

RÍKISENDURSKOÐUN

# Stofnanir ríkisins

Fjöldi, stærð og stærðarhagkvæmni

Stjórnsýsluúttekt



Skýrsla til Alþingis

Desember 2021

# Efnisyfirlit

Inngangur.....	4
Lykiltölur.....	5
Niðurstöður.....	8
Tillögur til úrbóta.....	11
Umsagnir og viðbrögð.....	12
<b>1 Stefnuskjöl um sameiningu stofnana.....</b>	<b>14</b>
1.1 Umbætur og nýskipan í ríkisrekstri (1993).....	14
1.2 Ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna ríkisstofnana (2000).....	14
1.3 Sameining ríkisstofnana (2008).....	15
1.4 Samhent stjórnsýsla (2010).....	16
1.5 Vinnuumhverfi forstöðumanna (2012).....	17
1.6 Samráðsvettvangur um aukna hagsæld (2013).....	17
1.7 Tillögur hagræðingarhóps ríkisstjórnarinnar (2013).....	18
1.8 Skýrsla verkefnisstjórnar um stofnanakerfi ríkisins (2015).....	19
1.8.1 Viðbrögð fjármála- og efnahagsráðuneytis við skýrslu verkefnisstjórnar.....	20
<b>2 Ráðuneyti og undirstofnanir.....</b>	<b>21</b>
2.1 Forsætisráðuneyti.....	22
2.2 Fjármála- og efnahagsráðuneyti.....	23
2.3 Mennta- og menningarmálaráðuneyti.....	24
2.3.1 Framhaldsskólastigið.....	25
2.3.2 Háskólastigið.....	27
2.3.3 Safnamál.....	28
2.3.4 Menningarstofnanir sviðslista.....	29
2.3.5 Aðrar stofnanir mennta- og menningarmálaráðuneytis.....	30
2.4 Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti.....	30
2.5 Dómsmálaráðuneyti.....	32
2.6 Félagsmálaráðuneyti.....	33
2.7 Heilbrigðisráðuneyti.....	35
2.8 Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti.....	37
2.9 Umhverfis- og auðlindaráðuneyti.....	38
<b>3 Sameining tiltekinna stofnana/embætta.....</b>	<b>40</b>
3.1 Sameining skattstjóraembætta við ríkisskattstjóra 2010.....	40

3.2	Skatturinn: Sameining embætta ríkisskattstjóra og tollstjóra .....	41
3.3	Sameining sýslumannsembætta.....	43
3.4	Sameining lögregluembætta.....	44
<b>4</b>	<b>Samlegðaráhrif samstarfs og samvinnu .....</b>	<b>45</b>
4.1	Nábýli opinberra stofnana .....	45
4.1.1	Borgartún 21 og 21a í Reykjavík.....	45
4.2	Ýmiss konar samstarf undirstofnana ráðuneyta Stjórnarráðs Íslands.....	46
4.2.1	Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti.....	46
4.2.2	Dómsmálaráðuneyti.....	46
4.2.3	Forsætisráðuneyti .....	46
4.2.4	Félagsmálaráðuneyti.....	46
4.2.5	Fjármála- og efnahagsráðuneyti.....	46
4.2.6	Heilbrigðisráðuneyti.....	46
4.2.7	Mennta- og menningarmálaráðuneyti .....	47
4.2.8	Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti.....	47
4.2.9	Umhverfis- og auðlindaráðuneyti.....	47

# Inngangur

Ríkisendurskoðun ákvað síðla árs 2020 að hefja stjórnsýsluúttekt á stærðarhagkvæmni stofnana ráðuneyta Stjórnarráðs Íslands. Tímamörk úttektarinnar miðuðust við hvernig ráðuneytisskipan Stjórnarráðsins leit út um áramótin 2020–21. Tilkynnt var um úttektina í desember 2020. Úttektin var unnin að frumkvæði ríkisendurskoðanda og á grundvelli laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Leitast var við að svara eftirfarandi meginspurningum:

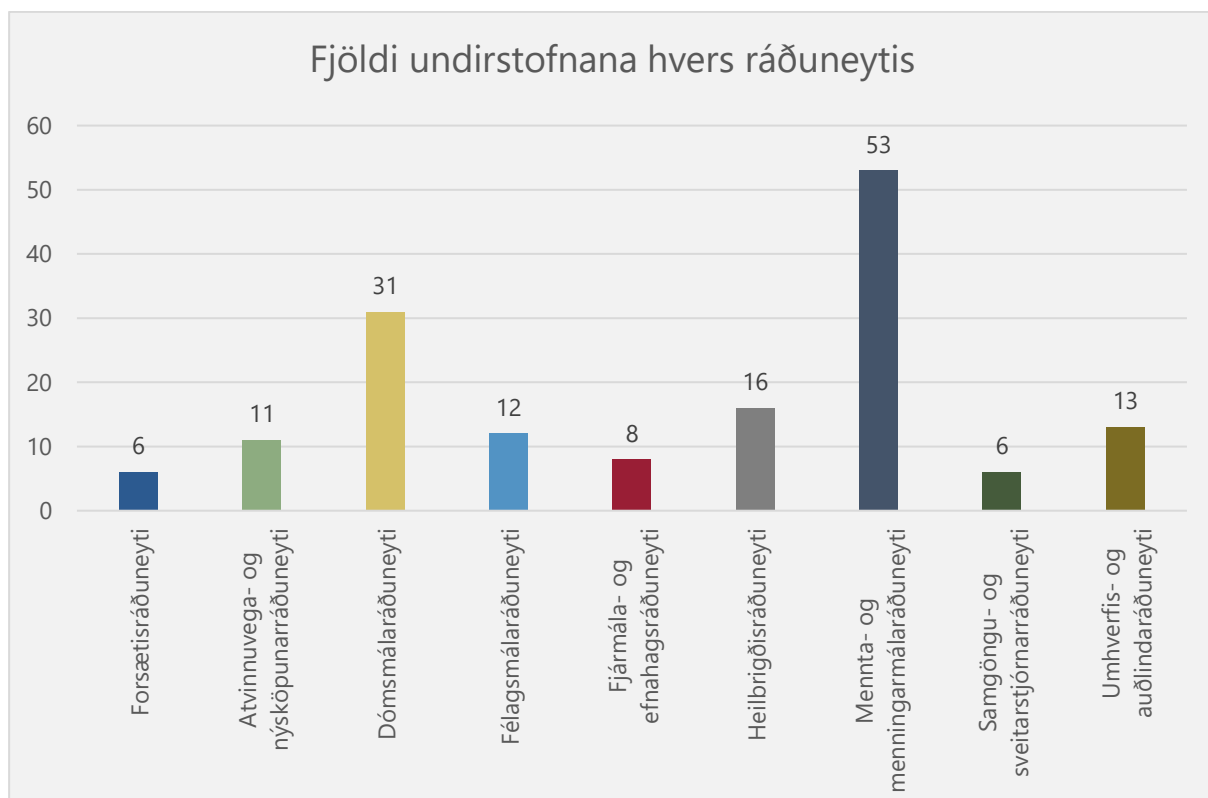
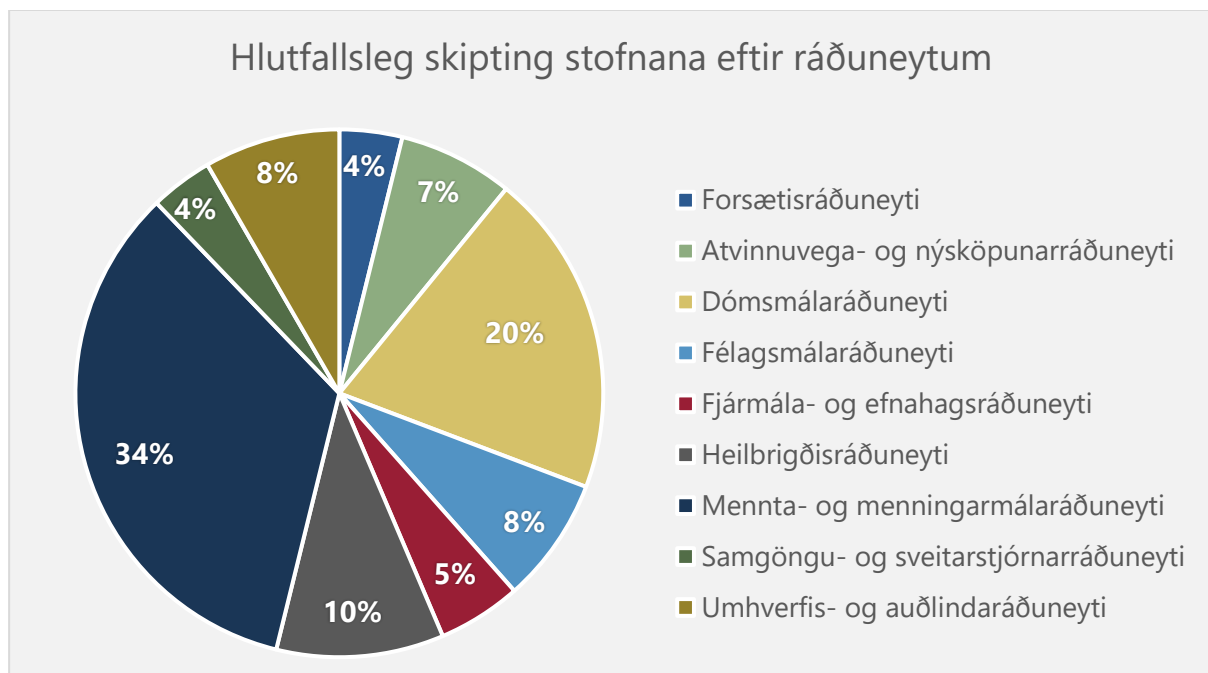
1. Hvernig hafa stjórnvöld unnið að umbótum í opinberum rekstri er lýtur að fækkun og sameiningum ríkisstofnana?
2. Hefur fjármála- og efnahagsráðuneyti skoðað heildstætt hagræðingarmöguleika sem felast í sameiningu eða auknu samstarfi milli ríkisstofnana, t.a.m. samnýtingu stoðþjónustu, húsnæðis, tölvukerfa o.s.frv.?
3. Hafa ráðuneyti Stjórnarráðs Íslands sett sér markmið og viðmið um aukna hagræðingu í starfsemi undirstofnana sinna með sameiningum eða aukinni samvinnu?

