



**SKÝRSLA UM EFTIRFYLGNI:  
MEÐFERÐ UMSÓKNA OG STYRKJA ÚR  
ATVINNUÞRÓUNARSIÓÐUM (2010)**

MARS 2013

# EFNISYFIRLIT

|  |   |
|--|---|
| NIÐURSTÖÐUR .....  | 3 |
| 1 INNGANGUR .....  | 4 |
| 2 MEÐFERÐ UMSÓKNA OG STYRKJA ÚR ATVINNUPRÓUNARSJÓÐUM ..... | 5 |
| 2.1 Íslenskir atvinnuþróunarsjóðir .....                   | 5 |
| 2.2 Útdráttur úr skýrslu Ríkisendurskoðunar .....          | 5 |
| 2.3 Viðbrögð við úttekt og ábendingum .....                | 6 |
| 2.4 Niðurstaða .....                                       | 8 |

# NIÐURSTÖÐUR

Í skýrslunni *Meðferð umsókna og styrkja úr atvinnuþróunarsjóðum* (desember 2010) kannaði Ríkisendurskoðun annars vegar styrkveitingar þriggja opinberra atvinnuþróunarsjóða til tiltekins einkahlutafélags á árunum 2008 og 2009. Hins vegar skoðaði stofnunin verklagsreglur þessara sömu sjóða við almenna meðferð umsókna og eftirfylgni með framvindu þeirra verkefna sem þeir styrktu.

**HUGAÐ AÐ STYRK-  
VEITINGUM OG  
VERKLAGSREGLUM**

Í ljós kom að sjóðirnir þrír höfðu greitt umræddu einkahlutafélagi samtals 2,7 m.kr. í formi upphafsstyrkja til tiltekinna rannsóknarverkefna á árunum 2008 og 2009. Þar sem félagið hafði ekki skilað formlegum framvindu- eða lokaskýrslum vegna þeirra á tilsettum tíma hafði það hins vegar ekki fengið framvindu- eða lokagreiðslur vegna þeirra. Þetta var í samræmi við verklagsreglur sjóðanna. Eins hafði einn sjóðanna hafnað umsókn félagsins um framhaldsstyrk. Könnun Ríkisendurskoðunar haustið 2010 leiddi í ljós að mál þessa tiltekna félags var ekki einkennandi fyrir þau verkefni sem atvinnuþróunarsjóðirnir styrktu. Í langflestum tilvikum lauk þeim með skilum á lokaskýrslu innan tilsettra tímamarka.

Þó að sjóðirnir veittu umsækjendum talsvert aðhald með verklagsreglum sínum lagði Ríkisendurskoðun til að þeir eflðu það enn meir með því að bæta við reglur sínar tveimur ákvæðum sem lytu að kröfum til umsókna. Annars vegar var lagt til að styrkumsækjendum yrði gert að greina frá öðrum styrkjum sem þeir þægiu eða hefðu þegið frá opinberum sjóðum vegna sama verkefnis. Hins vegar var lagt til að sjóðirnir kölluðu eftir staðfestingu samstarfsaðila umsækjenda á þátttöku þeirra. Loks lagði Ríkisendurskoðun til að sjóðirnir krefðust endurgreiðslu styrkja yrði verulegur óútskýrður dráttur á framvindu verkefna.

Að mati Ríkisendurskoðunar þar athugun stofnunarinnar og þær ábendingar sem settar voru fram þegar nokkurn árangur, m.a. afsalaði umrætt einkahlutafélag sér styrk tveggja sjóðanna um sama leyti og skýrsla stofnunarinnar kom út og endurgreiddi þeim að fullu upphafsgreiðslur að fjárhæð 1,3 m.kr. Þá setti einn sjóðanna formlegar reglur um starfsemi sína þar sem tekið var tillit til ábendinga Ríkisendurskoðunar. Eftirfylgniúttekt Ríkisendurskoðunar í upphafi árs 2013 leiddi í ljós að sjóðirnir hafa nú allir formgert þær kröfur sem stofnunin lagði til að þeir fylgdu.

**FULLNÆGJANDI VIÐ-  
BRÖGÐ VIÐ ÖLLUM  
ÁBENDINGUM**

Ríkisendurskoðun lítur svo á að brugðist hafi verið með fullnægjandi hætti við öllum ábendingum hennar og að aðkomu hennar að umræddum þætti í starfsemi atvinnuþróunarsjóðanna sé þar með lokið.

