



Eftirfylgni:
Rannsóknarframlög til háskóla

Maí 2015

Efnisyfirlit

Niðurstöður og ítrekuð ábending	3
Viðbrögð við ábendingu	6
1 Inngangur	7
2 Rannsóknarframlög til háskóla	8
2.1 Útdráttur úr skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2012	8
2.2 Viðbrögð við ábendingum og mat á þeim	9
2.2.1 Ábendingar til mennta- og menningarmálaráðuneytis	9

Niðurstöður og ítrekuð ábending

Í apríl 2012 gaf Ríkisendurskoðun út skýrsluna *Rannsóknarframlög til háskóla*. Þar var leitast við að svara hversu miklu fjármagni íslensk stjórnvöld verðu árlega til að styðja við rannsóknir íslenskra háskóla, hvernig háttað væri eftirliti stjórnvalda og einstakra skóla með meðferð og nýtingu þess fjár og hvort núverandi fyrirkomulag stuðlaði að gagnsæi og hagkvæmri nýtingu fjármuna.

Í skýrslunni var bent á að alls störfuðu sjö háskólar á Íslandi, fjórir opinberir og þrír einkareknir. Allir féllu þeir undir lög nr. 63/2006 um háskóla og allir fengu þeir framlög úr ríkissjóði vegna kennslu og rannsókna, mismikil þó. Fram kom að kennsluframlögin ákvörðuðust af reiknilíkani mennta- og menningarmálaráðuneytis og hámarksfjölda ársnemenda í hverri námsgrein. Rannsóknarframlögin byggðu á hinn bóginn á sögulegum forsendum og samningum skólanna við ráðuneytið. Þau ættu að skapa skólunum grunn til að stunda rannsóknir í þeim fræðigreinum sem þeir byðu upp á og mennta- og menningarmálaráðuneyti hefði viðurkennt. Slík framlög hefðu ekki verið tengd árangri og gæðum rannsókna nema að litlu leyti.

Fram kom að opinber fjármögnun háskólarannsókna væri flókin og ógagnsæ og því erfitt að tilgreina hversu miklu fé ríkið veitti árlega til þeirra. Fjárlög og frumvörp til fjárlaga gæfu óljósa mynd af raunverulegum framlögum sem ríkið ætlaði til þessa málaflokks þar sem þau væru illa skilgreind, þ.e. sem „rannsóknir og annað“. Skólarnir hefðu einnig visst sjálfðæmi um það hvernig þeir notuðu þetta fé. Að auki fengju þeir ýmiss konar styrki og rannsóknarframlög frá ríkinu af öðrum fjárlagaliðum en þeim sem tengdust þeim sjálfum. Þá veitti bókhald skólanna takmarkaða vitneskju um útgjöld þeirra til rannsókna. Ríkisendurskoðun benti á að betri yfirsýn menntayfirvalda um málaflokkinn myndi auðvelda þeim stefnumótun og forgangsröðun og stuðla að auknu aðhaldi, betri nýtingu ríkisfjár og bættum árangri rannsókna.

Í skýrslunni kom fram að enn hefði ekki verið komið á samræmdu eftirlits- og matskerfi rannsókna sem næði til allra háskóla sem nyttu ríkisframlaga. Þetta takmarkaði samanburð á gæðum rannsókna og árangri þeirra. Á það var bent að annars staðar á Norðurlöndum hefðu stjórnvöld tekið gæðakerfi rannsókna til gagngerrar endurskoðunar og m.a. innleitt árangursmælikvarða og samræmdar matsaðferðir. Hér hefði verið stofnað Gæðaráð íslenskra háskóla árið 2010 til að hafa eftirlit með kennslu og rannsóknnum en það hefði enn ekki sinnt eftirliti með rannsóknnum árið 2012. Þá kom fram að staða Vísinda- og tækniráðs og Rannsóknamiðstöðvar Íslands (Rannís) hefði enn ekki verið eflað, eins og áformað hefði verið, en ráðinu væri ætlað að marka stefnu í rannsóknnum.

Í skýrslu sinni árið 2012 beindi Ríkisendurskoðun sex ábendingum til mennta- og menningarmálaráðuneytis og birti jafnframt viðbrögð þess við þeim. Með hliðsjón af svörum ráðuneytisins árið 2015, ýmsum aðgerðum sem tíundaðar eru í *Stefnu og að-*

Eftirfylgni vegna úttekta frá árinu 2012

Rannsóknarframlög hvorki tengd árangri né gæðum

Yfirsýn um framlög og útgjöld vegna rannsókna takmörkuð

Samræmt eftirlits- og matskerfi rannsókna skortir

Ein ábending af sex ítrekuð

gerðaáætlun Vísinda- og tækniráðs 2014–2016 (maí 2014) og *Stöðuskýrslu um aðgerðaáætlun Vísinda- og tækniráðs 2014–2016* (mars 2015) telur stofnunin að brugðist hafi verið við fimm þessara ábendinga. Stofnunin ítrekar því eina þeirra.