Samkvæmt 6. gr. laga um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga felur stjórnsýsluendurskoðun í sér mat á frammistöðu þeirra aðila sem Ríkisendurskoðun hefur eftirlit með og er markmið endurskoðunarinnar að stuðla að úrbótum. Í því tilliti er einkum horft til meðferðar og nýtingar ríkisfjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri stofnana og fyrirtækja í eigu ríkisins og hvort framlög ríkisins skili þeim árangri sem að er stefnt. Við mat á frammistöðu er m.a. litið til þess hvort starfsemi sé í samræmi við fjárheimildir, þá löggjöf sem gildir um hana og góða og viðurkennda starfshætti.

Í þessari úttekt var rýnt í stefnuskjöl sem birst hafa um samvinnu og sameiningu ríkisstofnana allt frá árinu 1993 auk þess sem fundað var með fulltrúum fjármála- og efnahagsráðuneytis og mennta- og menningarmálaráðuneytis. Þá voru spurningalistar sendir út á öll ráðuneyti Stjórnarráðsins að utanríkisráðuneyti frátöldu en það hefur engar undirstofnanir. Umræddur spurningalisti innihélt m.a. óskir um upplýsingar um staðsetningu stofnana, fjölda starfsfólks og stöðugilda. Ríkisendurskoðun studdist við svör ráðuneytanna í greiningu sinni. Við frammistöðumat og tillögur til úrbóta var höfð hliðsjón af þeim lögum og reglugerðum sem um starfsemina gilda.

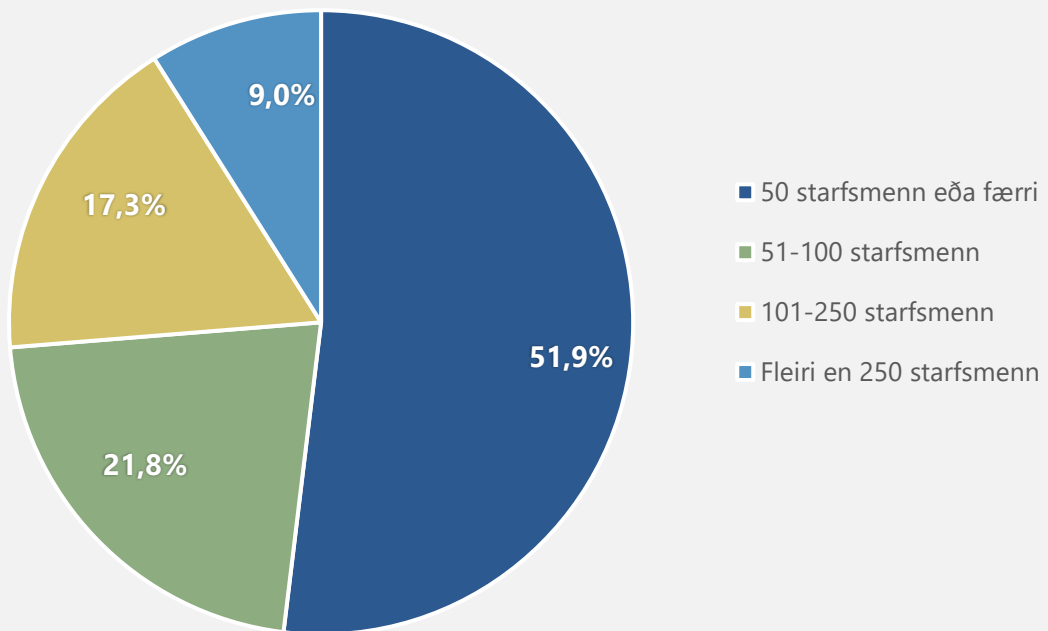
Ráðuneyti Stjórnarráðsins fengu drög að skýrslunni til umsagnar og var sérstaklega óskað eftir viðbrögðum fjármála- og efnahagsráðuneytis, mennta- og menningarmálaráðuneytis og forsætisráðuneytis við tillögum til úrbóta. Viðbrögð fyrstu tveggja ráðuneytanna er að finna í kaflinum „Umsagnir og viðbrögð“.

# Lykiltölur

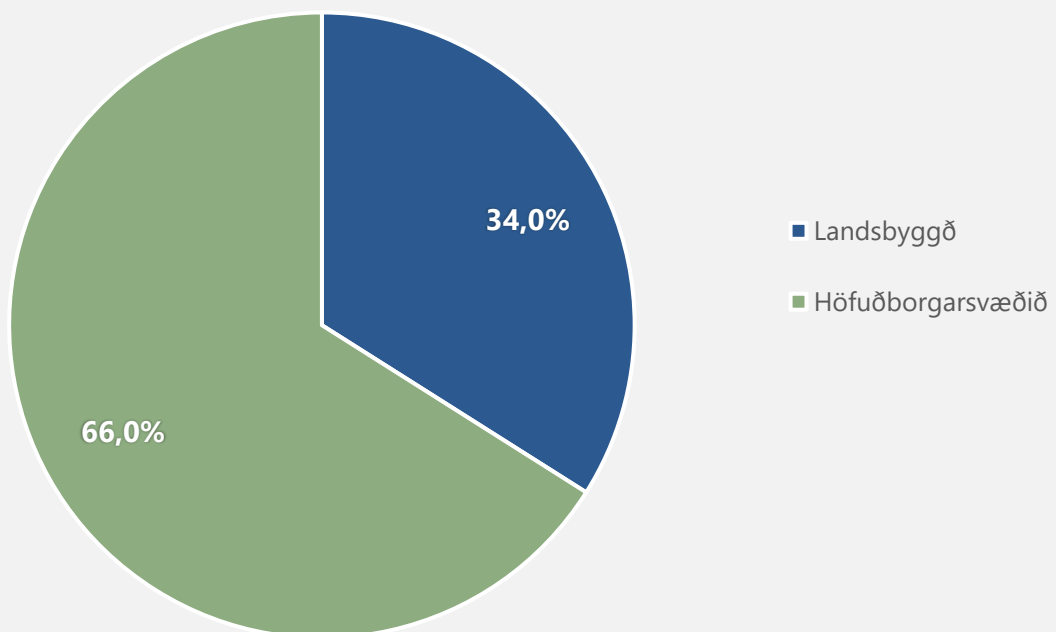


Flestar ríkisstofnanir heyra undir mennta- og menningarmálaráðuneyti (34%) og dómsmálaráðuneyti (20%). Undirstofnunum dómsmálaráðuneytis hefur þó fækkað á undanförunum árum með sameiningum embætta. Þriðja ráðuneytið í röðinni er heilbrigðisráðuneyti (10%).