# 1 INNGANGUR

## EFTIRFYLGNI PREMUR ÁRUM EFTIR ÚTTEKT

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórn-sýsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun. Slík endurskoðun felst í því að kanna meðferð og nýtingu á almannafé, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri ríkisstofnana og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í því sambandi. Ríkisendurskoðun skal gera hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekja athygli á því sem hún telur að hafi farið úrskeiðis í rekstrinum og benda á leiðir til úrbóta. Hverri úttekt Ríkisendurskoðunar er fylgt eftir með athugun á því hvernig brugðist hefur verið við ábendingum hennar. Slík eftirfylgni fer fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslu.

Í þessari skýrslu er gerð grein fyrir eftirfylgni Ríkisendurskoðunar með skýrslunni *Meðferð umsókna og styrkja úr atvinnuþróunarsjóðum* (15. desember 2010). Leitast er við að meta hvort þær ábendingar sem þar voru settar fram hafi nú þegar leitt til æskilegra umbóta. Í því sambandi var aflað upplýsinga hjá eftirfarandi atvinnuþróunarsjóðum: Framleiðnisjóð landbúnaðarins, AVS rannsóknasjóð í sjávarútvegi og Vaxtar-samningi Norðurlands vestra. Allir þessir aðilar og sömuleiðis atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti fengu jafnframt drög að skýrslunni til umsagnar. Ríkisendurskoðun þakkar þeim gott samstarf.

## 2 MEÐFERÐ UMSÓKNA OG STYRKJA ÚR ATVINNUÞRÓUNARSJÓÐUM

### 2.1 ÍSLENSKIR ATVINNUÞRÓUNARSJÓÐIR

Hér á landi starfa nokkrir opinberir rannsóknar- og styrktarsjóðir sem hafa það meginhlutverk að stuðla að hagnýtum rannsóknum, vöruþróun og nýsköpun sem tengjast atvinnuvegum landsins. Þar á meðal eru Framleiðnisjóður landbúnaðarins, Orkusjóður, AVS rannsóknasjóður í sjávarútvegi og Verkefnasjóður sjávarútvegsins. Allir falla þessir sjóðir undir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti. Það ráðuneyti hefur einnig gert svonefnda vaxtarsamninga við átta landshlutasamtök og veitt til þeirra fjármagni í styrki sem m.a. miða að þróun og nýsköpun í þágu atvinnulífsins og að efla svæðisbundna sérþekkingu á skilgreindum styrkleikasviðum.

Atvinnuþróunarsjóðirnir eru í eðli sínu samkeppnissjóðir þótt þeir fylgi ekki að öllu leyti sama ferli við mat umsókna og styrkveitingar og RANNÍS. Þeir auglýsa reglulega eftir umsóknum um styrki vegna tímabundinna verkefna og meta þær síðan á grundvelli tiltekinna markmiða og áhersluatriða sem grein er gerð fyrir í úthlutunarreglum. Í sumum tilvikum samþykkir ráðherra tillögur sjóðanna. Alla jafna standa veittir styrkir þeirra einungis undir nokkrum hluta af heildarkostnaði verkefnis (oft 50%) og þurfa umsækjendur því sjálfir að fjármagna það sem á vantar eða leita eftir samstarfi við aðra einstaklinga, fyrirtæki eða stofnanir. Sumir sjóðanna, t.d. vaxtarsamningarnir, gera raunar skýra kröfu um að verkefni séu unnin í samstarfi nokkurra aðila. Allir gera sjóðirnir sérstaka verksamninga um framkvæmd þeirra verkefna sem hljóta stuðning þar sem nánar er kveðið á um framvindu, greiðslur og tímasetningar.

Alþingi ákveður í fjárlögum hvers árs framlög til sjóðanna og ráðast styrkframlög af þeim. Til glöggvunar má geta þess að samkvæmt fjárlögum 2013 mun AVS rannsóknasjóður í sjávarútvegi hafa úr um 268 m.kr. að spila það ár en Framleiðnisjóður landbúnaðarins 110 m.kr.