Bæta þyrfti utanumhald um framlög

Í fyrsta lagi hvatti Ríkisendurskoðun mennta- og menningarmálaráðuneyti til að bæta utanumhald um rannsóknarframlög til háskóla. Í viðbrögðum sínum árið 2012 benti ráðuneytið á að í fjárlögum fyrir árið 2006 hefði fjármálaráðuneyti (nú fjármála- og efnahagsráðuneyti) beitt sér fyrir því að rekstrarframlög til einstakra háskóla væru sett á einn viðfangsefnalið eins og almennt tíðkaðist með A-hluta stofnanir. Þá hefði mennta- og menningarmálaráðuneyti ekki gert kröfu um tiltekið skipulag á bókhaldi háskóla. Í svari ráðuneytisins árið 2015 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að það hefði ekki beitt sér fyrir breytingum á þessu fyrirkomulagi og vísaði í viðbrögð sín árið 2012. Það benti á að samkvæmt fjárreiðulögum hefði Fjársýsla ríkisins vissar skyldur og heimildir vegna bókhalds og ársreikninga ríkisaðila, m.a. að setja framkvæmda- og verklagsreglur ásamt leiðbeiningum.

Ábendingin ítrekuð

Ríkisendurskoðun áréttar mikilvægi þess að opinber fjármögnun háskólarannsókna sé skýr og gagnsæ. Slíkt auðveldi stjórnvöldum að átta sig á því hversu miklu fé er veitt til málaflokksins, marka skynsamlega stefnu í honum og meta árangur. Stofnunin ítrekar því ábendingu sína um að bæta þurfi utanumhald um rannsóknarframlög til háskóla. Stofnunin hvetur mennta- og menningarmálaráðuneyti til að stuðla að því að opinber rannsóknarframlög séu betur skilgreind í fjárlögum en verið hefur og að settar séu samræmdar reglur um það hvernig háskólar skuli meðhöndla slík framlög í bókhaldi sínu.

Endurskoða þyrfti fyrirkomulag fjárveitinga

Í öðru lagi hvatti Ríkisendurskoðun mennta- og menningarmálaráðuneyti til að endurskoða fyrirkomulag fjárveitinga til háskóla. Í svari ráðuneytisins árið 2015 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að það ynni að stefnumótun fyrir háskóla og vísindi til fimm ára, þ.e. til ársloka 2019, þar sem tekið væri á þessu máli. Gert væri ráð fyrir að niðurstöður lægju fyrir í maí 2015. Þá hefði verið ákveðið að kaupa upplýsingakerfi til að halda utan um afrakstur vísinda- og nýsköpunarstarfs í háskólum og rannsóknarstofnunum. Ríkisendurskoðun telur ekki ástæðu til að ítreka ábendingu sína að svo stöddu.

Bæta þyrfti stefnumörkun og eftirlit

Í þriðja lagi hvatti Ríkisendurskoðun mennta- og menningarmálaráðuneyti til að fylgja stefnu Vísinda- og tækniráðs í vísinda- og tæknimálum eftir með markvissari hætti en gert hefði verið og bæta eftirlit sitt með því almannafé sem veitt væri til rannsókna og þróunar. Í svari ráðuneytisins árið 2015 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að forsætisráðherra væri formaður Vísinda- og tækniráðs og að forsætisráðuneyti bæri ábyrgð á eftirfylgni með stefnu ráðsins. Ráðið hefði í maí 2014 samþykkt *Stefnu og aðgerðaáætlun* í 21 lið og væri hver þeirra tímasettur og með ábyrgðaraðila. Mennta- og menningarmálaráðuneyti bæri ábyrgð á framkvæmd átta þeirra og væri einum lokið og gert ráð fyrir að öðrum lyki að fullu eða að stórum hluta á árinu 2015. Ríkisendurskoðun telur ekki ástæðu til að ítreka ábendingu sína að svo stöddu.

Í fjórða lagi hvatti Ríkisendurskoðun mennta- og menningarmálaráðuneyti til að innleiða samræmt matskerfi fyrir alla háskóla sem hljóta opinber framlög en ekki aðeins fyrir opinbera háskóla. Í svari ráðuneytisins árið 2015 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að það ynni nú að því að kaupa upplýsingakerfi í þessu skyni í samstarfi við hagsmunaaðila. Gert væri ráð fyrir að það yrði innleitt í alla háskóla og opinberar rannsóknarstofnanir og myndi innleiðingin hefjast síðar á árinu 2015. Ríkisendurskoðun telur ekki ástæðu til að ítreka ábendinguna að svo stöddu.

Innleiða þyrfti samræmt matskerfi

Í fimmta lagi hvatti Ríkisendurskoðun mennta- og menningarmálaráðuneyti til að veita rannsóknnum aukið vægi í starfsemi Gæðaráðs íslenskra háskóla. Í svari ráðuneytisins árið 2015 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að gæðaráðið myndi ljúka stofnanaúttektum sínum á háskólum landsins á árinu 2015. Ráðuneytið ynni nú að mati á framtíð gæðamála hér á landi og væri við það miðað að tekið yrði upp gæðamat á rannsóknnum í næstu úttektum gæðaráðsins á háskólum. Ríkisendurskoðun telur ekki ástæðu til að ítreka ábendinguna að svo stöddu.