### Stærð ríkisstofnana út frá starfsmannafjölda



### Staðsetning ríkisstofnana



### **Skýrslur um sameiningar á undanföllum áratugum eru margar**

Þrátt fyrir fjölda opinberra skýrslna um aukna samvinnu og jafnvel sameiningar ríkisstofnana eru þær enn töluvert margar á Íslandi. Margar eru litlar og er liðlega helmingur með færri en 50 starfsmenn. Nokkur árangur hefur náðst í fækkun ríkisstofnana á síðasta aldarfjórðungi og fækkaði þeim um 34% á tímabilinu 1998–2021. Þess ber að geta að sú fækkun er aðeins að hluta til vegna sameininga. Flutningur verkefna til sveitarfélaga, t.a.m. grunnskólans, og hlutafjárnæðing vegur þungt í þeirri þróun.

### **Enn eru tækifæri til sameiningar og samvinnu**

Þegar rýnt er í stofnanaflóru ráðuneyta Stjórnarráðs Íslands skera tvö ráðuneyti sig úr hvað varðar fjölda undirstofnana. Um er að ræða mennta- og menningarmálaráðuneyti og dómsmálaráðuneyti. Ríflega helmingur allra ríkisstofnana heyrir undir þau. Dómsmálaráðuneyti hefur unnið töluvert í sameiningum sinna stofnana, t.d. með fækkun sýslumannsembætta og aðskilnaði þeirra frá lög-reglustjóraembættum, en minna hefur farið fyrir sameiningum á vegum mennta- og menningarmálaráðuneytis.

### **Samningar við sjálfseignarstofnanir og félög**

Fjöldi ríkisstofnana segir ekki alla söguna því mörg ráðuneyti eru í samnings-sambandi við sjálfseignarstofnanir og félög. Mennta- og menningarmálaráðuneyti greiðir t.a.m. árlega um 25 ma.kr. á grundvelli slíkra samninga sem eru nú 100 talsins (2021). Slíkur fjöldi þyngir verulega eftirlitshlutverk ráðuneytisins.

### **Ríkisendurskoðandi vekur sérstaka athygli á**

Afar mikilvægt er að undirbúa sameiningar af kostgæfni eigi þær að skila til-ætluðum árangri. Brýnt er að gera frumathugun/fýsileikakönnun og skilgreina markmið með sameiningu. Efna þarf til víðtæks samráðs og gera ítarlega samrunaáætlun. Þá þarf að virkja starfsfólk þegar sameiningu er hrint í framkvæmd og meta árangur af sameiningu.

# Niðurstöður

Íslensk stjórnvöld hafa undanfarna áratugi unnið að ýmsum umbótum á sviði opinbers rekstrar. Má þar nefna sameiningar stofnana og málaflokka auk þess að hvetja til aukinnar samvinnu ríkisaðila. Þótt sjá megji dæmi um framangreinda þróun hefur ekki verið unnið að slíkum umbótum með markvissum hætti. Frá árinu 2013 hafa þrjár starfshópar unnið tillögur sem m.a. ganga út á einföldun stofnanakerfis ríkisins. Þrátt fyrir það einkennist kerfið af fjölda smárra stofnana sem ætla má að séu óhagstæðar í rekstrar- og faglegu tilliti og gætu rúmast innan stærri skipulagsheilda hins opinbera.

Árið 1998 voru ríkisstofnanir 250 talsins en þær voru orðnar 206 átta árum síðar. Árið 2021 eru þær 156 en þeim hefur einkum fækkað vegna sameininga, hlutfjárvaðingar og flutnings verkefna til sveitarfélaga. Hlutfallsleg fækkun á tímabilinu 1998–2021 er 37%. Tveir þriðju hluti ríkisstofnana er á höfuðborgarsvæðinu en þriðjungur á landsbyggðinni. Ríflega helmingur er með færri en 50 starfsmenn og fjórðungur með færri en 20. Minnsta ríkisstofnunin er með tvo starfsmenn á meðan sú stærsta er með ríflega 6.500 starfsmenn. Hefur sú staða verið nánast óbreytt frá árinu 2008. Ekki er munur á stærðarhlutföllum eftir staðsetningu en fjöldi undirstofnana er mjög misjafn milli ráðuneyta. Þriðjungur þeirra heyrir undir mennta- og menningarmálaráðuneyti, fimmjungur undir dómsmálaráðuneyti og tíundi hluti tilheyrir heilbrigðisráðuneyti.

Árið 2021 störfuðu alls 21.717 starfsmenn í 17.158 stöðugildum hjá ríkinu. Þá er frátalið starfsfólk ráðuneyta og hlutafélaga í eigu ríkisins. Launakostnaður er jafnan stærsti hluti rekstrar-kostnaðar ríkisstofnana og því er til mikils að vinna að ná fram aukinni hagræðingu og skilvirkni í starfsemi þeirra. Á undanförnum misserum hafa ráðuneytin lagt í nokkra vinnu er varðar samstarf og/eða sameiningu ríkisstofnana. Má þar nefna umtalsverða greiningarvinnu sem birst hefur í skýrslum allt frá árinu 1993 þegar skýrslan *Umbætur og nýsköpun í ríkisrekstri* kom út og reglulegar skýrslur sem lúta að hugsanlegri sameiningu eða samvinnu ríkisaðila. Sú síðasta kom út árið 2015 þegar *Skýrsla verkefnisstjórnar um stofnanakerfi ríkisins* var birt. Umrædd vinna hefur ekki alltaf leitt af sér aukna samvinnu og/eða sameiningu ríkisstofnana með skipulögðum hætti en þó má nefna nokkur slík dæmi:



Árið 2010 tók ríkisskattstjóri yfir verkefni níu skattstjóraembætta sem voru lögð niður og landið gert að einu skattumdæmi.



Árið 2013 voru Flugmálastjórn, Siglingastofnun og Umferðarstofa sameinaðar í Samgöngustofu ásamt frekari breytingum á stjórnsýslu samgöngumála.



Heilbrigðisstofnanir hafa verið sameinaðar í öllum heilbrigðisumdæmum 2014 þegar Heilbrigðisstofnanir Vestfjarða, Norðurlands og Suðurlands urðu til.



Árið 2015 var sýslumannsembættum fækkað úr 24 í níu. Á sama tíma var löggæsla að fullu aðskilin frá embættunum og ný lögregluembætti stofnuð.



