringer på enkeltposter (midlertidig overforbruk) som «finansieres» av positive overføringer (midlertidig underforbruk) på andre poster.

I lys av dette vil det dermed ikke være tilstrekkelig at den samlede overføringen er positiv, hvis overføringen på enkeltposter er negativ. Det er dermed relevant å vurdere prognosene per kapittel og post og vurdere hvorvidt overføringene vil være negative.

KPMG har ikke kommet langt nok i arbeidet til å gi en vurdering av den økonomiske situasjonen per kap/post. Med bakgrunn i NFR sin siste prognose har vi sett på tre kap/post som forventes å ha en betydelig negativ overføring allerede ved utgangen av 2022. Tabell 2 oppsummerer prognostiserte overføringer for Kunnskapsdepartementets kap/post 285.52-54 i henhold til siste rapporterte prognose (jmfør Tabell 1). Samlet viser prognosen for de tre postene en negativ overføring på om lag 1 800 millioner kroner ved utgangen av 2022, og øker til om lag 3 400 millioner kroner i 2024 og 2025.

Utfordringsbildet, og særlig i 2022, er dermed større per kap/post enn utføringsbildet for den samlede porteføljen.

Tabell 2: Overføringer for kap 285.52-54, jamfør prognose per mars

Prognostisert overføring kap/post 285.52-54 (mill.kroner)	Overføring per kap. 2022	Overføring per kap. 2023	Overføring per kap. 2024	Overføring per kap. 2025
KD Kap. 285.52	-659 341	-1 181 227	-1 567 037	-1 539 245
KD Kap. 285.53	-684 165	-1 231 481	-1 688 436	-1 983 539
KD Kap. 285.54	-462 109	-350 149	-150 928	60 877
Sum	-1 805 615	-2 762 857	-3 406 401	-3 461 907

For å gi en initiell vurdering av handlingsrommet og omfanget av virkemidler som må tas i bruk for å få positiv overføring på postnivå har vi sett nærmere på kap/post 285.54. Vi har i denne vurderingen forholdt oss til overføringen ved utgangen av 2022 (både for å minimere prognoseusikkerhet ved lange prognoser, men også fordi det er et naturlig «første målepunkt»). Tabell 3 oppsummerer nøkkeltallene for kap/post 285.54.

Tabell 3: Overføringer, inntekter og forpliktelser på kap/post 285.54, jamfør prognose per mars

Kap/post 285.54 (mill.kroner)	Overføring inn i 2022	Inntekt i 2022	Forpliktet utbetaling i 2022	Differanse
FORINFRA	-408 333	715 607	-587 555	-280 280
SIGMA2	0	50 000	-57 000	-7 000
Overføring før nye tildelinger	-408 333	765 607	-644 555	-287 280
Planlagt tildelt og utbetalt i 2022				-125 000
Overført ut 2022 (før overføring kap 285.53)				-412 280
Overføring til kap/post 285.53				-49 829
Overført ut 2022				-462 109

Budsjettformålene FORINFRA (Nasjonal satsing på forskningsinfrastruktur) og Sigma2 har kun finansiering fra kap/post 285.54 så de eksisterende forpliktelsene på disse budsjettformålene må i sin helhet dekkes gjennom midlene på posten. Gitt den inngående negative overføringen på posten, årets inntekter og eksisterende forpliktelsene som finansieres av posten vil utgående overføring være negativ i 2022 med om lag 287 millioner kroner, selv om alle nye tildelinger blir stoppet i 2022.

Vi har ikke testet fullstendigheten i datagrunnlaget, men eksisterende forpliktelser er estimert basert på kontraktsfestede utbetalingsplaner per prosjekt og vi har foreløpig ikke sett noe som tilsier vesentlig grad av feil eller usikkerhet i estimatene. Vurderingen er kun gjennomført for kap/post 285.54, men det er grunn til å anta at konklusjonen vil være den samme på andre poster også.

Veien videre

For å håndtere den økonomiske situasjonen i NFR er det helt overordnet tre virkemidler som kan benyttes:

1. Tilføring av midler (økte inntekter og/eller lån/driftskreditt)
2. Stoppe nye utlysninger og/eller utsette oppstart av nye prosjekter
3. Kutte i og utsette/forskyve pågående prosjekter

Gitt et fast inntektsnivå (i henhold til bestilling fra KD) og ingen annen tilgang til kapital står NFR igjen med virkemiddel 2 og 3, hvor virkemiddel 3 etter vår forståelse vil oppfattes som mer inngripende enn virkemiddel 2. Bruk av virkemiddel 3 kan også reise juridiske problemstillinger, noe vi ikke har vurdert i dette notatet. Siden de negative overføringene er langt større på enkeltposter enn for hele porteføljen samlet, må det tas i bruk sterkere virkemidler for å unngå negative overføringer per kap/post enn for porteføljen samlet. Analysen av kap/post 285.54 viser at det er nødvendig å ta i bruk virkemiddel 3 for å unngå en negativ overføring ved utgangen av 2022, gitt at det ikke tilføres nye midler.

Gitt våre foreløpige vurderinger i dette notatet anbefaler KPMG at det gis en fullmakt til å videreføre dagens praksis med mulighet til å midlertidig disponere midler på tvers av kap/post. Dette vil redusere behovet for å ta i bruk de mer inngripende virkemidlene og begrense de negative effektene for forskningsmiljøene. Siden forpliktelsene er størst i 2022 (jamfør Tabell 1) vil NFR sitt handlingsrom til å iverksette tiltak, øke med tiden de får til rådighet til å tilpasse seg. En mulig årsak til at situasjonen med negative overføringer har oppstått, er at det har blitt benyttet for sterke virkemidler, for raskt, for å bygge ned overføringene. Gitt de langsiktige mekanismene i NFR sin virksomhet, er det fornuftig å bruke tid på en kontrollert oppbygning av overføringene per kap/post til et fornuftig nivå, slik at man ikke ender opp med for høye overføringer på et senere tidspunkt. Dette indikerer også at det er fornuftig at fullmakten gis for en lengre periode.

Gitt prognosen slik den ligger nå vil det uavhengig av en fullmakt være behov for å gjennomføre tiltak, men en fullmakt til å disponere midler på tvers av poster vil redusere behovet for bruk av de mer akutte og inngripende virkemidlene.

Vennlig hilsen
for KPMG AS

Torpe, Are
Partner