Gefa þyrfti rannsóknnum aukið vægi í starfsemi gæðaráðs

Í sjötta lagi hvatti Ríkisendurskoðun mennta- og menningarmálaráðuneyti til að endurskoða og endurnýja samninga sína við háskóla sem fyrst og birta þá opinberlega. Í svari ráðuneytisins árið 2015 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að samningar um kennslu og rannsóknir fyrir árin 2012–16 væru í gildi við alla háskóla og væru þeir birtir opinberlega. Ríkisendurskoðun telur að brugðist hafi verið við ábendingunni með fullnægjandi hætti.

Endurnýja þyrfti samninga við háskóla

Ítrekuð ábending til mennta- og menningarmálaráðuneytis

1. Bæta þarf utanumhald um rannsóknarframlög til háskóla

Mikilvægt er að opinber rannsóknarframlög til háskóla séu betur skilgreind í fjárlögum en verið hefur til þessa. Sömuleiðis er eðlilegt að mennta- og menningarmálaráðuneyti beiti sér fyrir því að skólarnir haldi sérstaklega utan um hvernig féð er nýtt og fylgi þar samræmdum reglum um hvaða þættir falli undir rannsóknir og hvernig beri að skrá þá. Slíkt utanumhald er forsenda bættrar stefnumörkunar á sviði rannsókna og aukins eftirlits með þeim.

Viðbrögð við ábendingu

Viðbrögð mennta- og menningarmálaráðuneytis

1. Bæta þarf utanumhald um rannsóknarframlög til háskóla

„Sú stefnumótun sem nú fer fram í ráðuneytinu um málefnasviðið *háskólar og vísindi*, yfirstandandi endurskoðun á starfsemi gæðaráðs, ásamt innleiðingu á samræmdu upplýsingangakerfi um rannsóknir mun leiða til bættrar skilgreiningar á rannsóknarframlögum til háskóla. Samræmt upplýsingakerfi gefur jafnframt aukna möguleika til árangurstenginga rannsóknarframlaga háskóla og rannsóknastofnana.“

1 Inngangur

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 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 gerir hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekur athygli á því sem hún telur hafa farið úrskeiðis í rekstri og bendir á hvað athuga þurfi með tilliti til úrbóta.

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis

Í samræmi við staðal Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana (INTOSAI) um stjórnsýsluendurskoðun (ISSAI 3000) fylgir Ríkisendurskoðun hverri úttekt sinni eftir með sjálfstæðri athugun á því hvort og þá hvernig brugðist hafi verið við ábendingum hennar. Í því sambandi leggur stofnunin megináherslu á að kanna hvort þeir annmarkar eða veikleikar sem hún vakti athygli á séu enn fyrir hendi. Slík eftirfylgni fer alla jafna fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslu.

Í þessari úttekt fylgir Ríkisendurskoðun eftir skýrslunni *Rannsóknarframlög til háskóla* (apríl 2012). Leitast var við að meta hvort og þá með hvaða hætti mennta- og menningarmálaráðuneyti hefur brugðist við þeim sex ábendingum sem beint var til þess í skýrslunni.

Eftirfylgni með úttektinni *Rannsóknarframlög til háskóla*

Við mat á því hvort ábendingar Ríkisendurskoðunar hefðu leitt til æskilegra umbóta var aflað upplýsinga frá mennta- og menningarmálaráðuneyti sem einnig fékk drög að þessari skýrslu til umsagnar. Þá var tekið mið af *Stefnu og aðgerðaáætlun Vísinda- og tækniráðs 2014–2016* (maí 2014) og *Stöðuskýrslu um aðgerðaáætlun Vísinda- og tækniráðs 2014–2016* (mars 2015). Að auki var kallað eftir athugasemdum Rannsóknamiðstöðvar Íslands og einstakra háskóla, ef einhverjar væru. Sérstaklega var óskað eftir viðbrögðum ráðuneytisins við þeirri ítrekuðu ábendingu sem til þess er beint í skýrslunni. Þau eru birt í kaflanum „Viðbrögð við ábendingu“ hér að framan.

Ríkisendurskoðun þakkar þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð við gerð úttektarinnar.

2 Rannsóknarframlög til háskóla

2.1 Útdráttur úr skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2012

Í skýrslunni [Rannsóknarframlög til háskóla](#) (apríl 2012) var fjallað um opinber rannsóknarframlög til háskóla, forsendur þeirra, fyrirkomulag, eftirlit með þeim og tengsl við stefnu stjórnvalda um rannsóknir. Einkum var leitast við að svara hversu miklu fé íslensk stjórnvöld verðu árlega til að styðja við rannsóknir háskólanna og hvernig eftirliti stjórnvalda og einstakra skóla með meðferð og nýtingu þess væri háttað. Loks var reynt að meta hvort núverandi fyrirkomulag stuðlaði að gagnsæi og hagkvæmri nýtingu fjár. Skýrslan var að nokkru leyti framhald af skýrslu Ríkisendurskoðunar [Kostnaður, skilvirkni og gæði háskólakennslu](#) (júní 2007) þar sem m.a. var vikið að rannsóknarframlögum ríkisins til háskóla og hvernig þau væru ákveðin og þeim skipt milli skóla. Þeirri skýrslu var fylgt eftir árið 2010 og að nýju árið 2013.