 <p>Í október 2015 sameinuðust Námsmatsstofnun og Námsgagnastofnun í nýja stofnun Menntamálastofnun.</p>	 <p>Árið 2019 var innheimta opinberra gjalda á höfuðborgarsvæðinu færð frá tollstjóra til ríkisskattstjóra.</p>
 <p>Um áramótin 2019/20 sameinuðust Íbúðalánasjóður og Mannvirkjastofnun í nýja stofnun, Húsnæðis- og mannvirkjastofnun.</p>	 <p>Árið 2020 sameinaðist Fjármálaeftirlitið og Seðlabanki Íslands í eina stofnun.</p>
 <p>Árið 2020 sameinuðust embætti tollstjóra og ríkisskattstjóra í nýja stofnun, Skattinn. Tollgæsla heyrir nú undir ríkisskattstjóra.</p>	 <p>Um áramótin 2020/21 var starfsemi Nýsköpunarmiðstöðvar Íslands lögð niður og verkefni hennar færð til annarra stofnana.</p>
 <p>Árið 2021 var starfsemi Ríkiseigna færð undir Framkvæmdasýslu ríkisins undir heitinu Framkvæmdasýslan-Ríkiseignir.</p>	 <p>Árið 2021 tók Skatturinn yfir verkefni Skattrannsóknarstjóra ríkisins með sameiningu embættanna.</p>

Samkvæmt upplýsingum frá fjármála- og efnahagsráðuneyti hefur það hvatt til aukins samstarfs á sviði stoðþjónustu í gegnum þjónustumiðstöð Stjórnarráðs Íslands (Umbra). Hún sinnir m.a. upplýsingatæknimálum og ýmsum sameiginlegum rekstrarþáttum ráðuneytanna og hefur það að markmiði að auka hagkvæmni í rekstri. Þá hefur ráðuneytið hvatt undirstofnanir sínar til aukinnar samvinnu. Má nefna að tvær stofnanir ráðuneytisins, Framkvæmdasýslan-Ríkiseignir og Ríkiskaup sem hafa starfsaðstöðu í Borgartúni 7, hafa sameinast um persónuverndarfulltrúa. Stofnanirnar eru enn fremur að skoða hvort fleiri samlegðartækifæri séu til staðar.

Ríkisendurskoðun leitaði svara hjá ráðuneytum Stjórnarráðsins um hvort sett hefðu verið markmið um aukna hagræðingu í starfsemi stofnana þeirra, ýmist með sameiningum og/eða aukinni samvinnu. Samkvæmt svörum þeirra hafa þau lagt mismikla vinnu í að greina sameiningar- og samstarfsmöguleika. Töluverðar breytingar hafa t.a.m. orðið hjá fjármála- og efnahagsráðuneyti með sameiningu Tollsins og Ríkisskattstjóra í eina stofnun, Skattinn, sem síðan hefur tekið yfir verkefni embættis skattrannsóknarstjóra. Þá hefur dómsmálaráðuneyti fækkað sýslumannsembættum. Önnur ráðuneyti, s.s. mennta- og menningarmálaráðuneyti sem hefur flestar undirstofnanirnar, hefur hlutfallslega lítið komist áfram með sameiningar en þó má nefna sameiningu Námsgagnastofnunar og Námsmatsstofnunar í Menntamálastofnun í þessu sambandi.

Ríkisendurskoðun bendir á að mennta- og menningarmálaráðuneyti á jafnframt í samnings-sambandi við 100 sjálfseignarstofnanir og félög. Árleg fjárhæð sem greidd er úr ríkissjóði á grundvelli þessara samninga er samtals um 25 ma.kr. miðað við árið 2021. Mikill fjöldi undirstofnana og samninga við sjálfseignarstofnanir og félög kallar á umfangsmikið eftirlit af hálfu ráðuneytisins. Vinnuhópur sem hefur það hlutverk að koma með tillögur um breytingar á stofnanakerfi mennta- og menningarmálaráðuneytis er nú að störfum og er markmiðið að gera kerfið einfaldara og skilvirkara, t.d. með stærri stofnunum. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að

vinnuhópurinn ljúki störfum sem fyrst og að með tillögum hans verði lagður nýr grundvöllur að stofnanakerfi mennta- og menningarmálaráðuneytis.

Í tengslum við framangreint bendir Ríkisendurskoðun á að hér á landi eru starfræktir sjö háskólar sem sumir bjóða upp á nám í sambærilegum greinum. Tilraunir hafa verið gerðar til sameiningar nokkurra þeirra, s.s. Háskóla Íslands og Landbúnaðarháskóla Íslands. Skoða má hvort tilefni er til að taka upp þráðinn að nýju hvað þessa skóla varðar en Ríkisendurskoðun telur jafnframt að skoða eigi aukna samvinnu og/eða sameiningu stofnana á borð við Raunvísindastofnun og Stofnun Árna Magnússonar við Háskóla Íslands. Ríkisendurskoðun hefur áður bent á að tilefni sé til að kanna hvort rétt sé að færa fjárveitingu Raunvísindastofnunar undir Háskóla Íslands þótt hún verði mögulega áfram eyrnamerkt henni. Slíkt myndi skerpa á ábyrgð og umboði Háskóla Íslands gagnvart stofnuninni.

Af 53 undirstofnunum mennta- og menningarmálaráðuneytis er um helmingur framhaldsskól- ar. Þeir eru misjafnir að stærð og umfangi en tæplega nífaldr munur er á þeim stærsta og þeim minnsta þegar kemur að fjölda starfsfólks. Að mati Ríkisendurskoðunar eru þarna sóknar- færi hvað varðar stóraukið samstarf og jafnvel sameiningar. Nokkurt samstarf er meðal fram- haldsskóla á Norðausturlandi en tilraunir til sameininga árið 2015 náðu þó ekki fram að ganga.

Hér á landi má finna dæmi um vel heppnaðar sameiningar þegar kemur að ríkisstofnunum. Þannig tók ríkisskattstjóri yfir verkefni staðbundinna skattstjóra á árinu 2010 og gekk sú sam- eining vel að sögn fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Þá varð Samgöngustofa til árið 2013 með sameiningu Flugmálastjórnar, Siglingastofnunar og Umferðarstofu og búið er að sameina heilbrigðisstofnanir í öllum heilbrigðisumdæmum landsins. Loks má nefna breytingar á embættum sýslumanna sem var fækkað úr 24 í níu árið 2015, en níu lögregluumdæmi voru stofnuð samhliða þessum breytingum. Þótt sameining sýslumannsembætta þyki almennt mikið framfaraskref er vert að benda á að ekki var nægjanlega vel staðið að fjárhaglegum undirbún- ingi breytinganna. Hvorki var gerð nákvæm fjárhagsáætlun né langtímaáætlun um rekstur og var rekstur nýrra sýslumannsembætta ekki í samræmi við fjárheimildir fyrstu rekstrarár þeirra.

Ríkisendurskoðun telur tilefni til að horfa til frekari sameininga eða aukins samstarfs stofnana hins opinbera en áréttar að afar mikilvægt er að undirbúa slíkar breytingar vel, m.a. í fjárhags- legu tilliti. Stærsta úrlausnarefnið við sameiningar stofnana eru mannauðsmál en mikilvægt er að hafa samráð við starfsfólk stofnana, upplýsa það og kalla til skrafs og ráðagerða um einstakar útfærslur við endurskipulagningu starfa. Loks er ástæða að líta til aukinna tækifæra við aukna stafræna þróun í samskiptum við viðskiptavinum stofnana.

# Tillögur til úrbóta

1

## Mikilvægt er að stjórnvöld taki afstöðu til framkominna tillagna

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að stjórnvöld fylgi eftir og taki afstöðu til tillagna sem lagðar hafa verið fram í fjölda skýrslna um aukið samstarf og jafnvel sameiningu ríkisstofnana frá miðjum 10. áratugi síðustu aldar. Frá árinu 2013 hafa til að mynda þrír starfshópar á vegum stjórnvalda unnið tillögur sem ganga út á einföldun stofnanakerfis ríkisins en þróunin í þá átt hefur verið hæð.

2

## Fækka þarf undirstofnunum mennta- og menningarmálaráðuneytis

Þriðjungur stofnana Stjórnarráðsins heyrir undir ráðuneyti mennta- og menningarmála. Margar þeirra eru smáar. Mikilvægt er að skoða fjölda og skipulag þeirra með tilliti til einföldunar, hagræðingar og skilvirkni. Ætla má að fjöldi smárra stofnana sé óhagstæður í rekstrarlegu og faglegu tilliti en líkur eru einnig á að einhverjar þeirra gætu hæðlega rúmast innan stærri skipulagsheilda hins opinbera.

