



Samningar um æskulýðsrannsóknir

Mars 2015

Efnisyfirlit

Niðurstöður og ábendingar	3
Viðbrögð við ábendingum	7
1 Inngangur.....	8
2 Æskulýðsrannsóknir.....	9
2.1 Stjórn og stefnumótun æskulýðsrannsókna	9
2.2 Upphaf æskulýðsrannsókna.....	10
2.3 <i>Ungt fólk</i> rannsóknir Rannsókna og greiningar ehf.	13
2.4 Samningar menntamálaráðuneytis við Rannsóknir og greiningu ehf. um æskulýðsrannsóknir	14
2.5 Greiðslur úr ríkissjóði	18
2.6 Þjónustu- eða styrktarsamningar.....	20
2.7 Afrakstur æskulýðsrannsóknanna	22

Niðurstöður og ábendingar

Frá árinu 1999 hefur rannsóknamiðstöðin Rannsóknir og greining ehf. sinnt að frumkvæði stjórnvalda árlegum rannsóknum á högum og líðan ungs fólks. Slíkar æskulýðsrannsóknir voru áður lögbundið verkefni sjálfstæðrar ríkisstofnunar, Rannsóknarstofnunar uppeldis- og menntamála. Hún heyrði undir menntamálaráðuneyti (nú mennta- og menningarmálaráðuneyti) sem fer með yfirstjórn æskulýðsmála. Á árunum 1999–2014 fengu Rannsóknir og greining ehf. greiddar alls 158 m.kr. úr ríkissjóði vegna þessara rannsókna og tengdrar þjónustu. Af þeirri fjárhæð runnu 96,5 m.kr. frá mennta- og menningarmálaráðuneyti og stofnunum þess, 47 m.kr. frá heilbrigðis- og félagsmálaráðuneyti (nú velferðarráðuneyti) og stofnunum þess, 11 m.kr. frá dómsmálaráðuneyti (nú innanríkisráðuneyti) og um 3,5 m.kr. frá öðrum ráðuneytum. Fjárframlöggin eru í meginatriðum þrjúþætt: Í fyrsta lagi samningsbundin þjónustukaup, í öðru lagi styrkir og önnur framlög og í þriðja lagi greiðslur fyrir útselda þjónustu. Ekki verða alltaf dregin skörp skil milli þessara flokka.

Fyrstu verkefni Rannsókna og greiningar ehf. árið 1999 tengdust úrvinnslu spurningakönnunar sem lögð var fyrir nemendur efstu bekkja grunn- og framhaldsskóla árið 1997. Verkið (*Ungt fólk 1997*) var unnið að beiðni Rannsóknarstofnunar uppeldis- og menntamála og naut rannsóknamiðstöðin ekki opinberra framlaga vegna þess heldur kostaði það með því að selja sveitarfélögum, skólum og forvarnaraðilum niðurstöðuskýrslur sínar. Í framhaldinu tóku Rannsóknir og greining ehf. að sér allmargar rannsóknir fyrir Áfengis- og vímuvarnaráð, m.a. áfengis- og vímuefnakönnun áður nefndra *Ungt fólk* rannsókna. Fyrstu árin kostaði Áfengis- og vímuvarnaráð grunnvinnu rannsóknanna með fé úr Forvarnarsjóði en hin síðari ár naut verkefnið stuðnings Lýðheilsustöðvar. Alls námu greiðslur þessara aðila til Rannsókna og greiningar ehf. 36,7 m.kr. á árunum 1999–2010.

Árin 2000–01 fengu Rannsóknir og greining ehf. alls 850 þús.kr. styrk frá menntamálaráðuneyti vegna þeirra hluta *Ungt fólk* rannsókna sem sneru að menntun, menningu, tómstundum og íþróttaiðkun nemenda. Árið 2003 samdi ráðuneytið svo í fyrsta sinn við rannsóknamiðstöðina um úrvinnslu þessara hluta *Ungt fólk* rannsókna. Hliðstæðir samningar voru gerðir árin 2006 og 2009 með þátttöku Háskólans í Reykjavík og þá kallaðir „samstarfssamningar“. Sá nýjasti gildir til ársins 2016. Þá hefur ráðuneytið komið að tveimur samstarfssamningum Rannsókna og greiningar ehf. og Háskólans í Reykjavík við sveitarfélögin Fljótisdalshérað og Fjarðabyggð um tiltekna úrvinnslu *Ungt fólk* rannsókna (2006 og 2013). Loks samdi ráðuneytið þrívægis við rannsóknamiðstöðina um úttekt og mat á ungmennaáætlun Evrópusambandsins (árin 2003, 2007 og 2010) og um samnorræna æskulýðsrannsókn (2009). Alls námu greiðslur ráðuneytisins til Rannsókna og greiningar ehf. vegna þessara níu samninga 53 m.kr. á árunum 2003–14.

Rannsóknir og greining ehf. fengu 158 m.kr. vegna æskulýðsrannsókna árin 1999–2014

Engin opinber framlög vegna *Ungt fólk* rannsókna fyrsta árið

Níu samningar frá 2003–13 um hluta verkefna

Nauðsynlegt að formbinda samninga og huga að jafnrétti

Athugun Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós að ekki var til að dreifa mörgum fagaðilum sem höfðu bæði burði og tök á að sinna æskulýðsrannsóknum árið 1999. Vart verður því fundið að þeirri ákvörðun Rannsóknarstofnunar uppeldis- og menntamála að leita til Rannsókna og greiningar ehf. um að vinna úr áður nefndum gögnum. Að mati Ríkisendurskoðunar hefði þó verið eðlilegt að stofnunin gerði formlegan samning um þetta verk, eins og menntamálaráðuneyti lagði til. Eins telur Ríkisendurskoðun að ráðuneytið hefði mátt huga betur að jafnræðisákvæði laga um opinber innkaup þegar það samdi við rannsóknamiðstöðina árin 2003–13, enda ljóst að umsamdar rannsóknir náðu yfir langt tímabil og kostuðu umtalsverða fjármuni. Mikilvægt er að allir sem hæfir eru til að sinna slíkum verkum eigi kost á að lýsa yfir áhuga sínum á þeim.

Loks hefði ráðuneytið þurft að vanda betur til samninganna sem það gerði og taka af öll tvímæli um hvers eðlis þeir væru, t.d. þjónustusamningar eða styrktarsamningar. Um hina fyrrnefndu gilda m.a. ákvæði laga nr. 84/2007 um opinber innkaup og laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins og geta þeir í vissum tilvikum verið útboðsskyldir. Um hina síðarnefndu gilda einkum almennar reglur um samningagerð.

Að mati Ríkisendurskoðunar bar menntamálaráðuneyti að bjóða út samstarfssamning sinn við Rannsóknir og greiningu ehf. um samnorræna æskulýðsrannsókn (2009) enda fól hann í sér kaup á þjónustu umfram þágildandi viðmiðunarfjárhæð laga nr. 84/2007 um opinber innkaup. Stofnunin gagnrýnir að slíkt var ekki gert. Samstarfssamningar ráðuneytisins við Rannsóknir og greiningu ehf., Háskólann í Reykjavík og sveitarfélögin Fljótsdalshérað og Fjarðabyggð frá árunum 2006 og 2013 virðast á hinn bóginn í eðli sínu styrktarsamningar. Loks falla nokkrir samningar ráðuneytisins við Rannsóknir og greiningu ehf., einkum um *Ungt fólk* rannsóknir (2003, 2006 og 2009), mitt á milli styrktar- og þjónustusamninga.

Ráðuneytið hefur haldið því fram að *Ungt fólk* samningarnir séu styrktarsamningar. Ólíklegt sé því að lög um opinber innkaup hafi átt við um þá. Að mati Ríkisendurskoðunar styðja eðli og orðalag samninganna ekki að öllu leyti þessa túlkun ráðuneytisins. Þá telja Rannsóknir og greining ehf. sig aldrei hafa notið styrkja vegna *Ungt fólk* rannsókna. Fjárframlög úr ríkissjóði hafi ævinlega verið endurgjald fyrir skýrslu um rannsóknarniðurstöður. Ekki verður samt séð að ráðuneytið hafi farið á svig við lög um opinber innkaup með því að bjóða ekki út þá þjónustu sem þeir fela í sér þótt fjárhæðir tveggja þeirra séu yfir almennum viðmiðunarmörkum um útboðsskyldu. Í því sambandi ber að hafa í huga að samkvæmt 6. gr. laga um opinber innkaup taka löggin ekki til þjónustusamninga er varða rannsókn og þróun á þjónustu, „að frátöldum samningum þar sem kaupendur bera allan kostnað af þjónustunni og hafa einkarétt á að njóta góðs af árangrinum í starfsemi sinni“.

Ljóst er að kostnaður Rannsókna og greiningar ehf. vegna þeirra *Ungt fólk* rannsókna sem umræddir samningar ná til hefur dreifst á fleiri aðila en ríkissjóð. Mennta- og menningarmálaráðuneyti telur t.d. að framlög þess til *Ungt fólk* rannsókna ársins 2015 nemi um 28% af kostnaði við gagnaöflun vegna þeirra og sé þá ótalinn kostnaður við úrvinnslu. Einnig bendir athugun Ríkisendurskoðunar til þess að hlutfall greiðslna hins opinbera hafi að jafnaði numið um 25% af heildartekjum Rannsókna og greininga ehf. frá árinu 2005.

Bjóða hefði átt út eitt verkefnið

Ekki farið á svig við lög um opinber innkaup vegna *Ungt fólk* rannsókna

Þá hafa niðurstöður rannsókna komið mörgum til góða. Auk mennta- og heilbrigðisyfirvalda hafa þær nýst fjölmörgum sveitarfélögum, grunn- og framhaldsskólum til forvarna, stefnumörkunar og aðgerða í skóla- og æskulýðsstarfi. Sömuleiðis hafa þær gagnast fræðimönnum og nemum í félagsvísindum og hafa vísindagreinar unnar úr þeim vakið athygli bæði hér á landi og erlendis og hlotið margvíslegar viðurkenningar. Gögn Rannsókna og greiningar ehf. eru enda aðgengileg öllum sem óska eftir að vinna úr þeim og er ekkert gjald tekið fyrir. Athugasemdir Ríkisendurskoðunar fela því ekki í sér gagnrýni á störf Rannsókna og greiningar ehf. Ekkert bendir til annars en að rannsóknarmiðstöðin hafi sinnt æskulýðsrannsóknum sínum með faglegum hætti.

