

# Eftirfylgni: *Samningar um æskulýðsrannsóknir*

## Niðurstaða

Ríkisendurskoðun ítrekar ekki þrjár ábendingar sem stofnunin beindi til mennta- og menningarmálaráðuneytis árið 2015. Þær lutu að því að setja þyrfti heildarstefnu um æskulýðsrannsóknir, vanda betur til samninga ráðuneytisins um styrki eða kaup á vörum og þjónustu og hafa ferlið við gerð þjónustusamninga og veitingu styrkja gagnsætt og opið.

Stofnunin hvetur mennta- og menningarmálaráðuneyti engu að síður til að huga betur að þessum ábendingum enda virðist það tæpast hafa brugðist við þeim með viðhlítandi hætti. Í svari sínu vísar það til þess að stefna þess um æskulýðsrannsóknir birtist að vissu leyti í æskulýðslögum og að lög nr. 123/2015 um opinber fjármál auðveldi vandaða samningagerð þar sem þau kveði skýrt á um eðli mismunandi samninga. Þá séu ekki forsendur fyrir því að auglýsa árlega eftir nýjum rannsóknaraðilum.

Ríkisendurskoðun bendir í þessu samhengi á að æskulýðslög kveða ekki með skýrum hætti á um markmið æskulýðsrannsókna, hvernig staðið skuli að þeim, hverju þær skuli skila og hvernig meta skuli árangur þeirra. Þá mætti kveða skýrar á um eðli gildandi samnings um æskulýðsrannsóknir með beinni vísun í lög um opinber fjármál. Loks má tryggja opið og gagnsætt ferli við þjónustukaup þótt þau séu ekki auglýst árlega. Vert er að geta þess að síðasti samningur sem gerður var um verkefnið er til fjögurra ára.

## Úr skýrslu Ríkisendurskoðunar árið 2015

Í skýrslunni [Samningar um æskulýðsrannsóknir](#) (mars 2015) kom fram að frá árinu 1999 hefði rannsóknamiðstöðin Rannsóknir og greining ehf. sinnt að frumkvæði stjórnvalda árlegum æskulýðsrannsóknum á högum og líðan ungs fólks undir yfirskriftinni *Ungt fólk*. Á árunum 1999–2014 fékk miðstöðin greitt alls 158 m.kr. úr ríkissjóði vegna þessara rannsókna og tengdrar þjónustu, þar af 96,5 m.kr. frá mennta- og menningarmálaráðuneyti og stofnunum þess. Í upphafi þess tímabils hefðu fáir fagaðilar haft burði og tök á að sinna rannsóknunum en þegar frá leið hefði mennta- og menningarmálaráðuneyti þurft að huga að jafnræðis-ákvæði laga um opinber innkaup. Mikilvægt væri að allir

sem væru hæfir til að sinna slíkum rannsóknum ættu kost á að lýsa yfir áhuga sínum á þeim. Þá hefði þurft að vanda betur til samninga um verkefnið, skilgreina eðli þeirra, þ.e. hvort um væri að ræða þjónustu- eða styrktarsamninga, og bjóða út eitt þessara verkefna. Loks var ráðuneytið hvatt til að kanna hvort fela mætti einum aðila, t.d. Rannís, úthlutun rannsóknarfjármagns, enda væri óæskilegt að margir ríkis-aðilar veittu styrki til æskulýðsrannsókna.

Í skýrslunni kom fram að niðurstöður æskulýðsrannsókna Rannsókna og greiningar hefðu nýst mennta- og heilbrigðis-yfirvöldum, sveitarfélögum og skólum til forvarna og stefnumörkunar. Gögnin væru líka aðgengileg háskólanemum og leiðbeinendum þeirra til úrvinnslu vegna lokaverkefna. Ríkisendurskoðun taldi þó erfitt að meta hvort fjárframlög ríkissjóðs til rannsókna hefðu skilað fullnægjandi árangri þar sem skýra stefnu um markmið æskulýðsrannsókna vantaði. Vegna þessa var tekið undir tillögur ráðgjafarnefndar um æskulýðsrannsóknir (2013) og Æskulýðsráðs (2014) um að móta þyrfti slíka stefnu.

## Ábendingar árið 2015

Ríkisendurskoðun beindi þremur ábendingum til mennta- og menningarmálaráðuneytis árið 2015. Ráðuneytið var hvatt til að ganga sem fyrst frá heildarstefnu um æskulýðsrannsóknir, vanda betur til samninga sem það gerði um styrki eða kaup á vörum og þjónustu og tryggja að ferli þjónustusamninga og styrkveitinga væri opið og gagnsætt.

Í viðbrögðum ráðuneytisins kom fram að það myndi taka til athugunar að ganga frá heildarstefnu um æskulýðsrannsóknir en lög um æskulýðsmál kvæðu þó ekki á um að móta skyldi slíka stefnu. Þær æskulýðsrannsóknir sem ráðuneytið hefði styrkt hefðu verið í samræmi við þau ákvæði laganna að ráðherra stuðli að því að fram fari reglubundnar æskulýðsrannsóknir sem lagðar séu til grundvallar stefnumótun í æskulýðsmálum. Þá kvaðst ráðuneytið myndu meta hvort breyta þyrfti verklagi við samningsgerð og hvort hafa ætti styrki til æskulýðsrannsókna í sérstökum sjóði.

## Eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2018

Í nóvember 2017 óskaði Ríkisendurskoðun eftir því að mennta- og menningarmálaráðuneyti upplýsti um hvort, hvenær og hvernig brugðist hefði verið við ábendingum stofnunarinnar frá 2015. Svar barst í janúar 2018.

Í svari ráðuneytisins kom fram að það hefði ekki lagt fram sérstaka heildarstefnu um æskulýðsrannsóknir heldur birtist hún að vissu leyti í æskulýðslögum og framkvæmd þeirra. Ráðuneytið hefði litið svo á að mikilvægast væri að uppfylla þau ákvæði laganna að ráðherra stuðli að reglubundnum rannsóknum á þessu sviði. Það hefði verið gert frá árinu 1992 og nýttist þau gögn sem Rannsóknir og greining afla sem „hrágögn“ frekari rannsókna. Aðild ráðuneytisins að æskulýðsrannsóknum væri nú gegnum Menntamálastofnun sem hefði samið við Rannsóknir og greiningu um framkvæmd á rannsókninni *Ungt fólk* árin 2017–20. Samkvæmt samningnum skuli rannsóknamiðstöðin veita stofnuninni ráðgjöf um þróun vísa um líðan ungmenna og fleira sem hefur þýðingu fyrir forvarnarstarf. Með þessu telur ráðuneytið að verið sé að meta árangur rannsókna og nýta í stefnumótun. Samkvæmt upplýsingum frá Menntamálastofnun nýtast niðurstöður til að fylgjast með námi og líðan ungmenna í tengslum við þróun menntakerfisins, t.d. varðandi áhrif styttingar náms til stúdentsprófs. Sveitarfélög og skólar geti einnig nýtt sér niðurstöður.

Ríkisendurskoðun vekur athygli á að ábending hennar laut ekki að almennum ávinningi þeirra æskulýðsrannsókna sem gerðar eru, heldur að nauðsyn þess að móta stefnu um slíkar rannsóknir. Stofnunin hvetur ráðuneytið til að huga að þessu en ítrekar ekki ábendingu sína.

Vegna þeirrar ábendingar að vanda þyrfti betur til samninga benti ráðuneytið á að samhliða lögum nr. 123/2015 um opinber fjármál hefði farið fram heildarendurskoðun á verkferlum í samningagerð. Þá væri samningagerðin skýrari og eðli samninga greint enn frekar með tilliti til 40. og 42. greina laganna.

Af gildandi samningi um æskulýðsrannsóknir verður ekki séð hvernig lög um opinber fjármál hafa bætt samningsgerð ráðuneytisins eða skýrt eðli samningsins enda er ekki vísað til þeirra í honum. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að huga að þessu en ítrekar ekki ábendingu sína. Heiti samningsins bendir vissulega til að hann snúist um kaup á sérfræðipjónustu, þ.e. sé ekki styrktarsamningur. Af honum

má einnig ráða að hann falli ekki undir lög um opinber innkaup, þar sem kaupandinn (Menntamálastofnun) hefur ekki „einkarétt á að njóta góðs af árangrinum í starfsemi sinni“, sbr. 11. gr. laganna. Þótt innkaupin fari yfir tilskilin viðmið laga um opinber innkaup (15,5 m.kr.), þ.e. þau nema alls 20 m.kr., eru þau því ekki útboðsskyld.

Þetta breytir að mati Ríkisendurskoðunar ekki mikilvægi þess að viðhaft sé opið og gagnsætt ferli við þessi þjónustukaup. Um þetta hafði ráðuneytið þau svör að erfitt væri að sjá fyrir sér að hægt sé að auglýsa árlega eftir nýjum aðilum til að leggja fyrir tiltekna rannsókn (*Ungt fólk*). Vegna þess hve kostnaðurinn væri lítill væri einnig vafasamt að fá Rannís til að annast umsjónina.

Ríkisendurskoðun fellst á hið síðarnefnda en minnir á að gildandi samningur Menntamálastofnunar við Rannsóknir og greiningu um æskulýðsrannsóknir er til fjögurra ára og ekki er ósennilegt að nýr samningur verði gerður þegar hann rennur út. Hér er því í raun ekki um að ræða samning um afmarkað verkefni með tilteknum verklokum eða endapunkti. Vegna slíkra samninga er mikilvægt að gætt sé jafnræðis, hlutlægni, gagnsæis og samkeppnissjónarmiða, auk þess sem leitast sé við að efla nýsköpun.

Ríkisendurskoðun ítrekar ekki ábendinguna en hvetur mennta- og menningarráðuneyti til að huga vel að áður nefndum þáttum. Taka ber fram að þar með er ekki kastað rýrð á þann aðila sem sinnt hefur æskulýðsrannsóknum nú um langt skeið.

## Um úttektina

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

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