3

## Skoða þarf möguleika á aukinni samvinnu

Ekki er alltaf fýsilegur kostur að sameina stofnanir en þá má líta til sóknarfæra sem felast í aukinni samvinnu. Líta má til staðsetningar og eðli starfseminnar með það fyrir augum að kanna hvort samvinnu- og samstarfsgrundvöllur sé fyrir hendi. Ríkisendurskoðun telur að fjármála- og efnahagsráðuneyti eigi að leiða slíka vinnu, m.a. með því að efla aðgengi að miðlægri stoðþjónustu. Hugsanleg leið að þessu markmiði væri að gera þjónustukönnun á vegum ráðuneytisins meðal almennings og atvinnulífs þar sem spurt yrði hvernig bæta má og auka þjónustu ráðuneytanna.

4

## Tryggja þarf gott eftirlit þegar undirstofnanir og viðföng eru fleiri

Mikilvægt er að ráðuneyti hafi á hverjum tíma góða yfirsýn um undirstofnanir sínar, ekki síst til að geta sinnt bæði eftirlitsskyldu sinni og almennu stjórnsýslu-eftirliti. Eftir því sem undirstofnunum fjölga þrengjast möguleikar ráðuneyta til að sinna þessum skyldum sínum. Því er mikilvægt að fjöldi undirstofnana og viðfanga hvers ráðuneytis, þar með talið samningar við sjálfseignarstofnanir og félög, verði ekki of mikill hverju sinni.

# Umsagnir og viðbrögð

## Viðbrögð fjármála- og efnahagsráðuneytis

### 1. Mikilvægt er að stjórnvöld taki afstöðu til framkominna tillagna

„Fjármála- og efnahagsráðuneytið fagnar skýrslu Ríkisendurskoðunar um stofnanir ríkisins, fjölda, stærð og stærðarhagkvæmni og tekur undir þau meginsjónarmið og þær tillögur sem þar eru sett fram. Að mati ráðuneytisins felast mikil tækifæri í því að einfalda og styrkja stofnanakerfi ríkisins með það að markmiði að gera því betur kleift að sinna þeim verkefnum sem því eru falin, bæta þjónustu við borgarana, efla gæði og fagmennsku og auka hagræði.“

### 2. Fækka þarf undirstofnunum mennta- og menningarmálaráðuneytis

„Fjármálaráðuneytið skilgreinir umbótahlutverk sitt með þeim hætti að því beri að leita tækifæra og lausna í samvinnu við önnur ráðuneyti að eflingu stofnanakerfis ríkisins með bættu þjónustu og nýtingu fjármuna að leiðarljósi. Líkt og fram kemur í skýrslunni hefur ráðuneytið á síðustu mánuðum átt samstarf við mennta- og menningarmálaráðuneyti að því að greina hvar séu tækifæri til að einfalda stofnanakerfi mennta- og menningarráðuneytisins. Í þeirri vinnu er jafnframt horft til þess hvernig mögulegar lausnir gætu nýst víðar í stofnanakerfi ríkisins.“

### 3. Skoða þarf möguleika á aukinni samvinnu

„Í framhaldi af vinnu fjármálaráðuneytis með mennta- og menningarmálaráðuneytis er ætlan ráðuneytisins sú að eiga samtöl við önnur ráðuneyti og hliðstæða athugun á stofnanakerfi þeirra. Þau meginsjónarmið sem lögð eru til grundvallar í þeim samtölum af hálfu fjármálaráðuneytisins eru að sett verði almenn viðmið um stærð og lágmarkskröfur til stofnana og horft í því sambandi til tillagna verkefnisstjórnar frá 2015.

Starfsumhverfi stofnana verður æ flóknara og stöðugt ríkari kröfur eru gerðar um þjónustu þeirra en einnig til reksturs og stjórnýslu og þeirra skyldna sem forstöðumenn verða að uppfylla. Eftir því sem stofnanir eru minni og fámennari verður hlutfallslega erfiðara fyrir þær að sinna kjarnahlutverki sínu. Almennt ber að stefna að því að stofnanir sem rekstrareining séu ekki undir tiltekinni stærð til að þær geti staðið undir hlutverki sínu og því getur verið skynsamlegt að sameina litlar stofnanir með eðlisskylda starfsemi, jafnvel milli mismunandi ráðuneyta. Þar sem því verður ekki viðkomið, s.s. vegna eðli starfsemi, gildi skýr viðmið um samrekstur og samvinnu. Margvíslega stoðþjónustu má veita með miðlægum hætti þvert á stofnanakerfi stjórnarráðsins til að gera minni einingum kleift að einbeita sér að kjarnastarfsemi sinni. Má þar nefna samræmt skrifstofuumhverfi, bæði sem tækni- og húsnæði.“

### 4. Tryggja þarf gott eftirlit þegar undirstofnanir og viðföng eru fleiri

„Geta ráðuneyta til að tryggja gott eftirlit þrengist eftir því sem undirstofnanir og viðföng eru fleiri og því æskilegt að nýjum verkefnum sé fundinn staður í kerfinu í stað þess að búa til nýjar stofnanir. Horfa ber í auknum mæli til verkefnaþaðrar nálgunar í þessu sambandi og mögulegra samlegðaráhrifa.“

Líkt og fram kemur í skýrslunni hefur fjármálaráðuneytið á síðustu árum unnið að sameiningu stofnana ráðuneytisins þar sem því verður við komið. Áfram er unnið að því að tryggja að stofnanaumgjörðin stuðli að því að verkefni séu unnin og þjónusta veitt með sem bestum og skilvirkustum hætti.“

## **Viðbrögð mennta- og menningarmálaráðuneytis**

### **2. Fækka þarf undirstofnunum mennta- og menningarmálaráðuneytis**

„Ráðuneytið tekur undir þessa tillögu og vinnur nú að því að greina og yfirfara þau tækifæri sem kunna að vera til staðar til einföldunar á stofnanakerfi mennta- og menningarmálaráðuneytis í samvinnu við fjármála- og efnahagsráðuneyti.

Mennta- og menningarmálaráðuneyti ásamt fjármála- og efnahagsráðuneyti hafa hafið samstarf og sett saman vinnuhóp sem hefur það markmið að greina hvar tækifæri liggja til einföldunar á stofnanakerfi mennta- og menningarmálaráðuneytis með það að leiðarljósi að það verði einfaldara og skilvirkara. Ráðuneytið tekur því undir skýrslu Ríkisendurskoðunar, þeirri samantekt sem þar kemur fram ásamt tillögum sem lagðar eru fram til úrbóta. Eins og fram kemur í skýrslunni eru sóknarfæri í einföldun á stofnanakerfi ráðuneytisins. Einn þátturinn til aukinnar skilvirkni er sameiginleg stoðþjónusta eðlissvipaðra stofnana og má þar nefna samvinnu um mannauðsmál, fjármálaumsýslu, skjalavistun, persónuverndarmál og upplýsingatæknimál. Ráðuneytið leggur áherslu á að komi til breytinga er mikilvægt að faglegt starf stofnana sé í öndvegi, aðilar séu vel upplýstir á öllum stigum breytingaferils og hugað sé sérstaklega að mannauðsmálum hjá þeim stofnunum sem um ræðir.“

# 1 Stefnuskjöl um sameiningu stofnana

Undanfarna þrjá áratugi hafa stjórnvöld staðið fyrir ýmiss konar vinnu er lýtur að rekstri ríkisstofnana, formgerð þeirra og umbótum þar á. Skýrslur og rit hafa verið gefin út en úrvinnsla og eftirfylgni stjórnvalda hefur verið brotakennd þrátt fyrir að fram hafi komið margar vel útfærðar tillögur um hvernig megi stuðla að auknu hagræði og árangri í rekstri ríkisstofnana.