Rannsóknirnar hafa haft mikið notagildi

Þrátt fyrir margvíslegt notagildi umræddra æskulýðsrannsókna telur Ríkisendurskoðun vandkvæðum bundið að meta hvort bein fjárframlög ríkissjóðs til þeirra hafi skilað fullnægjandi árangri. Í því sambandi ber að hafa í huga að stjórnvöld hafa ekki markað skýra stefnu um markmið æskulýðsrannsókna og hvernig meta skuli einstök verkefni. Mikilvægt er að slíkt sé gert. Einnig telur Ríkisendurskoðun rétt að mennta- og menningarmálaráðuneyti móti skýra stefnu um hvernig haga skuli aðgengi að þeim gögnum sem aflað er með þátttöku og stuðningi þess og sömuleiðis hvernig fara skuli með slík gögn hætti rannsóknaraðili starfsemi sinni eða rannsóknir færast til annars aðila. Slík stefnumótun væri í samræmi við tillögur ráðgjafarnefndar um æskulýðsrannsóknir og Æskulýðsráðs frá árunum 2013 og 2014.

Vantar skýra stefnu um æskulýðsrannsóknir

Ríkisendurskoðun telur loks óæskilegt að margir ríkisaðilar veiti framlög og styrki til æskulýðsrannsókna enda takmarkar slíkt fyrirkomulag yfirsýn um þær og faglega ábyrgð á þeim. Rétt væri að kanna hvort hafa mætti framlög til slíkra rannsókna í einum sjóði. Þar sem opinberir samkeppnissjóðir á sviði vísinda eru nú að mestu vistaðir hjá Rannsóknamiðstöð Íslands (Rannís) lægi beinast við að fela henni umsjón með styrkveitingum til æskulýðsrannsókna.

Framlög til æskulýðsrannsókna verði veitt úr einum sjóði

Ábendingar til mennta- og menningarmálaráðuneytis

1. Ganga þarf frá heildarstefnu um æskulýðsrannsóknir

Ríkisendurskoðun hvetur mennta- og menningarmálaráðuneyti til að ganga sem fyrst frá heildarstefnu um æskulýðsrannsóknir. Þar yrði m.a. kveðið á um markmið æskulýðsrannsókna, hvernig standa skuli að þeim, hverju þær skuli skila og hvernig meta skuli árangur þeirra. Einnig yrði þar kveðið á um aðgengi að rannsóknargögnum sem er aflað fyrir opinbert fé.

2. Vanda þarf betur til samningagerðar

Ríkisendurskoðun hvetur mennta- og menningarmálaráðuneyti til að vanda betur til þeirra samninga sem það gerir um styrki eða kaup á vörum og þjónustu. Kveða þarf skýrt á um hvers eðlis samningar eru og, ef því er að skipta, undir hvaða ákvæði laga þeir falla enda getur slíkt skipt sköpum um það hvort verkefni séu útboðsskyld eða ekki og um samningsstöðu aðila. Ríkisendurskoðun telur einnig að gera eigi upp samningana með vissu millibili eða í lok þeirra út frá faglegum og fjárhagslegum viðmiðum og markmiðum.

3. Gerð þjónustusamninga og veiting styrkja séu gagnsæ og opin

Ríkisendurskoðun hvetur mennta- og menningarmálaráðuneyti til að tryggja að ferli þjónustusamninga og styrkveitinga sé jafnan opið og gagnsætt og að gætt sé hlutlægni í málsmeðferð og jafnræði þeirra sem eiga kost á að bjóða fram þjónustu sína. Alla jafna ber að auglýsa styrki og fyrirhuguð verk- eða þjónustukaup. Í því sambandi ber einnig að kanna hvort hafa megi styrki til æskulýðsrannsóknna á einni hendi og í sérstökum sjóði sem hugsanlega mætti vista hjá Rannsóknamiðstöð Íslands (Rannís).

Viðbrögð við ábendingum

1. Ganga þarf frá heildarstefnu um æskulýðsrannsóknir

„Ráðuneytið mun taka til athugunar þá hvatningu Ríkisendurskoðunar að ganga frá heildarstefnu um æskulýðsrannsóknir. Lög um æskulýðsmál nr. 70/2007 gera ekki ráð fyrir að ráðuneytið setji fram heildarstefnu um æskulýðsrannsóknir en ráðuneytið mun eigi að síður meta þörf fyrir sérstaka stefnu á þessu sviði eða hugsanlega fjalla um æskulýðsrannsóknir í almennri stefnu um æskulýðsmál sem hefur verið í vinnslu. Samkvæmt lögunum er það hlutverk ráðherra að stuðla að því að fram fari reglubundnar æskulýðsrannsóknir sem lagðar verði til grundvallar stefnumótun í æskulýðsmálum og eitt af hlutverkum æskulýðráðs að gera tillögur um áherslur og stefnumótun í málaflokknum. Æskulýðsrannsóknir sem ráðuneytið hefur styrkt hafa meðal annars þjónað þessum tilgangi.“

2. Vanda þarf betur til samningagerðar

„Ríkisendurskoðun hefur í nokkrum skýrslum til Alþingis fjallað um samninga ráðuneytisins, m.a. í skýrslu frá því í febrúar 2012. Í henni greindi ráðuneytið meðal annars frá því að í maí 2011 var leiðbeiningum, verklagsreglum og verkferlum vegna undirbúnings og eftirlits með samningum bætt við gæðahandbók ráðuneytisins. Sama er að segja um meðferð umsókna um styrki, veitingu þeirra, skilmála, kröfur um upplýsingagjöf og eftirlit með ráðstöfun styrkja. Fyrstu samningarnir sem voru gerðir samkvæmt nýju formi voru undirritaðir haustið 2011. Ráðuneytið mun meta hvort breyta þurfi fyrirbyggjandi leiðbeiningum, verklagsreglum eða samningsformum til að bregðast við ábendingunni, en allir samningarnir sem ráðuneytið gerði og fjallað er um í þessari skýrslu um æskulýðsrannsóknir voru að því er virðist gerðir fyrir árið 2011 nema samningur sem var gerður á árinu 2013.“

3. Gerð þjónustusamninga og veiting styrkja séu gagnsæ og opin

„Verklagsreglur og leiðbeiningar ráðuneytisins byggja á gildandi lögum og reglugerðum auk handbókar fjármálaráðuneytisins frá janúar 2005 um þjónustusamninga. Í leiðbeiningunum er meðal annars vakin athygli á helstu lagaákvæðum sem geta átt við um undirbúning og gerð samninga, meðal annars ákvæðum laga um opinber innkaup. Í verklagsreglum ráðuneytisins frá árinu 2010 um málsmeðferð vegna styrkja, sem eru birtar á vefsíðu ráðuneytisins er meðal annars vakin athygli á mikilvægi þess að fylgt sé málsmeðferðarreglum stjórnsýslulaga og hvað þurfi að koma fram í auglýsingu um úthlutun styrkja. Ráðuneytið mun kanna ábendingu Ríkisendurskoðunar um að hafa styrki til æskulýðsrannsóknna í sérstökum sjóði og verði slíkur sjóður stofnaður kemur til greina að fela Rannsóknamiðstöð Íslands að veita honum þjónustu enda var stofnuninni falin umsjón margra sjóða á árinu 2012, þar á meðal Æskulýðssjóðs.“

1 Inngangur

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórnsýsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997 um stofnunina. Slík endurskoðun felst í því að kanna meðferð og nýtingu almannafjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri stofnana og fyrirtækja í eigu ríkisins og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í þessu sambandi. Stofnunin getur einnig unnið stjórnsýsluúttektir á starfsemi eða þjónustu sem ríkinu ber að greiða fyrir en sveitarfélög eða einkaaðilar annast samkvæmt sérstökum samningum við ríkið. Þá er henni heimilt að kalla eftir greinargerðum um ráðstöfun styrkja og annarra framlaga af ríkisé og meta hvort þau hafi skilað þeim árangri sem að var stefnt. Ríkisendurskoðun skal gera hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekja athygli þeirra á því sem hún telur hafa farið úrskaiðis og benda á hvað athuga þurfi með tilliti til úrbóta.

Ríkisendurskoðun hefur undanfarin ár gert allmargar úttektir á samningum ríkisins við einkaaðila, samtök og sveitarfélög um tiltekin verkefni. Í október 2014 hóf stofnunin úttekt á samstarfssamningum menntamálaráðuneytis (nú mennta- og menningarmálaráðuneyti) og Rannsóknar og greiningar ehf. um æskulýðsrannsóknir. Tilfnið var m.a. umræða í fjölmiðlum um hvort lögum um opinber innkaup hefði verið fylgt þegar þessir samningar voru gerðir og um meintar arðgreiðslur Rannsóknar og greiningar ehf.

Auk þess að setja umræddar æskulýðsrannsóknir í almennt samhengi og kanna ástæður þess að Rannsóknir og greining ehf. tóku þær upphaflega að sér leitaðist Ríkisendurskoðun einkum við að svara eftirfarandi spurningum:

- ✓ Stóð mennta- og menningarmálaráðuneyti faglegra að samningagerð um rannsóknir á æskulýðsmálum, þ.e. í samræmi við lög og reglur?
- ✓ Hvernig hafa æskulýðsrannsóknir Rannsóknar og greiningar ehf. nýst stjórnvöldum?
- ✓ Hvernig er háttað aðgengi að þeim gögnum sem Rannsóknir og greining ehf. hafa aflað með fjárhagslegum stuðningi ríkisins?

Til að svara þessum spurningum aflaði Ríkisendurskoðun upplýsinga og gagna frá mennta- og menningarmálaráðuneyti, Rannsóknar og greiningu ehf., Ríkiskaupum og Ríkisskattstjóra. Stofnunin horfði einnig til laga og reglugerða um opinber innkaup og æskulýðsrannsóknir auk upplýsinga um stefnumörkun stjórnvalda í málaflokknum.

Mennta- og menningarmálaráðuneyti, Rannsóknir og greining ehf. og Rannsóknamiðstöð Íslands fengu drög að þessari skýrslu til umsagnar. Auk þess var sérstaklega óskað eftir viðbrögðum ráðuneytisins við þeim ábendingum sem beint er til þess í skýrslunni. Þau eru birt í kaflanum „Viðbrögð við ábendingum“ hér að framan. Ríkisendurskoðun þakkar þeim sem veittu aðstoð við vinnslu þessa verkefnis.

2 Æskulýðsrannsóknir

2.1 Stjórn og stefnumótun æskulýðsrannsókna

Samkvæmt æskulýðslögum nr. 70/2007 fer mennta- og menningarmálaráðherra með yfirstjórn æskulýðsmála, m.a. skal hann stuðla að því að fram fari reglubundnar æskulýðsrannsóknir sem lagðar séu til grundvallar stefnumótun í málaflokknum. Hann skal einnig skipa fimm manna ráðgjafarnefnd um æskulýðsrannsóknir og níu fulltrúa í Æskulýðsráð sem skal vera stjórnvöldum til ráðgjafar í æskulýðsmálum og gera tillögur um áherslur og stefnumótun í málaflokknum.

