



# Menntamálastofnun

Ríkisendurskoðun

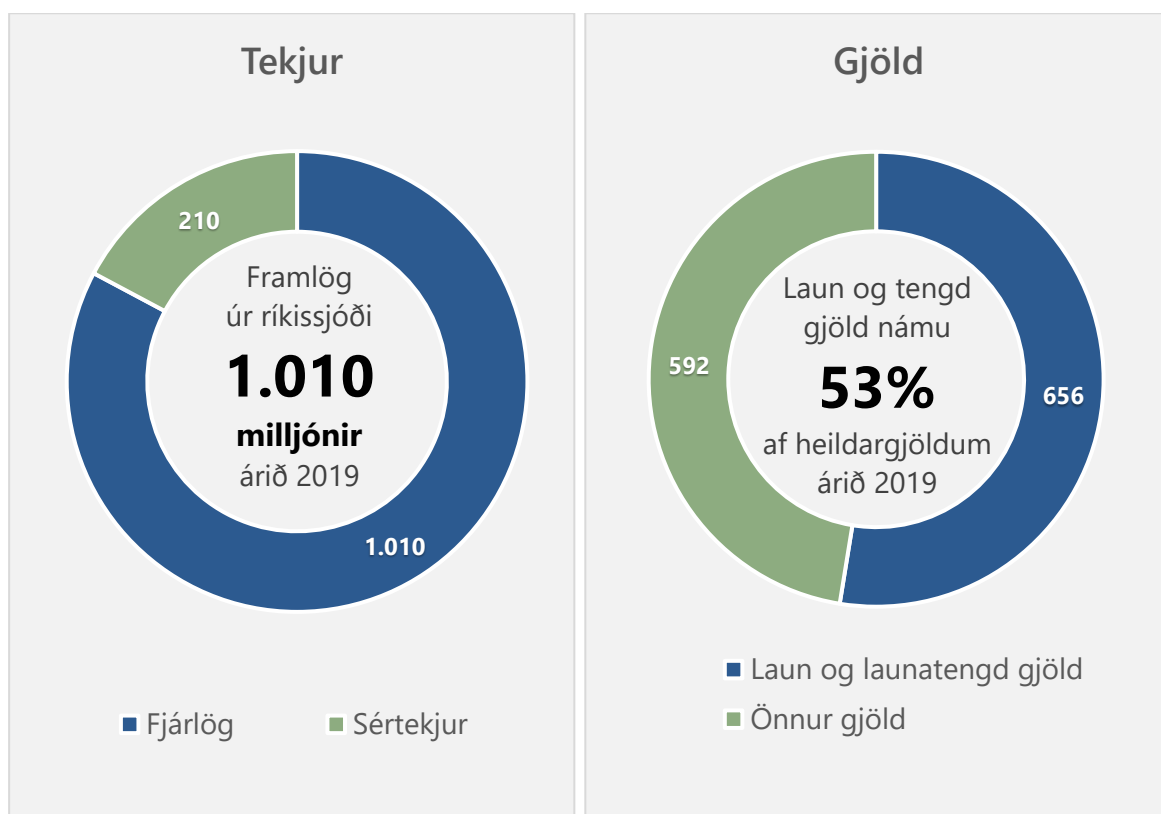


Mars 2021

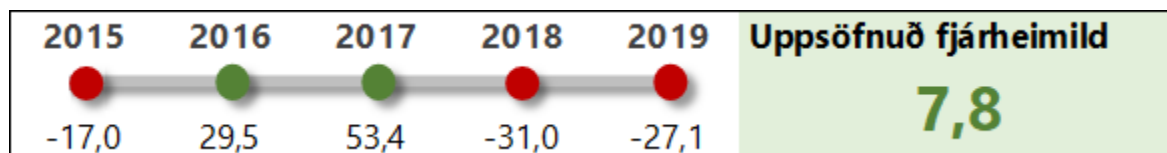
# Efnisyfirlit

<b>Lykiltölur úr rekstri Menntamálastofnunar .....</b>	<b>3</b>
<b>Inngangur.....</b>	<b>5</b>
<b>Niðurstöður.....</b>	<b>6</b>
<b>Tillögur til úrbóta .....</b>	<b>11</b>
<b>Umsagnir og viðbrögð .....</b>	<b>13</b>
Viðbrögð mennta- og menningarmálaráðuneytis.....	13
Viðbrögð Menntamálastofnunar.....	14
<b>1 Menntamálastofnun .....</b>	<b>16</b>
1.1 Skipulag .....	16
1.1.1 Fagráð Menntamálastofnunar .....	18
1.2 Yfirlit um rekstur .....	19
1.2.1 Eftirlit með rekstri .....	20
1.2.2 Hlutfallsleg skipting rekstrarkostnaðar.....	22
1.3 Markmið um jákvæð samlegðaráhrif .....	23
<b>2 Sameining og stjórnsýsluleg staða .....</b>	<b>25</b>
2.1 Samskipti við mennta- og menningarmálaráðuneyti .....	27
2.2 Verkefnaflutningur og fjármögnun verkefna .....	29
2.3 Samspil Menntamálastofnunar og sveitarfélaga í grunnskólamálum.....	31
<b>3 Árangur við framkvæmd laga .....</b>	<b>32</b>
3.1 Þjóðarsáttmáli um læsi.....	32
3.2 Námsgögn .....	34
3.3 Aðalnámskrá grunnskóla og hæfnimiðað nám.....	36
3.4 Náms- og gæðamat.....	38
3.4.1 Samræmd próf.....	39
3.4.2 Ytra mat skóla .....	40

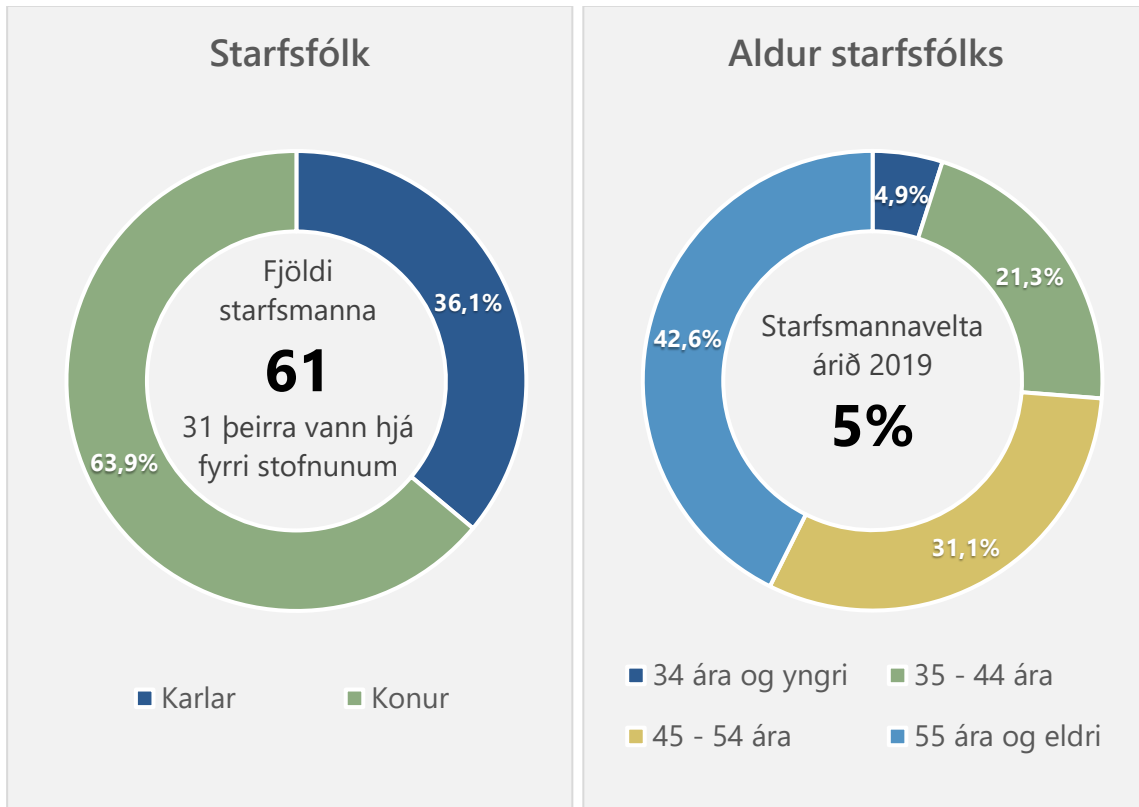
# Lykiltölur úr rekstri Menntamálastofnunar



## Rekstrarafgangur (milljónir króna)



Námshagkerfið og Námsmatsstofnun voru lagðar niður þegar Menntamálastofnun tók til starfa 1. október 2015. Þegar rekstrarárið 2015 var gert upp í heild sinni fyrir stofnanirnar þrjár var afkoman neikvæð um 141,9 m.kr. Ef eingöngu er litið til Menntamálastofnunar var 17 m.kr. halli á rekstrinum þá þrjá mánuði sem hún starfaði árið 2015.



Hjá Menntamálastofnun starfa 39 konur og 22 karlar, alls 61. Meðalaldur þeirra er 50 ár og meðalstarfsaldur 7,7 ár. Þá er meðtalinn starfsaldur hjá þeim stofnunum sem runnu inn í Menntamálastofnun. Stór hluti starfsfólks er háskólamenntaður en 50 hafa lokið háskólaprófi, þar af 31 á meistarastigi og þrír hafa lokið doktorsprófi. Stofnunin var hástökkvari í könnun Sameykis um stofnun ársins, flokki stórra stofnana, árið 2019 þegar hún varð í 14. sæti, miðað við 42. sæti árið 2018, 75. sæti árið 2017 og 73. sæti árið 2016.

# Inngangur

Árið 2019 óskaði Alþingi eftir því að Ríkisendurskoðun gerði stjórnsluúttekt á Menntamálastofnun. Þar yrði m.a. dregið fram hvernig stofnuninni hefði tekist að uppfylla lögbundið hlutverk sitt og ákvæði laga um aðalnámskrá leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla. Óskaði Alþingi eftir því að í skýrslu Ríkisendurskoðunar kæmi m.a. fram:

1. Mat á árangri Menntamálastofnunar við framkvæmd laga um grunnskóla og aðalnámskrá grunnskóla með áherslu á námsefnisgerð;
2. hvort framlög ríkisins til Menntamálastofnunar tryggji með fullnægjandi hætti að hún geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu;
3. mat á stuðningi mennta- og menningarmálaráðuneytis við Menntamálastofnun;
4. hvort starfsemi Menntamálastofnunar og verklagsreglur sem stofnunin starfar eftir séu í samræmi við skráðar og óskráðar reglur stjórnsluréttar;
5. ábendingar Ríkisendurskoðunar um til hvaða aðgerða þurfi að grípa þannig að Menntamálastofnun megi sem best sinna lögbundnu hlutverki sínu svo að vönduð og málefnaleg stjórnslu verði tryggð í starfsemi stofnunarinnar.

Úttekt Ríkisendurskoðunar miðaði að því að svara þessum spurningum með sérstakri afmörkun við grunnskólastigið eins og fyrsta úttektarspurningin ber með sér. Auk þess voru tekin til skoðunar fagleg og rekstrarleg samlegðaráhrif af stofnun Menntamálastofnunar. Ríkisendurskoðun átti fundi með fulltrúum Menntamálastofnunar, mennta- og menningarmálaráðuneytis, Kennarasambands Íslands og Sambands íslenskra sveitarfélaga. Upplýsinga og gagna var aflað hjá öllum þessum aðilum auk þess sem gerð var könnun meðal stjórnenda grunnskóla á landinu öllu.

Skýrsla þessi er unnin á grundvelli laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Menntamálastofnun og mennta- og menningarmálaráðuneyti fengu drög að skýrslunni til umsagnar. Viðbrögð við tillögum að úrbótum eru birt í kaflanum „Umsagnir og viðbrögð“.

# Niðurstöður

Menntamálastofnun tók til starfa árið 2015 eftir sameiningu Námsmatsstofnunar og Námsgagnastofnunar. Ásamt því að hafa tekið við öllum verkefnum forvera sinna voru tiltekin verkefni mennta- og menningarmálaráðuneytis flutt til stofnunarinnar. Hlutverk Menntamálastofnunar er að stuðla að auknum gæðum skólstarfs og framförum í þágu menntunar en einn megintilgangur sameiningarinnar var að skýra stjórnábylgju menntamála, styrkja þjónustu við skóla og ná fram jákvæðum samlegðaráhrifum, faglegum jafnt sem rekstrarlegum.

Að mati Ríkisendurskoðunar er enn of snemmt að leggja afgerandi mat á árangur sameiningarinnar og þau samlegðaráhrif sem hún átti að hafa. Sameiningarferlið var flókið og það reyndist krefjandi að samræma stofnanamenningu og starfshætti eldri stofnananna. Óánægja ríkti með sameininguna meðal hluta starfsfólks og starfsmannavelta var mikil í fyrstu, sem dæmi má nefna að fjórðungur starfsfólks hætti á fyrsta starfsári Menntamálastofnunar. Síðan þá hefur stöðugleiki í starfsmannahaldi aukist og starfsánægja sömuleiðis. Það má því segja að stofnunin sé loks að komast í jafnvægi og líklegt að á næstu árum muni samlegðaráhrif koma betur í ljós.

Nú þegar má greina nokkur fjárhagsleg samlegðaráhrif, einkum þegar litið er til launakostnaðar. Þó er ástæða til að nefna að við niðurlagningu Námsgagnastofnunar og Námsmatsstofnunar voru gerðir starfslokasamningar að fjárhæð 48,9 m.kr. sem komu að mestu til greiðslu árið 2016. Fagleg samlegðaráhrif eru sömuleiðis greinileg og má nefna að mennta- og menningarmálaráðuneyti telur ýmsa stjórnábylgju hafa orðið skilvirkari og einfaldari með tilurð Menntamálastofnunar. Þá er það mat þeirra hagsmunaaðila sem Ríkisendurskoðun ræddi við að um faglega stofnun sé að ræða sem búi yfir mikilli sérþekkingu. Hún veiti jafnframt betri og heildstæðari þjónustu en fyrir sameiningu. Könnun sem Ríkisendurskoðun gerði meðal stjórnenda grunnskóla á Íslandi bendir einnig til þess að ánægja sé með fagleg samskipti við stofnunina.

Í skýrslubeiðni Alþingis var óskað eftir áliti ríkisendurskoðanda á eftirfarandi þáttum:

## **1. Árangur Menntamálastofnunar við framkvæmd laga um grunnskóla og aðalnámskrá grunnskóla með áherslu á námsefnisgerð**

Einn megintilgangur Menntamálastofnunar er að stuðla að auknum gæðum skólstarfs. Þessu sinnir stofnunin m.a. með öflun, greiningu og miðlun upplýsinga, námsgagnaútgáfu, umsjón samræmdra könnunarprófa og PISA-könnunarinnar. Þá sér hún um ytra mat grunnskóla og er til ráðgjafar við stefnumótun í menntamálum.

Að mati Ríkisendurskoðunar er árangursmat á þessum þáttum bundið tilteknum takmörkunum en hafa verður í huga að ein stærsta áhrifabreytan í gæðum náms eru kennarar og skipulag grunnskólanna sjálfra. Þessa þætti hefur Menntamálastofnun takmörkuð áhrif á og óljóst er hvaða lögbundna hlutverki stofnunin gegnir varðandi ráðgjöf og leiðbeiningar til sveitarfélaga og grunnskóla á þeirra vegum. Þá er erfitt að líta á árangur íslenskra barna í samræmdum prófum eða PISA-könnunum sem mælikvarða á árangur stofnunarinnar en ekki verður annað séð en að stofnunin hafi almennt sinnt framkvæmd prófa með fullnægjandi en á því eru þó tvær undantekningar þar sem tæknilegir örðugleikar hömluðu fyrirlagningu samræmdra prófa.

Menntamálastofnun sér kennurum og nemendum grunnskóla fyrir námsefni og sinnir ytra mati á skólunum. Hún hefur þó ekki valdheimildir til að fylgja eftir ábendingum sínum og tillögum til úrbóta. Fram kom hjá Menntamálastofnun að stofnunin hefði ekki haft fjárhagslegt bolmagn til að sinna ytra mati á grunnskólum landsins og því tók lengri tíma en til stóð að ljúka því. Að sögn stofnunarinnar hefði ekki tekist að ljúka mati á öllum skólum landsins ef ekki hefði komið til styrkur úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Óljóst er hvernig ytra mati og samræmdum prófum verður háttað eftir árið 2021 þar sem mennta- og menningarmálaráðuneyti hefur ekki tekið ákvörðun um það. Mikilvægt er að eyða þeirri óvissu sem fyrst svo að stofnunin geti skipulagt störf sín á þessu sviði og sinnt þeim með árangursríkum hætti.

Í könnun sem Ríkisendurskoðun gerði meðal stjórnenda allra grunnskóla á Íslandi kom fram að meira en helmingur þátttakenda taldi námsgögn Menntamálastofnunar vera fjölbreytt, vönduð og í samræmi við aðalnámskrá grunnskóla.

Stofnunin hefur undanfarið tekið mikilvæg skref í útgáfu á stafrænu námsefni en þarf að sinna því betur að fylgja námsefni úr hlaði með fræðslu til kennara. Meirihluti þeirra sem tóku afstöðu í könnun Ríkisendurskoðunar voru óánægðir með hvernig til hefði tekist með slíka fræðslu. Tilgangur lagasetningar um Menntamálastofnun var m.a. að styrkja þjónustu við skóla og hefur verkefnið *Þjóðarsáttmáli um læsi* haft í för með sér ávinning í formi aukinnar sérþekkingar og aukinnar þjónustu við skóla hvað læsi varðar. Menntamálastofnun telur þörf á frekari þjónustu og ráðgjöf við skóla eins og veitt hefur verið í tengslum við læsisverkefnið.

Samkvæmt lögum er Menntamálastofnun ætlað að vera mennta- og menningarmálaráðuneyti til aðstoðar og ráðgjafar við undirbúning laga, reglugerða og aðalnámskráa á sviði menntamála.

Sú ráðgjöf hefur ekki verið sem skyldi því samskipti milli ráðuneytis og stofnunar hafa ekki verið nægileg. Innleiðing aðalnámskrár grunnskóla er dæmi um þetta en þar hefur ábyrgð á verkefninu í reynd verið óljós frá upphafi. Það hefur leitt til þess að innleiðingu hæfnimiðaðs náms er enn ólokið, sjö árum eftir útgáfu aðalnámskrár.