Fjallað um opinber framlög til rannsókna, eftirlit með þeim og nýtingu

Rannsóknarframlög hvorki tengd árangri né gæðum

Í skýrslunni *Rannsóknarframlög til háskóla* var bent á að alls störfuðu sjö háskólar á Íslandi, fjórir opinberir og þrír einkareknir. Þeir féllu allir undir lög nr. 63/2006 um háskóla. Allir fengju þeir líka framlög úr ríkissjóði vegna kennslu og rannsókna samkvæmt reglum nr. 646/1999 um fjárveitingar til háskóla og 3–5 ára samningum mennta- og menningarmálaráðuneytis við skólana. Fram kom að kennsluframlögin tækju mið af reiknilíkani ráðuneytisins og hámarksfjölda ársnemenda í hverri námsgrein. Rannsóknarframlögin byggðu aftur á móti á sögulegum forsendum og áður nefndum samningum. Þeim væri ætlað að skapa skólunum grunn til að stunda rannsóknir í þeim fræðigreinum sem þeir byðu upp á og mennta- og menningarmálaráðuneyti hefði viðurkennt. Slík framlög hefðu ekki verið tengd árangri og gæðum rannsókna nema að litlu leyti.

Framlög og útgjöld vegna rannsókna óljós

Í skýrslunni kom fram að rannsóknum væri ætlað meira vægi í starfsemi opinberra háskóla en einkarekinna sem hefðu þó lagt aukna áherslu á rannsóknir á síðari árum. Fram kom að erfitt væri að tilgreina nákvæmlega hversu miklu fé ríkið veitti háskólum árlega til rannsókna þar sem opinber fjármögnun málflokksins væri flókin og ógagnsæ. Þá veitti bókhald skólanna takmarkaða vitneskju um útgjöld þeirra til rannsókna. Frumvörp til fjárlaga hvers árs gæfu ákveðna vísbendingu en þar væri áætluðum heildarfjárveitingum ríkisins til háskóla skipt á tvo meginútgjaldaliði, annars vegar „kennslu“ og hins vegar „rannsóknir og annað“. Sú skipting væri þó um margt ónákvæm. Í fyrsta lagi væri óljóst hvað fælist í liðnum „rannsóknir og annað“ og hve stór hluti þeirra fjármuna sem áætlaðir væru til hans færi raunverulega til rannsókna. Þar hefðu skólarnir vissst sjálfðæmi. Í öðru lagi veitti ríkið háskólunum ýmiss konar styrki og rannsóknarframlög af öðrum fjárlagaliðum en þeim sem tengdust skólunum sjálfum.

Framlög ríkisins til rannsókna um 5,9 ma.kr.

Miðað við eigin útreikninga taldi Ríkisendurskoðun að rannsóknarframlög ríkisins til háskóla hefðu numið um 5,9 ma.kr. árið 2010 þegar allt væri talið með. Þar af hefðu bein framlög numið 4,5 ma.kr. Þetta er um 1,5 ma.kr. lægri fjárhæð en Rannsóknamiðstöð Íslands (Rannís) taldi í greiningu sinni fyrir sama ár en þar var að hluta til

byggt á öðrum forsendum en Ríkisendurskoðun gerði. Meðal annars felldi Rannís undir bein ríkisframlög tvo tekjuliði opinberra háskóla sem lögum samkvæmt eiga ekki að standa undir kennslu og rannsóknnum, þ.e. annars vegar skrásetningargjöld nemenda og hins vegar framlag Happpdrættis Háskóla Íslands til bygginga. Bent var á að betri skilgreiningar menntayfirvalda á rannsóknarframlögunum og bætt utanumhald um málaflokkinn myndi auðvelda þeim stefnumótun og forgangsroðun og stuðla að auknu aðhaldi, betri nýtingu ríkisfjár og bættum árangri rannsókna.

Í skýrslunni kom fram að mennta- og menningarmálaráðuneyti hefði einungis gert samninga við fimm af sjö háskólum um rannsóknir og kennslu og raunar væri gildistími þriggja þeirra útrunninn. Engu að síður væru slíkir samningar lögum samkvæmt skilyrði fyrir fjárveitingum til þeirra. Þá hefði enn ekki verið komið á samræmdu eftirlits- og matskerfi rannsókna. Það takmarkaði samanburð á gæðum og árangri rannsókna og ylli því að erfitt væri að stýra fjármunum til málaflokksins á markvissan hátt út frá áherslum og markmiðum opinberrar stefnu um rannsóknir. Á það var bent að annars staðar á Norðurlöndum hefðu stjórnvöld tekið gæðakerfi rannsókna til gagngerrar endurskoðunar og m.a. innleitt árangursmælikvarða og samræmdar matsaðferðir.