Árið 2013 sendi þáverandi ráðgjafarnefnd frá sér [skýrslu um æskulýðsrannsóknir](#) og setti þar fram ýmsar tillögur um hvernig efla mætti slíkar rannsóknir. Nefndin lagði m.a. til að ráðuneytið mótaði markvissa stefnu um að hverju þær skyldu beinast, hvatti til fjölbreytileika þeirra, að komið yrði á gagnsæju ferli við veitingu rannsóknarstyrkja til að stuðla að jafnræði umsækjenda og tryggja að öll gögn sem safnað er fyrir opinbert fé verði aðgengileg fræðimönnum. Jafnframt vakti nefndin athygli á að fleiri ráðuneyti en mennta- og menningarmálaráðuneyti veita styrki til æskulýðsrannsókna og að ekki væri að finna ákvæði í lögum eða reglugerðum sem tilgreina sérstaklega hvort eða hvernig bæri að styrkja þær.

Í ágúst 2014 lagði Æskulýðsráð fyrir mennta- og menningarmálaráðuneyti [Stefnumótun í æskulýðsmálum](#) fyrir árin 2014–18. Þar var lagt til að unnið yrði að sjö tilteknum markmiðum á þessum árum. Eitt þeirra hljóðar svo: „Fjölbreytni sé í rannsóknarverkefnum á sviði æskulýðsmála og tryggt að niðurstöður séu nýttar í þágu æskulýðsstarfs“. Þær leiðir sem áttu að stuðla að því að þessu markmiði yrði náð voru eftirfarandi:

- ✓ Hafa ætíð hagsmuni íslenskrar æsku að leiðarljósi við stefnumótun varðandi íslenskar æskulýðsrannsóknir.
- ✓ Fela RANNÍS úthlutun rannsóknarfjármagns í umboði ráðuneytis.
- ✓ Tryggja nýsköpun og nauðsynlega nýliðun í æskulýðsrannsóknum og greiða leið nýrra viðfangsefna.
- ✓ Stuðla að áframhaldandi langtímarannsóknum á sviði æskulýðsmála.
- ✓ Stuðla að aukinni þjónustu rannsóknaraðila við félagasamtök.
- ✓ Móta stefnu um opinn aðgang að gögnum sem safnað er fyrir opinbert fé þannig að þau nýtist öðrum rannsakendum.

Ríkisendurskoðun hvetur mennta- og menningarmálaráðuneyti, sem ábyrgðaraðila æskulýðsrannsókna, til að taka sem fyrst afstöðu til tillagna ráðgjafarnefndar um æskulýðsrannsóknir og Æskulýðsráðs og móta markvissa stefnu um slíkar rannsóknir, hvernig skuli standa að þeim, hverju þær skuli skila og hvernig meta eigi árangur þeirra.

Þörf á markvissri stefnu um æskulýðsrannsóknir

Ráðuneytið taki afstöðu til tillagna um æskulýðsrannsóknir

Tillögur um langtímastefnumótun allt frá árinu 2003

Í þessu sambandi skal tekið fram að tillögur um langtímastefnumótun í æskulýðsrannsóknnum hafa komið fram allt frá árinu 2003 og má m.a. vísa til *Úttektar á stöðu félags- og tómstundamála ungs fólks á Íslandi (2003)* sem unnin var að beiðni menntamálaráðherra. Þar segir m.a.:

Stjórnvöld móti sér stefnu varðandi langtímarannsóknir á sviði æskulýðsmála. Stefnumótunin taki m.a. mið af langtímafjármögnun, samfellu í rannsóknum, úrvinnslu og miðlun upplýsinga og alþjóðlegu vísindasamstarfi á þessu sviði. Gerður verði samstarfssamningur við rannsóknastofnanir og sérfræðinga á sviði æskulýðsrannsókna um verkefnið. Við gerð rannsóknarsamninga verði tryggð samfella í rannsóknarstarfinu þannig að niðurstöður nýtist sem best.

Til að tryggja samfellu í rannsóknum sem byggja á spurningakönnunum er brýnt að framkvæma þær með reglulegu millibili svo unnt sé að kortleggja þróun mála yfir lengri tíma.

Telja má að hluti þessara tillagna hafi komið til framkvæmda með samstarfssamningum menntamálaráðuneytis við Rannsóknir og greiningu ehf. frá árunum 2003–13. Formleg stefnumótun á sviði æskulýðsrannsókna og um langtímafjármögnun þeirra hefur hins vegar enn ekki farið fram. Í bréfi sínu til Ríkisendurskoðunar frá 25. mars 2015 benti ráðuneytið þó á að með því að styrkja *Ungt fólk* rannsóknir (sjá kafla 2.2) taki það „stefnumótandi afstöðu til frjálsra æskulýðsrannsókna sem hindra ekki frekari eða öðruvísi rannsóknir á þessu sviði. Fræðasamfélagið metur hvar eigi að bera niður í rannsóknum“.

2.2 Upphaf æskulýðsrannsókna

Rannsóknarstofnun uppeldis- og menntamála

Árið 1992 hófust reglulegar rannsóknir hér á landi á högum og líðan nemenda í efstu bekkjum grunn- og framhaldsskóla (svokallaðar *Ungt fólk* rannsóknir). Í upphafi voru þær í höndum sjálfstæðrar ríkisstofnunar, Rannsóknarstofnunar uppeldis- og menntamála, sem heyrði undir menntamálaráðuneyti. Samkvæmt 3. gr. laga nr. 76/1993 um stofnunina skyldi rannsókn- og þróunardeild hennar m.a. „vinna að rannsóknum á sviði uppeldis- og menntamála með sérstakri áherslu á verkefni er haft geta hagnýta og/eða fræðilega þýðingu fyrir uppeldis- og menntamál í landinu“.

Meðal slíkra rannsókna voru áður nefndar *Ungt fólk* rannsóknir sem stofnunin vann árið 1992 upp úr spurningakönnun sem lögð var fyrir nemendur. Sams konar könnun var lögð fyrir nemendur árið 1997. Afraksturinn varð m.a. vísir að gagnagrunni sem áætlað var að byggja á frekari rannsóknir. Einnig skuldbatt stofnunin sig til að taka þátt í fjölþjóðlegri rannsókn á vímuefnaneyslu unglinga (*ESPAD/European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs*).

Haustið 1998 var fjárhagur Rannsóknarstofnunar uppeldis- og menntamála orðinn erfiður og starfsmannabreytingar verulegar. Einnig voru þá á döfinni gagngerar skipulagsbreytingar sem þrengdu starfssvið stofnunarinnar, þ.e. takmörkuðu það við samningu, framkvæmd, úrvinnslu og birtingu samræmdra prófa. Um leið var gert ráð fyrir að rannsóknir á sviði uppeldis- og menntamála færðust út fyrir stofnunina til innlendra

Ungt fólk rannsóknir hófust árið 1992

Rannsóknarstofnun uppeldis og menntamála lögð niður árið 2000

háskóla. Þessar skipulagsbreytingar leiddu á endanum til þess að ákveðið var að leggja stofnunina niður í þáverandi mynd en setja í stað hennar á fót sérstaka Námsmatsstofnun. Alþingi staðfesti þær breytingar með lögum nr. 168/2000 um Námsmatsstofnun sem tóku gildi 29. desember árið 2000.

Af framangreindum ástæðum ríkti nokkur óvissa um hvort unnt yrði að vinna úr *Ungt fólk 1997* spurningakönnuninni og standa að áðurnefndri *ESPAD* rannsókn. Innan stjórnkerfisins var þó áhugi á niðurstöðum þessara rannsókna og áframhaldandi vinnu í sama anda. Í ársbyrjun 1999 sendi Rannsóknarstofnun uppeldis- og menntamála ráðherra því yfirlit um mögulegt framhald verkefnisins: *Áætlun um frekari úrvinnslu fyrir- liggjandi gagna og framhald rannsókna*. Þar var lagt til að stofnunin héldi áfram æskulýðsrannsóknum og að ráðinn yrði verkefnisstjóri í fullt starf til að sinna þeim. Einnig voru lagðar fram tillögur að sex þáttum rannsókna, áætlaður kostnaður við þær og greint frá fyrirhuguðum afrakstri og útgefnu efni.

Óvissa um fram-
hald *Ungt fólk*
rannsókna

Tillögurnar voru teknar fyrir í menntamálaráðuneyti og lagði íprótta- og æskulýðsdeild þess til að unnið yrði úr tilteknum hluta *Ungt fólk 1997* spurningakönnunarinnar, þ.e. íprótta- og tólmstundahlutanum. Verklok einstakra áfanga voru tilgreind en ekki vikið að fjármögnun þeirra. Forstöðumaður Rannsóknarstofnunar uppeldis- og menntamála ritaði menntamálaráðherra því bréf 9. mars 1999 þar sem hann lýsti áhyggjum sínum af áframhaldi *Ungt fólk 1997* rannsókna og þátttöku í *ESPAD* rannsóknum. Hann benti á að stofnunin hefði lítið fjárhagslegt svigrúm til að fara af stað með verkefni af þessari stærð án þess að sérstakt fjármagn fylgdi með. Benti hann á þann möguleika að verkefni yrðu unnin utan stofnunarinnar í samvinnu við Rannsóknarstofnun uppeldis- og menntamála enda fylgdi þeim þá fjármagn. Slíkt væri m.a. í samræmi við nýja stefnumótun og áherslur í starfi stofnunarinnar.

Lagt til að *Ungt fólk* rannsóknir yrðu unnar utan stofnunar

Í svarbréfi ráðuneytisins frá 11. mars 1999 var tekið undir mikilvægi þess að framangreindum rannsóknum lyki, hugsanlega utan stofnunarinnar:

Tekið er undir það sjónarmið að mikilvægt sé að rannsóknunum „Ungt fólk 97“ og *ESPAD* ljúki. Menntamálaráðuneytið gerir ekki athugasemd við að umræddar æskulýðsrannsóknir verði gerðar utan stofnunarinnar, enda liggja til grundvallar sérstakur samningur á milli verktaka og verkkaupa.