## 1.1 Umbætur og nýskipan í ríkisrekstri (1993)

Umbótastarf hefur lengi verið hluti af starfsemi ríkisaðila hér á landi. Hins vegar var ekki hafist handa við markvissa stefnumótun á þessu sviði fyrr en á tíunda áratug 20. aldar með stefnumótunarskjalinu [Umbætur og nýskipan í ríkisrekstri](#) (1993). Þar kom fram að kjarni stefnunnar væri m.a. að „dreifa valdi, auka ábyrgð og flytja ákvarðanir sem næst vettvangi og ná með því hagkvæmari rekstri og betri þjónustu“. Fjármálaráðuneyti (nú fjármála- og efnahagsráðuneyti) leiddi þetta umbótastarf og var ríkisreksturinn nánast í heild sinni tekinn til gagngerrar endurskoðunar. Meðal aðgerða sem farið var í í kjölfarið má nefna einka- og hlutfjársvæðingu ýmissa opinberra stofnana og fyrirtækja, breytt verklag við fjárlagagerð og aukið stjórnunar- og rekstrarlegt sjálfstæði forstöðumanna stofnana. Þá var sjálfstæði stofnana aukið og kannað með hvaða hætti lagaákvæði stóðu í vegi fyrir auknu sjálfstæði. Einnig voru stofnanir flokkaðar með tilliti til rekstrarforms.

## 1.2 Ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna ríkisstofnana (2000)

Árið 2000 var gerð [úttekt](#) á ákvæðum laga um ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna ríkisstofnana. Tilgangurinn var að styrkja framkvæmd fjárlaga. Úttektin leiddi m.a. í ljós að ekki var til heildstætt yfirlit um þá mörgu lagalegu og stjórnunarlegu þætti sem hafa áhrif á stöðu og ábyrgð forstöðumanna, enda hafði verið verulegt misræmi milli ákvæða almennra laga og þeirra fjölmörgu sérlaga sem fjölluðu um stjórnun stofnana. Einnig kom í ljós að mikið misræmi var milli hinna ýmsu sérlaga hvað ákvæði um stjórnun stofnana varðar. Stjórn-sýslustaða stofnana, hlutverk stjórna og staða forstöðumanna voru óskýr og af því leiddi að oft var óljóst hver bæri ábyrgð á rekstri stofnunar.

Í skýrslunni var enn fremur bent á að með sameiningu ráðuneyta væri hægt að samhæfa skyld verkefni með nýjum hætti. Þar kom fram að þótt nokkuð hefði áunnist með sameiningu stofnana árin á undan hefðu nýjar stofnanir bæst við og væru flestar þeirra fremur smáar. Sérstaklega var rætt um að fjölgun stjórnsýslunefnda væri vandamál í þessu samhengi. Þær væru flestar að sinna mjög takmörkuðum verkefnum sem í sjálfu sér stæðu ekki undir sjálfstæðri starfsemi.

Á meðal tillagna skýrslunnar var að mótuð yrðu viðmið um lágmarkskröfur til stofnana t.d. um stjórnun, þ.m.t. getu til að stjórna faglegri starfsemi, fjármunum og starfsmönnum, og stærð. Markmiðið væri að fækka stofnunum með sameiningum og að yfirstjórnarhlutverk ráðuneyta yrði endurmetið og eftt, m.a. með sameiningu stofnana, aukinni áherslu á árangursstjórnun, bættu samráði við stofnanir og skipulagsbreytingum innan ráðuneyta eftir því sem þörf væri á.

### 1.3 Sameining ríkisstofnana (2008)

Árið 2008 kom út mikið leiðbeiningarit, [Sameining ríkistofnana og tengdar breytingar](#). Þar kom fram að ríkisstofnunum hefði fækkað úr 250 í 206 á tímabilinu 1998–2006, m.a. með sameiningu stofnana. Tekið var fram að gera mætti ráð fyrir að þessi þróun héldi áfram, enda störfuðu færri en 50 manns hjá um helmingi ríkisstofnana. Hjá þeirri fámennustu störfuðu eingöngu tveir.

Fram kom í skýrslunni að lítið væri til af viðurkenndri aðferðafræði eða innlendum skýrslum um reynslu af sameiningu ríkisstofnana. Erlendar rannsóknir bentu þó til þess að sameiningar og aðrar meiriháttar breytingar skiluðu sjaldan þeim árangri sem vonast væri eftir eða í undir 15% tilvika. Helstu ástæður voru sagðar þessar:

- ✓ Markmið og framtíðarsýn væru ekki nógu skýr eða ekki útskýrð nógu vel.
- ✓ Fjárhagsleg samlegð væri ofmetin.
- ✓ Undirbúningi og skipulagningu væri áfátt.
- ✓ Ekki tækist að kveikja nægan áhuga á sameiningunni.
- ✓ Starfsmannamálum væri ekki sinnt nógu vel.
- ✓ Breytingastarf lognaðist út af áður en því væri lokið.

*„Flestir sem taka þátt í að undirbúa og hrinda sameiningu í framkvæmd, gera slíkt aðeins einu sinni á ævinni. Þar af leiðandi nýtist þekking og reynsla sem verður til við eina sameiningu sjaldan aftur.“*

Tilgangur skýrslunnar frá 2008 var að taka saman vegvísi fyrir þá sem stjórna eða taka þátt í sameiningarferli á vegum ríkisins. Þar var komið inn á helstu atriði sem huga þarf að og fjallað um aðferðafræði, reglur, álitamál og vandamál við sameiningar.

Með hliðsjón af erlendum kenningum og fyrirkomulagi íslenskrar stjórnarsýslu settu skýrsluhöfundar fram fimm þætti sem æskilegt væri að hafa að leiðarljósi við sameiningu ríkisstofnana:

1. Gera frumathugun til að skilgreina markmið og kanna hversu fýsilegt er að sameina.

2. Eiga samráð til að afla máli stuðnings og taka ákvörðun um sameiningu.

3. Undirbúa framkvæmd sameingar með gerð vandaðrar samrunaáætlunar.

4. Hrinda sameiningu í framkvæmd með virkri þátttöku starfsmanna.

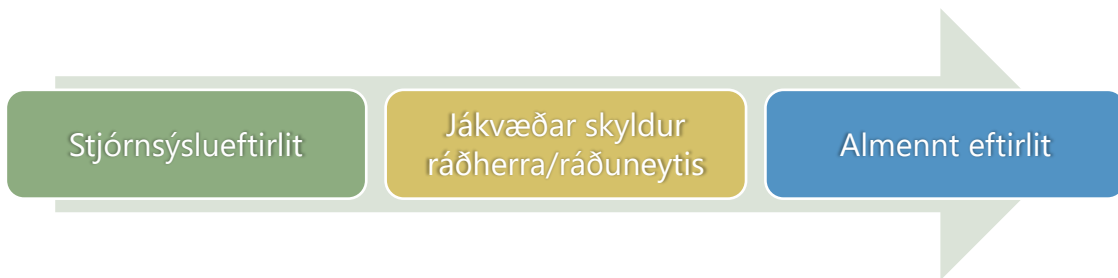
5. Gera úttektir til að meta árangur og draga lærdóm af sameiningu.

Fram kom að tímalengd hvers þáttar væri mismunandi og færi eftir aðstæðum, stærð stofnana, flækjustigi, metnaði, umfangi breytinga, hversu vel væri staðið að undirbúningi og framkvæmd breytinganna og hversu miklum tíma og fjármunum væri unnt að verja.

## 1.4 Samhent stjórnsýsla (2010)

Fyrir röskum tíu árum kom út skýrslan [Samhent stjórnsýsla](#) (2010). Nefndin sem gaf hana út hafði það meginverkefni að setja fram tillögur sem miðuðu að því að auka sveigjanleika innan ráðuneyta og stofnana og tryggja að þekking og mannauður væri nýttur til fulls eftir því sem verkefni og áherslur breyttust. Var það niðurstaða hennar að enn væri þörf fyrir sérstök lög um Stjórnarráð Íslands, m.a. vegna sérstöðu ráðuneyta í samanburði við stofnanir. Lagt var til að hlutverk ráðherra yrði skýrt skilgreint í lögum um Stjórnarráðið og eftir atvikum lögum um ráðherraábyrgð. Þannig yrði mælt fyrir um frumkvæðis- og eftirlitsskyldu ráðherra gagnvart stjórnvöldum á málefnasviði hans og upplýsinga- og sannleiksskyldu, ekki síst gagnvart Alþingi. Kveðið yrði á um samskipti ráðherra við embættismenn, t.d. að ráðherra skyldi leita faglegs mats embættismanna áður en ákvarðanir væru teknar og að hann virti sjálfstæði þeirra og hlutleysi í pólitískum skilningi. Þá kom fram í skýrslunni að efla skyldi samskipti ráðuneyta og stofnana og tilfærsla starfsfólks þar á milli auðvelduð. Að því er varðar sjálfstæðar stofnanir taldi nefndin að ráðuneyti ætti að hafa eftirlit með grunnþáttum í starfsemi þeirra og eiga frumkvæði að stefnumótun á viðkomandi málefnasviði.