Fram kom þó að á undanförunum árum hefðu verið stigin mikilvæg skref til að efla starfsemi háskóla og eftirlit menntayfirvalda með þeim. Stofnaðir hefðu verið verkefnaþópar um málefni háskóla og vísinda sem hefðu lagt fram ýmsar tillögur í þessu sambandi. Meðal annars hefði verið komið á fót Gæðaráði íslenskra háskóla árið 2010 til að hafa eftirlit með kennslu og rannsóknnum. Það hefði þó ekki enn sinnt eftirliti með rannsóknnum árið 2012. Þá kom fram að staða Vísinda- og tækniráðs og Rannsóknamiðstöðvar Íslands (Rannís) hefði enn ekki verið eflað, eins og ráð var fyrir gert. Ráðinu væri ætlað að marka stefnu í rannsóknnum og hefði það m.a. hvatt til að framlögum til rannsókna yrði í auknum mæli beint í opinbera samkeppnissjóði. Stjórnvöld hefðu þó hvorki sett formleg markmið um æskilega hlutdeild samkeppnissjóða í opinberri fjármögnun rannsókna og þróunar né mótað áætlanir um hvernig slíkum markmiðum yrði náð.

2.2 Viðbrögð við ábendingum og mat á þeim

Í skýrslu sinni árið 2012 beindi Ríkisendurskoðun sex ábendingum til mennta- og menningarmálaráðuneytis. Hún hvatti það til að bæta utanumhald um framlög til rannsókna, að endurskoða fyrirkomulag fjárveitinga og bæta stefnumörkun og eftirlit. Þá þyrfti að innleiða samræmt matskerfi, auka vægi rannsókna í starfsemi Gæðaráðs íslenskra háskóla og loks þyrfti ráðuneytið að endurnýja samninga sína við háskóla sem fyrst og birta þá opinberlega.

2.2.1 Ábendingar til mennta- og menningarmálaráðuneytis

1. Bæta þarf utanumhald um rannsóknarframlög til háskóla

Ríkisendurskoðun benti á mikilvægi þess að opinber rannsóknarframlög til háskóla væru betur skilgreind í fjárlögum en gert hefði verið til ársins 2012. Sömuleiðis væri eðlilegt að mennta- og menningarmálaráðuneyti gerði þá kröfu að skólarnir héldu sérstaklega utan um hvernig féð væri nýtt og fylgdu þar samræmdum reglum um hvaða þættir féllu undir rannsóknir og hvernig bæri að skrá þá. Slíkt utanumhald væri forsenda bættrar stefnumörkunar á sviði rannsókna og aukins eftirlits með þeim.

Ekki alltaf samningar við háskóla þrátt fyrir ákvæði laga

Engin markmið um hlutdeild samkeppnissjóða

Sex ábendingum frá árinu 2012 fylgt eftir

Bætt utanumhald forsenda stefnumörkunar og eftirlits

Skipting fjárheimilda bindi ekki hendur forstöðumanns

Í viðbrögðum mennta- og menningarmálaráðuneytis við ábendingunni árið 2012 kom fram að um nokkurra ára skeið hefði fjárveitingum á fjárlagalið hvers háskóla verið skipt á tvö eða fleiri rekstrarviðfangsefni til að greina milli framlaga til kennsluþáttarins í rekstri skólanna og til rannsókna og annarra verkefna á þeirra vegum. Í ljós hefði komið að skólarnir færðu fjárhagsbókhald sitt ekki í samræmi við þessa skiptingu. Ráðuneytið benti á að samkvæmt fjárreiðulögum mætti flytja fjárheimildir milli einstakra rekstrarviðfangsefna hvers ríkisaðila í A-hluta fjárlaga. Litið hefði verið svo á að forstöðumaður stofnunar hefði heimild til þessa og því bindi skipting fjárheimilda á mörg rekstrarviðfangsefni á fjárlagalið stofnunar ekki hendur hans. Í fjárlögum 2006 hefði fjármálaráðuneyti (nú fjármála- og efnahagsráðuneyti) því beitt sér fyrir því að rekstrarframlög til hvers háskóla yrðu sett á einn viðfangsefnalið eins og almennt væri gert með rekstrarframlög til A-hluta stofnana. Loks kom fram að mennta- og menningarmálaráðuneyti hefði ekki gert kröfu um tiltekið skipulag á bókhaldi háskóla.

Engar breytingar frá árinu 2012

Í svari mennta- og menningarmálaráðuneytis árið 2015 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að það hefði ekki beitt sér fyrir breytingum á núverandi fyrirkomulagi og vísaði í áðurnefnd viðbrögð sín árið 2012. Þá væri ráðuneytinu ekki kunnugt um að það ætti samkvæmt lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum að setja reglur um fjárhagsbókhald háskóla frekar en annarra stofnana eða samþykkja skipulag á bókhaldi þeirra. Loks benti ráðuneytið á að samkvæmt fjárreiðulögum hefði Fjárþýsla ríkisins vissar skyldur og heimildir vegna bókhalds og ársreikninga ríkisaðila, m.a. að setja framkvæmda- og verklagsreglur ásamt leiðbeiningum.

Mikilvægt að auka gagnsæi fjármögnunar

Staðan í þessu máli er því óbreytt. Ríkisendurskoðun er enn þeirrar skoðunar að mikilvægt sé að auka gagnsæi opinberrar fjármögnunar hákólarannsókna. Grundvallaratriði er að fyrir liggi áreiðanlegar upplýsingar um það hversu miklu fé ríkið ætla háskólunum að verja í þennan málaflokk og að skólarnir fái samræmd skilaboð í þeim efnum. Að öðrum kosti er erfitt að marka skynsamlega stefnu í málaflokknum og meta árangur rannsókna þeirra.