Í bréfinu var ekki minnst á hvernig Rannsóknarstofnun uppeldis- og menntamála skyldi standa að útvistun rannsókna eða hvernig skyldi fjármagna þær. Ekki fer hins vegar milli mála að ráðuneytið hefur séð fyrir sér sérstakan þjónustusamning, sbr. ummæli þess um „verktaka“ og „verkkaupa“. Samkvæmt upplýsingum mennta- og menningarmálaráðuneytis til Ríkisendurskoðunar hinn 4. febrúar 2015 lá frumkvæði slíkra rannsókna hjá Rannsóknarstofnun uppeldis- og menntamála. Ekki hefði verið í verkahring ráðuneytisins að bjóða þær út.

Rannsóknir og greining ehf.

Í framhaldi af áðurnefndum samskiptum við menntamálaráðuneyti óskaði forstöðumaður Rannsóknarstofnunar uppeldis- og menntamála eftir því að fyrrum starfsmenn stofnunarinnar, sem m.a. höfðu tekið þátt í úrvinnslu *Ungt fólk 1992* könnunarinnar, ynnu úr

Tildrög *Ungt fólk* rannsókna Rannsóknna og greiningar ehf.

Ungt fólk 1997 könnuninni. Miðað við fyrirbyggjandi upplýsingar og gögn var þetta að mörgu leyti eðlileg lausn enda ekki mörgum öðrum fagaðilum til að dreifa á þessum tíma sem höfðu bæði burði og tók á að sinna verkinu. Rannsóknamiðstöðin Rannsóknir og greining ehf. var stofnuð fyrri hluta árs 1999 í tengslum við þessa úrvinnslu.

Ekki var gerður samningur um rannsóknirnar

Rannsóknarstofnun uppeldis- og menntamála og Rannsóknir og greining ehf. gerðu ekki skriflegan samning um verkið eins og ráðuneytið hafði lagt til í bréfi sínu frá 11. mars 1999. Að slíkum samningi var einnig vikið í innanhúss minnisblaði ráðuneytisins frá 28. júní 1999: „Æskulýðsrannsóknir – fyrirhugaður samningur við R&G um verkefni“. Þar var rætt um tiltekna úrvinnslu Rannsókna og greiningar ehf. á *Ungt fólk 1997* könnuninni (íþrótt- og tómstundahlutanum) og hæfilega greiðslu fyrir verkið (1–1,2 m.kr.). Athygli vekur hversu afdráttarlaus höfundur minnisblaðsins var um mikilvægi þess hvernig standa skyldi að hugsanlegum samningi við viðurkennda aðila um verkið og að bæði verkþættir og tímamörk yrðu þar skilgreind nákvæmlega:

Ef gera á samning þarf að gera nákvæma grein fyrir hvað verið er að kaupa og setja inn tímamörk á skilum, sem greiðslur miðast við. [...] Hvað varðar framhaldið og fjármögnun á nýrri rannsókn á högum ungs fólks þá er mikilvægt að gerður sé samningur við viðurkennda aðila eða stofnun um að vinna slíka rannsókn.

Að mati Ríkisendurskoðunar hefði gerð slíks verk- eða þjónustusamnings verið eðlileg til að formbinda umrætt verkefni og skýra og tryggja hagsmuni samningsaðila, jafnt stjórnvalda sem Rannsókna og greiningar ehf. Í þessu sambandi ber sérstaklega að hafa í huga að rannsóknir á sviði uppeldis- og menntamála voru lögbundið verkefni Rannsóknarstofnunar uppeldis- og menntamála allt til ársloka 2000 þegar stofnunin var lögð niður. Telja má því að útvistun þeirra eða sú ákvörðun að fá einkaaðila til að sinna þeim hafi fallið undir 30. gr. laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins. Þar er m.a. kveðið á um heimild ríkisstofnana til að gera samninga um afmörkuð rekstrarverkefni með samþykki ráðherra. Einnig kemur þar skýrt fram að í slíkum samningum skuli „skilgreina umfang og gæði þeirrar þjónustu sem ríkissjóður kaupir, samningstíma, greiðslur úr ríkissjóði, eftirlit með þjónustu og meðferð ágreiningsmála“.

Ríkissjóður veitti ekki fé til fyrstu rannsóknarinnar

Um leið ber reyndar að hafa í huga að Rannsóknir og greining ehf. nutu ekki fjárhagslegs stuðnings ríkissjóðs (Rannsóknarstofnunar uppeldis- og menntamála) til að vinna úr *Ungt fólk 1997* spurningakönnuninni. Ekki kom t.d. til þeirrar „hæfilegu“ greiðslu fyrir verkið (1–1,2 m.kr.) sem ráðuneytið vék að í áðurnefndu minnisblaði. Rannsóknamiðstöðin kostaði úrvinnsluna alfarið með því að selja sveitarfélögum, skólum og ýms- um forvarnaaðilum niðurstöðuskýrslur sínar.

Rannsóknir og greining ehf. fengu gagnagrunn til frjálsra afnota

Rannsóknir og greining ehf. fengu aftur á móti til frjálsra afnota þann gagnagrunn sem Rannsóknarstofnun uppeldis- og menntamála hafði áður myndað til að viðhalda nauðsynlegri samfellu. Þau afnot voru ekki reiknuð til fjár og óvíst er hvort slíkt hefði verið hægt. Engu að síður hefði verið eðlilegt að kveða á um þau afnot í sérstökum samningi og sömuleiðis um aðgang annarra fræðimanna eða hagsmunaaðila að gagnagrunninum. Þar hefði einnig þurft að kveða á um eignarhald gagnagrunnsins og hvernig með hann skyldi farið ef Rannsóknir og greining ehf. hættu starfsemi sinni eða ef öðrum aðila yrði falin umsjón og úrvinnsla *Ungt fólk* rannsókna.

Rannsóknamiðstöðin tók einnig að sér fyrirhugaða *ESPAD* rannsókn árið 1999 sem kostuð var með 4 m.kr. framlagi frá heilbrigðisráðuneyti (Forvarnarsjóði). Sú rannsókn hefur síðan farið fram á fjögurra ára fresti og verið á hendi félagsvísindafólks innan Háskólans á Akureyri. Gagnabanki þeirra landa sem taka þátt í rannsókninni er sömu-leiðis vistaður þar.

2.3 *Ungt fólk* rannsóknir Rannsóknna og greiningar ehf.

Eftir að úrvinnslu *Ungt fólk 1997* könnunarinnar lauk hafa Rannsóknir og greining ehf. staðið árlega fyrir fjölmörgum öðrum *Ungt fólk* rannsóknum. Þær náðu til 8.–10. bekkjar grunnskóla á árunum 1998–2014, til 5.–7. bekkjar grunnskóla árin 2007, 2009, 2011 og 2013 og til nemenda framhaldsskóla árin 2000, 2004, 2007, 2010 og 2013. Þeir spurningalistar sem lagðir voru fyrir nemendur byggðu í upphafi á spurningalistum Rannsóknarstofnunar uppeldis- og menntamála en hafa þróast ár frá ári, m.a. með þátttöku menntamálaráðuneytis frá og með árinu 2003. Einkum hefur verið spurt um tólmstundir nemenda, íþróttaiðkun þeirra, áhugamál, hagi, líðan, reykingar, ölvun og vímuefnaneyslu og framtíðarsýn.

Eftir að Rannsóknir og greining ehf. höfðu tekið að sér úrvinnslu *Ungt fólk 1997* könnunarinnar árið 1999 lauk aðkomu Rannsóknarstofnunar uppeldis- og menntamála að verkefninu. Næstu árin fóru slíkar rannsóknir Rannsóknna og greiningar ehf. einkum fram í samstarfi við Áfengis- og vímuvarnaráð, Íþrótt- og tólmstundaráð Reykjavíkur, Ísland án eiturlyfja, Landlæknisembættið, embætti héraðslækna, Manneldisráð, Samstarfsnefnd um málefni nýbúa og Samstarfsnefnd Reykjavíkurborgar um afbrota- og fíkniefnavarnir. Áfengis- og vímuvarnaráð fjármagnaði vinnuna við að leggja áfengis- og vímuefnaþátt könnunarinnar fyrir nemendur og vinna úr þeim grunniðurstöður en að öðru leyti kostuðu Rannsóknir og greining ehf. vinnuna með sölu á niðurstöðuskýrslum. Auk þess fékk rannsóknamiðstöðin alls 850 þús.kr. styrk frá menntamálaráðuneyti árin 2000–01 vegna þeirra hluta könnunarinnar sem lutu að menntun, menningu, tólmstundum og íþróttaiðkun nemenda. Í því sambandi óskaði ráðuneytið m.a. eftir því að spurt yrði um ástæður nemenda fyrir vali á framhaldsskólum og viðhorf þeirra til ýmissa breytinga, m.a. fartölvuvæðingar og styttingar náms á framhaldsskólastigi.

Í rannsóknaráætlun Áfengis- og vímuvarnaráðs 2002–11 fengu Rannsóknir og greining ehf. fast hlutverk í allmörgum verkefnum, m.a. áfengis- og vímuefnahluta árlegra *Ungt fólk* rannsókna. Fyrstu árin kostaði Áfengis- og vímuvarnaráð grunnvinnu rannsóknanna með fé úr Forvarnarsjóði en frá og með árinu 2003 naut verkefnið stuðnings Lýðheilsustöðvar með greiðslu úr Lýðheilsusjóði. Ríkisendurskoðun athugaði sérstaklega tvo samninga Áfengis- og vímuvarnaráðs og Rannsóknna og greiningar ehf. frá árunum 2001–02. Annars vegar er samningur frá 18. júní 2001 um framkvæmd og úrvinnslu könnunar á áfengis- og fíkniefnaneyslu 8.–10. bekkinga grunnskólanema vorið 2001 sem hljóðar upp á 1,8 m.kr. án virðisaukaskatts. Þar af skyldu verkkaupar, Áfengis- og vímuvarnaráð, Samstarfsnefnd um afbrota- og fíkniefnavarnir og Ísland án eiturlyfja, greiða 1,4 m.kr. en Rannsóknir og greining ehf. 400 þús.kr. Hins vegar er samningur frá 15. mars 2002 um ýmiss konar úrvinnslu úr könnunum á vímuefnaneyslu grunn- og

Spurningalistar
Ungt fólk rannsóknna hafa þróast
ár frá ári

Rannsóknir unnar
með styrk úr
Forvarnar- og
Lýðheilsusjóði

framhaldsskólanema á árunum 2002–05 og hljóðar hann alls upp á tæpar 9,3 m.kr. án virðisaukaskatts.