### 2.2 ÚTDRÁTTUR ÚR SKÝRSLU RÍKISENDURSKOÐUNAR

Vorið 2010 greindu fjölmiðlar frá styrkveitingum þriggja atvinnuþróunarsjóða (Framleiðnisjóðs landbúnaðarins, AVS rannsóknasjóðs í sjávarútvegi og Vaxtarsamnings Norðurlands vestra) til tiltekins einkahlutafélags (Fræðaveitunnar ehf.). Fram kom að félagið þáði á árunum 2008 og 2009 rannsóknarstyrki úr þessum sjóðum til tiltekinna verkefna en skilaði ekki framvindu- eða lokaskýrslum um þau á tilsettum tíma eða í fullnægjandi gerð. Vegna þessa ákvað Ríkisendurskoðun haustið 2010 að kanna styrk-

**STUÐLA EINKUM AÐ  
HAGNÝTUM RANN-  
SÓKNUM**

**SAMKEPPNISSJÓÐIR  
MEÐ FASTMÓTAÐAR  
VERKLAGSREGLUR**

veitingar sjóðanna til félagsins og hvernig þeir fylgdu almennt eftir framvindu þeirra verkefna sem þeir styrktu.

## MISBRESTUR Í FRAMVINDU VERKEFNA

Könnun Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós að atvinnuþróunarsjóðirnir þrír samþykktu á árunum 2008 og 2009 alls 4,5 m.kr. rannsóknarstyrk til umrædds einkahlutafélags vegna tveggja mismunandi verkefna. Í samræmi við verklagsreglur sínar (sem þó voru ekki samræmdar) greiddu sjóðirnir félaginu út 2,7 m.kr. upphafsstyrk þegar verkefnin hófust en héldu eftir 1,8 m.kr. sem greiða skyldi í einum eða tveimur áföngum þegar framvindu- og/eða lokaskýrslu yrði skilað. Samkvæmt upphaflegum samningum við félagið skyldi slíkt gert ýmist í lok árs 2008 eða um mitt ár 2009. Framvindu- eða lokaskýrslum hafði þó enn ekki verið skilað í desember 2010 og höfðu sjóðirnir því ekki greitt félaginu framvindu- eða lokagreiðslur. Fram kom að einn sjóðanna hafði jafnframt hafnað umsókn félagsins um framhaldsstyrk árið 2010 vegna ófullnægjandi skila.

Af þessu má ljóst vera að sjóðirnir veittu umsækjendum talsvert aðhald með verklagsreglum sínum og stuðluðu bæði að því að verkefnaáætlunum væri fylgt og að ekki væru veittir styrkir til verkefna þar sem framvinda væri ófullnægjandi. Yfirleitt virtist framgangur þeirra verkefna sem sjóðirnir styrktu einnig ágætur og lauk langflestum þeirra innan settra tímamarka.

## ÁBENDINGAR UM AUKIÐ AÐHALD

Þrátt fyrir þetta taldi Ríkisendurskoðun að efla mætti enn meir aðhald sjóðanna með því að bæta við verklagsreglur þeirra nokkrum ákvæðum sem lytu að kröfum til umsókna og endurgreiðslu styrkja yrði verulegur óútskýrður dráttur á framvindu verkefna. Í þessu sambandi benti Ríkisendurskoðun einnig á að Fræðaveitan ehf. hefði í styrkumsókn sinni til Framleiðnisjóðs landbúnaðarins tilgreint opinbera stofnun (Veiðimálastofnun) þar sem eigandi hennar starfaði sem faglegan samstarfsaðila verkefnis án vitundar og samþykkis forstjóra hennar. Koma þyrfti í veg fyrir að slíkt gerðist. Sú stofnun hafði reyndar einnig fengið á árunum 2008–10 úthlutað úr Verkefnasjóði sjávarútvegsins 8,2 m.kr. styrk til verkefnis sem bar nánast sama heiti og eitt verkefna Fræðaveitunnar ehf.

Alls voru ábendingar Ríkisendurskoðunar til sjóðanna þrjár:

1. Lagt var til að sjóðirnir gerðu kröfu um að styrkumsækjendur greindu frá öðrum styrkjum sem þeir þægi eða hefðu þegið frá opinberum sjóðum.
2. Lagt var til að sjóðirnir kölluðu eftir staðfestingu samstarfsaðila umsækjenda um þátttöku þeirra.
3. Lagt var til að sjóðirnir krefðust endurgreiðslu útgreiddra styrkhluta yrði verulegur óútskýrður dráttur á framvindu – eða lokaskýrslum verkefna.