Hluti kennsluframlaga er ætlaður til rannsókna

Jákvætt nýmæli felst í eftirfarandi athugasemd í *Frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2014*: „Ástæða er til að taka fram að nánast allt framlagið sem er áætlað til rannsókna og annarra verkefna er vegna rannsókna“ (bls. 276). Um leið veur beint framhald þessara orða spurningu um skýrleika. Þar segir: „óskilgreindur hluti af framlagi til kennsluþáttarins hjá Listaháskóla Íslands er einnig vegna rannsókna og þróunar“. Hér er bent á að þessum tiltekna háskóla sé í sjálfsvald sett að verja einhverjum hluta kennsluframlaga sinna til rannsókna. Í svari mennta- og menningarmálaráðuneytis frá 29. maí 2015 við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar um þetta atriði er tekið fram að hér sé „í raun verið að áréttu að það er skólans að skipta fjárveitingu sinni í kennslu, rannsóknir og annað, fjárveitingin er aðeins ein. Þetta er í samræmi við fyrirkomulagið gagnvart öðrum háskólum. Þeir hafa svigrúm til að ákveða skiptingu þess fjárframlags sem þeir fá hverju sinni“.

Ábending ítrekuð

Að mati Ríkisendurskoðunar er þetta fyrirkomulag óheppilegt. Mikilvægt er að skipting opinberra rannsóknarframlaga til háskólanna sé skýr og ótvíræð. Stofnunin ítrekar

Því ábendingu sína frá árinu 2012. Mennta- og menningarmálaráðuneyti er annars vegar hvatt til þess að stuðla að því að slík framlög séu betur skilgreind í fjárlögum en verið hefur. Hins vegar er það hvatt til þess að stuðla að því að settar séu samræmdar reglur um það hvernig háskólarnir eigi að meðhöndla framlögin í bókhaldi sínu. Að mati Ríkisendurskoðunar er það tæpast á forræði Fjársýslu ríkisins að setja skólunum slíkar reglur, eins og mennta- og menningarmálaráðuneyti telur, síst af öllu einkareknum skólum. Slíkar reglur hljóta miklu fremur að byggja á samkomulagi ráðuneytisins og skólanna.

2. Fyrirkomulag fjárveitinga verði endurskoðað

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar árið 2012 kom fram að mennta- og menningarmálaráðuneyti hefði um nokkurt skeið áformað að endurskoða fyrirkomulag opinberra fjárveitinga til háskóla. Ríkisendurskoðun taldi mikilvægt að slíkt yrði gert hið fyrsta og að þá yrði skoðað hvort tvískipta ætti rannsóknarframlögum. Hluti þeirra yrði hugsaður sem nauðsynlegur grunnur fyrir háskólana og ekki tengdur árangri. Öðrum hluta yrði úthlutað til skólanna eftir árangri og gæðum rannsókna.

Kanna þyrfti tvískiptingu rannsóknarframlaga

Í viðbrögðum ráðuneytisins við ábendingunni árið 2012 kom fram að það hygðist fylgja eftir stefnu Vísinda- og tækniráðs fyrir árin 2010–12 um að bein framlög til rannsókna yrðu betur tengd mati á árangri. Þetta yrði gert með tvennum hætti: Annars vegar með því að safna samræmdum lykiltölum allra háskóla um rannsóknir og kennslu, hins vegar með því að leita samninga um aðgang og aðlögun að CRISTin upplýsingakerfinu (*Current Research Information System in Norway*). Bent var á að afar flókið og vandasamt væri að árangurstengja fjárveitingar til háskóla, ekki síst á tímum samdráttar í ríkisútgjöldum. Nauðsynlegt væri að halda uppi framleiðni í rannsóknum, eins og Ríkisendurskoðun benti á, en mörg önnur markmið vægju þó einnig þungt. Ráðuneytið benti á að í þeim löndum þar sem fjárveitingar til háskóla væru beint tengdar árangri væri aðeins hluti framlagsins tengdur slíkum mælikvörðum. Stærsti hluti framlaga til háskóla væri svokölluð grunnfjárveiting.

Stefnt að því að tengja framlög árangri

Í svari ráðuneytisins árið 2015 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að það ynni að stefnumótun fyrir háskóla og vísindi til fimm ára, þ.e. til ársloka 2019. Þar væri m.a. til umfjöllunar hvort og þá hvernig mætti auka árangurstengingu í fjárveitingum til háskóla. Gert væri ráð fyrir að niðurstöður stefnumótunar lægju fyrir í maí 2015. Ráðuneytið benti einnig á að árangurstengingar væru vandasamar í útfærslu og vísaði í viðbrögð sín við ábendingunni árið 2012. Fram kom að til að unnt væri að úthluta rannsóknarframlögum eftir árangri þyrfti samræmdar og áreiðanlegar upplýsingar að liggja fyrir um rannsóknarstarfsemi skólanna. Loks kom fram að ákveðið hefði verið að kaupa upplýsingakerfi til að halda utan um afrakstur vísinda- og nýsköpunarstarfs í háskólum og rannsóknarstofnunum.