Hefðbundnir þjónustu-samningar

Með tilliti til síðari samninga þykir rétt að vekja athygli á því að báðir þessir samningar Áfengis- og vímuvarnaráðs og Rannsóknna og greiningar ehf. bera flest einkenni hefðbundinna þjónustusamninga, m.a. er þar rætt um „verksala“ og „verkkaupa“. Auk þess er skýrt kveðið á um höfundarrétt rannsóknanna, annars vegar að gagnaskrá þeirra, hins vegar að grunnúrvinnslu þeirra og hugsanlegum sérritum. Hvorugur samningurinn var útboðsskyldur (sbr. kafla 2.6) og veit Ríkisendurskoðun ekki til þess að kannaður hafi verið áhugi annarra aðila innan fræðasamfélagsins en Rannsóknna og greiningar ehf. á að sinna þeim verkum sem þeir fólu í sér.

Nýjasti samningur um *Ungt fólk* rannsóknir frá 2009 og gildir til 2016

Árið 2003 samdi menntamálaráðuneyti í fyrsta skipti við Rannsóknir og greiningu ehf. um þá hluta *Ungt fólk* rannsóknna sem lúta að menntun, menningu, tómstundum og íþróttaiðkun. Hliðstæðir samningar voru gerðir árin 2006 og 2009 með þátttöku Háskólans í Reykjavík og þá kallaðir „samstarfssamningar“. Sá nýjasti gildir til ársins 2016. Í þessu sambandi ber að geta þess að frá árinu 2005 hafa Rannsóknir og greining ehf. gegnt hlutverki rannsóknarseturs við Háskólann í Reykjavík. Þá hefur ráðuneytið komið að tveimur samstarfssamningum Rannsóknna og greiningar ehf. og Háskólans í Reykjavík við sveitarfélögin Fljótsdalshérað og Fjarðabyggð (2006 og 2013) um tiltekna úrvinnslu úr *Ungt fólk* rannsóknnum. Loks hafa ráðuneytið og Rannsóknir og greining ehf. gert með sér þrjá samninga um úttektir á ungmennaáætlun Evrópusambandsins (2003–10) og um samstarfssamning um samnorræna æskulýðsrannsókn (2009).

2.4 Samningar menntamálaráðuneytis við Rannsóknir og greiningu ehf. um æskulýðsrannsóknir

1. Samningur um *Ungt fólk* rannsóknir (2003)

Fyrsti samningur menntamálaráðuneytis við Rannsóknir og greiningu ehf. um æskulýðsrannsóknir er dagsettur 9. maí 2003. Efnislega skiptist hann í tvo hluta, þ.e. lið A (*Ungt fólk* 2003) og lið B (*Ungt fólk* 2004). Fyrir lið A var greitt 1,5 m.kr. Samkvæmt honum skuldbatt rannsóknamiðstöðin sig til að veita ráðuneytinu ítarlegar upplýsingar um menntun, menningu, tómstundir og íþróttaiðkun nemenda 8.–10. bekkjar grunnskóla úr *Ungt fólk* 2003 rannsókn sem þegar hafði farið fram. Meðal annars skyldi hún afhenda því 50 prentuð eintök greinargerðar um niðurstöður rannsóknarinnar, bæði á íslensku og ensku og á tölvutæku formi, og halda a.m.k. fjóra kynningarfundir um niðurstöðurnar fyrir þá sem ráðuneytið ákvæði.

Fyrir lið B voru greiddar 2,5 m.kr. Samkvæmt þeim lið skyldi rannsóknamiðstöðin leggja spurningakönnun fyrir nemendur í öllum framhaldsskólum landsins árið 2004. Að auki skyldi hún gera viðtalskönnun/spurningakönnun hjá a.m.k. 200 einstaklingum af öllu landinu á aldrinum 16 til 22 ára sem hætt höfðu námi í framhaldsskóla. Tekið var fram að við undirbúning spurningalista hefðu Rannsóknir og greining ehf. samráð við ráðuneytið og að endanlegar spurningar skyldu lagðar fyrir það. Að öðru leyti skuldbatt rannsóknamiðstöðin sig til að veita ráðuneytinu sömu upplýsingar og þjónustu og vegna *Ungt fólk* 2003 rannsóknarinnar.

Skýr ákvæði um upplýsingar og þjónustu

2. Samstarfssamningur um *Ungt fólk* rannsóknir (2006)

Hinn 10. febrúar 2006 gerðu menntamálaráðuneyti, Rannsóknir og greiningar ehf. og Háskólinn í Reykjavík með sér *Samstarfssamning um rannsóknaráætlun vegna æskulýðsrannsókna Ungt fólk á árunum 2006 til 2010*. Verkefni Rannsókna og greiningar ehf. var að leggja spurningalista fyrir alla nemendur í 5.–10. bekk grunnskóla og sömuleiðis meðal framhaldsskólanema árin 2006, 2007, 2009 og 2010. Breytilegt var til hvaða nemendaárganga skyldi litið hverju sinni. Gerð var grein fyrir þeim gögnum og þjónustu sem rannsóknamiðstöðin skyldi veita ráðuneytinu í fyrstu 9 liðum samningsins. Þar var m.a. kveðið á um hvaða upplýsingum henni bæri að skila, hvaða niðurstöður skyldi hafa til samanburðar, hvenær og í hvaða formi skyldi birta þær, fjölda prentaðra eintaka niðurstöðuskýrsla og fjölda kynningarfundar. Einnig var þar kveðið á um hvernig standa skyldi að samráði við ráðuneytið við undirbúning spurningalista og eins um samráð við skólastjórnendur og kennara þegar spurningarnar yrðu lagðar fyrir nemendur.

Í liðum 10–13 var gerð grein fyrir hlutverki Háskólans í Reykjavík í samningnum, m.a. þeirri kröfu að nemendur í meistara- og doktorsnámi skyldu vinna með niðurstöður rannsóknanna og að skólinn ásamt öðrum samningsaðilum skyldi árlega standa fyrir ráðstefnu, málþingi eða fundum um æskulýðsrannsóknir, bæði innlendar og erlendar. Í síðasta lið samningsins, lið 14, var loks kveðið á um hvernig ráðuneytið skyldi standa að greiðslum, alls 12,8 m.kr. vegna sex rannsókna. Athygli vekur að þær eru kallaðar „styrkur“ þó að skýr ákvæði samningsins um skilgreindar skuldbindingar samningsaðila minni fremur á þjónustusamninga en hefðbundna styrktarsamninga.

3. Samstarfssamningur um *Ungt fólk* rannsóknir (2009)

Samstarfssamningur menntamálaráðuneytis, Rannsókna og greiningar ehf. og Háskólans í Reykjavík frá 10. febrúar 2006 var endurnýjaður í nær óbreyttri mynd hinn 12. janúar 2009 sem *Samstarfssamningur um rannsóknaráætlun vegna æskulýðsrannsókna Ungt fólk á árunum 2011 til 2016*. Hann nær til hliðstæðra rannsókna og áður en tekur til árunna 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 og 2016. Sömu kröfur voru gerðar (í 14 liðum) til rannsóknamiðstöðvarinnar og Háskólans í Reykjavík og gerðar voru í fyrri samningi en heildargreiðslur styrkja námu nú 24,2 m.kr. vegna átta rannsókna.

Athygli vekur að þessi samningur var gerður tveimur árum áður en fyrstu rannsóknir hans skyldu fara fram (þ.e. árið 2011) og sömuleiðis rúmu ári áður en síðustu rannsóknir samningsins frá 2006 skyldu gerðar. Samkvæmt upplýsingum frá mennta- og menningarmálaráðuneyti var það gert til að tryggja samfellu í rannsóknunum. Ríkisendurskoðun gerir ekki athugasemd við það sjónarmið. Stofnunin minnir þó á nauðsyn þess að endurnýjun samninga taki jafnan mið af þeim lærdómi sem draga má af fyrri samningi og skýrri sýn á æskilega þróun verkefnis. Hvergi kemur fram að slíkt endurmat hafi farið fram með formlegum hætti.

Þess ber einnig að geta að í engum samninga menntamálaráðuneytis um *Ungt fólk* rannsóknir voru uppsagnar- eða endurskoðunarákvæði eða fyrirvari um að Alþingi þyrfti að samþykka fjárveitingar í fjárlögum. Í engum þeirra var heldur getið um hver yrði eigandi eða réttshafi þeirra gagna og upplýsinga sem söfnuðust í rannsóknunum eða hvernig háttáð skyldi aðgengi annarra að þeim. Að mati Ríkisendurskoðunar hefði

Háskólinn í Reykjavík aðili að samningum frá 2006

Greiðslur kallaðar „styrkur“

Samningur frá 2009 gerður tvö ár fram í tímann

Engin uppsagnar- eða endurskoðunar- ákvæði eða fyrirvari um að Alþingi samþykkti fjárveitingar

verið eðlilegt að hafa ákvæði þar um. Slíkt ákvæði hefði einnig gefið ráðuneytinu aukið færi á að semja við aðra aðila um verkið á einhverju stigi ef slíkt hefði verið talið æskilegt. Ekki hefur komið til ágreinings milli samningsaðila um framangreint atriði.

4. Samstarfssamningur um úrvinnslu *Ungt fólk rannsókna* (2006)

Hinn 31. mars 2006 gerðu menntamálaráðuneyti, sveitarfélögin Fljótshálsa og Fjarðabyggð, Rannsóknir og greining ehf. og Háskólinn í Reykjavík með sér sérstakan „samstarfssamning“ vegna tiltekinnar úrvinnslu úr þeim *Ungt fólk rannsókna* sem ákveðnar voru í áður nefndum *Samstarfssamningi um rannsóknaráætlun vegna æskulýðsrannsókna Ungt fólk á árunum 2006 til 2010* frá 10. febrúar 2006. Markmið rannsóknarinnar var að styrkja faglegan grundvöll stefnumótunar í málefnum ungs fólks í sveitarfélögunum með því að veita bæði þeim og menntamálaráðuneyti upplýsingar um stöðu mála í tilteknum skólum sveitarfélaganna ásamt samanburði við landsmeðaltal. Samningurinn kvað á um að heildarkostnaður verkefnisins án virðisaukaskatts næmi 7 m.kr. Þar af skyldu sveitarfélögin hvort um sig greiða 2,5 m.kr. en menntamálaráðuneyti styrkja framkvæmdina með föstu 400 þús.kr. framlagi hvert ár samningsins, þ.e. alls 2 m.kr.

Í þessum samningi er það nýmæli miðað við áður nefnda samninga menntamálaráðuneytis að kveðið er á um höfundarrétt þeirra rannsókna sem samningurinn nær til. Fram kemur að höfundarréttur að gagnaskrá rannsókna tilheyrir Rannsóknir og greiningu ehf. en að höfundarréttur að úrvinnslum þeirra tilheyrir rannsóknamiðstöðinni og sveitarfélögunum sameiginlega. Þar er einnig kveðið á um gildistíma samningsins og að hann sé óuppseggjanlegur.