Fram kemur í skýrslunni að eftirlit á málefnasviði ráðuneytis sé í meginatriðum þrjúþætt:



Jákvæð skylda ráðherra er að bregðast við að eigin frumkvæði ef vitneskja berst t.d. um að mál séu ekki í réttu horfi innan undirstofnunar eða í samskiptum forstöðumanns og starfsmanna.

Í tillögum nefndarinnar kemur fram að styrkja þurfi ráðuneytin á sviði stefnumótunar og eftirlits með stefnu sem framkvæmd er í umboði þeirra eða eru á málefnasviði þeirra, skilgreina þurfi og flokka tegundir stofnana og stjórnsýslusamband þeirra við ráðuneyti og yfirfara lagaákvæði þar sem stjórnsýslusamband stofnana og ráðuneyta er skilgreint. Þá segir enn fremur í tillögum í skýrslunni að árétta þurfi frekar, t.d. í stjórnarráðslögum, hlutverk ráðuneyta gagnvart stofnunum sem heyra undir boðvald ráðherra:





### 1.5 Vinnumhverfi forstöðumanna (2012)

Tveimur árum síðar (2012) komu fram [tillögur starfshóps um vinnumhverfi forstöðumanna](#) en hópurinn fjallaði m.a. um þann lagaramma sem stofnunum er almennt búinn. Starfshópurinn setti fram tillögur í fjölmörgum liðum. Á meðal tillagna var að sjálfstæði og ábyrgð stjórnenda á stefnumörkun og rekstri sinna stofnana yrðu skilgreind með skýrum hætti, að farið yrði í heildarendurskoðun starfsmannalaga og sett heildstæð stjórnendastefna.

Skýrslan fjallaði ekki sérstaklega um sameiningar ríkisstofnana en þar sem fjallað var um sjálfstæði og ábyrgð stjórnenda á stefnumörkun og rekstri stofnana þykir rétt að tilgreina hana hér.

### 1.6 Samráðsvettvangur um aukna hagsæld (2013)

Samráðsvettvangur um aukna hagsæld spratt upp úr skýrslu sem alþjóðlega ráðgjafarfyritækið McKinsey & Company gaf út haustið 2012 um möguleika Íslands til eflingar langtímahagvaxtar undir nafninu [Charting a Growth Path for Iceland](#). Vettvangnum var ætlað að stuðla að heildstæðri og uppbyggilegri umræðu um leiðir til að tryggja hagsæld Íslendinga til lengri tíma lítið. Á grundvelli samráðsvettvangsins voru settar fram ýmsar tillögur er lutu að þjóðhagsramma, hagvaxtartilögum, opinberri þjónustu, innlendri þjónustu, auðlindageira og alþjóðageira. Þar voru m.a. settar fram tillögur um sameiningu ríkisstofnana. Tekin voru dæmi af farsælli sameiningu skattembætta og lögregluembætta á höfuðborgarsvæðinu. Í framhaldi var bent á fjögur dæmi um sameiningarverkefni sem myndu skila miklum ávinningi:

1. Löggæslustofnanir
2. Heilbrigðisstofnanir
3. Framhaldsskólar
4. Sýslumenn

Bent var á að, auk framleiðniaukningar, hlytist margvíslegur annar ávinningur af sameiningum, s.s. aukin sérhæfing, fagleg stjórnsýsla, sveigjanleiki, minni bakvinnsla og lægri stjórnunar-kostnaður.

Tvær tillögur samráðsvettvangsins hafa komið til framkvæmda, þ.e.a.s. sameining sýslumannsembætta árið 2015 og sameining löggæsluembætta sama ár.

### 1.7 Tillögur hagræðingarhóps ríkisstjórnarinnar (2013)

Árið 2013 skilaði svonefndur hagræðingarhópur ríkisstjórnarinnar af sér [tillögum um aukna framleiðni og skilvirkni í ríkisrekstri](#). Tillögurnar tóku til allra helstu þátta ríkisrekstrarins og allra stærri þjónustu- og stjórnsýslukerfa ríkisins. Hópurinn lagði ekki áherslu á beinar niðurskurðar-tillögur heldur á kerfisbreytingar sem beindust að breyttum áherslum, aðferðum og skipulagi. Var það álit hópsins að kæmust tillögurnar til framkvæmda gætu þær stuðlað að varanlegri hagræðingu, auknum árangri til lengri tíma og tug milljarða króna ávinningi fyrir þjóðina. Sá ávinningur gæti birst í lægri fjárveitingum og í aukinni og bættri þjónustu við almenning.

Hagræðingarhópurinn skilaði af sér 111 tillögum, sem ýmist beindust að almennum atriðum í ríkisrekstri eða einstökum stofnunum og verkefnum þeirra. Tillögunum var skipt niður á Alþingi og stofnanir þess sem og einstök ráðuneyti, þ.e.a.s. eins og skipting ráðuneyta var þá. Mikið var fjallað um starfsemi stofnana en í forsendum hópsins var unnið eftir þeirri meginreglu að ákvarðanir um ný útgjöld skyldu takmarkast við það sem óhjákvæmilegt er vegna breyttrar aldurssamsetningar þjóðarinnar, þróunar atvinnuleysis og fjárframlaga tengdum kerfisbreytingum í opinberum rekstri eða sambærilegra ástæðna. Þannig skyldi ekki lagt í framkvæmdir án þess að sýnt yrði fram á rekstrarsparnað eða augljósa samfélagslega arðsemi. Enn fremur skyldi við allar breytingar á stofnanakerfi og þjónustu ríkisins sérstaklega horft til þess möguleika að flytja opinber störf út á land.

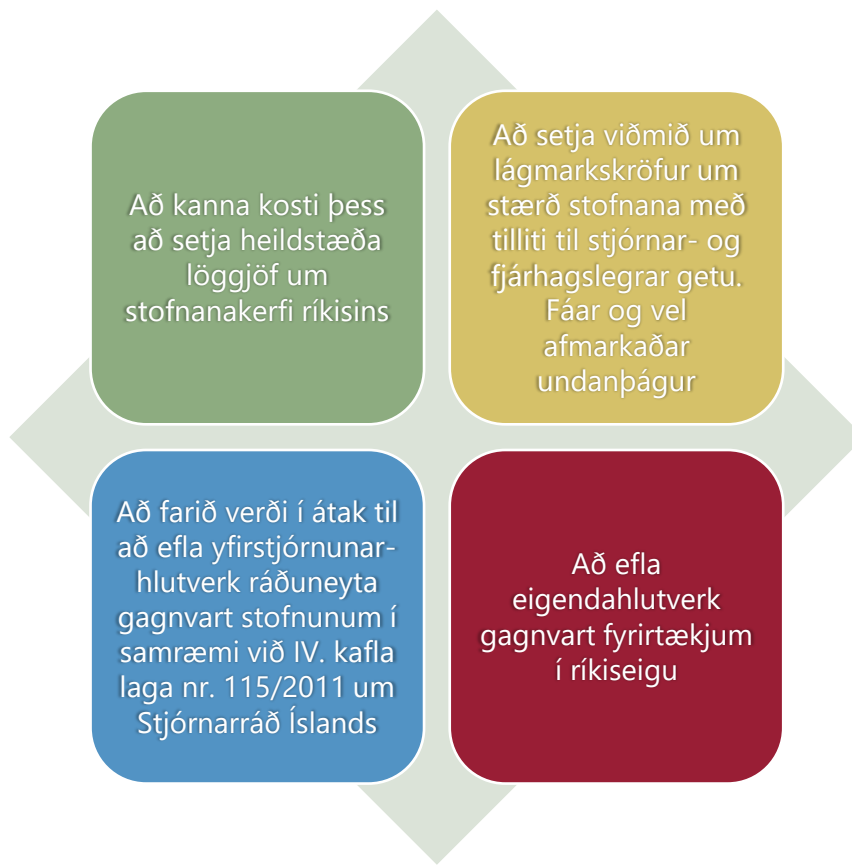
Sem dæmi um hagræðingaraðgerðir skyldi skoðaður fýsileiki þess að Alþingi og Stjórnarráðið rækju sameiginlega stoðþjónustu, t.d. um tölvumál, skjalamál o.fl. Stoðþjónusta innan Stjórnarráðsins, svo sem vefmál, skjalamál, bókhald, innkaup, tölvumál, öryggismál o.fl., skyldu enn fremur sameinuð á einum stað með það að markmiði að ná fram hagræði í rekstri aðalskrifstofa ráðuneytanna. Þá skyldi haft að því frumkvæði að sameina úrskurðarnefndir og auka hagkvæmni í störfum þeirra.

