

Eftirfylgni: *Rannsóknarframlög til háskóla*

Niðurstaða

Að mati Ríkisendurskoðunar skortir gagnsæi og yfirsýn um rannsóknarframlög ríkisins til háskóla og nýtingu þess fjár. Upplýsingar um þessi framlög eru ekki skilgreind með skýrum hætti í fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar, fjárlögum eða frumvarpi til fjárlaga. Mennta- og menningarmálaráðuneyti vinnur nú að endurskoðun á fyrirkomulagi fjárveitinga til háskóla í samræmi við *Stefnu og aðgerðaráætlun Vísinda- og tækniráðs 2017–19*. Samkvæmt áætluninni verður nýtt fyrirkomulag innleitt á fjárlagaárunum 2020–22. Í framhaldinu hyggst ráðuneytið athuga hvernig fylgjast megi betur með nýtingu rannsóknarframlaga til háskóla og hvort mögulegt sé að tengja þau við árangur og gæði.

Ríkisendurskoðun hvetur mennta- og menningarmálaráðuneyti til að fylgja eftir boðuðum aðgerðum og tryggja að rannsóknarframlög til háskóla verði tilgreind með skýrum hætti í bæði fjármálaáætlun og í fjárlögum. Vegna yfirstandandi vinnu ráðuneytisins í þessa veru ítrekar stofnunin ekki ábendingu sína um að bæta þurfi utanumhald um rannsóknarframlög til háskóla.

Úr skýrslu Ríkisendurskoðunar árið 2012

Í skýrslunni [Rannsóknarframlög til háskóla](#) (2012) leitaði Ríkisendurskoðun svara við því hversu miklu fé íslenska ríkið veitti árlega til að styðja við rannsóknir íslenskra háskóla og hvernig eftirliti stjórnvalda og einstakra skóla með meðferð og nýtingu þeirra fjármuna væri háttað. Meðal niðurstaðna úttektarinnar var að erfitt væri að tilgreina nákvæmlega um hversu mikla fjármuni var að ræða. Fjármögnun málaflokksins væri í senn flókin og ógagnsæ og bókhald skólanna veitti takmarkaða vitneskju um útgjöld vegna rannsókna.

Að mati Ríkisendurskoðunar gáfu fjárlög og frumvörp til fjárlaga ekki nákvæma mynd af raunverulegum rannsóknarframlögum ríkisins til háskóla. Í fyrsta lagi voru framlögin illa skilgreind þar sem heildarfjárveitingar til háskóla var skipt annars vegar í „kennslu“ og hins vegar í „rannsóknir og annað“ án frekari sundurliðunar. Í öðru lagi veitti ríkið háskólum ýmiss konar styrki og rannsóknarframlög af öðrum fjárlagaliðum en þeim sem tengdust þeim sjálfum.

Ríkisendurskoðun beindi sex ábendingum til mennta- og menningarmálaráðuneytis árið 2012. Í fyrsta lagi að bæta þyrfti utanumhald um framlög til rannsókna. Í öðru lagi að fyrirkomulag fjárveitinga yrði endurskoðað. Í þriðja lagi að bæta þyrfti stefnumörkun og eftirlit. Í fjórða lagi að innleiða þyrfti samræmt matskerfi. Í fimmta lagi að rannsóknir fengju aukið vægi í starfsemi Gæðaráðs háskóla. Í sjötta lagi að samningar ráðuneytisins við háskóla yrðu endurnýjaðir sem fyrst og birtir opinberlega.

Í svörum sínum við ábendingum Ríkisendurskoðunar benti mennta- og menningarmálaráðuneyti m.a. á að það hefði lítið um framsetningu fjárlaga að gera og að það hefði ekki gert kröfu um tiltekið utanumhald á bókhaldi háskóla. Þá hafði ráðuneytið í hyggju að fylgja eftir stefnu Vísinda- og tækniráðs fyrir árin 2010–12 um að bein framlög til rannsókna yrðu betur tengd mati á árangri. Meðal þeirra kosta sem væru til skoðunar var að taka upp heildstætt upplýsingakerfi rannsókna, svokallað CRIS-kerfi, að norski fyrirmynd. Ráðuneytið benti á að Gæðaráð háskóla hefði aðeins starfað í stuttan tíma og fyrirkomulag þess yrði metið innan fárra ára. Þá hefði það unnið að endurskoðun og endurnýjun samninga við háskóla og birt þá á heimasíðu sinni.

Ítrekuð ábending árið 2015

Ríkisendurskoðun fylgdi ábendingum sínum eftir árið 2015, sbr. skýrsluna [Eftirfylgni: Rannsóknarframlög til háskóla](#). Með hliðsjón af [Stefnu- og aðgerðaráætlun Vísinda- og tækniráðs 2014–16](#), [Stöðuskýrslu um aðgerðaráætlun Vísinda- og tækniráðs 2014–16](#) og upplýsingum frá ráðuneytinu taldi stofnunin að brugðist hefði verið við fimm af sex ábendingum hennar að ýmsu leyti. Þó reyndust sömu annmarkar á yfirsýn um rannsóknarframlög til háskóla og nýtingu þeirra fjármuna. Því ítrekaði Ríkisendurskoðun ábendingu sína til ráðuneytis um að bæta yrði úr því.

Í viðbrögðum mennta- og menningarmálaráðuneytis við ábendingunni árið 2015 kom fram að stefnumótun þess í tengslum við innleiðingu laga nr. 123/2015 um opinber fjármál, endurskoðun á starfsemi Gæðaráðs og innleiðing á samræmdu upplýsingakerfi rannsókna myndi leiða til

bættrar skilgreiningar á rannsóknarframlögum. Slíkt upplýsingakerfi myndi jafnframt gefa aukna möguleika á árangurstengingum framlaganna.

Eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2018

Í nóvember 2017 óskaði Ríkisendurskoðun eftir því að mennta- og menningarmálaráðuneyti lýsti því hvernig brugðist hefði verið við ábendingu stofnunarinnar frá 2015. Svar ráðuneytisins barst í febrúar 2018 þar sem greint var frá því að unnið væri að endurskoðun á reglum nr. 646/1999 um fjárveitingar til háskóla. Um skilgreinda aðgerð úr [Stefnu og aðgerðaráætlun Vísinda- og tækniráðs 2017–19](#) væri að ræða sem miðaði að bættum stuðningi við gæði í háskólastarfi. Sem lið í þessari vinnu hefði ráðuneytið m.a. kynnt sér hvernig framlög til rannsókna eru skilgreind og tengd árangursvísium í öðrum Evrópuríkjum. Á þessum grunni muni ráðuneytið fara yfir hvort þörf sé á að bæta skilgreiningu á rannsóknarframlögum og þá með hvaða hætti það skuli gert, m.a. með tilliti til árangurstenginga.

Mennta- og menningarmálaráðuneyti gerir ráð fyrir að nýtt fyrirkomulag fjármögnunar háskóla verði innleitt í þrepum á fjárlagaárunum 2020–22. Í framhaldinu muni það skoða með hvaða hætti unnt verði að fylgjast betur með nýtingu rannsóknarframlaga til háskóla. Bætt gagnaöflun er forsenda þess að hægt sé að árangurstengja rannsóknarframlög að mati ráðuneytisins. Upplýsingakerfi um rannsóknir, CRIS-kerfi, verður því innleitt í alla háskóla. Þá benti ráðuneytið á að unnið hafi verið að því að efla starfsemi Gæðaráðs háskóla og munu úttektir þess nú ná til bæði kennslu og gæða rannsóknarstarfs.

Ríkisendurskoðun telur að ef endurskoðun mennta- og menningarmálaráðuneytis á reglum um fjármögnun háskóla og boðaðar úrbætur á því sviði skili tilætluðum árangri verði að verulegu leyti komið til móts við ábendingu hennar um bætt utanumhald rannsóknarframlaga til háskóla. Stofnunin bendir engu að síður á að gildistaka og innleiðing laga nr. 123/2015 um opinber fjármál hefur enn sem komið er ekki aukið gagnsæi eða bætt yfirsýn um framlag ríkisins til rannsókna íslenskra háskóla. Mikilvægt er að ráðuneytið tryggi úrbætur á því sviði samhliða því að nýtt fyrirkomulag verður tekið upp við fjármögnun háskóla.

Samkvæmt lögum um opinber fjármál skal í fjármálaáætlun ríkisstjórnar koma fram áætlun um þróun gjalda eftir málefnasviðum auk þess sem stefnumótun ráðherra fyrir hvert málefnasvið þarf að koma fram í greinargerð áætlunarinnar. Samkvæmt sömu lögum skal frumvarp til fjárlaga greina frá

fjárheimildum til málefnasviða og málaflokka í samræmi við þá stefnu en sundurliðun fjárheimilda til ríkisaðila og verkefna eftir málaflokkum skal koma fram í sérstöku fylgiriti frumvarpsins.

Í síðustu fjármálaáætlunum voru skilgreind 34 málefnasvið. Þar á meðal er *Háskólastigi* sem heyrir undir mennta- og menningarmálaráðuneyti og skiptist í þrjú málaflokka: *Háskóla*, *rannsóknarstarfsemi á háskólastigi* og *stuðningur við námsmenn*. Samkvæmt fylgiriti fjárlagafrumvarps 2018 er öllum háskólum veitt fé af fjárheimild málaflokksins *Háskólar* sem var 29,7 ma.kr., t.d. eru Háskóla Íslands veittar 19,8 ma.kr. af þeirri heimild. Sú fjárveiting er ekki sundurliðuð með nánari hætti hvorki í fylgiritinu né frumvarpinu sjálfu.

Fjárheimild málaflokksins *rannsóknarstarfsemi á háskólastigi* nemur 2,9 ma.kr. og af henni er veitt fé til þriggja rannsóknarstofnana sem tengjast Háskóla Íslands, til styrkja á sviði háskóla- og vísindastarfsemi, til fræða- og þekkingarsetra og til rannsókna í þágu landbúnaðar. Ekki verður séð að málaflokkurinn *rannsóknarstarfsemi á háskólastigi* veiti heildstætt yfirlit um fjárframlög ríkisins til slíkrar starfsemi. Hluti þess fjár sem er varið til rannsókna á háskólastigi er veitt til háskóla af fjárheimild málaflokksins *háskólar*. Gagnsæi og yfirsýn hafa því ekki aukist eftir að ný lög um opinber fjármál tóku gildi þegar litið er til rannsóknarframlaga til háskóla.

Um úttektina

Úttekt þessi er unnin með vísan í 6. gr. laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Í samræmi við staðla Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana um stjórnarsýsluendurskoðun (ISSAI 300 og ISSAI 3000) fylgir Ríkisendurskoðun úttektarskýrslum sínum jafnan eftir með sjálfstæðri athugun á því hvort og þá hvernig brugðist hafi verið við ábendingum þeirra. Slík eftirfylgni fer fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslna og leggur stofnunin þar megináherslu á að kanna hvort þeir annmarkar eða veikleikar sem hún vakti athygli á séu enn fyrir hendi.

Mennta- og menningarmálaráðuneyti fékk drög að þessari eftirfylgniskýrslu til umsagnar og þakkar Ríkisendurskoðun því fyrir aðstoð og upplýsingar við gerð hennar.