5. Samstarfssamningur um úrvinnslu *Ungt fólk rannsókna* (2013)

Samstarfssamningur menntamálaráðuneytis við sveitarfélögin Fljótshálsa og Fjarðarbyggð, Rannsóknir og greiningu ehf. og Háskólinn í Reykjavík frá árinu 2006 var endurnýjaður í lítt breyttri mynd 14. mars 2013. Hann tók til tiltekinnar úrvinnslu úr þeim *Ungt fólk rannsókna* sem þegar höfðu farið fram eða verið ákveðnar á árunum 2011–16. Eins og í fyrri rannsóknum var markmiðið að styrkja faglegan grundvöll stefnumótunar í málefnum ungs fólks í sveitarfélögunum með því að veita bæði þeim og menntamálaráðuneyti upplýsingar um stöðu mála í tilteknum skólum sveitarfélaganna ásamt samanburði við landsmeðaltal. Samningurinn kvað á um að heildarkostnaður verkefnisins án virðisaukaskatts næmi tæpum 8,8 m.kr. Þar af skyldu sveitarfélögin hvort um sig greiða tæpar 3 m.kr. en menntamálaráðuneyti styrkja framkvæmdina með föstu 700 þús.kr. framlagi hvert ár, þ.e. alls 2,8 m.kr.

Sömu ákvæði voru í þessum samningi og hinum fyrri um höfundarrétt rannsókna sem samningurinn nær til. Ný eða ítarlegri ákvæði voru hins vegar um ábyrgð samstarfsaðila, upplýsingar, samskipti og eftirlit, vanefndir og meðferð ágreinings og gildistíma og lok samnings.

6.–8. Samningar um úttekt á ungmennaáætlun Evrópusambandsins (2003–10)

Hinn 22. apríl 2003 gerðu menntamálaráðuneyti og Rannsóknir og greining ehf. með sér samning um að rannsóknamiðstöðin ynni úttekt á ungmennaáætlun Evrópusam-

Árið 2006 var í fyrsta skipti kveðið á um höfundarrétt í samningi

Árið 2013 voru sett ákvæði um ábyrgð samningsaðila, samskipti og eftirlit

bandsins (*Youth – UFE: Ungt fólk í Evrópu*) á Íslandi. Meta skyldi áhrif áætlunarinnar á ungt fólk, æskulýðsleiðbeinendur, samtök, stjórnvöld, stefnumótun, löggjöf og stofnanir, hvort markmiðum hennar hafi verið náð og setja fram tillögur til framtíðar. Alls greiddi ráðuneytið 400 þús.kr. fyrir verkið.

Sambærilegur samningur var gerður 27. mars 2007 um úttekt á ungmennaáætlun Evrópusambandsins (*Youth – UFE: Ungt fólk í Evrópu*) fyrir tímabilið 2000–06. Vinna skyldi úttektina samkvæmt reglum Framkvæmdastjórnar ESB og í samstarfi við þá aðila sem komið höfðu að áætluninni. Alls greiddi ráðuneytið 550 þús.kr. fyrir verkið.

Loks gerðu sömu aðilar svipaðan samning 27. apríl 2010 vegna ungmennaáætlunar Evrópusambandsins *Youth in Action* (Evrópa unga fólksins) á Íslandi og greiddi ráðuneytið alls 850 þús.kr. fyrir verkið.

9. Samstarfssamningur um samnorræna æskulýðsrannsókn (2009)

Hinn 25. maí 2009 gerðu menntamálaráðuneyti og Rannsóknir og greining ehf. með sér *Samstarfssamning um samnorræna æskulýðsrannsókn meðal aldurshópsins 16 til 20 ára*. Verkefnið stóð yfir frá desember 2008 til 1. ágúst 2010 og tóku öll Norðurlöndin þátt í því, þ.e. Danmörk, Finnland, Ísland, Noregur, Svíþjóð, Álandseyjar, Færeyjar og Grænland. Fram kom í samningnum að Rannsóknir og greining ehf. hefðu yfirumsjón með rannsókninni, undirbúningi hennar, framkvæmd og úrvinnslu og voru taldir upp 14 liðir í þessu sambandi. Að auki tók rannsóknamiðstöðin að sér að leggja rannsóknarspurningar fyrir úrtak íslenskra framhaldsskólanemenda og vinna úr þeim gögnum sem þar söfnuðust inn í sameiginlegan gagnagrunn rannsóknaraðila.

Ungt fólk rannsókn yfirferð á önnur lönd

Í bréfi sínu til Ríkisendurskoðunar frá 23. mars 2015 tók ráðuneytið fram að það hefði leitað til Rannsókna og greiningar ehf. vegna þessarar rannsóknar þar sem ekki hefði verið hægt að vinna hana án aðkomu rannsóknamiðstöðvarinnar. „Í þessu verkefni var verið að nýta rannsóknina „Ungt fólk“ og yfirfæra hana á Norðurlöndin og bera saman alla sömu þætti og rannsóknin inniheldur hér á landi.“

Í 5. gr. samningsins er gerð grein fyrir kostnaði í sex liðum. Í lið a kemur fram að kostnaður við verkefnið „samkvæmt kostnaðaráætlun RG“ sé 11.150 þús.kr. á föstu verðlagi og án virðisaukaskatts. Sú fjárhæð skuli greidd í fjórum áföngum frá 15. apríl 2009 til 15. júní 2010. Í liðum b til e er gerð grein fyrir þeim kostnaði sem greitt er fyrir sérstaklega samkvæmt reikningi, þ. á m. við prentun spurningalista, þýðingar, póstburðargjöld, ferðalög og kynningar. Í lið f segir að komi upp annar ófyrirséður kostnaður vegna verkefnisins að hámarki 10% samkvæmt kostnaðaráætlun skuli gera grein fyrir honum og óska samþykkis menntamálaráðuneytis fyrir framkvæmdinni. Þetta er eini samningur ráðuneytisins og Rannsókna og greiningar ehf. þar sem fram kemur kostnaðaráætlun vegna verkefnis. Samkvæmt upplýsingum ráðuneytisins var allur kostnaður þess vegna samningsins greiddur af styrktarfé frá Norrænu ráðherranefndinni.

Samningur miðar við kostnaðaráætlun og reikninga Rannsókna og greiningar ehf.

Í 6. gr. er loks fjallað um rétt yfir verki. Þar segir að höfundarréttur að gagnaskrá rannsóknanna sem samningurinn taki til tilheyrir Rannsóknum og greiningu ehf., sbr. ákvæði höfundalaga nr. 73/1972. Höfundarréttur að úrvinnslu sem unnin sé fyrir ráðuneytið tilheyrir rannsóknamiðstöðinni og ráðuneyti sameiginlega og sama eigi við um höfundar-

rétt að sérritum sem kunnir að vera unnin fyrir ráðuneytið samkvæmt sérstöku samkomulagi. Skuli báðum aðilum í þeim tilvikum heimilt að nota og birta niðurstöðu úr umræddum sérritum. Komi til opinberrar umfjöllunar um efni niðurstöðu skýrslna eða sérrita sem Rannsóknir og greining ehf. vinni fyrir ráðuneytið skuli rannsóknamiðstöðvarinnar getið sem höfundar og ráðuneytis sem aðstandanda verksins.

10. Rannsóknir á högum ungmenna sem ekki voru í skóla

Árin 2000 og 2009 gerðu Rannsóknir og greining ehf. að frumkvæði menntamálaráðuneytis rannsóknir á högum ungmenna 16–18 ára sem ekki voru í skóla. Rannsóknirnar fóru fram í samvinnu við Reykjavíkurborg og styrkti ráðuneytið þær um 500 þús.kr. árið 2000 og um 3 m.kr. árið 2009. Ekki var gerður skriflegur samningur um verkið.

2.5 Greiðslur úr ríkissjóði

Frá árinu 1999 hefur ríkissjóður greitt Rannsóknnum og greiningu ehf. samtals 157,9 m.kr. fyrir framangreindar æskulýðsrannsóknir. Af þeirri fjárhæð voru 96,5 m.kr. (61,3%) greiddar af fjárlagaliðum mennta- og menningarmálaráðuneytis eða stofnana þess og 47 m.kr. (29,8%) af fjárlagaliðum heilbrigðis- og félagsmálaráðuneytis (nú velferðarráðuneyti), að mestu úr Forvarnarsjóði og síðar Lýðheilsusjóði. Afgangurinn (8,9%) kemur frá öðrum ráðuneytum og stofnunum þeirra, stærsti hlutinn frá dómsmálaráðuneyti (nú innanríkisráðuneyti). Í töflu 2.1 eru þessar greiðslur greindar eftir ráðuneytum og þeim skipt niður á þrjú jöfn tímabil til að sýna þróun þeirra.

Ráðuneyti/Tímabil	1999–2004	2005–09	2010–14	Samtals
Forsætisráðuneyti	0,9	0,1		1,0
Mennta- og menningarmálar.	8,8	56,0	31,7	96,5
Utánríkisráðuneyti	0,8			0,8
Dómsmálaráðuneyti	7,0	4,2		11,2
Velferðarráðuneyti	30,0	10,8	5,8	46,6
Viðskiptaráðuneyti		1,8		1,8
	47,5	72,9	37,5	157,9

*Fram til október 2014.

Eins og taflan sýnir tengjast greiðslur velferðarráðuneytis og dómsmálaráðuneytis einkum fyrstu tveimur hlutum tímabilsins en greiðslur mennta- og menningarmálaráðuneytis varða aðallega seinni tvo hluta þess. Ríkisendurskoðun fór þess á leit við Rannsóknir og greiningu ehf. að fá afrit af staðfestum ársreikningum félagsins vegna árána 2005–13 og varð félagið við þeirri beiðni. Athugun reikninganna leiddi í ljós að hlutfall greiðslna úr ríkissjóði af heildartekjum félagsins á þessum árum var nokkuð breytilegt frá ári til árs en var að meðaltali 25,3%.

Vegna umræðna í fjölmiðlum haustið 2014 um meintar arðgreiðslur Rannsókna og greiningar ehf. vekur Ríkisendurskoðun athygli á að ekkert í fyrirbyggjandi samningum rannsóknamiðstöðvarinnar við ráðuneytin eða stofnanir þeirra tekur fyrir eða takmarkar hugsanlegar arðgreiðslur hennar. Þar er ekki heldur gerð krafa um að Rannsóknir og greining ehf. færi sérstakt bókhald vegna þeirra verkefna sem hljóta fjárstuðning ríkisins eða haldi þeim með öðrum hætti aðgreindum frá öðrum verkefnum

Greiðslur úr ríkissjóði námu 158 m.kr. árin 1999–2014

Ekkert í samningum tekur fyrir eða takmarkar arðgreiðslur

sem ekki njóta slíks stuðnings. Óhægt er því um vik að átta sig á því hvort verkefni skili hagnaði eða ekki. Eðlilegt er hins vegar að gera þá kröfu til ráðuneyta að þau meti með reglubundnum hætti afrakstur eða árangur þeirra aðila sem þau kaupa þjónustu af eða styrkja með öðrum hætti og taki þar í senn mið af markmiðum sínum og fjárhagslegum stuðningi.