Unnið er að stefnumótun og aukinni upplýsingaöflun

Þar sem mennta- og menningarmálaráðuneyti vinnur að stefnumótun fyrir háskóla og vísindi sér Ríkisendurskoðun ekki ástæðu til að ítreka ábendinguna að svo komnu máli.

Ábending ekki ítrekuð

3. Bæta þarf stefnumörkun og eftirlit

Í skýrslu sinni árið 2012 hvatti Ríkisendurskoðun til að stefnu Vísinda- og tækniráðs í vísinda- og tæknimálum yrði fylgt með markvissari hætti en gert hefði verið. Þá væri

Bæta þyrfti stefnumörkun og eftirlit

nauðsynlegt að ráðuneytið bætti eftirlit sitt með því almannafé sem veitt væri til rannsókna og þróunar.

Ekki einungis verkefni mennta- og menningar- málaráðuneytis

Í viðbrögðum mennta- og menningarmálaráðuneytis við ábendingunni árið 2012 kom fram að á árinu 2011 hefði verið skipaður starfshópur til að meta hvernig unnt væri að fylgja eftir stefnu ráðsins árin 2010–12. Stöðumatið hefði verið samþykkt á fundi Vísinda- og tækniráðs 4. nóvember 2011 og stefnt hefði verið að því að slíkt mat færi fram reglulega. Þá vakti ráðuneytið athygli á því að mennta- og menningarmálaráðherra væri aðeins einn fjögurra ráðherra sem ættu fast sæti í ráðinu og að það starfaði undir forystu forsætisráðherra. Því gæti ábendingin sem væri almennt orðuð varðað önnur ráðuneyti en mennta- og menningarmálaráðuneyti. Loks kom fram að ráðuneytið hagaði eftirliti sínu með fjárveitingum til rannsókna og þróunar í samræmi við gildandi lög. Það benti á að háskólar hefðu samkvæmt lögum mikið sjálfðæmi um starfsemi sína. Þá ynni ráðuneytið að endurnýjun samninga við háskólana þar sem m.a. kæmi fram að markmið og mælikvarðar á þau yrðu þróuð á samningstímanum.

Aðgerðaáætlun samþykkt árið 2014

Í svari ráðuneytisins árið 2015 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni var tekið fram að forsætisráðherra væri formaður Vísinda- og tækniráðs og að forsætisráðuneyti bæri ábyrgð á eftirfylgni með stefnu ráðsins. Þá kom fram að í maí 2014 hefði ráðið samþykkt aðgerðaáætlun með 21 aðgerð sem væri tímasett og með ábyrgðaraðila, sbr. [Stefnu- og aðgerðaáætlun Vísinda- og tækniráðs 2014–2016](#) (maí 2014). Mennta- og menningarmálaráðuneyti bæri ábyrgð á framkvæmd átta aðgerða og væri einni þeirra lokið, sbr. [Stöðuskýrsla um aðgerðaáætlun Vísinda- og tækniráðs 2014–2015](#) (mars 2015). Gert væri ráð fyrir að öðrum lyki að fullu eða að stórum hluta á árinu 2015. Loks kom fram að ráðuneytið fylgdist reglulega með framvindu aðgerðanna.

Ábending ekki ítrekuð

Þar sem málið er í réttum farvegi telur Ríkisendurskoðun ekki ástæðu til að ítreka ábendinguna að svo komnu máli.

Innleiða þyrfti samræmt matskerfi fyrir alla háskóla

4. Innleiða þarf samræmt matskerfi

Í skýrslu sinni árið 2012 benti Ríkisendurskoðun á að eðlilegt væri að taka upp samræmdar matsaðferðir fyrir alla háskóla sem hljóta opinber framlög, ekki aðeins fyrir opinbera háskóla eins og nýlega hefði verið gert. Ríkisendurskoðun hvatti til að skoðaðir yrðu kostir þess að taka upp kerfi sem Norðmenn hefðu þróað til að meta árangur og dreifa fjármagni eða sambærilegt kerfi. Það yki möguleika ráðuneytisins á að stýra rannsóknarframlögum til háskóla á markvissan og skilvirkan hátt út frá hlutlægum og samræmdum viðmiðum.

Í viðbrögðum mennta- og menningarmálaráðuneytis við ábendingunni árið 2012 kom fram að í stefnu Vísinda- og tækniráðs fyrir árin 2010–12 væri lögð áhersla á að öll opinber framlög til vísinda og nýsköpunar tækju mið af gæðum og árangri. Ráðuneytið hefði sett á fót sérstakt Gæðaráð íslenskra háskóla á árinu 2010 og gætu stjórnvöld haft hliðsjón af skýrslum þess þegar unnið væri að fjárlagagerð. Þá hefði ráðuneytið til skoðunar hvort innleiða ætti upplýsingakerfi (*CRISTin*) sem Norðmenn notuðu til að halda utan um niðurstöður rannsókna í háskólum og rannsóknarstofnunum og aðlaga það að íslenskum aðstæðum.