## 2.3 VIÐBRÖGÐ VIÐ ÚTTEKT OG ÁBENDINGUM

### 2.3.1 TAFARLAUS VIÐBRÖGÐ

Að mati Ríkisendurskoðunar hafði úttekt stofnunarinnar og samskipti hennar við atvinnuþróunarsjóðina strax nokkur áhrif. Þess ber m.a. að geta að degi áður en Ríkisendurskoðun birti ábendingar sínar opinberlega (15. desember 2010) tilkynnti Fræðaveitan ehf. Framleiðnisjóði landbúnaðarins og Vaxtarsamningi Norðurlands vestra að

félagið hefði afsalað sér styrk sínum vegna tafa á verkefninu „Gagnvirk upplýsingaveita um vötn og veiði á Norðurlandi vestra“. Jafnframt endurgreiddi félagið að fullu upphafsgreiðslurnar, samtals 1,3 m.kr. Eðlilega kom því ekki heldur til 1,2 m.kr. framhalds- eða lokagreiðslna þessara sjóða til félagsins. Verkefni Fræðaveitunnar ehf. sem AVS styrkti, „Nýtingarmöguleikar og tilraunaveiðar á nýrri tegund við Íslandsstrendur, ósakola“, var hins vegar fram haldið og skilaði félagið lokaskýrslu vegna þess í apríl 2011 og voru eftirstöðvar styrksins greiddar út 27. maí sama ár.

**STYRKÉ SKILAÐ  
VEGNA TAFU**

Hinn 20. desember 2010 undirritaði þáverandi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra einnig „Reglur um AVS rannsóknasjóð í sjávarútvegi, (rannsóknasjóð til að auka verðmæti sjávarfangs)“ en slíkar reglur höfðu ekki verið formgerðar áður. Reglurnar tóku gildi 1. janúar 2011 og er þar m.a. kveðið á um að „umsækjendur [skuli] greina frá öðrum styrkjum sem þeir þiggja eða hafa þegið frá opinberum sjóðum og hvort þau verkefni sem sótt er um styrki til séu unnin í samstarfi við aðra aðila“ (4. gr.), að „stjórn sjóðsins [skuli] kalla eftir staðfestingu samstarfsaðila umsækjenda um þátttöku þeirra“ (5. gr.) og að stjórnin skuli sömuleiðis „krefjast endurgreiðslu útgreiddra styrkja eða styrkhluta verði verulegur, óútskýrður dráttur á framvindu- eða lokaskýrslum verkefna“ (5. gr.). Með þessu móti var augljóslega brugðist við áðurnefndum ábendingum Ríkisendurskoðunar.

**ÁBENDINGUM  
MÆTT MEÐ ÚTGÁFU  
REGLNA**

## 2.3.2 EINSTAKAR ÁBENDINGAR

### 1. LAGT ER TIL AÐ SJÓÐIRNIR GERI KRÖFU UM AÐ STYRKUMSÆKJENDUR GREINI FRÁ ÖÐRUM STYRKJUM SEM ÞEIR ÞIGGJA EÐA HAFU ÞEGIÐ FRÁ OPINBERUM SJÓÐUM

Á núverandi umsóknareyðublöðum allra sjóðanna og starfsreglum þar sem þær liggja fyrir er umsækjendum gert að greina skriflega frá öðrum styrkjum eða styrkumsóknum í vinnslu vegna þess verkefnis sem sótt er um styrk til að vinna. Hafi þeir sótt um eða fengið styrk frá öðrum aðila ber þeim að tilgreina hvenær sá styrkur hafi verið eða verði veittur og fjárhæð hans. Framleiðnisjóður landbúnaðarins gerir einnig kröfu um að gerð sé grein fyrir lánveitendum. Sá sjóður benti á að snúið geti verið að fylgja slíkum upplýsingum eftir og það tafið umsóknina. Stundum sé því brugðið á það ráð að skilyrða styrkloforð því að fullnaðarfjármögnun sé tryggð, sama hvaðan hún komi. Samkvæmt upplýsingum frá AVS bera fulltrúar sjóðsins og Tækniþróunarsjóðs (sem umsækjendur í sjóðinn leita oft til) saman bækur sínar til þess að kanna hvort um sömu umsækjendur með sams konar verkefni sé að ræða. Verði umsækjendur uppvísir að því að sækja til beggja sjóðanna vegna sama verkefnis án þess að geta þess er verkefninu hafnað.