Greiðslur mennta- og menningarmálaráðuneytis

Samningsbundnar greiðslur eru langstærsti hluti greiðslna ríkissjóðs til Rannsóknna og greiningar ehf. Slíkar greiðslur eru einkum tvíþættar. Annars vegar eru greiðslur samkvæmt samningum sem einstök ráðuneyti eða stofnanir þeirra hafa haft frumkvæði að. Hins vegar eru greiðslur styrkja sem fjárlaganefnd Alþingis hefur veitt rannsóknamiðstöðinni samkvæmt umsóknum hennar og úthlutað hefur verið af safnliðum einstakra ráðuneyta. Það sem á vantar eru greiðslur reikninga vegna útlagðs kostnaðar í tengslum við þær rannsóknir sem unnið er að hverju sinni, m.a. kynningarfunda, fjölföldunar kynningarefnis og þýðinga sem ráðuneyti eða stofnanir hafa óskað eftir.

Í töflu 2.2 er gerð grein fyrir því hvernig 96,5 m.kr. greiðslur mennta- og menningarmálaráðuneytis og stofnana þess til Rannsóknna og greiningar ehf. á árunum 1999–2014 skiptast eftir verkefnum og hvers eðlis þær voru.

2.2 Greiðslur mennta- og menningarmálaráðuneytis og stofnana þess til Rannsóknna og greiningar ehf. 1999–2014 skipt eftir verkefnum í m.kr.*					
	Framlög/styrkir skv. samningum	Önnur framlög/styrkir	Greiddir reikningar	Alls	
Ungt fólk rannsóknir	36,4	1,4	13,5	51,2	
Æskulýðsranns.- fjárlaganefnd		17,9		17,9	
Samnorræn æskulýðsrannsókn	11,2	2,4	2,2	15,8	
Nemendur utan skóla		3,5		3,5	
Ungt fólk - Austurlandi	3,4			3,4	
Úttekt á rammaáætlun ESB	1,8			1,8	
Ýmis verkefni			2,9	2,9	
Samtals	52,8	25,2	18,5	96,5	

*Fram til október 2014.

Eins og taflan sýnir eru *Ungt fólk* rannsóknir fyrirferðarmestar þeirra æskulýðsrannsóknna sem menntamálaráðuneyti veitti Rannsóknnum og greiningu ehf. fé til og námu framlög vegna þeirra 51,2 m.kr. Stærsti hluti þeirra (74%) eru greiðslur samkvæmt samningum eða önnur bein framlög eða styrkir en afgangurinn (26%) eru greiðslur fyrir ýmiss konar útlagðan kostnað, þ.e. kaup á vörum og þjónustu, sem tengist verkefninu. Almenn hafa fjármunirnir verið greiddir af safnliðnum „02-988-1.18 Æskulýðsrannsóknir“.

Framlög sem fjárlaganefnd Alþingis ákvað en menntamálaráðuneyti afgreiddi af áður nefndum safnlið sínum námu um 17,9 m.kr. og tengdust þau oftast árlegum umsóknum Rannsóknna og greiningar ehf. um fjárstuðning vegna æskulýðsrannsóknna sinna (einkum *Ungt fólk* rannsóknnum). Slíkir styrkir voru veittir á árunum 2005–08. Tekið skal fram að almennt töldu einstök ráðuneyti styrki fjárlaganefndar sér óviðkomandi þar sem þau tóku ekki ákvörðun um þá.

Samningsbundnar greiðslur algengastar

Ungt fólk rannsóknir fyrirferðarmestar

Erfitt að flokka greiðslur vegna ónákvæmni í bókun þeirra

Greiðslur vegna norrænnar samvinnu námu 15,8 m.kr. Þær voru greiddar af safnliðnum „02-984 Norræn samvinna“ og voru að langstærstum hluta (71%) samningsbundnar. Þá eru ótalin ýmis framlög vegna minni verkefna, m.a. áður nefnds samstarfssamnings við tvö sveitarfélög á Austurlandi og rannsóknar á íslenskum ungmönnum 16–18 ára sem ekki voru í skóla. Bæði þessi verkefni voru fjármögnuð af safnliðnum „02-988-1.18 Æskulýðsrannsóknir“. Loks var úttekt á ungmennaáætlun Evrópusambandsins fjármögnuð af safnliðnum „02-985 Rammaáætlanir ESB um menntun, rannsóknir og tækniþróun“.

Tekið skal fram að í sumum tilvikum var vissum vandkvæðum bundið að flokka einstakar greiðslur menntamálaráðuneytis til Rannsókna og greiningar ehf. vegna ónákvæmni í bókun þeirra í fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins (Orra), m.a. voru sambærilegar greiðslur tiltekinna samninga ekki alltaf skráðar með sama hætti. Leitast var við að samræma og leiðrétta augljós mistök og ætti því ekki að skakka miklu þegar á heildina er litið.

Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að betur sé haldið utan um framlög til æskulýðsrannsókna. Eins telur stofnunin óæskilegt hve margir ríkisaðilar veita framlög og styrki til þeirra enda takmarkar slíkt fyrirkomulag yfirsýn um þær og faglega ábyrgð á þeim. Rétt væri að kanna hvort hafa mætti framlög til slíkra rannsókna í einum sjóði. Þar sem opinberir samkeppnissjóðir á sviði vísinda eru nú að stórum hluta vistaðir hjá Rannsóknamiðstöð Íslands (Rannís) lægi beinast við að fela henni umsjón með styrkveitingum til æskulýðsrannsókna.

2.6 Þjónustu- eða styrktarsamningar

Inntak, form og margvíslegt orðalag í þeim níu samningum sem menntamálaráðuneyti gerði við Rannsóknir og greiningu ehf. á árunum 2003–13 vekja spurningar um eðli þeirra, þ.e. hvort um sé að ræða þjónustusamninga (samninga sem hafa að markmiði veitingu tiltekinna þjónustu) eða styrktarsamninga (samkomulag um skilyrta styrki). Um hina fyrrnefndu gilda m.a. ákvæði laga nr. 84/2007 um opinber innkaup og laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins og geta þeir í vissum tilvikum verið útboðsskyldir. Um hina síðarnefndu gilda einkum almennar reglur um samningagerð.¹

Hvorki verður sagt að heiti umræddra samninga menntamálaráðuneytis og Rannsókna og greiningar ehf. né almenn ákvæði þeirra gefi skýrt til kynna hvers eðlis þeir eru. Í engum þeirra er heldur vísað í lög eða lagaheimildir fyrir þeim fjárveitingum sem þeir fela í sér eða gerður fyrirvari um að Alþingi samþykki fjárveitingar vegna þeirra í fjárlögum. Ýmist eru samningarnir kallaðir „samningar“ eða „samstarfssamningar“ vegna tiltekinna rannsókna eða úttekta sem yfirlétt eru skilgreindar efnislega með skýrum hætti. Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að ráðuneytið kveði skýrt á um hvers eðlis samningar þess eru og, ef því er að skipta, undir hvaða ákvæði laga þeir falla enda getur slíkt skipt sköpum um það hvort verkefni séu útboðsskyld eða ekki og um samningsstöðu aðila.

Eðli sumra samninga óljóst

¹ Sjá m.a. leiðbeiningarbækling fjármálaráðuneytis. *Þjónustusamningar. Handbók* (2005).

Að mati Ríkisendurskoðunar leikur tæpast vafi á að samningar ráðuneytisins við Rannsóknir og greiningu ehf. vegna þriggja úttekta á ungmennaáætlun Evrópusambandsins (2003, 2007 og 2010) eru þjónustusamningar og tók ráðuneytið undir þann skilning í bréfi til Ríkisendurskoðunar frá 23. mars 2015. Í þessu sambandi ber m.a. að hafa í huga að verkin sem samningarnir náðu til voru unnin fyrir ráðuneytið sem kostaði þau að fullu og notaði niðurstöðurnar eingöngu í eigin þágu. Samtals námu greiðslur vegna þeirra 1,8 m.kr.

Af sömu ástæðu liggur beint við að líta á samstarfssamning ráðuneytisins við Rannsóknir og greiningu ehf. um samnorræna æskulýðsrannsókn (2009) sem þjónustusamning. Í áður nefndu bréfi ráðuneytisins til Ríkisendurskoðunar frá 23. mars 2015 segist það ekki treysta sér til að gefa þessum samningi heiti sem lýsir því hvort hann sé í eðli sínu þjónustu- eða styrktarsamningur. Samtals námu greiðslur vegna hans 15,8 m.kr. Þar af voru 11,2 m.kr. samningsbundnar og var þar vísað beint í kostnaðaráætlun Rannsóknna og greiningar ehf. en 4,6 m.kr. voru styrkir eða greiðslur fyrir útlagðan kostnað samkvæmt reikningi. Ljóst var því að greiðslum ráðuneytisins var ætlað að standa að fullu undir kostnaði við verkið. Samkvæmt lögum um opinber innkaup bar á þessum tíma að bjóða út öll þjónustukaup yfir 12,4 m.kr. og skyldi skv. 23. gr. laganna miða útreikning á áætluðu virði samnings við „þá heildarfjárhæð sem kaupandi kemur til með að greiða fyrir innkaup, að frátöldum virðisaukaskatti“. Ríkisendurskoðun gagnrýnir að það var ekki gert. Þar breytir engu þótt rannsóknin hafi verið unnin fyrir norrænan styrk og það mat ráðuneytisins að „ekki [hefði] verið hægt að gera hana án þess að leita til Rannsóknna og greiningar“.

Samstarfssamningar menntamálaráðuneytis við Rannsóknir og greiningu ehf., Háskólan í Reykjavík og sveitarfélögin Fljótsdalshérað og Fjarðabyggð frá árunum 2006 og 2013 virðast á hinn bóginn í eðli sínu styrktarsamningar. Fjárhagsleg hlutdeild ráðuneytisins í verkefnum (samtals 3,4 m.kr. á árunum 2006–14) var í báðum tilvikum innan við þriðjungur af heildarkostnaði þeirra og fagleg skuldbinding rannsóknamiðstöðvarinnar gagnvart ráðuneytinu óveruleg.