Könnun á vegum ráðuneytisins frá árinu 2019 sýnir að enn ríkir óvissa um aðalnámskrá og að stuðning hafi skort frá menntamálayfirvöldum. Skólastjórnendur telja þörf fyrir frekari stuðning

og leiðsögn við innleiðingu aðalnámskrár og tekur Menntamálastofnun undir það. Ráðgjöf og leiðsögn til skóla vegna þessa væri best fyrir komið með auknu samstarfi Menntamálastofnunar við sveitarfélög.

Að mati Ríkisendurskoðunar er ein helsta hindrun Menntamálastofnunar í að ná markmiðum sínum og sinna lögbundnum skyldum óljós staða í stjórnkerfinu, síbreytileg verkefni og óvissa tengd ýmsum þeirra. Samráð og skýr ábyrgðarskipting þegar kemur að framkvæmd grunnskólamála er afar mikilvæg til að tryggja góðan árangur.

Stofnunin er ekki alltaf virkur aðili í stefnumótun stjórnvalda um menntamál en ber þó að hafa umsjón og eftirlit með mikilvægum þáttum menntamála. Stór hluti framkvæmdarinnar er í höndum sveitarfélaga landsins en þar hefur Menntamálastofnun ekki umboð til íhlutana. Starfsemi Menntamálastofnunar hefur frá stofnun verið í sífelldri þróun, verkefnaflutningur umfangsmikill og fyrirsjáanleiki í starfseminni oft takmarkaður. Þá hefur óvissa ríkt um fjármögnun og ábyrgð tiltekinna verkefna, einkum milli stofnunarinnar og mennta- og menningarmálaráðuneytis sem nauðsynlegt er að taka á.

## 2. Stuðningur mennta- og menningarmálaráðuneytis við Menntamálastofnun

Með tilkomu Menntamálastofnunar stóð til að skerpa og styrkja stjórnsýslu menntamála. Að mati Ríkisendurskoðunar hefur það markmið ekki náðst. Verkaskipting milli stofnunar og ráðuneytis er óljós og þörf er á meira samtali og samráði þessara aðila um verkefni sem stofnuninni er falin umsjón með eða ákvarðanir sem varða hana. Starfshópar hafa verið skipaðir um ýmsa þætti menntamála síðastliðin misseri, s.s. um starfsþróun kennara, kennaranám, samræmd próf og aðalnámskrá. Menntamálastofnun hefur átt fulltrúa í þessum starfshópum og er yfirleitt ætlað hlutverk í fyrirhuguðu breytingaferli en ekki er alltaf ljóst hvernig stofnunin á að framfylgja því eða hvernig fjármögnun er fyrirhuguð.

Það er mat Ríkisendurskoðunar að ekki hafi náðst að skerpa og styrkja stjórnsýslu menntamála eins og til stóð með lögfestingu laga um Menntamálastofnun.

Ætlunin með nýrri stofnun var að mennta- og menningarmálaráðuneyti fengi aukið svigrúm til að sinna yfirstjórnunarhlutverki sínu þar sem stjórnsýsluhlutverk þess myndi færast yfir til nýrrar stofnunar. Allt bendir til að sú hefði átt að verða raunin. Hins vegar hefur skipulag í ráðuneytinu verið til skoðunar og út kom skýrsla frá Capacent í ársbyrjun 2020 þar sem m.a. var bent á að ráðuneytið þyrfti að veita stofnunum sínum aukinn stuðning og skerpa á skilum verkefna. Þetta á einnig við um Menntamálastofnun sem sérstaklega var minnst á í skýrslunni.

Ríkisendurskoðun telur að eftirlit mennta- og menningarmálaráðuneytis með stjórnun og fjárhag stofnunarinnar hafi á köflum verið ábótavant. Þörf er á virku samtali og samráði milli stofnunarinnar og ráðuneytis.



### 3. Tryggja framlög ríkisins til Menntamálastofnunar með fullnægjandi hætti að hún geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu?

Rekstur og fjárhagsstaða Menntamálastofnunar hefur á heildina litið verið í jafnvægi tímabilið 2016–19. Stofnunin skilaði samtals 82,9 m.kr. rekstrarafgangi árin 2016–17 en á tímabilinu 2018–19 var samtals 58,1 m.kr. halli á rekstrinum. Áætlanir gerðu ráð fyrir að rekstur Menntamálastofnunar næði jafnvægi árið 2019 en við undirritun ársreiknings í ágúst 2020 varð forstjóra ljóst að staða stofnunarinnar væri neikvæð. Samkvæmt upplýsingum Menntamálastofnunar stefnir í um 20 m.kr. halla á árinu 2020.

Fjármálastjóri Menntamálastofnunar var í leyfi frá störfum frá miðjum maí 2019 fram í ágúst-byrjun og aftur frá febrúar 2020 til ársloka það ár. Hluta þess tímabils gegndu tveir staðgenglar stöðu fjármálastjóra í hlutastarfi. Þær aðstæður urðu að sögn forstjóra til þess að yfirsýn hans um fjármál stofnunarinnar skertist.

Ríkisendurskoðun bendir á að við þær aðstæður sem voru í rekstri Menntamálastofnunar á árunum 2019 og 2020 sé það í samræmi við ábyrgð forstöðumanna samkvæmt lögum nr. 123/2015 um opinber fjármál að hafa yfirsýn yfir fjármál stofnunarinnar og upplýsa hlutaðeigandi ráðherra án tafar um frávik frá rekstraráætlunum stofnunar.

Mennta- og menningarmálaráðuneyti var upplýst um þróun í rekstri Menntamálastofnunar 2019 án þess að gerð væri athugasemd við hana. Taldi ráðuneytið slíkt óþarft vegna þeirra uppsöfnuðu fjárheimilda sem stofnunin bjó yfir. Ríkisendurskoðun bendir á að 34. og 35. gr. laga um opinber fjármál hafa að geyma fyrirmæli um hvernig ráðuneyti skulu bregðast við áhættum og veikleika í rekstri stofnana.

Forstjóri Menntamálastofnunar telur það hafa haft áhrif á rekstur og fjárhagsstöðu stofnunarinnar að nægt fjármagn hafi ekki alltaf fylgt þeim verkefnum sem mennta- og menningarmálaráðuneyti hefur falið henni. Óvissa ríkir einnig um fjármögnun nýrra verkefna eins og t.d. kennararáðs. Samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu telur það að stofnunin eigi að geta sinnt mörgum umræddra verkefna innan fjárheimilda en þó hafi tímabundin fjárheimild fylgt öðrum. Ríkisendurskoðun bendir á að ef slík verkefni eru framlengd er mikilvægt að áframhaldandi fjármögnun þeirra sé tryggð meðan Menntamálastofnun er falið að sinna þeim.

Ólík sýn stofnunar og ráðuneytis á fjármögnun verkefna bendir til þess að mikilvægt sé að komast að sameiginlegum skilningi. Ríkisendurskoðun leggur til að sameiginlega verði farið yfir reksturinn og fjármögnun verkefna svo stofnunin geti gert áætlanir um framkvæmd verkefna og sinnt lögbundnu hlutverki sínu.

### 4. Er starfsemi Menntamálastofnunar og verklagsreglur sem stofnunin starfar eftir í samræmi við skráðar og óskráðar reglur stjórnsluréttar?

Þótt lög um Menntamálastofnun skilgreini hana sem stjórnslustofnun er eðli starfa hennar líkara því sem gerist í hefðbundinni þjónustustofnun. Umfang stjórnvaldsákvæðana er ekki mikið og lúta þær einkum að útgáfu leyfisbréfa fyrir kennara. Ekki verður annað séð en að stofnunin fylgi almennum málsmeðferðarreglum stjórnslulaga við slíkar ákvarðanir.

Stofnunin hefur á starfstíma sínum unnið ýmiss konar gæðabætandi starf og má þar nefna undirbúning að öryggisvottun, innleiðingu gæðahandbókar og nýrri skjalastefnu.

Stjórnsýsla forvera Menntamálastofnunar var að mörgu leyti vanþróuð og hefur stofnunin unnið að umbótum í innra starfi sínu sem eru í anda góðra stjórnsýsluhátta. Helstu veikleika hvað þetta varðar er að finna í stjórn mannauðsmála.

Á árinu 2019 var kveðinn upp dómur í Héraðsdómi Reykjavíkur þar sem uppsögn starfsmanns Menntamálastofnunar var dæmd ólögmet. Í dóminum eru gerðar athugasemdir m.a. við að almennum málsmeðferðarreglum stjórnsýslulaga hafi ekki verið fylgt og andmælaréttur viðkomandi starfsmanns ekki virtur. Einnig var tekið fram að hann hafi ekki hlotið áminningu í starfi áður en til uppsagnar kom líkt og lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins gera ráð fyrir. Ríkisendurskoðun vekur athygli á að yfirstjórn mennta- og menningarmálaráðuneytis var ekki kunnugt um framangreint dómsmál þótt erindi hafi í tvígang borist ráðuneytinu í tengslum við málið. Rannsókn á ástæðum þessa stendur yfir innan ráðuneytisins en ámælisvert er að upplýsingar um jafn alvarlegt mál og þetta rati ekki til ráðherra og ráðuneytisstjóra.

Þá hafa á þeim fimm árum sem stofnunin hefur starfað komið fram kvartanir um einelti. Í niðurstöðum og úrbótatillögum skýrslu ráðgjafarfyrirtækis um eineltismál, sem unnin var á vegum mennta og menningarmálaráðuneytis árið 2020, er stjórnun stofnunarinnar metin áhættuþáttur fyrir félagslega og andlega heilsu á vinnustaðnum og m.a. lagt til að allir verkferlar í eineltismálum verði yfirfarnir. Mikilvægt er að tekið verði á þessum þáttum í starfsemi stofnunarinnar.

# Tillögur til úrbóta

1

## Stjórnun Menntamálastofnunar

Bæta þarf stjórnun Menntamálastofnunar og tryggja skilvirka og góða fjármála- og mannauðsstjórnun. Nauðsynlegt er að forstjóri hafi ávallt fulla yfirsýn um fjárhag stofnunarinnar og hafi meginreglur stjórnsýslulaga og laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins að leiðarljósi við stjórnun mannauðsmála.

2

## Eftirlit með starfsemi Menntamálastofnunar

Mennta- og menningarmálaráðuneyti þarf að sinna betur fjárhagslegu og faglegu eftirliti með starfsemi Menntamálastofnunar í samræmi við skyldur þess samkvæmt lögum um opinber fjármál. Ríkisendurskoðun bendir á að ráðuneytið hefði átt að bregðast við frávikum frá rekstraráætlun Menntamálastofnunar árið 2019 auk þess sem ámælisvert er að yfirstjórn þess hafi ekki verið kunnugt um dómsmál sem stofnunin stóð á árinu 2018 vegna ólögætrar uppsagnar starfsmanns(dómur var kveðinn upp 2019). Aukið eftirlit getur reynst stofnuninni mikilvægur stuðningur og er líklegt til að auka árangur stofnunarinnar.

3

## Hlutverk Menntamálastofnunar

Skýra þarf hlutverk Menntamálastofnunar betur í lögum um hana eða með setningu reglugerðar. Mennta- og menningarmálaráðherra hefur afar rúma heimild til að flytja verkefni til stofnunarinnar og því er mikilvægt að skýr verka-skipting sé tryggð og að ávallt sé ljóst hver beri ábyrgð á þeim verkefnum sem flutt eru frá ráðuneytinu. Skortur á yfirsýn hefur neikvæð áhrif á skipulag stofnunarinnar og getur dregið úr árangri hennar við að sinna lögbundnum skyldum.

4

## Samráð og stuðningur

Mennta- og menningarmálaráðuneyti þarf að hafa virkara samráð við Menntamálastofnun í stefnumótunarsinnu og þegar stofnuninni er falið aukið hlutverk og ný verkefni. Mikilvægt er að stofnunin geti betur séð fyrir hver verkefni hennar verða og þannig gert viðeigandi áætlanir. Þá þarf að eyða óvissu um framtíðarfyrirkomulag stórra verkefna á borð við samræmd próf og ytra mat skóla.

## 5

### **Sameiginleg sýn á umfang og fjármögnun verkefna mikilvæg**

Mennta- og menningarmálaráðuneyti og Menntamálastofnun hafa ólíka sýn á fjárþörf stofnunarinnar og umfang verkefna sem henni ber að sinna. Mikilvægt er að þessir aðilar fari sameiginlega yfir starfsemi stofnunarinnar og meti hvort fjárframlög tryggi með fullnægjandi hætti að hún geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu. Jafnframt þarf að greina hvort breytingar á verkefnum kalli á endurskoðun fjárveitinga. Mikilvægt er að lágmarka óvissu um verkefni Menntamálastofnunar svo stofnunin geti gert raunhæfar áætlanir um framkvæmd þeirra.

# Umsagnir og viðbrögð

## Viðbrögð mennta- og menningarmálaráðuneytis

### Stjórnun Menntamálastofnunar

„Ráðuneytið tekur undir þessa tillögu Ríkisendurskoðunar og bendir á að nú þegar er í gangi umbótavinna við að efla forstöðumenn undirstofnana í starfi. Samkvæmt 2. mgr. 38. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, ber forstöðumaður ábyrgð á að stofnun sem hann stýrir starfi í samræmi við lög, stjórnvaldsfyrirmæli og erindisbréf forstöðumanns. Forstöðumaður ber og ábyrgð á því að rekstrarútgjöld og rekstrarafkoma stofnunarinnar sé í samræmi við fjárlög og að fjármunir séu nýttir á árangursríkan hátt.“

### Eftirlit með starfsemi Menntamálastofnunar

„Ráðuneytið fellst á mikilvægi þess að efla eftirlit með starfsemi stofnunarinnar, en bendir þó á að það er á ábyrgð ríkisaðila að senda inn nýja áætlun ef frávik verður á henni. Ráðuneytið fylgdist með rekstri stofnunarinnar og brást ekki sérstaklega við þar sem rekstur stofnunarinnar var ekki í hættu og er ekki í hættu, þrátt fyrir frávik í rekstraráætlun, m.a. vegna þess að stofnunin átti ónýtta fjárveitingu. Þá tekur ráðuneytið undir að það er ámælisvert að yfirstjórn ráðuneytisins hafi ekki verið kunnugt um dómsmál sem stofnunin stóð í árið 2018 vegna ólögmetrar uppsagnar starfsmanns og niðurstöðu þess.“

### Hlutverk Menntamálastofnunar

„Ráðuneytið tekur undir að skýra megi hlutverk Menntamálastofnunar betur, en drög að reglugerð um stofnunina hafa verið birt í samráðsgátt stjórnvalda. Í drögum að reglugerð um stofnunina er að finna ákvæði í 2. mgr. 2. gr. sem segir að ráðherra getur falið Menntamálastofnun tiltekin verkefni á sviði menntamála til skemmri eða lengri tíma og skal það gert með formlegum hætti og að undangengnu mati á fjármögnun og lagastoð. Ráðuneytið fylgist með framvindu slíkra verkefna. Ráðuneytið vekur athygli á því að markvissara verklag við flutning verkefna til stofnunarinnar er nú komið í farveg. Unnið er eftir verklagi um gerð verkefnisáætlana um einstök verkefni þar sem ítarlega er gerð grein fyrir þeim afurðum sem verkefnin eiga að skila, samtali ráðuneytis og Menntamálastofnunar um þær og virkara eftirlit með framgangi þeirra.“

### Samráð og stuðningur

„Ráðuneytið tekur undir að mikilvægt er að viðhafa virkt samráð og samtal milli ráðuneytisins og Menntamálastofnunar í stefnumótunarvinnu og við flutning einstakra verkefna til stofnunarinnar. Ráðuneytið telur að vinna megi að þessu markmiði með virkara eftirliti og samtali um gerð og framgang verkefnaáætlana og mat á fjármögnum verkefna. Þetta er nú þegar í farvegi.“

### Sameiginleg sýn á umfang og fjármögnun verkefna mikilvæg

„Ráðuneytið tekur undir að mikilvægt er að ráðuneytið og undirstofnanir hafi sameiginlega sýn á markmið og hlutverk sem þeim eru falin lögum samkvæmt. Reglubundið samtal og samráð er milli ráðuneytisins og Menntamálastofnunar um starfsemi og fjármögnun stofnunarinnar í heild sinni sbr. lög um opinber fjármál sem og um einstök verkefni. Verklag til umbóta um fyrirkomulag við framsal verkefna og fjármögnun þeirra, m.a. með það fyrir augum að bæta áætlanagerð, er nú þegar komið í farveg.“

## Viðbrögð Menntamálastofnunar

„Menntamálastofnun lýsir yfir ánægju sinni með skýrslu Ríkisendurskoðunar og þær tillögur sem þar koma fram. Eru þær að mati stofnunarinnar góður grunnur að umbótum í innra starfi hennar, bættu samstarfi við ráðuneytið og haghafa og þróun þjónustu við skóla og nemendur. Er það von Menntamálastofnunar að á grundvelli skýrslunnar verði unnt að skýra hlutverk stofnunarinnar og gera henni kleift að stuðla að auknum gæðum skólastarfs.“

Menntamálastofnun vill koma á framfæri eftirfarandi sjónarmiðum varðandi tillögur Ríkisendurskoðunar.“

### Stjórnun Menntamálastofnunar

„Sameining tveggja stofnana í Menntamálastofnun og flutningur verkefna til hennar frá mennta- og menningarmálaráðuneyti hefur falið í sér margvíslegar áskoranir í stjórnun mannauðs og fjármála. Ávallt er mikilvægt að vinna að því að bæta stjórnun og læra af þeim mistökum sem kunna að hafa verið gerð. Eins og fram kemur í svörum þeirra sem njóta þjónustu Menntamálastofnunar hefur margt áunnist í að bæta skipulag og starfsemi stofnunarinnar en margt má enn bæta.“