Loks kom fram að ráðuneytið ætlaði í samstarfi við háskólana að þróa samræmdar lykiltölur sem gæfu vísbendingar um árangur og væru í samningum ráðuneytisins við hvern skóla. Hvort og að hvaða leyti þessar mælingar kæmu til með að hafa áhrif á fjárveitingar væri ekki tímabært að fjalla um.

Í svari ráðuneytisins árið 2015 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að í aðgerðaáætlun Vísinda- og tækniráðs 2014–16 væri gert ráð fyrir að 70 m.kr. yrði varið í upplýsingakerfi um rannsóknir á árunum 2015 og 2016. Ráðuneytið ynni nú að því að kaupa kerfið í samstarfi við hagsmunaaðila. Gert væri ráð fyrir að það yrði innleitt í alla háskóla og opinberar rannsóknarstofnanir og myndi innleiðingin hefjast síðar á árinu 2015.

Áformað að kaupa upplýsingakerfi um rannsóknir

Þar sem mennta- og menningarmálaráðuneyti hefur unnið að ýmsum málum sem telja má forsendur samræmds matskerfis sér Ríkisendurskoðun ekki ástæðu til að ítreka ábendinguna að svo stöddu.

Ábending ekki ítrekuð

5. Rannsóknir fá aukið vægi í starfsemi Gæðaráðs

Í skýrslu sinni árið 2012 benti Ríkisendurskoðun á mikilvægi þess að sérstakt Gæðaráð íslenskra háskóla sem nýlega hefði verið skipað gæfi rannsóknum aukið vægi í vinnu sinni. Væri það ekki talið gerlegt þyrfti að kanna möguleika á að skipa sérstakt gæðaráð rannsókna.

Rannsóknir fengju aukið vægi í starfsemi gæðaráðs

Í viðbrögðum mennta- og menningarmálaráðuneytis við ábendingunni árið 2012 kom fram að það tæki undir ábendinguna. Það benti á að Gæðaráð íslenskra háskóla hefði aðeins starfað í skamman tíma og því væri ekki komin nægileg reynsla á núverandi fyrirkomulag en eðlilegt væri að starf þess yrði metið innan fárra ára. Fram kom að í samráði við gæðaráðið hefði verið ákveðið að það fjallaði fyrst og fremst um gæði kennslu. Í því sambandi yrði þó að hafa í huga að kennsla og rannsóknir væru samofin viðfangsefni innan hvers háskóla. Loks kom fram að samkvæmt lögum væri viðurkenning ráðuneytisins bundin fræðasviði háskóla. Ef háskóli stundaði rannsóknir á fræðasviði en byði ekki upp á kennslu eða öfugt þá félli viðurkenning á fræðasviðinu niður eftir tvö ár.

Í svari ráðuneytisins árið 2015 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að Gæðaráð íslenskra háskóla myndi ljúka stofnanaúttektum sínum á háskólum landsins á því ári. Í þeim hefði fyrst og fremst verið lögð áhersla á að meta kennslu í háskólunum, eins og Ríkisendurskoðun hefði bent á í skýrslu sinni árið 2012. Gæðaráðið ynni að mati á núverandi fyrirkomulagi gæðamála ásamt erlendum úttektaraðila og í samráði við hagsmunaaðila. Jafnframt ynni ráðuneytið að mati á framtíð gæðamála hér á landi og væri áformað að taka upp gæðamat á rannsóknum í næstu úttektum gæðaráðsins á háskólum.

Tekið verði upp gæðamat á rannsóknum

Þar sem málið er í eðlilegum farvegi telur Ríkisendurskoðun ekki ástæðu til að ítreka ábendinguna að svo komnu máli.

Ábending ekki ítrekuð

6. Samningar mennta- og menningarmálaráðuneytis við háskóla séu endurnýjaðir sem fyrst og birtir opinberlega

Samningar verði endurnýjaðir

Í skýrslu sinni árið 2012 hvatti Ríkisendurskoðun mennta- og menningarmálaráðuneyti til að hraða endurskoðun og endurnýjun samninga sinna við háskóla. Einnig væri eðlilegt að þessir samningar yrðu, líkt og aðrir þjónustu-, rekstrar- og verkefnasamningar ríkisins, birtir opinberlega og með aðgengilegum hætti.

Í viðbrögðum mennta- og menningarmálaráðuneytis við ábendingunni árið 2012 tók það undir það sjónarmið Ríkisendurskoðunar að birta ætti samninga þess við háskólana opinberlega og með aðgengilegum hætti.

Gildir samningar eru nú við alla háskóla

Í svari ráðuneytisins árið 2015 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að samningar um kennslu og rannsóknir árin 2012–16 væru í gildi við alla háskóla og væru þeir birtir opinberlega, bæði á vef ráðuneytisins og skólanna. Fylgt hefði verið eftir ákvæðum samninganna, m.a. með reglubundnum samráðsfundum tvisvar á ári.

Ábending ekki ítrekuð

Ríkisendurskoðun telur að brugðist hafi verið við ábendingunni með fullnægjandi hætti og að ekki sé þörf á að ítreka hana.



Ríkisendurskoðun – Bríetartúni 7
Pósthólf 5350 – 125 Reykjavík
Sími 569-7100
postur@rikisend.is – www.rikisendurskodun.is