Meiri vafi leikur á hvernig flokka beri þrjá samninga menntamálaráðuneytis við Rannsóknir og greiningu ehf. (og Háskólan í Reykjavík) frá árunum 2003–09 um *Ungt fólk* rannsóknir á árunum 2004–16. Sá fyrsti hljóðar upp á 2,5 m.kr. framlag ráðuneytisins, sá næsti upp á 12,8 m.kr. framlag og sá síðasti upp á 24,2 m.kr. framlag. Samkvæmt skriflegum svörum mennta- og menningarmálaráðuneytis til Ríkisendurskoðunar frá 4. febrúar 2015 hefur það litið á þessa samninga sem styrktarsamninga vegna tiltekinna rannsókna á sviði félagsvísinda. Hlutverk ráðuneytisins væri að stuðla að því að rannsóknirnar væru gerðar, að til yrðu ákveðin grunngögn sem fjölmargir aðilar gætu unnið úr og að samin yrði almenn skýrsla um helstu niðurstöður úr hverri rannsókn fyrir sig. Þeirri skýrslu væri dreift til sveitarfélaga, skólasamfélagsins, félagasamtaka og stofnana sem ynnu með ungu fólki og málefni þess. Ráðuneytið hefur því talið vandséð að samningarnir falli undir lög nr. 84/2007 um opinber innkaup (áður lög nr. 52/1987 og 94/2001).

Að mati Ríkisendurskoðunar styðja eðli og orðalag samninganna ekki að öllu leyti þessa túlkun ráðuneytisins þótt árlegar greiðslur samkvæmt þeim séu kallaðar „styrk-

**Ríkisendurskoðun
gagnrýnir að
samningur um
norræna æskulýðs-
rannsókn var ekki
boðinn út**

**Ráðuneytið telur
Ungt fólk samn-
inga styrktar-
samninga**

Rannsóknir og greining ehf. telja sig aldrei hafa notið styrkja

ir“ í tveimur þeirra og hugtök á borð við „verksali“ og „verkkaupi“ komi hvergi fyrir. Í því sambandi ber m.a. að geta þess að samningarnir kveða skýrt á um „skuldbindingu“ Rannsókna og greiningar ehf. gagnvart ráðuneytinu, svo sem hvaða upplýsingar, niðurstöður og þjónustu rannsóknamiðstöðinni beri að veita því, í hvaða formi og fyrir hvaða tíma. Í sumum tilvikum er jafnvel kveðið á um að hún skuli hafa samráð við ráðuneytið við undirbúning verkefnis, vinna með því að frekari úrvinnslu gagna og upplýsa það um stöðu verkefna sé þess óskað. Fyrir þetta verk skal ráðuneytið greiða Rannsóknum og greiningu ehf. með tilteknum hætti tilteknar fjárhæðir. Samningarnir bera því fremur merki hefðbundinna þjónustusamninga en styrktarsamninga (samkomulags um skilyrtan styrk) og fjárhæðir tveggja þeirra eru umfram almenn viðmiðunarmörk um útboðsskyld verk. Loks ber að geta þess að Rannsóknir og greining ehf. taka skýrt fram í bréfi sínu til Ríkisendurskoðunar frá 23. mars 2015 að rannsóknamiðstöðin hafi aldrei notið styrkja vegna *Ungt fólk* rannsókna sinna:

Í öllum þeim tilvikum sem fjárframlög voru innt af hendi til R&G [Rannsókna og greiningar ehf.] var um að ræða endurgjald fyrir skýrslu til viðkomandi aðila með rannsóknarniðurstöðum úr rannsóknunum. R&G naut því aldrei styrkja, eins og þeir eru skilgreindir, til að setja í rekstur. Í öllum tilvikum var verk unnið fyrir og skýrslum um rannsóknarniðurstöður skilað.

Ólíklegt að *Ungt fólk* rannsóknir hafi verið útboðsskyld verk

Ríkisendurskoðun telur engu að síður óvarlegt að fullyrða að ráðuneytinu hafi borið að bjóða út þá þjónustu sem felst í samningunum. Þar ber einkum að hafa í huga að samkvæmt 6. gr. laga um opinber innkaup taka lögin ekki til þjónustusamninga sem varða rannsókn og þróun á þjónustu, „að frátöldum samningum þar sem kaupendur bera allan kostnað af þjónustunni og hafa einkarétt á að njóta góðs af árangrinum í starfsemi sinni“. Ólíklegt má telja að þessi skilyrði eigi við um umrædda samninga. Ekki liggur þó fyrir almenn kostnaðarhlutdeild ráðuneytisins í *Ungt fólk* rannsóknum þar sem kostnaður einstakra rannsókna er hvorki tilgreindur í samningum né sundurgreindur í ársreikningum Rannsókna og greiningar ehf. Samkvæmt upplýsingum mennta- og menningarmálaráðuneytis mun samningsbundinn styrkur þess árið 2015 nema um 28% af heildarkostnaði rannsóknamiðstöðvarinnar vegna *Ungt fólk* könnunar þess árs. Þá ber að minnast þess að Háskólinn í Reykjavík er aðili að samningunum og nýtir niðurstöður rannsókna í starfsemi sinni, m.a. í rannsóknarvinnu nemenda.

Virða ber jafnræðisreglu íslenskrar stjórnslu

Óháð því hvort um þjónustu- eða styrktarsamninga var að ræða telur Ríkisendurskoðun að menntamálaráðuneyti hefði átt að kanna áhuga og getu annarra fræðimanna á að sinna verkefninu. Þar ber í senn að taka tillit til umfangs og kostnaðar verksins, almennra jafnræðisreglna íslenskrar stjórnslu og athugasemda nokkurra félagsvísindamanna við frumvarp til æskulýðslaga frá árinu 2007 um mikilvægi þess að viðhaft yrði jafnræði meðal fræðimanna þegar samið væri um slíkar rannsóknir.

2.7 Afrakstur æskulýðsrannsókna

Taka ber skýrt fram að framangreindar athugasemdir Ríkisendurskoðunar fela ekki í sér gagnrýni á störf Rannsókna og greiningar ehf. Ekkert bendir til annars en að rannsóknamiðstöðin hafi sinnt æskulýðsrannsóknum sínum með faglegum hætti og að þær hafi haft bæði hagnýta og fræðilega þýðingu fyrir þá aðila sem sinna uppeldis- og menntamálum í landinu. Í þessu sambandi ber að geta þess að rannsóknamiðstöðin

hefur sent frá sér fjölda skýrslna um rannsóknir sínar, bæði almennar skýrslur og skýrslur fyrir einstaka skóla, með samanburði við fyrri ár. Að auki hefur hún kynnt niðurstöður sínar víðs vegar um land, m.a. í einstökum skólum, þegar þær hafa legið fyrir. Fjölmargir aðilar, þ. á m. mennta- og menningarmálaráðuneyti, velferðarráðuneyti, dómsmálaráðuneyti og einstök sveitarfélög, hafa nýtt sér þessar niðurstöður til forvarna, stefnumörkunar og aðgerða í skóla- og æskulýðsstarfi.

Í opinberri umfjöllun sinni hafa fulltrúar Rannsókna og greiningar ehf. enda lagt sérstaka áherslu á hagnýtingu æskulýðsrannsókna sinna og má í því sambandi tilgreina ummæli þeirra í umsögn við frumvarp til æskulýðslaga frá árinu 2007:

Menntamálaráðuneytið og starfsfólk R&G [Rannsókna og greiningar ehf.] hafa lagt á það áherslu að hér sé ekki aðeins um rannsóknir að ræða heldur þjónustu við þá er vinna með rannsóknum hver á sínum stað. R&G lítur fyrst og fremst á sig sem einn hlekk af mörgum í keðju sem ætlað er að stuðla að bættri heilsu og líðan ungmenna í sveitarfélögum landsins.

Að mati mennta- og menningarmálaráðuneytis hafa rannsóknirnar einnig staðfest jákvæð áhrif íþrótta- og æskulýðsstarfs á börn og ungmenni og hafi sveitarfélög m.a. niðurgreitt þátttöku barna og ungmenna í slíku starfi á grundvelli þeirra. Stuðningur stjórnvalda við félagasamtök á sviði íþrótta- og æskulýðsstarfs hafi einnig tekið mið af gildi starfsins í forvörnum.

Loks hafa fjölmargar vísindagreinar verið unnar upp úr rannsóknum Rannsókna og greiningar ehf., auk meistaraþrófsritgerða og doktorsritgerða. Sum þessara rita hafa vakið athygli bæði hér á landi og erlendis og hlotið margvíslegar viðurkenningar enda byggja þær á svörum heilu árganga grunn- og framhaldsskólanema. Það sem gefur rannsóknunum sérstakt samanburðargildi er að þær ná til allra nemenda í áðurnefndum aldurshópum í öllum skólum landsins og eru gerðar samtímis.

Margar vísinda-
greinar hafa verið
unnar upp úr
rannsóknum

Þrátt fyrir margvíslegt notagildi umræddra rannsókna telur Ríkisendurskoðun vandkvæðum bundið að meta hvort bein fjárframlög ríkissjóðs til æskulýðsrannsókna Rannsókna og greiningar ehf. hafi skilað fullnægjandi árangri. Meginástæðan er sú að stjórnvöld hafa, eins og áður kom fram (sbr. kafla 2.1), ekki markað nægilega skýra stefnu um markmið slíkra rannsókna og hvernig nýta skuli niðurstöður þeirra og meta afrakstur þeirra. Mikilvægt er að slíkt sé gert. Þess ber að geta að ráðuneytið telur í bréfi sínu til Ríkisendurskoðunar frá 25. mars 2015 „helsta markmið stjórnvalda á þessu sviði vera að stuðla að því að gerðar séu æskulýðsrannsóknir sbr. ákvæði þar um í æskulýðslögum frá árinu 2007“. Jafnframt vísar það til þess stóra gagnagrunns um félagslegt atferli barna og ungs fólks sem orðið hafi til, aðgengi fræðasamfélagsins að honum auk jákvæðra áhrifa rannsóknanna á stefnumótun fjölmargra aðila sem vinna með börnum og ungmennum.

Erfitt að meta
hvort fjárframlög
hafa skilað full-
nægjandi árangri

Að mati Ríkisendurskoðunar ber að tilgreina markmið æskulýðsrannsókna ríkisins með skýrari hætti en hér kemur fram. Að auki þurfa samningar ráðuneytisins vegna slíkra rannsókna að kveða á um hvernig meta eigi þjónustuna sem ríkissjóður greiðir fyrir. Sömuleiðis er eðlilegt að gera úttektir á samningunum með vissu millibili eða í lok þeirra út frá faglegum og fjárhagslegum viðmiðum og markmiðum.



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