Til þess að ná árangri í umbótum í stjórnun er einnig mikilvægt að huga að þeim ytri þáttum sem áhrif hafa á starfsemi stofnunarinnar. Má þar nefna að þau verkefni sem Menntamálastofnun eru falin séu vel skilgreind í samráði við sérfræðinga stofnunarinnar og fjármagn veitt til þeirra í samræmi við umfang. Taka þarf tillit til nauðsynlegrar stoðþjónustu og hugbúnaðargerðar sem er vaxandi þáttur í starfsemi nútíma stofnana. Aukið jafnvægi og stöðugleiki í þessum þáttum stuðlar að því að unnt sé að bæta stjórnun og skipulag stofnunarinnar og efla mannauð hennar. Vegna athugasemda við fjármálastjórnun er rétt að taka fram að áætlanir fyrir þá þætti sem stofnunin hafði stjórn á, t.d. launalið, hafa staðist en frávik skapast vegna framkvæmda á húsnæði, skorts á upplýsingum um færslur milli ára og óvissu um tilfærslu verkefna frá ráðuneyti. Loks hafa kröfur um hagræðingu og samdráttur í framlögum til stofnunarinnar hamlað starfsemi hennar og áætlanagerð.“

### Eftirlit með starfsemi Menntamálastofnunar

„Almennt er æskilegt að opinberar stofnanir njóti aðhalds frá ráðuneyti, að fylgst sé með ráðstöfun fjárveitinga og rekstri. Ávallt eru einhverjar sveiflur í rekstri opinberra stofnana og oft eru nauðsynlegar upplýsingar, t.d. um ársuppgjör og færslu heimilda milli ára seinar að berast. Slíkt kann að valda frávikum sem erfitt er að hafa reiður á með reglubundnu eftirliti með rekstri. Lög um opinber fjármál setja ákveðinn ramma um samskipti ráðuneytis og ríkisaðila með því að opinberar stofnanir setja sér stefnu þegar fjármálaáætlun liggur fyrir og einnig ættu þær stefnuáherslur að endurspeglast í fjárlögum og rekstraráætlunum stofnana fyrir hvert ár. Mikilvægt er að eftirlit og aðhald af hálfu ráðuneytis beinist einnig að framkvæmd verkefna samkvæmt stefnuáherslum. Menntamálastofnun vildi gjarna eiga betra samráð við ráðuneytið um stefnuáherslur og verkefni og hvernig þær áherslur endurspeglast í rekstraráætlun. Jafnframt mætti í slíku samráði skoða tiltekna þætti í rekstraráætlunum og eftirfylgni með þeim.“

Margvíslegar kröfur eru gerðar til hæfni stjórnenda ríkisins sem birtast m.a. í nýlegri stjórnendastefnu. Á sama tíma og kröfur eru settar fram er mikilvægt að forstöðumönnum sé veittur stuðningur við að auka hæfni sína og að skilningur sé á því flókna umhverfi sem þeir starfa í.“

## Hlutverk Menntamálastofnunar

„Menntamálastofnun tekur undir ábendingar Ríkisendurskoðunar um nauðsyn þess að skýra hlutverk stofnunarinnar í lögum og reglugerðum. Í umsögnum haghafa um drög ráðuneytisins að reglugerð fyrir stofnunina sem nýlega voru birtar í samráðsgátt eru miklar væntingar um aukið hlutverk stofnunarinnar, t.d. gagnvart leikskólum og framhaldsskólum. Einnig er kallað eftir að forystuhlutverk stofnunarinnar verði eflt hvað varðar náms- og gæðamat, námsefnisgerð á öllum skólastigum, skólaþróun og ráðgjöf, kennararáð og stuðning við faglegt starf kennara. Grundvöllur þess að stofnunin geti stuðlað að auknum gæðum menntunar er að fyrir liggi skýr stefna um hennar meginverkefni, s.s. þróun námskrár, útgáfu og gerð námsgagna og náms- og gæðamat. Er það rétt sem Ríkisendurskoðun bendir á að huga þarf að víðari laga- ramma en snertir stofnunina sjálfa í því samhengi. Má þar nefna lög um leik-, grunn- og framhaldsskóla, lög og reglur um menntun, hæfni og ráðningu kennara og skólastjórnenda og lög um námsgögn. Síðast en ekki síst þarf að skerpa á hlutverki ríkis og sveitarfélaga hvað varðar stuðning við leik- og grunnskóla og fyrirkomulag skólaþjónustu sveitarfélaga, sbr. reglugerð þar um.“

## Samráð og stuðningur

„Menntamálastofnun telur að athugasemdir og tillögur Ríkisendurskoðunar um samráð og stuðning séu réttmætar. Tekur Menntamálastofnun undir að það myndi styðja mjög við mótun stefnu og innleiðingu umbóta í menntamálum að byggja á gögnum og sérfræðipækkingu sem innan stofnunarinnar er. Með skýrari verkaskiptingu og samstarfi við ráðuneyti menntamála mætti vinna með mun markvissari hætti að því að bæta árangur og þjónustu við nemendur og íslenskt skólakerfi.“

## Sameiginleg sýn á umfang og fjármögnun verkefna mikilvæg

„Það hefur hamlað mjög starfi Menntamálastofnunar að óvissa ríkir um stefnu og áherslur í helstu málaflokkum hennar. Fyrir vikið hefur stofnunin ekki getað gert áætlanir um nauðsynlega uppbyggingu til lengri tíma. Í þeirri stafrænu umbreytingu sem nú á sér stað á öllum sviðum er nauðsynlegt að hugað sé að þróun helstu innviða fyrir menntun, s.s. námsgagna og námsmats. Eins og staðan er nú er þörf á stóratáki í uppbyggingu nauðsynlegra innviða til að þjóna skólum og nemendum á þessum sviðum. Einnig þyrfti að efla getu stofnunarinnar til að afla, greina og miðla upplýsingum um stöðu menntunar í landinu. Væri æskilegt að ríki og sveitarfélög kæmu sameiginlega að slíku átaki með það að sjónarmiði að nemendur um allt land njóti góðrar þjónustu.

Einnig er, eins og Ríkisendurskoðun bendir á, mikilvægt að sameiginlegur skilningur sé á milli Menntamálastofnunar og ráðuneytisins á umfangi og nauðsynlegri fjármögnun verkefna. Vaxandi kröfur eru gerðar til opinberrar þjónustu hvað varðar gæði og vandaða stjórnsýslu, meðferð gagna, mannauðsmála og hugbúnaðarþróunar svo eitthvað sé nefnt. Taka þarf tillit til slíkrar stoðþjónustu þegar umfang verkefna er metið. Með samráði um skilgreiningu og mat á umfangi verkefna er unnt að stuðla að bættri áætlanagerð og forgangsriðun.

Nám og velferð nemenda þarf alltaf að vera í brennidepli og fjárfesting í innviðum menntunar í þeirra þágu er eitt brýnasta viðfangsefni þjóðarinnar. Með sterkum innviðum er Menntamálastofnun betur fær um að sinna hlutverki sínu þannig að nemendur fái notið bestu mögulegu menntunar.“

# 1 Menntamálastofnun

Menntamálastofnun er stjórnsýslustofnun á sviði menntamála. Hún tók til starfa 1. október 2015 við sameiningu Námsmatsstofnunar og Námsgagnastofnunar. Ásamt því að hafa tekið við öllum verkefnum forvera sinna voru tiltekin verkefni mennta- og menningarmálaráðuneytis flutt til stofnunarinnar. Starfsmenn Menntamálastofnunar eru 61 talsins og deila með sér 55 stöðugildum. Er það svipaður fjöldi stöðugilda og var samtals hjá Námsmatsstofnun og Námsgagnastofnun árið 2015.

Menntamálastofnun heyrir undir yfirstjórn mennta- og menningarmálaráðherra. Hún starfar á grundvelli laga nr. 91/2015 um stofnunina og er ætlað að stuðla að auknum gæðum skólstarfs og framförum í þágu menntunar. Samkvæmt frumvarpi til laganna var megintilgangur laga-setningarinnar að skerpa og styrkja stjórnsýslu menntamála, gæðastarf og þjónustu við skóla. Athugun mennta- og menningarmálaráðuneytis hafði þá bent til að það hefði jákvæð samlegðaráhrif, bæði fagleg og rekstrarleg, að færa verkefni þessara aðila til einnar stofnunar, m.a. með því að samnýta ýmsa stöðþjónustu, fjármál og rekstur. Þá myndi ráðuneytið fá aukið svigrúm til að sinna yfirstjórnunarhlutverki sínu ef dregið yrði úr stjórnsýsluverkefnum þess. Talið var að með því að fela einni stofnun að sinna verkefnum um menntamál yrði til aukin sérþekking og heildstæður grunnur til að bæta þjónustu, auka gæði menntunar og efla stefnumótun í málaflokknum.

Þótt lög um Menntamálastofnun skilgreini hana sem stjórnsýslustofnun leiðir efni og innihald þeirra til þess að henni verður best lýst sem þjónustustofnun. Stjórnvaldsákvæðanir lúta einkum að útgáfu leyfisbréfa kennara en við þær ákvæðanir ber stofnuninni að framfylgja málsmeðferðarreglum stjórnsýslulaga, s.s. jafnræðisreglu og rannsóknarreglu, og óskráðum meginreglum stjórnsýsluréttarins. Kæra má ákvæðanir hennar til mennta- og menningarmálaráðherra.

## 1.1 Skipulag

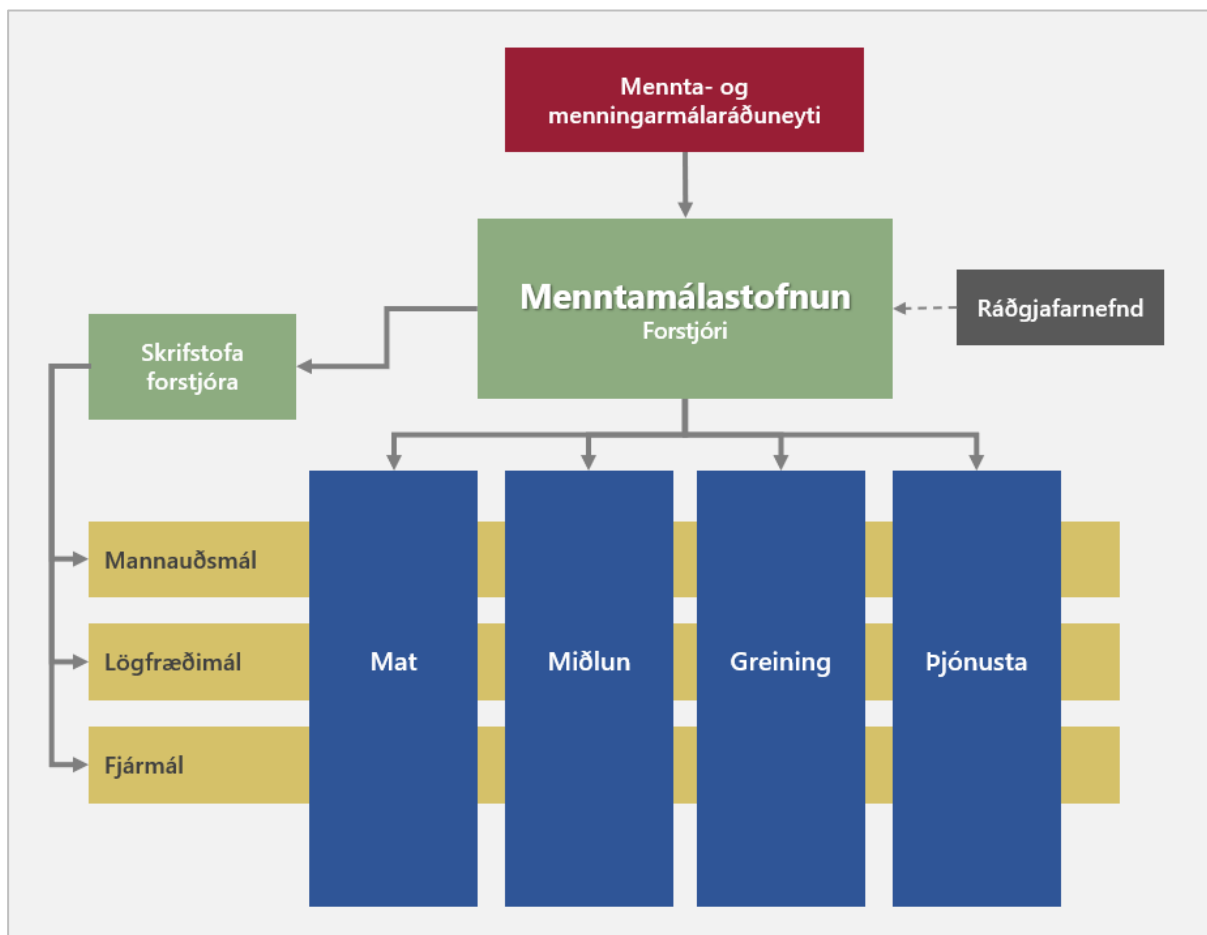
Samkvæmt lögum nr. 91/2008 um grunnskóla setur mennta- og menningarmálaráðherra grunnskólum aðalnámskrá, leggur þeim til námsgögn og hefur eftirlit með gæðum skólstarfs. Mennta- og menningarmálaráðuneyti skal auk þess annast öflun, greiningu og miðlun upplýsinga. Almennur rekstur skólanna er aftur á móti á ábyrgð og kostnað sveitarfélaga og bera þau ábyrgð á heildarskipan og framkvæmd skólahalds, þróun einstakra skóla, húsnæði, búnaði og sérúrræðum. Mennta- og menningarmálaráðuneyti hefur eftirlit með að sveitarfélög sinni þessum skyldum.

Samkvæmt heimild í grunnskólalögum hefur mennta- og menningarmálaráðuneyti falið Menntamálastofnun að annast hluta af lögbundnum skyldum sínum. Hún sér nemendum t.a.m. fyrir námsgögnum sem skulu vera fjölbreytt og vönduð og í samræmi við aðalnámskrá. Stofnunin sinnir eftirliti og mælir árangur af skólstarfi, safnar, greinir og birtir upplýsingar um menntamál og veitir stjórnvöldum, fagaðilum og almenningi upplýsingar og leiðbeiningar á grundvelli þeirra. Þá sinnir Menntamálastofnun ýmiss konar stjórnsýslu og þjónustu, s.s. innritun nemenda í framhaldsskóla, staðfestingu námsbrautalýsinga og leyfisveitingum.



Skipurit stofnunarinnar ber meginstarfsemi hennar glöggt vitni og skiptist í fjögur kjarnasvið, þrjú stoðsvið auk skrifstofu forstjóra sem sér um fjármál og mannauðsmál (sjá mynd 1.1).

**Mynd 1.1** Skipurit Menntamálastofnunar árið 2020



Heimild: Menntamálastofnun

Ólíkt því sem tíðkaðist hjá forverum Menntamálastofnunar er ekki stjórn yfir stofnuninni. Þess í stað hefur forstjóri sér til ráðuneytis sjö manna ráðgjafarnefnd sem skipuð er af ráðherra til fjögurra ára í senn. Raunverulegt hlutverk nefndarinnar þótti frá upphafi nokkuð óljóst og ekki lá fyrir með skýrum hætti í hverju ráðgjöf til forstjóra skyldi felast, hvaða vægi hún hefði og hver væri ábyrgð ráðgjafarnefndarinnar. Árið 2017 var fengið lögfræðiálit um hlutverk nefndarinnar og varð niðurstaðan að afmarka umræðu hennar við langtímastefnumótun stofnunarinnar. Jafnframt var mælt með að staða og verksvið nefndarinnar yrði skýrt betur í reglugerð um Menntamálastofnun. Drög að slíkri reglugerð liggja fyrir en raunverulegt hlutverk nefndarinnar er þó ekki frekar skilgreint í þeim.

### **Hlutverk kjarnasviða Menntamálastofnunar**

**Matssvið** sér um framkvæmd prófa og kannana. Það sér um úrvinnslu þeirra og framsetningu á niðurstöðum ásamt því að annast ytra mat á leik-, grunn- og framhaldsskólum.

**Miðlunarsvið** sér um gerð og miðlun námsgagna, hönnun viðmóts fyrir notendur alls efnis, þróun námsgagna og stuðning við kennara um nýtingu þeirra.

**Greiningarsvið** annast greiningu á stöðu skólakerfisins, líðan nemenda og framgangi stefnu stjórnvalda. Það staðfestir námsbrautarlýsingar, leyfisbréf kennara, viðurkenningar einkaskóla, framhaldsfræðslu og sér um innritun í framhaldsskóla.

**Þjónustusvið** fer með sameiginlega þjónustu innan Menntamálastofnunar og við skólakerfið. Þar á meðal eru m.a. kynningarmál og umsjón upplýsingakerfis, samskipti við skólasamfélagið, gæðamál og skjalastjórnun.

#### **1.1.1 Fagráð Menntamálastofnunar**

Þrjú fagráð, sem forstjóri skipar á grundvelli heimildar í lögum um stofnunina og reglugerð nr. 530/2016 um stofnun og starf fagráða Menntamálastofnunar, skulu vera honum til ráðgjafar og aðstoðar. Samkvæmt reglugerðinni skulu fagráðin starfa á sviði náms- og gæðamats, gerðar og miðlunar námsgagna, og upplýsingagjafar og þjónustu. Þau skulu skipuð til þriggja ára og skal leitast við að skipa í þau aðila sem búa yfir mikilli þekkingu og reynslu af starfi á vettvangi skóla og fræðslumála. Til að svo megi vera er auglýst opinberlega eftir tilnefningum í þau.

Við eftirgrennslan Ríkisendurskoðunar kom í ljós að einungis fagráð á sviði náms- og gæðamats hefur fram til þessa verið virkt. Hin hafa í reynd verið óvirk. Að sögn forstjóra Menntamálastofnunar hefur gengið misvel að manna og virkja ráðin. Þá hefur staða í stefnumótun viðkomandi málaflokka og skipulag verkefna verið mislangt á veg komin og oft óljóst hvernig ætti að bera mál upp fyrir fagráðin. Frekar hafi verið farin sú leið að hafa beint samstarf við sérfræðinga úr háskólum, faghópa kennara og hagsmunaaðila til að fá utanaðkomandi álit á einstaka málum.

Ríkisendurskoðun gagnrýnir að hvorki ráðgjafarnefnd né fagráð sem eiga að vera forstjóra til ráðgjafar og aðstoðar hafi nýst með þeim hætti sem lagt var upp með í upphafi. Setja þarf reglugerð um Menntamálastofnun þar sem hlutverk og virkni ráðgjafarnefndarinnar er skýrt en stofnunin þarf jafnframt að tryggja að fagráðin séu starfandi. Þau geta verið mikilvægur vettvangur samráðs við skólasamfélagið og liður í því að efla þjónustu stofnunarinnar. Að mati Ríkisendurskoðunar þurfa þessi úrræði ávallt að vera virk til að forstjóri geti notið þeirrar aðstoðar og ráðgjafar sem lög um Menntamálastofnun gera ráð fyrir.