**UPPLÝST UM AÐRA  
STYRKI**

### 2. LAGT ER TIL AÐ SJÓÐIRNIR KALLI EFTIR STAÐFESTINGU SAMSTARFSADILA UMSÆKJENDA UM ÞÁTTTÖKU ÞEIRRA

Vaxtarsamningur Norðurlands vestra setur það skilyrði fyrir styrkveitingu að verkefni séu unnin í samstarfi þriggja eða fleiri aðila. Samstarfsaðilum ber að staðfesta samstarfið með undirritun eða með rafrænum hætti. Að öðrum kosti kemur umsókn ekki til álita. AVS fer einnig fram á undirskrift allra samstarfsaðila að verkefni áður en til úthlutunar kemur. Þá kveðst Framleiðnisjóður landbúnaðarins munu taka tillit til ábendingar Ríkisendurskoðunar þegar á hana reynir sem ekki hefur verið undanfarin ár þar sem rannsóknar- og þróunarverkefni hafa að mestu leyti verið lögð til hliðar.

**SAMSTARF STAÐ-  
FEST**

### 3. LAGT ER TIL AÐ SJÓÐIRNIR KREFJIST ENDURGREIÐSLU ÚTGREIDDRA STYRKHLUTA VERÐI VERULEGUR ÓÚTSKÝRÐUR DRÁTTUR Á FRAMVINDU- EÐA LOKASKÝRSLUM VERKEFNA

Samkvæmt núgildandi reglum Vaxtarsamnings Norðurlands vestra fara engar greiðslur fram fyrir en verkefni hefur verið framkvæmt í heild eða að hluta og einungis er greitt fyrir þá verkþætti sem unnir hafa verið. Þetta er breyting frá því sem áður var þegar helmingur styrkfjárhæðar var að jafnaði greiddur við undirritun verksamnings, 40% við skil framvinduskýrslu og 10% við skil á lokaskýrslu og fjárhagsuppgjöri. Með þessu móti er komið í veg fyrir að krefjast þurfi endurgreiðslu á styrkjum, eins og áður voru dæmi um. Samkvæmt upplýsingum frá Framleiðnisjóði landbúnaðarins hefur ekki reynt á hugsanlegar endurgreiðslur undanfarin ár þar sem útborgun styrkja fer fram eftir á samkvæmt kostnaðarúttekt og að fenginni verkumsögn. Þá hefur AVS rannsóknasjóður, eins og þegar hefur komið fram, sett það ákvæði inn í reglur sínar að stjórn hans skuli krefjast endurgreiðslu útgreiddra styrkja eða styrkhluta verði verulegur, óútskýrður dráttur á framvindu- eða lokaskýrslum verkefna. Að mati sjóðsins þyrfti hann þó að skilgreina með skýrari hætti hvenær dráttur á lokaskilum telst „verulegur og óútskýrður“. Ríkisendurskoðun tekur undir það.

## 2.4. NIÐURSTAÐA

Að mati Ríkisendurskoðunar hafa þeir þrjú atvinnuþróunarsjóðir sem féllu innan úttektar stofnunarinnar árið 2010 brugðist með viðeigandi hætti við ábendingunum sem þá var beint til þeirra. Aðkomu Ríkisendurskoðunar að þeim þætti í starfsemi sjóðanna sem úttektin tók til er þar með lokið.

Taka ber þó fram að hér er einungis um að ræða afmarkaðan þátt í starfsemi sjóðanna. Hér er t.d. ekki vikið að þeim kröfum sem umsækjendur um rannsóknarstyrki þurfa að uppfylla til að hljóta fjárframlög, faglegu mati sjóðanna á umsóknunum, eftirliti þeirra með gæðum rannsókna sem þeir styrkja og mati á endanlegum árangri þeirra. Ekki er heldur leitast við að meta hvort þessir þættir í starfsemi sjóðanna séu fyllilega sambærilegir við þann hátt sem hafður er innan annarra opinberra samkeppnissjóða hér á landi, svo sem Rannsóknasjóðs og Tækniþróunarsjóðs, eða hvort heppilegt væri að auka tengsl þessara tveggja tegunda íslenskra rannsóknar- og nýsköpunarsjóða.

Að mati Ríkisendurskoðunar er eðlilegt að allir sjóðirnir fylgi sömu eða sambærilegum leikreglum til að tryggja jafnræði umsækjenda, gagnsæi í úthlutunum styrkja og að þeir fjármunir sem ríkið felur sjóðunum að fara með séu nýttir eins vel og kostur er til að styrkja rannsóknar- og nýsköpunarstarf í landinu.

EKKI GREITT FYRIR  
ÓUNNIN VERK

AÐKOMU RÍKIS-  
ENDURSKOÐUNAR  
LOKIÐ