Til viðbótar við framangreind fagráð starfar einnig fagráð eineltismála en það var fyrir tíma Menntamálastofnunar starfrækt innan ráðuneytisins og nær bæði til grunn- og framhaldsskólustigsins. Þá hefur ráðherra, að eigin frumkvæði, sett á laggirnar fagráð í stærðfræði og boðað skipun í tvö fagráð til viðbótar, þ.e. um íslensku og náttúrugreinar. Að sögn ráðuneytisins er

tilgangur þeirra fyrst og fremst að vinna að eflingu þessara námsgreina, gera tillögur til ráðherra þar um og vera Menntamálastofnun til ráðgjafar við mótun og útfærslu verkefna um eflingu námsgreinanna. Umrædd fagráð byggja ekki á framangreindri heimild í reglugerð um stofnun og starf fagráða Menntamálastofnunar en stofnunin kemur þó til með að eiga fulltrúa í þeim.

## 1.2 Yfirlit um rekstur

Rekstur Menntamálastofnunar er að meginhluta fjármagnaður með framlögum úr ríkissjóði en um 15% tekna eru sértekjur, m.a. vegna reksturs gagnaflutningsnets fyrir framhaldsskóla.

Forverar Menntamálastofnunar voru báðir reknir með halla síðasta starfsár þeirra en rekstrarhalli Námsmatsstofnunar nam 59,2 m.kr. árið 2015 og halli Námsgagnastofnunar 82,6 m.kr. sem einkum skýrist af niðurfærslu á bókalager stofnunarinnar. Frá árinu 2016, sem var fyrsta heila starfsár Menntamálastofnunar, hefur reksturinn verið nokkuð sveiflukenndur en stofnunin var rekin með 82,9 m.kr. rekstrarafgangi á tímabilinu 2016–17 og 58,1 m.kr. halla á árunum 2018–19. Helstu skýringar þessa eru þær að framlag vegna húsnæðiskostnaðar árið 2017 var að hluta nýtt árið á eftir. Þá benda stjórnendur stofnunarinnar á að fjármagn hafi ekki alltaf fylgt þeim verkefnum sem mennta- og menningarmálaráðuneyti hefur falið stofnuninni. Höfuðstóll Menntamálastofnunar var engu að síður jákvæður upp á 7,8 m.kr. í lok ársins 2019.

**Tafla 1.1 Rekstur Menntamálastofnunar og forvera hennar 2014–19 (m.kr.)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Tekjur</b>						
<b>Sértekjur</b>	169,6	329,2	173,6	159,2	152,7	209,9
<b>Aðrar rekstrartekjur</b>	6,0	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Framlag úr ríkissjóði</b>	631,5	659,2	926,5	962,0	984,1	1.009,8
<b>Tekjufærsla frest. tekna fyrri ára</b>			3,7	8,7	11,7	11,1
<b>Tekjur alls</b>	<b>807,1</b>	<b>990,4</b>	<b>1.103,8</b>	<b>1.129,9</b>	<b>1.148,5</b>	<b>1.230,8</b>
<b>Gjöld</b>						
<b>Launakostnaður</b>	359,8	478,8	637,1	589,4	617,8	665,9
<b>Ferðir og fundir</b>	22,3	29,9	27,0	20,5	31,5	34,8
<b>Rekstrarvörur</b>	29,5	23,6	28,7	31,4	12,1	12,8
<b>Aðkeypt þjónusta</b>	274,3	368,5	306,6	344,9	411,4	406,5
<b>Húsnæðiskostnaður</b>	71,3	121,7	70,3	73,2	93,0	116,3
<b>Annar rekstrarkostnaður</b>	28,7	109,8	4,6	8,4	2,0	10,5
<b>Afskriftir</b>			0,0	8,7	11,7	11,1
<b>Gjöld alls</b>	<b>785,9</b>	<b>1.132,3</b>	<b>1.074,3</b>	<b>1.076,5</b>	<b>1.179,5</b>	<b>1.257,9</b>
<b>Tekjuafgangur/halli</b>	<b>21,2</b>	<b>-141,9</b>	<b>29,5</b>	<b>53,4</b>	<b>-31,0</b>	<b>-27,1</b>

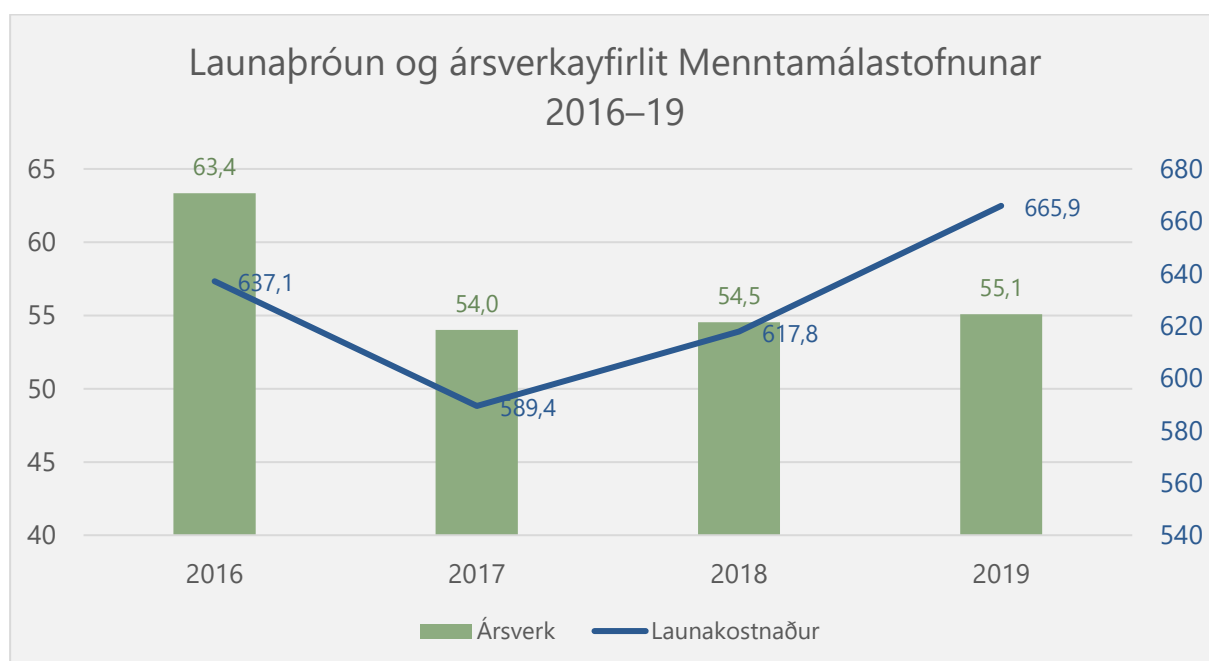
Heimild: Mennta- og menningarmálaráðuneyti

Ríkisendurskoðun leitaði upplýsinga um stöðu rekstrar Menntamálastofnunar árið 2020. Fékk embættið þau svör frá forstjóra stofnunarinnar að gert væri ráð fyrir um 20 m.kr. halla á árinu en athygli vekur að sú staða varð stjórnendum ekki ljós fyrr en í ágúst 2020 þegar ársreikningur

fyrir árið 2019 barst frá Fjársýslunni. Rekstraráætlun ársins 2019 hafði gert ráð fyrir að rekstur yrði í jafnvægi og að uppsafnaður höfuðstóll að fjárhæð 34,8 m.kr. yrði nýttur í almennan rekstur árið 2020. Eins og sjá má í töflu 1.1 varð aftur á móti 27,1 m.kr. halli á rekstri stofnunarinnar árið 2019 og því nam uppsöfnuð fjárheimild einungis um 7,8 m.kr. en ekki 34,8 m.kr. eins og reiknað hafði verið með. Afkoman varð því verri en forstjóri stofnunarinnar taldi en meðal skýringa nefndi hann aukinn kostnað vegna hugbúnaðar, aðkeyptrar sérfræðipjónustu og höfundalauna. Hækkun tveggja síðarnefndu atriðanna var í samræmi við almennar launahækkanir á árinu en var þó ekki bætt með auknu fjárframlagi að sögn forstjóra.

Pegar launakostnaður er skoðaður með hliðsjón af ársverkum hjá Menntamálastofnun sést að ársverkum fækkaði nokkuð eftir 2016 við lok starfslokasamninga (sjá mynd 1.2). Frá 2017 hefur fjöldi ársverka haldist stöðugur en samkvæmt upplýsingum frá stofnuninni er gert ráð fyrir því að þau verði 54,9 á árinu 2020. Þess skal þó getið að þótt ársverk hafi haldist stöðug hefur kostnaður við aðkeypta ráðgjafapjónustu hækkað töluvert eða um þriðjung.

### Mynd 1.2 Þróun launakostnaðar (í m.kr.) og ársverka 2016–19



Heimild: Mennta- og menningarmálaráðuneyti og Menntamálastofnun

#### 1.2.1 Eftirlit með rekstri

Eins og komið hefur fram gerði forstjóri Menntamálastofnunar sér ekki grein fyrir neikvæðri fjárhagsstöðu stofnunarinnar fyrr en komið var inn á síðari helming ársins 2020. Í viðtölum við Ríkisendurskoðun kom fram að fjármálastjóri stofnunarinnar hafi að mestu leyti verið í leyfi frá störfum frá miðju ári 2019, þ.e. frá maí og fram í ágústbyrjun og aftur frá febrúarmánuði til ársloka 2020. Afleysing var eingöngu ráðin tímabundið á árinu 2020, frá maí til júní og aftur frá september til ársloka. Þetta varð til þess að verulega dró úr yfirsýn forstjóra um fjárhag stofnunarinnar en sjálfur telur hann líklegt að rekstur stofnunarinnar hefði orðið með öðrum hætti hefði hann haft fulla yfirsýn.

Ríkisendurskoðun telur óverjandi að rekstur Menntamálastofnunar hafi gengið í tæplega eitt og hálf ár án fullrar yfirsýnar forstjóra. Jafnvel þótt ráðið hafi verið til afleysinga í stöðu fjármálastjóra á ákveðnum tímabilum hafði þetta neikvæð áhrif á áætlanagerð, fjárstýringu og yfirsýn um fjármál stofnunarinnar.

Á fundi Ríkisendurskoðunar með fulltrúum mennta- og menningarmálaráðuneytis í nóvember 2020 kom fram að ráðuneytið hafi verið meðvitað um neikvæða rekstrarstöðu Menntamálastofnunar árið 2019. Það hefði þó ekki gert athugasemdir við hana þar sem til stóð að mæta hallanum með uppsöfnuðum fjárheimildum stofnunarinnar. Stofnunin hafi ekki verið metin sem sérstakur áhættuþáttur við mat á fjárhagslegum áhættuþáttum málaflokka. Þá tók ráðuneytið fram að rekstrarhalli á einstaka tímapunktum ársins geti í einhverjum tilvikum stafað af því að dreifing gjalda og tekna sé ekki í fullu samræmi við rekstraráætlanir í ORRA, bókhalds- og mannauðskerfi ríkisins. Að sögn ráðuneytisins kom ekkert fram í reglubundnu eftirliti ársins 2020 sem benti til þess að afkoma Menntamálastofnunar væri ekki viðunandi. Í afkomugreiningu um mitt ár 2020 hefði rekstur stofnunarinnar verið innan fjárheimilda og heldur betri en áætlanir gerðu ráð fyrir. Forsendur þeirra brugðust aftur á móti þegar í ljós kom að uppsafnaðar fjárheimildir voru lægri en ráðgert var vegna hallareksturs 2019 líkt og fjallað hefur verið um.

Ástæða þess að ráðuneytið taldi rekstrar- og fjárhagsstöðu Menntamálastofnunar betri en raun varð er m.a. villandi framsetning rekstraráætlunar stofnunarinnar. Fjárheimildir hennar skiptast ekki jafnt á alla mánuði ársins heldur eru þær töluvert lægri fyrir nóvember og desember. Á móti kemur að stofnunin reiknaði með tæplega 51 m.kr. sértekjum í nóvember í kjölfar uppgjors og greiðslna frá mennta- og menningarmálaráðuneyti. Jafnframt gerði stofnunin ráð fyrir að nýta uppsafnaða fjárheimild í desember. Sú heimild reyndist þó mun lægri en ráð var fyrir gert, eins og komið hefur fram, og því varð rekstrarafkoma ársins 2020 lakari en áætlun og afkomugreining ráðuneytisins gáfu til kynna. Samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu hafði því ekki borist erindi frá forstjóra stofnunarinnar um slæma fjárhagsstöðu eða frávik frá áætlun.

Í lögum nr. 123/2015 um opinber fjármál er kveðið á um eftirlitsskyldu ráðherra og upplýsingaskyldu forstöðumanna. Í 27. gr. laganna er kveðið á um ábyrgð og skyldu ráðherra til eftirlits og skyldur og ábyrgð forstöðumanns og eftir atvikum stjórn ríkisaðila í A-hluta að afkoma sé í samræmi við fjárveitingar og áætlanir. Þá tilgreinir 34. gr laganna nánar í hverju eftirlit ráðherra felst, m.a. um aðgerðir ef frávik verður milli raunútgjalda og áætlana. Loks segir í 35. gr. um upplýsingaskyldu vegna frávika frá rekstraráætlunum að ráðherra og forstöðumaður ríkisaðila í A-hluta bera gagnkvæma skyldu til að upplýsa um frávik frá rekstraráætlunum, ástæður þeirra og fyrirhuguð viðbrögð.

Að mati Ríkisendurskoðunar eru skýringar og svör forstjóra Menntamálastofnunar um margt ófullnægjandi þegar kemur að eftirliti með rekstri stofnunarinnar. Gildir einu þótt Menntamálastofnun hafi haft yfir að ráða uppsöfnuðum fjárheimildum árið 2019. Ákvæði laga um opinber fjármál kveða skýrt á um aðgerðir ef frávik eru frá rekstraráætlunum óháð stöðu fjárheimilda. Þá vekur athygli að ekkert hafi komið fram í reglubundnu eftirliti ráðuneytis á árinu 2020 sem benti til að rekstrarstaða Menntamálastofnunar væri lakari en að var stefnt. Þetta stangast á við

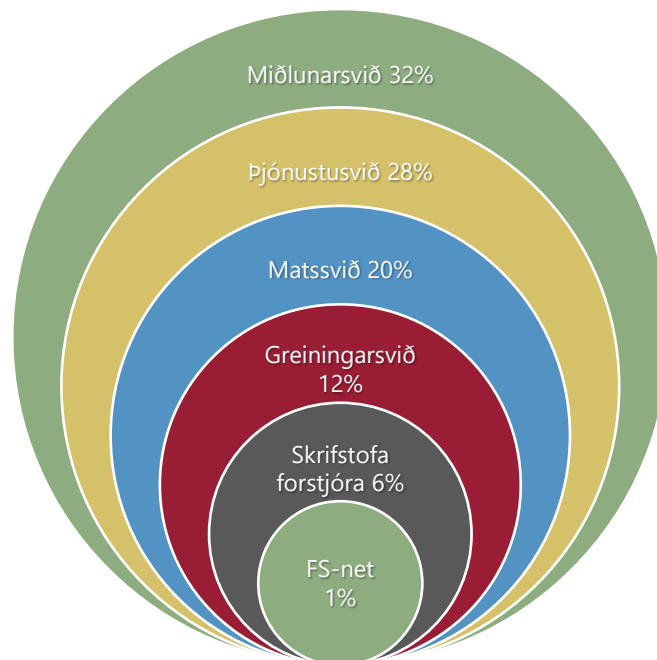
upplýsingar forstjóra Menntamálastofnunar sem áætlað um 20 m.kr. halli verði á rekstri stofnunarinnar á árinu.

### 1.2.2 Hlutfallsleg skipting rekstrarkostnaðar

Þegar rýnt er í hlutfallslega skiptingu rekstrarkostnaðar Menntamálastofnunar 2016–19 kemur í ljós að hæstu útgjaldaliðir stofnunarinnar eru laun og launatengd gjöld sem nema tæplega 55% kostnaðar og aðkeypt þjónusta sem nemur tæpum þriðjungi rekstrarkostnaðar (32%). Aðrir útgjaldaliðir nema um 13% rekstrarkostnaðar, þar af er húsnæðiskostnaður 7,7%.

Miðað við starfspáttagreiningu stofnunarinnar fyrir árið 2020 fellur mestur kostnaður til á miðlunarsviði (32%), þá þjónustusviði (28%) sem einnig mætti nefna stoðþjónustu, matssviði (20%) og greiningarsviði (12%). Skrifstofa forstjóra telst til um 6% kostnaðar og gagnaflyttingsnet fyrir framhaldsskólana (FS-net) 1%.

#### Mynd 1.3 Skipting rekstrarkostnaðar Menntamálastofnunar milli sviða 2016–19



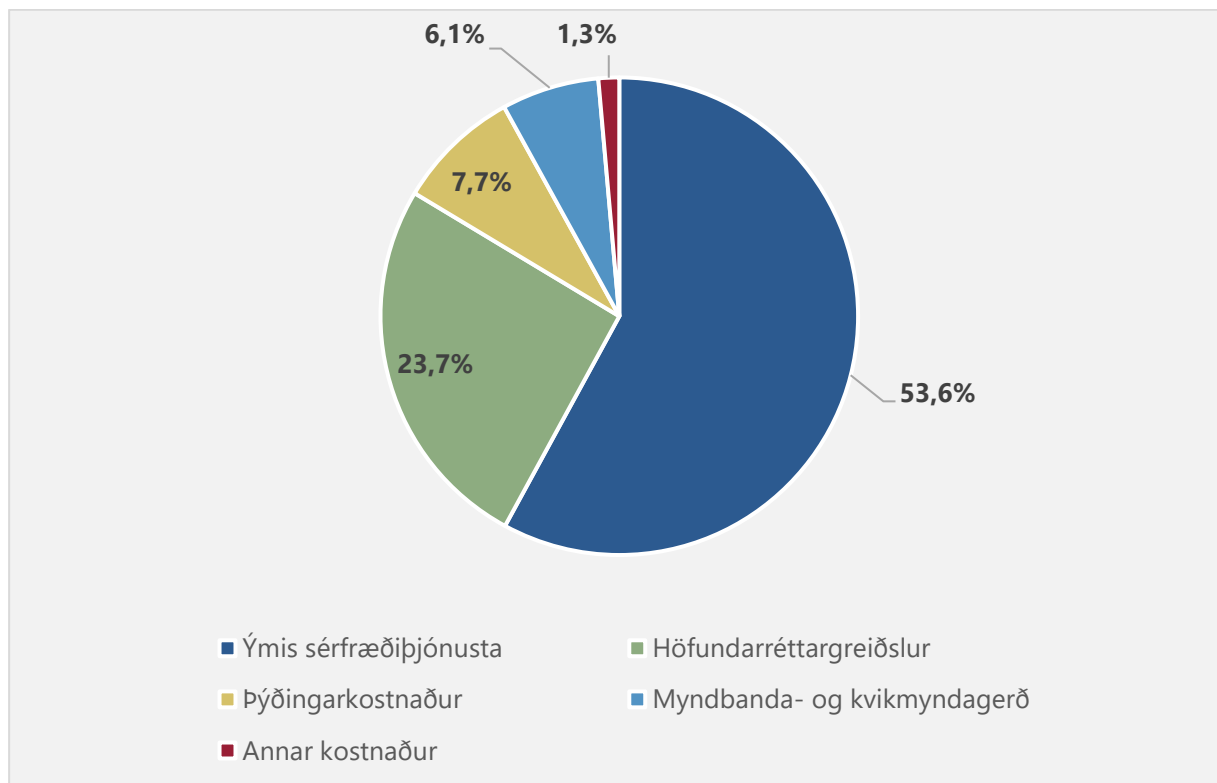
Heimild: Menntamálastofnun

Eins og fram hefur komið er hlutfall aðkeyptrar þjónustu hjá Menntamálastofnun hátt, en árið 2019 nam sá útgjaldapáttur 406,5 m.kr. Menntamálastofnun færði þennan kostnað á 45 bókhaldstegundir sem greindar eru í fjóra meginflokka: Tölvu- og kerfisþjónustu (22,5 m.kr.), síma og önnur leigugjöld (78,7 m.kr.), prentun, póst, auglýsingar og flutninga (146,5 m.kr.) og ýmsa sérfræðiþjónustu (158,8 m.kr.).

Þegar rýnt er í helstu útgjaldaliði sem falla undir ýmsa sérfræðiþjónustu ber helst að nefna sérfræðiþjónustu á sviði endurskoðunar aðalnámskrár, fagræðs gegn einelti, prófa vegna ríkisborgararéttar, þjóðaráttaks um læsi auk ýmissa úttekta og annarrar ráðgjafar. Samtals námu þessir liðir um helmingi kostnaðar við sérfræðiþjónustu eða 85,1 m.kr. Þá falla undir þennan flokk höfundarréttargreiðslur að upphæð 37,7 m.kr. vegna útgáfu námsefnis. Þýðingarkostnaður nam alls um 12,3 m.kr. og myndbanda- og kvikmyndagerð 9,7 m.kr. Aðrar bókhaldstegundir sem falla undir ýmsa sérfræðiþjónustu námu undir 2 m.kr. hver (sjá mynd 1.4).

Þegar útgjaldaflokkurinn prentun, póstur, auglýsingar og flutningar er skoðaður vegur útgáfa námsbóka þyngst en hún nam um 130,6 m.kr. (89,1%) árið 2019. Til þessa útgjaldaflokks telst m.a. prentun, fjölrítun, ljósritun og bókband námsefni. Þá námu vöru- og hraðflutningar alls 13,4 m.kr. (9,1%).

**Mynd 1.4 Hlutfallsleg skipting aðkeyptrar þjónustu Menntamálastofnunar árið 2019**



Heimild: Mennta- og menningarmálaráðuneyti

### 1.3 Markmið um jákvæð samlegðaráhrif

Í greinargerð með frumvarpi til laga um Menntamálastofnun kom fram að vænta mætti töluverðra jákvæðra samlegðaráhrifa við sameiningu Námsmatsstofnunar og Námsgagnastofnunar. Lauslegt mat mennta- og menningarmálaráðuneytis gerði ráð fyrir um 50 m.kr. hagræðingu í rekstri, m.a. með fækkun starfsfólks og rekstri húsnæðis á einum stað. Í VI. kafla athugasemda við frumvarpið sagði m.a.:

*Hvað varðar rekstrarlegan ávinning má t.d. nefna að Námsgagnastofnun og Námsmatsstofnun þjóna í dag að mörgu leyti sömu aðilum. Gera má ráð fyrir að verði verkefnum þessara stofnana framvegis sinnt af einni og sömu stofnun verði unnt að samnýta ákveðna þætti, t.d. á sviði stoðþjónustu, fjármála og reksturs sem og stjórnunar.*

Ekki liggur fyrir formlegt mat á rekstrarlegum ávinningi sameiningarinnar af hálfu mennta- og menningarmálaráðuneytis og að mörgu leyti telur Ríkisendurskoðun að enn sé of snemmt að leggja mat á hann. Sameiningarferlið var um margt flókið og stofnunin hefur fengið mörg ný verkefni sem kallað hafa á skipulagsbreytingar. Samlegðaráhrif eru því ekki að fullu komin í ljós. Ef samanlagður rekstrarkostnaður Námsmatsstofnunar og Námsgagnastofnunar árið 2014 er aftur á móti borinn saman við fyrsta heila starfsár Menntamálastofnunar árið 2016 kemur í ljós

288,4 m.kr hækkun á rekstrarkostnaði sem samsvarar ríflega 77%. Stór áhrifaþáttur þar er flutningur verkefna sem voru áður hjá mennta- og menningarmálaráðuneyti og fól í sér kostnaðarauka. Þá hækkaði launakostnaður, m.a. vegna greiðslu biðlauna í kjölfar sameiningarinnar sem kom að mestu til greiðslu árið 2016 og námu 48,9 m.kr. Launakostnaður lækkaði milli ára 2016–17, þ.e. úr 637,1 m.kr. niður í 589,4 m.kr. Síðan þá hefur hann hækkað í takt við almenna launaþróun og var 617,8 m.kr árið 2018 og 665,9 m.kr. árið 2019 (sjá nánar töflu 1.1).

Með tilliti til launakostnaðar má merkja nokkur samlegðaráhrif eftir stofnun Menntamálastofnunar. Eins og fram hefur komið er þó ekki hægt að leggja nákvæmt mat á þau að svo stöddu þar sem verkefnum stofnunarinnar hefur fjölgað frá 2015 og starfsemi hennar verið í mikilli mótun á þessu tímabili.



## 2 Sameining og stjórnsýsluleg staða

Menntamálastofnun byggir á grunni tveggja eldri stofnana sem urðu hvor að sínu kjarnasviðinu innan hinnar nýju einingar. Sameiningarferlið var krefjandi að sögn forstjóra og undir það tóku ráðuneytið og aðrir viðmælendur Ríkisendurskoðunar á meðan úttektin stóð yfir. Nefndi forstjórinn að innan þeirra stofnana sem runnu saman hafi verið ólík menning og mismunandi starfshættir. Þá gætti óánægju meðal hluta starfsfólks með sameininguna. Jafnframt kom fram hjá forstjóra að stjórnsýsla eldri stofnananna hefði verið vanþróuð og gæðakerfi og málaskráningu t.d. ekki verið til að dreifa. Þessu hafi þurft að breyta í nýrri stofnun með tilheyrandi stefnumótun og uppbyggingarstarfi.

Ýmiss konar gæðabætandi starf hefur átt sér stað frá því að Menntamálastofnun tók til starfa. Síðustu ár hefur verið unnið að undirbúningi öryggisvottunar og innleiðingu nýrrar gæðahandbókar og skjalastjórnunarkerfið verið endurskoðað. Eftirfylgni með skráningu í málaskrá hefur sömuleiðis verið bætt en ný skjalastefna tók gildi í október 2019. Á sama tíma og stofnunin hefur unnið að þessum umbótum hafa umfangsmikil verkefni verið flutt þangað frá ráðuneytinu. Því hafa fylgt margvíslegar áskoranir en að mati forstjóra hefur tekist vel til og telur hann sig nú stýra öflugri stofnun þótt enn sé rúm til umbóta. Meðal annars þurfi að efla þekkingu á tæknimálum og kennslu- og menntunarfræði.

Það er mat þeirra hagsmunaaðila sem Ríkisendurskoðun ræddi við að Menntamálastofnun nú sé ólík þeirri stofnun sem hún var í byrjun. Fagmennska einkenni störf hennar og hún veiti betri þjónustu sem heildstæð stofnun en mögulegt var í fyrra skipulagi. Í spurningakönnun Ríkisendurskoðunar meðal skólastjórna (sjá nánari umfjöllun í kafla 3) kom fram mikil ánægja með fagleg samskipti við stofnunina en 97,5% þeirra sem tóku afstöðu voru mjög eða frekar ánægð með samskiptin. Þess má þó geta að þriðjungur svarenda tók ekki afstöðu. Að mati mennta- og menningarmálaráðuneytis hefur ýmis stjórnsýsla stofnunarinnar orðið skilvirkari og einfaldari eftir sameiningu.

Árið 2017 gerði íslenska ráðgjafarfyrtækið *Manhattan Marketing* úttekt á stöðu Menntamálastofnunar eftir sameininguna og áttu niðurstöður hennar að leggja grunninn að stefnumótun og aðgerðaráætlun stofnunarinnar. Sú úttekt staðfesti það sem áður hefur komið fram að erfitt hafi reynst að sameina einingarnar sem gengu inn í Menntamálastofnun og að sviðin tvö sem búin voru til úr þeim hefðu verið eins og tveir vinnustaðir. Lítil vilji hefði verið meðal starfsfólks annarrar stofnunarinnar að aðlagast breyttum veruleika og mótstaða verið við breytingartilögur. Fram kom að óánægju gætti innan Menntamálastofnunar vegna álags. Verkefnum fjölgaði en starfsfólki fækkaði, m.a. vegna óánægju, álags eða ágreinings. Þá hefðu tíðar skipulagsbreytingar skapað óvissu meðal starfsfólks og þeim fundist tilgangur þeirra óljós.

Nokkur starfsmannavelta var á fyrstu tveimur starfsárum Menntamálastofnunar, ekki síst meðal stjórnenda. Endurnýjun hefur orðið á öllum stjórnendum á þessum stutta tíma og má nefna að þriðji stjórnandinn er nú yfir miðlunarsviði (námsgagnahlutanum) frá upphafi. Þá er ástæða til að minnast á að frá því að Menntamálastofnun hóf starfsemi hefur hún haft þrjú skipurit sem bendir til að stofnunin hafi þurft að þreifa fyrir sér í leit að ákjósanlegu skipulagi. Aðspurður nefndi forstjóri að starfsemin hefði verið í mikilli mótun fyrstu árin og að umfang og fyrirkomu-

lag verkefna hafi ekki verið ljóst í upphafi. Fyrsta skipuritið hafi verið mótað af vinnuhópi í aðdraganda sameiningarinnar en fljótlega hafi komið í ljós að umfang tiltekinna málaflokka, s.s. framhaldsskóla og alþjóðlegra verkefna, kallaði á meira svigrúm og styrkari faglegri stjórn. Þá hefði með tímanum verið leitast við að innleiða verkefna- og gæðastjórnun sem krafðist breytinga á starfsfyrirkomulagi.

Starfsmannavelta fyrsta starfsár Menntamálastofnunar var um 25%, en hún hefur síðan þá farið jafnt og þétt lækkandi. Árið 2017 var hún 16% og 12% árið 2018. Bráðabirgðatölur fyrir árið 2019 benda til um 5% starfsmannaveltu. Starfsánægja hefur aukist og var Menntamálastofnun hástökkvari í könnun Sameykis um stofnun ársins árið 2019 þegar hún hafnaði í 14. sæti í sínum flokki. Árið á undan var hún í 42. sæti, í 75. sæti árið 2017 og 73. sæti árið 2016.

Almennt má segja að framangreindar upplýsingar um þróun starfsmannaveltu og starfsánægju gefi tilefni til að ætla að starfsemin sé að komast í jafnvægi eftir flókna sameiningu. Ríkisendurskoðun hafa þó borist upplýsingar um að stofnunin standi enn frammi fyrir töluverðum áskorunum í mannauðsmálum. Mennta- og menningarmálaráðuneyti hefur á starfstíma stofnunarinnar fengið til sín kvartanir frá starfsfólki Menntamálastofnunar, vegna eineltis og uppsagna sem ekki voru taldar byggðar á málefnalegum sjónarmiðum. Í einhverjum tilvikum hefur ráðuneytið ekki talið ástæðu til að bregðast við eða ekki talið sig hafa heimild til þess en í einu tilviki hefur eineltismál verið rannsakað af utanaðkomandi sérfræðingum og ein uppsögn hefur ratað til dómstóla.

Fyrirnefnt tilvik rataði á borð ráðuneytisins snemma árs 2020. Í því máli liggur nú fyrir sérfræðiálit utanaðkomandi ráðgjafa um að starfsmanni hafi verið sýndir eineltistilburðir. Í álitinu eru gerðar athugasemdir við stjórnun stofnunarinnar og hún talin vera áhættuþáttur fyrir félagslega og andlega heilsu á vinnustaðnum. Lagt er til að farið verði yfir verkferla í eineltismálum sem og áhættumat stofnunarinnar í félagslegum og andlegum vinnuverndarþáttum. Þá er eftirlitshlutverk mennta- og menningarmálaráðuneytis áréttað.

Í greinargerð ráðgjafarfyrirtækisins kemur m.a. fram að dæmi séu um að óheppilegar aðferðir hafi verið notaðar við úrlausn vandamála eins og að færa fólk til í skipuriti eða úr verkefnum án skýringa. Yfirvegun skorti í krefjandi aðstæðum.

Sá áhættuþáttur sem bent er á í skýrslu ráðgjafarfyrirtækisins virðist koma við sögu í síðarnefnda tilvikinu. Þar var tveimur starfsmönnum stofnunarinnar sagt upp og gert að láta af störfum samstundis. Ástæðan var sögð tilfærsla verkefna og breytingar vegna þeirra en ekki ávirðingar í starfi. Engin skrifleg gögn lágu hins vegar fyrir um skipulagsbreytingar.

Annar starfsmannanna höfðaði mál gegn íslenska ríkinu vegna ólögðrar uppsagnar árið 2017 og komst Héraðsdómur Reykjavíkur að þeirri niðurstöðu að þeirri niðurstöðu að svo hefði verið (mál E-2731/2018). Ekki hefði verið um raunverulegar skipulagsbreytingar að ræða. Í dóminum kemur fram að forstjóri Menntamálastofnunar hafi brotið gegn almennum málsmeðferðarreglum stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 við uppsögn viðkomandi starfsmanns og ekki virt andmælarétt hans. Einnig kom fram að starfsmanninum hafði ekki verið veitt áminning áður en til uppsagnar kom líkt og lög nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins gera ráð fyrir. Dómurinn

féllst á fjártlónskrófu stefnanda og var íslenska ríkið dæmt til að greiða honum bætur að fjárhæð 8,3 m.kr. Auk þess var fallist á að málið hafi verið starfsmanninum þungbært og honum dæmdar 700 þús.kr. í miskabætur. Þá féll málskostnaður að fjárhæð 1,1 m.kr. á íslenska ríkið. Heildarkostnaður ríkissjóðs vegna þessarar ólögmatu uppsagnar nam því rúmum 10 m.kr.

Ríkislögmaður óskaði eftir umsögn mennta- og menningarmálaráðuneytis vegna málshöfðunarinnar í október 2018 en samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu var hún ekki veitt. Þegar dómur lá fyrir árið 2019 var sömuleiðis óskað eftir afstöðu ráðuneytisins til áfrýjunar en ráðuneytið brást ekki við þeirri beiðni. Samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu í nóvember 2020 var yfirstjórn þess ekki gert viðvart um málið og varð ráðherra og ráðuneytisstjóra ekki kunnugt um dóminn fyrr en í október 2020. Fyrir þann tíma hafði skipunartími forstjóra Menntamálastofnunar runnið út en ráðherra endurskipaði hann í júlí 2020 án þess að hafa vitneskju um þennan dóm.

Samkvæmt upplýsingum mennta- og menningarmálaráðuneytis er verið að rannsaka ástæður þess að ráðuneytið brást ekki við ósk ríkislögmanns um umsögn vegna málshöfðunarinnar og dómsins. Ráðuneytið kveðst líta dóminn alvarlegum augum og það eigi raunar einnig við um upplýsingar um meinta eineltistilburði. Að mati Ríkisendurskoðunar er ámælisvert að vitneskja um málshöfðun og dóm berist ekki til yfirstjórnar ráðuneytisins.

Þegar staða forstjóra Menntamálastofnunar var auglýst vorið 2020 var endurskoðun á starfsemi og þörf fyrir breytingar á skipulagi stofnunarinnar gefnar sem ástæður í bréfi til forstjóra. Ákvörðun um að auglýsa stöðuna virðist hafa verið tekin af æðstu stjórn ráðuneytisins en fagskrifstofur ráðuneytisins sem fengnar voru til að meta frammistöðu forstjóra á skipunartíma hans töldu ekki tilefni til auglýsingar. Ákvörðun ráðherra að auglýsa stöðuna þrátt fyrir um-sagnirnar bera þess ákveðin merki að ekki ríki fullt traust í garð forstjóra stofnunarinnar. Sé það raunin er mikilvægt að unnið sé að því að efla það, m.a. með bættum samskiptum og virku samráði.

## 2.1 Samskipti við mennta- og menningarmálaráðuneyti

Samkvæmt lögum er Menntamálastofnun ætlað að vera mennta- og menningarmálaráðuneyti til aðstoðar og ráðgjafar við undirbúning laga, reglugerða og aðalnámskráa á sviði menntamála. Í 1. gr. laga um stofnunina er ráðuneytinu veitt rík heimild til að fela stofnuninni önnur verkefni. Þar segir:

*Menntamálastofnun skal sinna verkefnum á sviði menntamála samkvæmt lögum þessum og því sem ráðherra felur stofnuninni.*

Eins og fram hefur komið hefur ráðuneytið flutt fjölmörg verkefni til stofnunarinnar og í reynd má segja að Menntamálastofnun sé ætlað að vera nokkurs konar framlenging á því. Báðir aðilar eru þó sammála um að verkaskipting hafi ekki verið nógu skilvirk og í samtölum Ríkisendurskoðunar við ráðuneytið var því líkt við gangvirki þar sem tannhjólin mætast ekki.

Hagsmunaaðilar sem Ríkisendurskoðun ræddi við höfðu sömu sögu að segja. Þar komu fram sjónarmið um að stofnuninni hefði verið ætlað að létta á verkefnum ráðuneytisins sem snið-

gangi aftur á móti stofnunina við stefnumótun í málaflokknum. Töldu viðmælendur Ríkisendurskoðunar að stofnunin væri ekki nógu sjálfstæð gagnvart ráðuneytinu. Hún gæti t.d. ekki neitað verkefnaflutningi þaðan til stofnunarinnar og fyrir vikið væri álag orðið of mikið. Undir þetta tóku fulltrúar Menntamálastofnunar sem staðfestu að reglulega berist verkefni frá ráðuneytinu án þess að um það hafi átt sér stað samtal eða samráð. Jafnvel komi til verkefnaflutnings þótt stofnunin hafi beðist undan því að taka við þeim og gjarnan tekið fram að aukið fjármagn muni ekki fylgja nýjum verkefnum, s.s. umsjón á skimunartæki fyrir nemendur með íslensku sem annað tungumál og breytingum á samræmdum könnunarprófum. Þá vanti einnig aukið samráð um stefnumörkun enda stofnuninni á köflum ætlað hlutverk í framtíðarskipulagi menntamála án þess þó að ákvörðun um fyrirkomulagið liggja fyrir.

Á árunum 2019 og 2020 hafa komið út a.m.k. þrjár skýrslur um framtíðarskipan menntamála þar sem umtalsverðar breytingar eru boðaðar af viðkomandi starfs-  
hópum. Þetta eru skýrslur um framtíðarskipan samræmds námsmats, drög að stefnu um menntun barna með fjölbreyttan tungumálabakgrunn og skýrsla um starfsþróun kennara. Í öllum skýrslunum eru settar fram nokkuð nákvæmar tillögur til ráðuneytisins og Menntamálastofnun ætlað hlutverk í því sambandi. Ákvörðun ráðuneytisins um hvort farið verður eftir tillögunum liggur ekki fyrir og því ekki ljóst hvort og þá hvernig hlutverk Menntamálastofnunar í þessum málaflokkum breytist.

Framangreind sjónarmið um mörg verkefni og óljósa verkaskiptingu eru ekki ný af nálinni. Í skýrslu *Manhattan Marketing* var ein af meginniðurstöðunum að skýra þyrfti hlutverk og verkefni stofnunarinnar annars vegar og ráðuneytisins hins vegar. Helsti veikleiki Menntamálastofnunar væri hversu óskýr skil væru þarna á milli. Þá kom fram í skýrslunni að í viðtölum við starfsfólk og hagsmunaaðila hefði komið ákall um að Menntamálastofnun yrði sterkari ráðgjafi, sjálfstæðari gagnvart mennta- og menningarmálaráðuneyti og hefði meira frumkvæði að breytingum og nýjum verkefnum. Enda væri mikil sérfræðipækning og þekking á skólasamfélaginu innan stofnunarinnar.

Sambærilegar niðurstöður eru í skýrslu Capacent um þjónustu og skilvirkni í vinnuumhverfi mennta- og menningarmálaráðuneytis sem út kom í ársbyrjun 2020. Þar segir að ráðuneytið verði að veita Menntamálastofnun skýrari sýn og leiðsögn og endurskoða verkaskiptingu þeirra í milli. Greinilegt sé að ekki hafi tekist að skerpa á skilum verkefna ráðuneytis og stofnunar. Almennt þurfi ráðuneytið að veita stofnunum sínum aukinn faglegan stuðning og leiðsögn til að gera þær betur í stakk búnað að leysa verkefni sín. Ráðuneytið þurfi að sinna leiðbeiningarhlutverki sínu betur og eiga regluleg samtöl við forstöðumenn. Þá þurfi að vinna markvisst að því að styrkja samvinnu og samskipti við stofnanir ráðuneytisins og skilgreina með skýrum hætti hlutverk ráðuneytisins gagnvart þeim ásamt því að tryggja að um það ríkti gagnkvæmur skilningur.

Athyglisvert er að eftir útgáfu skýrslu Capacent hefur frekar dregið úr samskiptum ráðuneytisins við Menntamálastofnun að mati forstjóra hennar. Gildir það þótt ráðuneytið hafi sett sérstaka tengiliði yfir samskipti við stofnunina og að áætlanir geri ráð fyrir reglulegum samskiptum.

Eitt af markmiðum með stofnun Menntamálastofnunar var að mennta- og menningarmálaráðuneyti gæti eflt getu sína í stefnumótun, áætlanagerð og eftirliti. Að mati ráðuneytisins hafa þau markmið ekki gengið nægilega vel eftir án þess þó að formlegt og heildstætt mat liggi að baki þeirri ályktun. Úttekt Ríkisendurskoðunar bendir til þess að ráðgjafarhlutverk Menntamálastofnunar við ráðuneytið sé ekki nægjanlega virkt og að þekking stofnunarinnar sé að ýmsu leyti vannýtt við þróun verkefna og stefnumótun, t.d. við gerð og innleiðingu aðalnámskrár grunnskóla. Hlutverk Menntamálastofnunar hvað þetta varðar er þó ekki vel skilgreint og í lögum um stofnunina kemur einungis fram að hún skuli veita ráðherra aðstoð og ráðgjöf við undirbúning aðalnámskráa. Sú skylda hvílir á ráðuneytinu að semja og gefa út námskrá en Menntamálastofnun telur að nánari útfærsla hennar eigi að fara fram innan stofnunarinnar og að hún eigi jafnframt að sjá um endurskoðun hennar. Ekki sé heppilegt að ráðherrar setji of mikið mark á námskrá þar sem stjórnámálskoðanir gætu þá litað um of.

Óljós verkaskipting er einnig á milli ráðuneytisins og Menntamálastofnunar hvað varðar greiningu og söfnun upplýsinga en slík vinna fer fram hjá ráðuneyti, stofnuninni og Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Fyrir stofnun Menntamálastofnunar sá mats- og greiningarsvið mennta- og menningarmálaráðuneytis um að safna, greina og birta upplýsingar um menntamál en sviðið var lagt niður árið 2016 og færðist hlutverk þess að mestu til Menntamálastofnunar. Enn ríkir þó óvissa um verkaskiptingu þessara aðila og af viðtölum Ríkisendurskoðunar við fulltrúa þeirra að dæma gilda einnig ólík sjónarmið í þessum málum. Að mati Menntamálastofnunar er mikilvægt að óháð stofnun safni og greini þessi gögn en ráðuneytið telur að það þurfi að búa yfir greiningarhæfni óháð því hver staðan sé innan stofnunarinnar. Það hefur því endurmenntað starfsfólk í gagnavinnslu og greiningu en ekki tekið af skarið um lausn þessa máls.

Í áðurnefndri skýrslu Capacent segir að ákveða þurfi hvernig söfnun og utanumhaldi menntagagna skuli háttáð til framtíðar þar sem mikilvægt sé að gera ólík gagnasöfn aðgengileg fyrir ráðuneytið og aðra aðila. Ríkisendurskoðun tekur undir það og vísar í upplýsingar sem bærust í athugasemdum ráðuneytisins við drög að þessari skýrslu. Þar kemur fram að stofnunin neiti að afhenda ráðuneytinu upplýsingar og gögn sem tengjast rannsóknum sem ráðuneytið hefur falið stofnuninni en þessa aðila greinir á um hvort um trúnaðarupplýsingar sé að ræða. Mikilvægt er að þessir aðilar finni samstarfsflöt og vinni að því að leysa þessi mál.

Í ljósi þess hversu mikil áhrif stefnumörkun mennta- og menningarmálaráðuneytis hefur á starf og skipulag Menntamálastofnunar telur Ríkisendurskoðun þeim mun mikilvægara að samskipti séu góð. Ráðuneytið þarf að hafa virkt samráð við stofnunina enda eykur það bæði líkur á vandaðri stefnumótun og árangursríkri innleiðingu. Jafnframt gefur það stofnuninni tækifæri til undirbúnings sem ætti að stuðla að því að hún geti betur sinnt verkefnum sínum.

## 2.2 Verkefnaflutningur og fjármögnun verkefna

Menntamálastofnun telur að ekki hafi fylgt nægjanlegt fjármagn með öllum þeim verkefnum sem mennta- og menningarmálaráðuneyti hefur flutt til stofnunarinnar og að talsverð óvissa ríki um fjármögnun tiltekinn lykilverkefna hennar. Verkefnaflutningur eigi sér gjarnan stað án aðdraganda og fjármagns en öðrum verkefnum fylgi tímabundin fjárveiting. Að mati stofnunarinnar færi betur á að horft yrði á fjárhagsgramma stofnunarinnar í heild sinni og hann hafður

þannig að svigrúm sé fyrir ný verkefni í stað þess að tímabundin fjárveiting fylgi verkefnum sem síðan geta dregist á langinn.

Í apríl 2019 sendi Menntamálastofnun ráðuneytinu minnisblað með yfirliti um verkefni þar sem hún telur fjármögnun takmarkaða eða ófrágengna. Má þar nefna þróun skólagáttar, rafrænt prófakerfi sem stofnunin telur úrelt, námsefni fyrir leikskóla og vinnu tengda leyfisbréfum kennara. Fram kemur að stofnunin telji óvissu ríkja um fjármögnun lögbundinna verkefna og hefur hún ekki breyst árið 2020. Samtals telur stofnunin sig vanta allt að 200 m.kr. til að geta sinnt verkefnum sínum. Í minnisblaðinu segir:

*Þó gert sé ráð fyrir að lögbundin verkefni rúmist að öllu jöfnu innan reglulegra fjárveitinga stofnunarinnar þá geta breytingar á umfangi þeirra haft áhrif á sveigjanleika hennar til að taka við nýjum verkefnum. Er mikilvægt að sameiginlegur skilningur sé milli ráðuneytisins og Menntamálastofnunar um fjármögnun verkefna og hvernig þeim skuli forgangsraðað svo að rekstur sé innan fjárhagsramma.*

Dæmi um mismunandi sýn þessara aðila á umfang og fjárþörf verkefna er kennararáð. Samkvæmt nýjum lögum nr. 95/2019 um menntun, hæfni og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla, skal stofna kennararáð sem hafi aðsetur hjá Menntamálastofnun. Hlutverk ráðsins verður nokkuð umfangsmikið að mati stofnunarinnar og felst m.a. í að veita ráðgjöf um hæfniramma kennara og skólastjórnenda og útfærslu hans, veita ráðgjöf um starfsþróun kennara, fylgjast með alþjóðlegri þróun og áherslum í menntavísindum og efla vitund um mikilvægi kennarastarfsins í samfélaginu. Að mati stofnunarinnar verður kostnaðarauki vegna þessa um 23 m.kr. fyrsta árið og síðan 13 m.kr. árlega. Einungis hafi verið veittar 5 m.kr. til verkefnisins. Að mati ráðuneytisins eru verkefni kennararáðs ekki umfangsmikil og sér það fyrir sér að 50% starfshlutfall vegna fagráðs um starfsþróun kennara færist til kennararáðsins.

Í athugasemdum mennta- og menningarmálaráðuneytis við drög að þessari skýrslu kom fram að það geti ekki tekið undir mat Menntamálastofnunar að 200 m.kr. vanti svo að hún geti sinnt verkefnum sínum. Stór hluti þessa mats snúi að ósk um fjárfestingarframlag til endurnýjunar á hugbúnaði. Að sögn mennta- og menningarmálaráðuneytis er fjárveiting til stofnana almennt ekki greind niður á verkefni nema um tímabundin verkefni sé að ræða. Það sé á ábyrgð forstöðumanns að reka stofnunina innan þeirra fjárheimilda sem henni eru ætlaðar. Þar komi til ársáætlanir og forgangsröðun stofnunarinnar á verkefnum. Benti ráðuneytið á að stofnunin hafi búið við minni hagræðingarkröfur en aðrar stofnanir.

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að fulltrúar mennta- og menningarmálaráðuneytis og Menntamálastofnunar fari í sameiningu yfir rekstur stofnunarinnar í ljósi ólíkra viðhorfa þeirra til fjármögnunar og þess hvort framlög ríkisins til stofnunarinnar tryggi með fullnægjandi hætti að hún geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu. Í þeirri vinnu þarf að greina hvort einhverjar breytingar hafi orðið á rekstri og verkefnum stofnunarinnar sem kalli á endurskoðun fjárveitinga.



### 2.3 Samspil Menntamálastofnunar og sveitarfélaga í grunnskólamálum

Mikilvægi skýrrar verkaskiptingar og góðra samskipta milli Menntamálastofnunar og mennta- og menningarmálaráðuneytis er ótvírætt en ekki er síður mikilvægt að staða stofnunarinnar gagnvart sveitarfélögum landsins sé skýr. Lög nr. 91/2008 um grunnskóla tilgreina sveitarfélögin sem ábyrgðaraðila í framkvæmd grunnskólastarfs en mennta- og menningarmálaráðuneyti sem eftirlitsaðila. Ekki er minnst á Menntamálastofnun í lögum en eins og áður hefur komið fram hefur ráðuneytið engu að síður falið Menntamálastofnun að framkvæma hluta af skyldum þess. Í lögum nr. 91/2015 um Menntamálastofnun er ekki heldur fjallað um samspil stofnunarinnar og sveitarfélaganna og er hlutverk hennar í skólaþróun því óljóst. Til að stofnunin geti með sem bestum hætti unnið að auknum gæðum skólastarfs og framförum á því sviði er óhjákvæmilegt að stofnunin eigi í samskiptum við sveitarfélögin og því mikilvægt að staða hennar, hlutverk og valdheimildir gagnvart sveitarfélögum séu skýrari en nú er.

Eitt af því sem þarf að skýra betur er ráðgjafarhlutverk Menntamálastofnunar gagnvart sveitarfélögum. Vilji er hjá báðum aðilum að auka samskipti en kennsluráðgjöf hefur þó ekki verið skilgreind sem lagaleg skylda stofnunarinnar ef frá er talið ráðgjöf í tengslum við læsisverkefnið (sem var tímabundið) og almennt orðalag um að hún skuli stuðla að auknum gæðum skólastarfs og framförum í þágu menntunar. Samband íslenskra sveitarfélaga hefur óskað eftir því að hlutverk stofnunarinnar verði betur skilgreint og aukið í þá veru að vera ráðgefandi og styðjandi. Hugmyndin er að grunnskólar og sveitarfélög geti leitað eftir kennsluráðgjöf hjá Menntamálastofnun.

Samstarf ríkis og sveitarfélaga ber á góma í þingsályktunartillögu um menntastefnu til ársins 2030 en þar er hvergi minnst á Menntamálastofnun. Í stefnunni er lögð áhersla á ábyrgð og samhæfingu þjónustukerfa og að samstarf, skýr ábyrgð og samþætting innan og milli kerfa sé rauður þráður. Brýnt sé að stjórnun og fagleg forysta sé markviss og samstarf innan menntakerfisins skilvirkt. Við innleiðingu skuli því lögð áhersla á samráð, upplýsingar og mælingar á árangri en boðaðir eru árangursmælikvarðar og aðgerðaráætlun til þriggja ára í senn. Í þessu samhengi er athyglisvert að í umsögn um fyrri drög að menntastefnu gagnrýndi Samband íslenskra sveitarfélaga að ekki hafi verið haft meira samráð við sveitarfélögin um mótun menntastefnu enda séu þau framkvæmdaraðilar hennar og beri meginábyrgð í málaflokknum.

Samkvæmt lögum um Menntamálastofnun skal ráðherra setja reglugerð þar sem nánar er kveðið á um framkvæmd laganna. Eins og fram hefur komið liggja drög að slíkri reglugerð fyrir og er ráðuneytið hvatt til að gefa út reglugerð þar sem framkvæmd verkefna Menntamálastofnunar er skilgreind með fullnægjandi hætti.

## 3 Árangur við framkvæmd laga

Menntamál eru málaflokkur sem tekur reglulegum breytingum í samræmi við áherslur stjórnvalda hverju sinni. Tíð ríkisstjórna- og ráðherraskipti hafa orðið á undanförunum árum, bæði í aðdraganda að stofnun Menntamálastofnunar og á starfstíma hennar, og hafa þau haft áhrif á opinbera stefnumótun og áherslur í starfi Menntamálastofnunar og fyrirrennara hennar. Sem dæmi má nefna ný lög um grunnskóla sem voru sett árið 2008 og nýja aðalnámskrá grunnskóla sem tók gildi árið 2011. Ári áður en Menntamálastofnun tók til starfa gaf mennta- og menningarmálaráðuneyti út *Hvítbók um umbætur í menntun* og í nóvember 2020 var lögð fram á Alþingi þingsályktunartillaga um menntastefnu til ársins 2030. Þá er framundan útgáfa nýrrar viðmiðunarstundaskrár fyrir grunnskóla þar sem kennslustundum í íslensku og náttúrufræði verður fjölgað. Það er því óhætt að segja að töluverð gerjun hafi verið í málaflokknum með tilheyrandi áskorunum fyrir Menntamálastofnun.

Í fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar fyrir tímabilið 2021–25 eru tilteknað helstu áskoranir stjórnvalda við að efla menntun og tækifæri til umbóta. Þar kemur fram að tryggja þurfi vandaða stjórnsýslu og starfshætti. Þegar kemur að leik- og grunnskólastiginu er áhersla lögð á nýliðun kennara sem skilgreindir eru sem lykilaðilar í að auka gæði í skólustarfi. Aðgerðir stjórnvalda, s.s. launað starfsnám kennara, eru nefndar í þessu samhengi og sagðar hafa fjölgað kennaranemum. Í fjármálaáætlun eru sett fram fjögur markmið tengd málaflokknum leikskóla- og grunnskólastig en þau eru að styrkja lestrarfærni grunnskólanemenda og færni þeirra í stærðfræði og náttúrufræði, að auka gæði menntunar í leikskólum og grunnskólum og auka gæði námsgagna.

Framangreind markmið hafa skýra tengingu við starfsemi og verkefni Menntamálastofnunar en hlutverk hennar samkvæmt lögum er að stuðla að auknum gæðum skólustarfs og framförum í þágu menntunar. Það skal hún m.a. gera með því að sjá nemendum fyrir fjölbreyttum og vönduðum námsgögnum, sinna eftirliti og mæla árangur af skólustarfi. Þá ber stofnuninni að safna, greina og birta upplýsingar um menntamál. Athyglisvert er þó að stærsta áhrifabreytan í þessu samhengi, þ.e. næg nýliðun hæfra kennara, er utan áhrifasviðs stofnunarinnar. Mikilvægt er að hafa það í huga þegar lagt er mat á störf stofnunarinnar en árangur hennar ræðst m.a. af því hversu vönduð og skýr menntastefna stjórnvalda er og hversu hæfum kennurum skólakerfið hefur á að skipa.

### 3.1 Þjóðarsáttmáli um læsi

Í kjölfar hvítbókar mennta- og menningarmálaráðherra frá árinu 2014 var hleypt af stokkunum verkefninu *Þjóðarsáttmáli um læsi* sem Menntamálastofnun fékk í hendurnar þegar hún var að hefja starfsemi. Meginmarkmið hvítbókarinnar var að 90% grunnskólanema næðu lágmarksviðmiðum í lestri árið 2018 en þau markmið náðust ekki. Samkvæmt stefnu sem Menntamálastofnun hefur sett fram fyrir árin 2020–22 er markmiðið að hlutfall nemenda sem nær lágmarksviðmiðum í lestri verði 88% árið 2021 en það var 78% árið 2018 og 74% árið 2019.

*Þjóðarsáttmáli um læsi* miðar að því að bæta lestrargetu grunnskólabarna á tímabilinu 2015–20 og gengur m.a. út á að þróa svokallaðan lesferil sem er röð prófa og skimana fyrir nemendum leik- og grunnskóla (3–16 ára). Um er að ræða matstæki sem ætlað er að meta grunnþætti



læsis, þ.e. lesfimi, lesskilning, ritun, orðaforða og málskilning. Aðrir verkþættir þessa verkefnis felast í ráðgjöf og fræðslu til skóla og sveitarfélaga, kynningarmál, samstarfsverkefnum og vitundarvakningu, ásamt mati á verkefninu.

Menntamálastofnun hefur skilað innra mati og tillögum til ráðherra vegna læsisverkefnisins. Þar kemur fram að nú liggi fyrir matstæki sem gera kennurum kleift að meta afmarkaða þætti læsis nemenda. Lagt er til að lokið verði við gerð allra matstækja og að niðurstöður þeirra verði aðgengilegar stjórnvöldum, skólum, foreldrum og nemendum. Fram kemur að fagmennska og þekking kennara sé grundvallaratriði þegar bæta á skólastarf og árangur. Lagt er til að stofnunin vinni að gerð áætlunar um starfsþróun og ráðgjöf til kennara og skólastjórnenda vegna læsis í samvinnu við hagsmunaaðila.

Að mati Menntamálastofnunar eru mikilvægar forsendur þess að læsisverkefnið leiði til umbóta í læsi m.a. að ábyrgð mismunandi aðila á læsisnámi og -mati verði skýrð. Í því sambandi þurfi að skoða hvort gera eigi breytingar á lögum og reglugerðum til að skerpa á ábyrgð og hlutverki mismunandi aðila nái skólar ekki viðunandi árangri. Það er álit sérfræðinga Menntamálastofnunar að fyrir hendi sé kerfislægur vandi sem birtist m.a. í skorti á fagmenntuðu starfsfólki í leik- og grunnskólum og ófullnægjandi framkvæmd við innleiðingu á aðalnámskrá. Kallar stofnunin eftir skýrri sýn, auknu fjármagni, mannafla og tíma til að tryggja menntaumbætur.

Menntamálastofnun telur læsisverkefnið mikilvægt skref í að tengja saman stefnu ríkis og sveitarfélaga í grunnskólamálum og ákveðin fyrirmynd að því hvernig ríki og sveitarfélög geti staðið sameiginlega að innleiðingu stefnu. Menntamálastofnun bendir á að mikill munur sé á hvernig þjónustu sveitarfélög veita skólum og nemendum en að Menntamálastofnun geti samhæft þá þjónustu og stutt sveitarfélög í að bæta hana. Þannig geti Menntamálastofnun veitt fræðslu og ráðgjöf til sveitarfélaga um innleiðingu aðalnámskrár, bætt skólastarf og þróun kennsluhátta.

Í september 2020 lagði Ríkisendurskoðun spurningakönnun fyrir stjórnendur allra grunnskóla á Íslandi. Markmiðið var að kanna viðhorf þeirra til árangurs við framkvæmd laga um grunnskóla og aðalnámskrár grunnskóla. Svarhlutfall könnunarinnar var 71,7% en 124 af 173 skólastjórnendum tóku afstöðu. Svör úr könnuninni gefa til kynna ánægju með læsisverkefnið. Hagsmunaaðilar og sveitarfélög hafa einnig hrósað verkefninu, m.a. að aðgerðaráætlun hafi verið til staðar og verkefnið sé kjörin fyrirmynd að öðrum verkefnum þar sem Menntamálastofnun sé í ráðgjafarhlutverki við skóla. Þannig má segja að fagleg samlegðaráhrif geti falist í aukinni sérþekkingu sem hægt er að yfirfæra á önnur verkefni. Það sem vel hefur tekist má enn frekar yfirfæra og nýta í öðrum verkefnum stofnunarinnar líkt og þjónustu við skóla og nemendur í tengslum við innleiðingu aðalnámskrár.

Mennta- og menningarmálaráðuneyti telur framvindu *Þjóðarsáttmála um læsi* hins vegar hafa verið undir væntingum að því er fram kemur í skriflegu svari ráðuneytisins til Ríkisendurskoðunar. Sérstaklega hafi framvinda í þróun skimunarprófa ekki verið sem skyldi þannig að Menntamálastofnun hafi ekki getað veitt skólum aðgang að viðeigandi skimunarprófum. Það

skýri að hluta til að uppsett markmið læsisverkefnisins, á grundvelli hvítbókarinnar, um að 90% nemenda gætu lesið sér til gagns hafi ekki náðst. Í athugasemdum við drög að þessari skýrslu kvaðst Menntamálastofnun aldrei hafa fengið upplýsingar um þessa afstöðu ráðuneytisins heldur hafi ráðuneytið á fundum með stofnuninni lýst yfir ánægju með framgöngu verkefnisins og það hvernig Menntamálastofnun hafi uppfyllt þau markmið sem henni voru sett. Jafnframt sagði í athugasemdum stofnunarinnar að framvinda í skimunarprófum hafi verið góð. Í fyrsta sinn hafi verið þróað matstæki sem metur lestur barna með samræmdum og ábyggilegum hætti. Hafi það bæði vakið athygli erlendis og verið vel tekið innan skólasamfélagsins en yfir 90% nemenda hafi tekið prófin á síðustu árum sem er meiri þátttaka en í samræmdum prófum.

Áætlanir gerðu ráð fyrir að árlega yrðu veittar 130 m.kr. í *Þjóðarsáttmála um læsi* en í samræmi við hagræðingarkröfur fyrir árið 2020 var dregið saman um 40 m.kr. í læsisverkefninu. Þar var dregið úr þeim þáttum sem snúa að aukinni vitundarvakningu um mikilvægi læsis, einnig úr stuðningi við leikskóla og ráðgjöf og fræðslu til skóla og sveitarfélaga. Tvö og hálf stöðugildi voru lögð niður innan læsisverkefnisins hjá Menntamálastofnun vegna þessa. Þarna birtist áherslubreyting mennta- og menningarmálaráðuneyti sem varð með boðaðri breytingu á viðmiðunarstundaskrá haustið 2020 þegar vægi stærðfræði og náttúrufræði jókst. Þessi áherslubreyting var fyrirvaralítill og getur því sett strik í áætlanir sem gerðar eru um starfsemi Menntamálastofnunar miðað við fyrirbyggjandi stefnu. Þetta er enn eitt dæmið um að styrkja þurfi samráð ráðuneytis og Menntamálastofnunar um stefnumótun í menntamálum.

### 3.2 Námsgögn

Mennta- og menningarmálaráðuneyti er skylt að leggja grunnskólum til fjölbreytt og vönduð námsgögn í samræmi við aðalnámskrá en hefur falið Menntamálastofnun að annast þá skyldu. Miðlunarsvið stofnunarinnar hefur þetta hlutverk með höndum en þar starfa 14 manns.

Lög nr. 71/2007 um námsgögn kveða nánar á um ábyrgð og stuðning ríkisins við þróun, gerð og útgáfu námsgagna fyrir leik-, grunn- og framhaldsskóla og er markmið þeirra að tryggja framboð og fjölbreytileika í samræmi við þarfir nemenda og skóla. Þar er Menntamálastofnun ekki nefnd á nafn en löggin kveða á um fjárframlög ríkisins til námsgagnasjóðs sem úthlutar fé til grunnskóla til kaupa á námsgögnum og til þróunarsjóðs námsgagna sem styrkir nýsköpun í námsgagnagerð og Rannís hefur umsjón með. Þessi úrræði koma til viðbótar við hlutverk Menntamálastofnunar í námsgagnagerð.

Fram komu áhyggjur af því að námsgagnagerð myndi fá minna vægi í Menntamálastofnun en hjá Námsgagnastofnun áður í aðdraganda þess að Menntamálastofnun varð til. Verðandi forstjóri Menntamálastofnunar hvatti þá til þess að fram færi endurskoðun á lögum um námsgögn sem m.a. byggði á greiningu og stefnumótun um málaflokkinn og aðkomu sveitarfélaga. Slík endurskoðun hefur ekki farið fram en boðuð hefur verið stefna í þessum málum. Samkvæmt fjármálaáætlun hefði umrædd stefna átt að liggja fyrir sumarið 2020 en hún hefur ekki litið dagsins ljós. Samkvæmt þingsályktunartillögu um menntastefnu til 2030 verður lögð áhersla á fjölbreytt námsgögn sem taka mið af möguleikum stafrænnar miðlunar og margbreytileika nemenda.

Menntamálastofnun telur að burðir stofnunarinnar til að koma til móts við margvíslegar þarfir nemenda með fjölbreyttu námsefni hafi takmarkast mjög af fjárveitingum til málaflokksins. Þær hafi lækkað að raungildi miðað við fyrri framlög til Námsgagnastofnunar. Kröfur til útgáfunnar

hafi aukist á undanförunum árum, t.d. hvað varðar stafrænt námsefni en nauðsynleg endurnýjun námsefnis ekki orðið sem skyldi. Stofnunin hafi í einhverjum tilvikum hlotið gagnrýni af hálfu foreldra og fræðimanna vegna námsefnis sem ekki er talið nútímalegt. Brýnt sé því að auka fjármagn til námsefnisútgáfu verulega svo stofnunin geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu á þessu sviði. Í svari mennta- og menningarmálaráðuneytis við spurningum Ríkisendurskoðunar um þetta kom fram að vilji sé innan ráðuneytisins að skoða aukin framlög til námsgagnaútgáfu en að ákvörðun um slíkt liggi þó ekki fyrir.

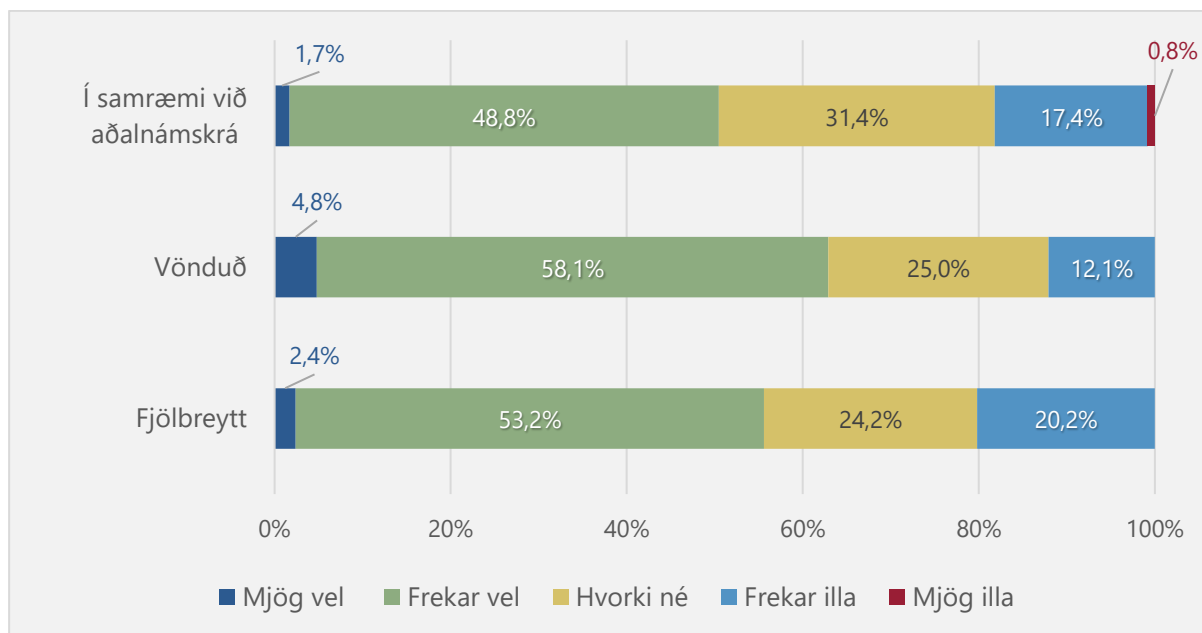
### **Stafræn umskipti**

Covid19-faraldurinn hefur hraðað innleiðingu stafrænna lausna. Menntamálastofnun telur að grunnskólar hafi tekið stór skref á nokkrum vikum sem annars hefði jafnvel tekið nokkur ár að innleiða. Stofnunin hefur staðið sig vel og sýnt metnað í þessum málum að mati hagsmunaaðila eins og Sambands íslenskra sveitarfélaga og Kennarasambands Íslands.

Menntamálastofnun hefur lagt fram tillögu um högun stafrænnar þjónustu á hennar vegum undir heitinu Menntavera, í samræmi við stefnu stjórnvalda um Stafrænt Ísland. Stofnunin miðar einnig við að mæta lagaskyldum um söfnun, greiningu og birtingu upplýsinga um menntamál með Menntaveru. Menntavera verður grunnur þjónustu við menntun og skólastarf og mun tengja saman námskrár, námsgögn, námsmat og önnur menntagögn. Til að ná fram markmiðum um stafrænt námsmat og miðlun námsefnis telur Menntamálastofnun nauðsynlegt að fram fari stafræn umbreyting á starfsemi stofnunarinnar og hvetur stofnunin stjórnvöld til að leggja sérstakt fjármagn til að styðja við stafræna umbreytingu. Ráðuneytið hefur óskað eftir kostnaðaráætlun vegna þessa en ákvörðun liggur ekki fyrir.

Niðurstöður fyrrnefndrar könnunar Ríkisendurskoðunar meðal skólastjórnenda gáfu til kynna ánægju með námsgögn frá Menntamálastofnun. Meirihluti taldi Menntamálastofnun standa sig vel í að sjá nemendum fyrir fjölbreyttum og vönduðum námsgögnum í samræmi við aðalnámskrá (sjá mynd 3.1). Þó taldi 61% þeirra sem tóku afstöðu að stofnunin stæði sig frekar eða mjög illa við að fylgja nýju námsefni úr hlaði, t.d. með námskeiðum eða annars konar fræðslu. Þess skal þó getið að helmingur svarenda tók ekki afstöðu til þeirrar spurningar. Svarendur sögðust vera ánægðir með stafræna þróun í námsefni en um 75% þeirra sem tóku afstöðu voru frekar eða mjög ánægðir með hana.

### Mynd 3.1 Hversu vel sinnir Menntamálastofnun hlutverki sínu um að sjá grunnskólameendum fyrir námsgögnum sem eru:



Í svörum við opnum spurningum Ríkisendurskoðunar komu ábendingar um að Menntamálastofnun þurfi að sjá betur til þess að námsefni sé í samræmi við hæfniviðmið aðalnámskrár. Algengt var að nefndur væri skortur á vönduðu námsefni, s.s. fyrir nemendur með íslensku sem annað tungumál eða nemendur með lestrarörðugleika. Þá þyrfti að leiðbeina kennurum við að nýta það og meta hæfni nemenda. Þannig kalla stjórnendur eftir því að Menntamálastofnun hafi slíkt námsefni aðgengilegt og sinni fræðslu og stuðningi við kennara.

Námsefnisgerð er einn mikilvægasti þátturinn í starfsemi Menntamálastofnunar og lykilþáttur í því að stofnunin geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu að stuðla að auknum gæðum skólustarfs og framförum í þágu menntunar. Þróun stafræns námsefnis hefur liðið fyrir að stór hluti fjármagns til námsgagnaútgáfu fer í prentkostnað en sú er raunin á meðan ekki liggur fyrir heildstæð stefna um námsgögn ásamt kostnaðar- og aðgerðaráætlun þar að lútandi. Mikilvægt er að styðja stofnunina með því að ljúka endurskoðun á lögum um námsgögn og boðaðri stefnu um námsgögn sem fyrst.

### 3.3 Aðalnámskrá grunnskóla og hæfnimiðað nám

Aðalnámskrá kveður á um markmið og fyrirkomulag skólustarfs og er nánari útfærsla á ákvæðum grunnskólalaga. Eins og fram kom í kafla 2.1 eru Menntamálastofnun og mennta- og menningarmálaráðuneyti ekki að fullu sammála um verkaskiptingu sín á milli þegar kemur að gerð aðalnámskrár.

Árið 2016 var, í samræmi við aðalnámskrá grunnskóla, tekinn upp nýr matskvarði við einkunna-gjöf í grunnskólum landsins. Sett voru fram ný viðmið fyrir námsmat og aukin áhersla lögð á hæfni nemenda til að nýta sér þekkingu. Árið 2019 lét mennta- og menningarmálaráðuneyti gera könnun á innleiðingu aðalnámskrár grunnskóla og hvernig hún nýttist. Niðurstöður hennar voru birtar í skýrslu árið 2020 en þær byggðu á greiningu á svörum stjórnenda grunn-

skóla við spurningakönnun sem og á rýnihópaviðtölum við nemendur, kennara, foreldra og skólastjórnendur. Markmið var m.a. að kanna hvað ráðuneytið gæti gert til að aðstoða skóla við innleiðingu aðalnámskrár. Könnunin leiddi í ljós ánægju þátttakenda með áherslu á hæfnimiðað nám en að einfalda þurfi hæfni- og matsviðmið og fækka þeim. Innleiðing núgildandi aðalnámskrár hefði ekki tekist sem skyldi og kölluðu skólastjórnendur og kennarar eftir skýrari leiðsögn, sérstaklega hvað varðar námsmat.

Segja má að niðurstöður könnunar mennta- og menningarmálaráðuneytis hafi verið staðfestar í könnun Ríkisendurskoðunar meðal skólastjórnenda. Þar kom fram að ekki hafi verið ljóst í upphafi hvort ríki eða sveitarfélög ættu að bera meginábyrgð á innleiðingu aðalnámskrár grunnskóla. Ferlið við innleiðingu hæfnimiðaðs mats hefði tekið of langan tíma og sé í raun ólokið. Stefnumótun af hálfu stjórnvalda vanti og skýra þurfi hver skuli gegna því hlutverki að fræða og styðja skólaumhverfið. Töldu svarendur líklegt að Menntamálastofnun hafi verið ætlað að sinna þessu hlutverki ráðuneytisins að skýra fyrir sveitarfélögum hvernig best væri að fylgja nýrri námskrá. Það hafi ekki tekist sem skyldi. Benti einn svarandi á að námsmatsþáttur námskrárinnar hefði reynst faglega sterkum kennurum erfiður því leiðsögn og leiðbeiningar hefðu ekki verið nógu góðar.

Menntamálastofnun er sammála því mati sem fram kemur í skýrslu ráðuneytisins að innleiðing aðalnámskrár hafi ekki tekist sem skyldi. Menntamálastofnun hafi almennt unnið að innleiðingu aðalnámskrár með því að leggja til námsgögn í samræmi við hana og haft aðkomu að því að útfæra matsviðmið. Auk þess liggja aðalnámskrá til grundvallar þjónustu stofnunarinnar við skóla. Að því er fram kemur í svari stofnunarinnar til Ríkisendurskoðunar hefur hins vegar verið óljóst hvert hlutverk stofnunarinnar er varðandi ráðgjöf við kennara og skóla um innleiðingu aðalnámskrárinnar. Þörfin fyrir ráðgjöf og leiðsögn varðandi nýtingu námsgagna og vinnu með námsmat hafi komið skýrt fram í læsisverkefninu þar sem slík ráðgjöf hefur verið veitt:

*Ráðgjöf og leiðsögn til skóla vegna innleiðingar væri að mati Menntamálastofnunar best fyrir komið með samstarfi hennar við fræðsluskrifstofur sveitarfélaga og háskóla með áherslu á nærþjónustu og ráðgjöf á vettvangi skóla.*

Meirihluti svarenda (88%) sem tók afstöðu í könnun Ríkisendurskoðunar taldi, þrátt fyrir gagnrýni á að innleiðing hafi ekki tekist sem skyldi, að vel gangi að innleiða hæfniviðmið aðalnámskrár grunnskóla í grunnskóla þeirra. Þó er nefnt að ýmis vinna varðandi skráningu hæfniviðmiða inn í kerfi, sem hver og einn kennari innir af hendi nú, mætti frekar fara fram miðlægt svo kennarar geti fremur einbeitt sér að innihaldi námsefnis og námsmats. Einnig kom fram sú hugmynd að setja mætti upp teymi eins og læsisteymi Menntamálastofnunar til að aðstoða skóla og veita upplýsingar um hæfnimiðað nám og mat þar sem ánægja var með samskipti við læsisteymið. Slíkt teymi gæti séð kennurum fyrir nauðsynlegum gögnum í því skyni að styðja þá við námsmat.

Í könnun mennta- og menningarmálaráðuneytis frá 2019 komu fram áhyggjur af ósamræmi milli skóla og námsgreina hvað varðar hæfniviðmið. Hyggst ráðuneytið bregðast við þeim með eftirfarandi tillögum til úrbóta:

#### Samræmdur stuðningur við skólastjórnendur og kennara

- Skipað verði teymi sérfræðinga sem aðstoða skóla að vinna með hæfni- og matsviðmið næstu tvö ár.

#### Endurskoðun greinasviða og hæfni- og matsviðmiða þeirra

- Greinasvið aðalnámskrár verði endurskoðuð samhliða endurbótum á vefnum namskra.is og ferli innleiðingar breytinga á aðalnámskrá bætt.

#### Námsgögn sem styðja aðalnámskrá og frekari innleiðingu

- Framboð á námsgögnum sem tekur mið af hæfnimiðaðri aðalnámskrá verði aukið sem og fræðsla um notkun þess í kennslu.

#### Inntak samræmdra könnunarprófa verður endurskoðað.

#### Áherslur í kennaranámi og starfsþróun taki mið af hæfni- viðmiðum aðalnámskrár

Í tengslum við framangreindar aðgerðir verður Menntamálastofnun falið að greina hvernig endurskoðun greinasviða í Noregi og Svíþjóð fer fram og að endurskoða greinasvið aðalnámskrár í þremur áföngum. Menntamálastofnun mun undirbúa innleiðingu á breytingum á aðalnámskrá í samvinnu við sveitarfélög, skólastjóra og kennara. Fyrir þetta verkefni er gert ráð fyrir 60 m.kr. fjármögnun á árunum 2020–22. Þá skal Menntamálastofnun bera ábyrgð á að þróa ný námsgögn sem taka mið af hæfnimiðaðri aðalnámskrá. Að lokum skal Menntamálastofnun endurskoða innihald samræmdra könnunarprófa m.t.t. hæfnimiðaðs náms samkvæmt aðalnámskrá. Í menntastefnu til 2030 kemur fram að aðalnámskrár muni verða endurmetnar með það í huga að þær endurspegli stefnuna. Rétt er að taka fram að í febrúar 2021 liggur, að sögn Menntamálastofnunar, ekki fyrir hvernig unnið verður að þessum tillögum og hvernig fjármögnun verður háttáð. Ljóst er því að enn vantar að auka samtal og samráð þarna á milli.

Sjö árum eftir gildistöku aðalnámskrár grunnskóla hefur hlutverk Menntamálastofnunar við innleiðingu hennar ekki verið að fullu skilgreint þótt hér að ofan megi greina vísi að slíku. Að mati Ríkisendurskoðunar er ekki tímabært að leggja afgerandi mat á árangur stofnunarinnar á þessu sviði umfram það sem kannanir hafa sýnt. Betur færi á því að framkvæma slíkt mat að nokkrum árum liðnum þegar stofnunin hefur unnið eftir betur skilgreindu verksviði og skýrt afmörkuðum verkefnum.

### 3.4 Náms- og gæðamat

Þau gögn sem Menntamálastofnun aflar, greinir og miðlar eiga að nýtast í þágu aukins árangurs nemenda og þjónustu við þá en einnig stjórnvöldum við að fylgja eftir stefnu sinni. Þetta á við um niðurstöður prófa og mats, greiningar, töluleg gögn og námsgögn, en þetta myndar kjarna-  
starfsemi Menntamálastofnunar.

Grunnskólalög heimila mennta- og menningarmálaráðherra að fela Menntamálastofnun ýmis verkefni á grundvelli þeirra og hefur það falið stofnuninni að sjá um ytra mat á grunnskólum og annast gerð og framkvæmd samræmds námsmats og prófa í umboði ráðuneytisins. Stofn-



unin sér einnig um framkvæmd PISA-könnunarinnar (*Programme for International Student Assessment*) á Íslandi sem er alþjóðleg könnun á vegum OECD, lögð fyrir á þriggja ára fresti, og Talis-rannsóknina (*Teaching and Learning International Survey*) sem er rannsókn á starfsháttum og starfsaðstæðum kennara og skólustjóra og framkvæmd á fimm ára fresti. Þar eru kannaðir þættir sem geta haft áhrif á gæði skólustarfs eins og viðhorf kennara, starfshættir skólustjórna, kennsluhættir, og starfsþróun kennara.

PISA-könnunin gefur samanburð við önnur lönd á gæðum og árangri grunn-skólustarfs og þróun þar á. Könnunin hefur verið lögð fyrir á Íslandi frá árinu 2000 og verður næst lögð fyrir vorið 2022. Árangur Íslands í könnuninni hefur farið dalandi en niðurstöður frá árinu 2018 sýndu að íslenskir nemendur voru undir meðaltali og væntingum í lesskilningi og læsi á náttúrufræði en bættu sig á milli mælinga hvað varðar stærðfræðilæsi.

### 3.4.1 Samræmd próf

Menntamálastofnun sér um framkvæmd samræmdra könnunarprófa í grunnskólum og uppfyllir með því hlutverkið um að meta árangur af skólustarfi að hluta. Samræmdum prófum er ætlað að meta að hvaða marki hæfniviðmiðum aðalnámskrár hafi verið náð í tilteknum námsgreinum eða námsþáttum og veita endurgjöf til nemenda, foreldra og kennara um hæfni nemenda. Matssvið stofnunarinnar sér um framkvæmd prófanna en þar starfa 18 manns og koma sjö þeirra að gerð prófanna. Samræmd könnunarpróf eru árlega lögð fyrir 4., 7. og 9. bekk og sýna niðurstöður þeirra ekki miklar breytingar á milli ára.

Menntamálastofnun heldur úti skýrslugrunni um niðurstöður eftir skólum, sveitarfélögum, kjördæmum og landshlutum sem skólar geta nýtt sér til að bæta skólustarf. Um notkun niðurstöðanna segir að prófunum sé ætlað að vera leiðbeinandi um áherslur í námi og veita menntayfirvöldum upplýsingar. Nánar er kveðið á um framkvæmd samræmds námsmats í reglugerð nr. 173/2017 en þar segir að Menntamálastofnun skuli nýta niðurstöður prófa til að stuðla að umbótum og þróun í skólustarfi en stofnuninni er jafnframt ætlað að varðveita upplýsingar og gögn úr samræmdum prófum. Þá skal stofnunin gefa út yfirlit um heildarniðurstöður slíkra prófa, eigi síðar en sex vikum eftir að könnunarpróf eru haldin, og birta það opinberlega. Fram skulu koma landsmeðaltöl og meðaltöl einstakra skóla eftir námsgreinum og námsþáttum. Stofnunin hefur sinnt þessum hlutverkum, m.a. með því að nýta niðurstöður prófanna til stuðnings við próf og matstæki á vegum Menntamálastofnunar en einnig láta ráðuneytinu þær í té til stuðnings við stefnumótun og gerð árangursmælikvarða.

Menntamálastofnun hefur verið gagnrýnd vegna samræmdra prófa og m.a. verið bent á að innihald íslenskuprófanna sé ekki í takt við námskrá, þau séu gamaldags og að jafnvel séu beinar villur í spurningum í málfræði. Ríkisendurskoðun leggur ekki mat á slíka gagnrýni eða innihald einstakra prófa en í athugasemdum við drög að þessari skýrslu benti Menntamálastofnun á að þótt gagnrýni hafi birst á opinberum vettvangi hafi stofnunin ekki fengið formlega gagnrýni vegna könnunarprófanna. Almenn tölji sérfræðingar að framkvæmd og vinnubrögð hafi batnað á síðustu þremur árum en á þeim tíma hafa starfandi kennarar, auk sérfræðinga stofnunarinnar, lesið yfir prófin og gæðamælt þau.

Fjármögnun samræmdra könnunarprófa er eitt af því sem Menntamálastofnun hefur lýst eftir skýrari afstöðu ráðuneytisins til. Framkvæmd könnunarprófanna hefur almennt gengið vel eftir erfiðleika vegna hruns prófakerfis árið 2018 en sagan virðist hafa endurtekið sig árið 2021 þegar tæknileg vandamál urðu til þess að fresta þurfti fyrirlögn könnunarprófa nemenda í 9. bekk og síðar aflýsa þeim. Að mati forstjóra Menntamálastofnunar er kerfið sem prófin eru tekin í algerlega óviðunandi og þörf á endurnýjun hið fyrsta.

Útboð á nýju prófakerfi stendur fyrir dyrum en ákvörðun ráðuneytisins um fjármögnun á því liggur ekki fyrir. Gert er ráð fyrir auknum kostnaði upp á um 50 m.kr. árlega vegna þessa. Hefur Menntamálastofnun óskað eftir því að könnunarprófin verði felld niður tímabundið svo unnt sé að kaupa nýtt prófakerfi og þróa nýja tegund prófa. Menntamálastofnun hefur jafnframt óskað eftir því að lagalegur grundvöllur samræmdra prófa verði endurskoðaður þannig að skorið verði úr um hvort stofnunin þurfi að gera prófatriði samræmdra prófa opinber í kjölfar hvernar fyrirlagnar. Aukinn kostnaður við að semja ný prófatriði á hverju ári er áætlaður um 40 m.kr. Ráðuneytið virðist sammála að taka þurfi af tvímæli um þetta í lögum og koma á nýju prófakerfi. Úrlausn hefur ekki fengist og hefur Menntamálastofnun lýst áhyggjum af því að stór mál eins og fyrirkomulag árlegra samræmdra könnunarprófa séu ekki í föstum skorðum.

Í nýrri [skýrslu](#) starfshóps á vegum mennta- og menningarmálaráðuneytis um markmið, hlutverk, framkvæmd og fyrirkomulag samræmdra könnunarprófa, koma fram tillögur sem fela í sér talsverðar breytingar verði þær að veruleika. Starfshópurinn fékk þau tilmæli að hafa hag nemenda að leiðarljósi og horfa til framtíðar. Í skýrslunni er lagt er til að heildstætt safn matstækja komi í stað samræmdra könnunarprófa. Þannig yrðu matstæki í mörgum námsgreinum þróuð undir yfirheitinu *matsferill*. Í tillögunni felst einnig að fyrirlögn prófanna verði sveigjanlegri í því skyni að dreifa og draga úr álagi á skólakerfið. Birting og aðgangur að niðurstöðum tæki mið af þörfum nemenda og ætti að nýtast til umbóta. Svokallaður námsmatsrammi yrði skilgreindur, þ.e. upplýsingar um markmið og hlutverk skipulagðs námsmats á mismunandi skólastigum.

### 3.4.2 Ytra mat skóla

Menntamálastofnun hefur umsjón með ytra mati ráðuneytisins á leik-, grunn- og framhaldsskólum landsins. Lögbundið er að meta framhaldsskóla á fimm ára fresti en ytra mat á grunnskólum er ekki tímasett með sama hætti í lögum um grunnskóla. Matið er lögbundið en á samábyrgð sveitarfélaga og ráðuneytisins samkvæmt 37. og 38. gr. laga um grunnskóla.

Fjármagn til ytra mats grunnskóla hefur verið af skornum skammti og hefur komið til framlaga úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga til að standa straum af kostnaði við reglulegt ytra mat grunnskóla eins og árið 2019. Þá hefur ytra mati á leikskólum vart verið sinnt en ytra mat fer reglulega fram á framhaldsskólum. Mótframlög frá mennta- og menningarmálaráðuneyti vegna samnings við Jöfnunarsjóð sveitarfélaga um fjölgun úttekta á grunnskólum í samræmi við endurskoðun á verklagi við ytra mat grunnskóla frá árinu 2018 bárust í árslok 2018 (3,5 m.kr.) og 2019 (15 m.kr.). Kostnaðurinn var þó meiri að mati Menntamálastofnunar.

Samkvæmt grunnskólalögum er markmið mats og eftirlits með gæðum starfs í grunnskólum m.a. að auka gæði náms og skólastarfs og stuðla að umbótum. Auk þess skal ytra mat tryggja



að starfsemi skóla sé í samræmi við ákvæði laga, reglugerða og aðalnámskrár grunnskóla. Grunnskólar sinna sjálfir innra mati sem þeir láta sveitarfélögum í té sem aftur gefa Menntamálastofnun, sem fulltrúa ráðuneytisins, upplýsingar um það sem hluta af ytra mati sveitarfélaga. Menntamálastofnun hefur sjálf ekki lagaheimildir til að fylgja niðurstöðum ytra mats frekar eftir.

Við endurskoðun á ytra mati á grunnskólum voru unnin ný viðmið og verklag endurskoðað að því er fram kemur í skýrslu Menntamálastofnunar um ytra mat grunnskóla árið 2019. Til grundvallar liggja heimsóknir í skóla, viðtöl við starfsfólk og vettvangsheimsóknir í kennslustundir. Helstu niðurstöður ytra mats á grunnskólum árið 2019 hvað varðar umbótaþörf voru svo dæmi séu tekin að mat á kennslu og fagmennsku kennara fer sjaldan fram, skortur er á samráði við hagsmunaaðila skólasamfélagsins við stefnumótun, bæta þarf verklag um hvernig kannanir og skimanir eru nýttar í skipulagi kennslu til að efla árangur nemenda, og gera þarf nemendum betur grein fyrir markmiðum náms og viðmiðum um árangur í kennsluáætlunum.

Menntamálastofnunar er ekki getið í kafla um ytra mat í drögum að menntastefnu en er það þó eitt af meginverkefnum hennar. Fram kemur að efla þurfi ytra og innra mat á skóla- og fræðslustarfi, það skuli fela í sér skipulega söfnun, greiningu og túlkun gagna, vera reglulegt og fylgt eftir með markvissum umbótastuðningi í samstarfi ríkis, sveitarfélaga og annarra fræðsluaðila:

*Í forgangi er að niðurstöður í ytra og innra mati séu nýttar til umbóta, sjálfsmats og lærdóms. Skilgreina þarf lykilmælikvarða árangurs, birta þá reglulega og rýna þá til gagns.*

Óljóst er hvernig ytra mati á grunnskólum verður háttað eftir árið 2021 þegar allir grunnskólar landsins hafa farið í ytra mat, en Menntamálastofnun sér um ytra mat á öllum grunnskólum utan Reykjavíkur. Menntamálastofnun hefur lýst yfir áhyggjum af þessu og telur Ríkisendurskoðun mikilvægt að þessum málum verði fundinn farvegur sem allra fyrst.



Ríkisendurskoðun  
Bríetartúni 7 – 105 Reykjavík  
Sími 448-8800

[postur@rikisendurskodun.is](mailto:postur@rikisendurskodun.is) – [www.rikisendurskodun.is](http://www.rikisendurskodun.is)