Stefnt skyldi að fækkun háskóla með sameiningu eða samstarf milli háskóla aukið þannig að fé sem lagt er til háskólakerfisins nýtist betur. Þá skyldi rannsóknarstofnunum fækkað og skipulag og rekstur þeirra einfaldaður frá því sem nú er með það að augnamiði að ná fram rekstrar-hagræði og auknum gæðum í rannsóknar- og vísindastarfi.

Sumt af því sem hagræðingarhópurinn lagði til hefur þegar náð fram að ganga, eins og til að mynda sameining Námsmatsstofnunar og Námsgagnastofnunar í Menntamálastofnun. Enn fremur má nefna fækkun lögregluembætta, fækkun sýslumannsembætta, sameiningu Ríkisskattstjóra og Tollstjóra og sameiningu Seðlabanka og Fjármálaeftirlitsins.

Annað, eins og til að mynda sameining yfirstjórna ýmiss konar menningarstofnana og sameining Innheimtustofnunar sveitarfélaga og Tryggingastofnunar ríkisins í eina greiðslu-stofnun, hefur þó ekki náð fram að ganga.

Hagræðingarhópurinn lagði fram tillögur um að skipulag og stjórnun stofnana og fyrirtækja í ríkiseigu yrði gert markvissara. Þannig skiptust tillögur þess efnis í nokkra liði:



Þá lagði hagræðingarhópurinn til að mótuð yrði stjórnendastefna þar sem m.a. yrði kveðið á um ábyrgð forstöðumanna og frammistöðumat.

### 1.8 Skýrsla verkefnisstjórnar um stofnanakerfi ríkisins (2015)

Ríkisstjórnin samþykkti 31. janúar 2014 tillögu fjármála- og efnahagsráðherra um skipan verkefnisstjórnar um breytingar á stofnanakerfi ríkisins. Meginviðfangsefni verkefnisstjórnarinnar var tvíþætt:

- Að undirbúa setningu heildstæðrar löggjafar um stofnanakerfi ríkisins og afnám ákvæða sérlaga um skipulag og stjórnun stofnana.
- Að leiða og samhæfa vinnu við einföldun ríkiskerfisins og eflingu stofnana með sameiningu, með hliðsjón af markmiðum fjárlagafrumvarps og tillögum hagræðingarhóps ríkisstjórnarinnar.

Verkefnisstjórninni var jafnframt falið að kanna ýmsa aðra þætti nánar. Í þessum áfanga lagði hún áherslu á að móta tillögur er varða stofnanakerfið, rekstrarform, yfirstjórn ráðuneyta, forstöðumenn og stjórnir.

Verkefnisstjórnin skilaði af sér nokkuð ítarlegum [tillögum](#) í apríl 2015. Þar var m.a. fjallað um:

1. Stofnanir og stjórnsýslukerfið
2. Yfirstjórnarhlutverk ráðuneyta

3. Rekstrarform
4. Forstöðumenn og stjórnir

Niðurstaða verkefnisstjórnarinnar var sú að breytingar á stofnanakerfinu skyldu hafa það markmið að gera kerfið heildstæðara, skilvirkara og sveigjanlegra. Samræma skyldi skilgreiningar og hugtök sem hafa verið á reiki, setja viðmið um rekstur stofnana og skýrar reglur um samrekstur á tilteknum sviðum þegar stofnanir eru undir tiltekinni stærð og auka sveigjanleika, s.s. varðandi stofnsetningu, niðurlagningu, staðsetningu og heiti stofnana.

Verkefnisstjórnin taldi að efla þyrfti hæfni og getu ráðuneyta til að árangursstýra stofnunum og samhæfa starfsemi stofnana og að samskipti við stofnanir verði gerð markvissari með því að skýra skipulag yfirstjórnarhlutverks ráðuneyta. Þá var gert ráð fyrir því að við val á rekstrarformi yrði ætíð litið til markmiða stofnunar og eðli þeirrar starfsemi sem stofnun er ætlað að sinna auk þess sem lagt var til að rekstrarform og inntak þeirra yrðu skilgreind með markvissari hætti en nú er.

Loks lagði verkefnisstjórnin áherslu á að starfsumhverfi forstöðumanna yrði bætt með fjölda nýmæla sem m.a. snúa að mati á frammistöðu, breytingum á ráðningarformi og markvissum aðferðum til að auka hreyfanleika og að skilgreindar yrðu tvær gerðir stjórna fyrir hið opinbera þannig að umboð og ábyrgð stjórna og forstöðumanna yrði skýrara.

### **1.8.1 Viðbrögð fjármála- og efnahagsráðuneytis við skýrslu verkefnisstjórnar**

Að mati fjármála- og efnahagsráðuneytis fólust í vinnu verkefnisstjórnar almenn viðmið og hefur ráðuneytið leitast við að vinna eftir þeim, s.s. í yfirllestri lagasetninga um stofnanir, almennri nálgun á viðfangsefnið og umgjörð þeirra. Ráðuneytið bendir á að meginviðmiðið sé að stærð ríkisstofnana geri þeim kleift að fást við þau viðfangsefni sem lagaleg umgjörð gerir kröfur um. Séu þær litlar verði þær að líta til tækifæra í samrekstri eða sameiginlegu aðgengi að sérfræðipjónustu sem þær þurfa. Þar megi t.d. horfa til upplýsingatæknimála, stjórnsýslulaga, persónuverndar, fjármálaumsýslu, bókhalds o.fl. Sömuleiðis sé horft til samlegðaráhrifa í verkefnum og tækifæri í sameiningum. Með þetta að leiðarljósi hefur ráðuneytið þegar sameinað þrjár stofnanir í Skattinn (embætti ríkisskattstjóra, embætti tollstjóra og embætti skatt-rannsóknarstjóra), sem og Ríkiseignir og Framkvæmdasýslu ríkisins.

Fjármála- og efnahagsráðuneyti bendir að lokum á að fjölmörg hagræðingarverkefni hafi verið skilgreind á undanförunum árum og þau hafin. Eru þar nefnd sameiginleg innkaup á mörgum sviðum (tölvur, bílar, færsluhirðing o.fl.), sameiginlega innleiðingu á Microsoft skrifstofuhugbúnaði, viðmið um sveigjanlegra og verkefnamiðað vinnuumhverfi, aðstoð Stafræns Íslands við upplýsingatæknimál stofnana, innleiðingu á *X-road* (Straumnum) til að tengja saman gögn stofnana, vinna við að auka fjölda stofnana sem flytja starfsemi sína í sameiginlegt stofnana-húsnæði og nýta sameiginlega stoðþjónustu, og einstaka lagabreytingar sem auðvelda stofnunum að sameinast um sérfræðipækkingu. Dæmi um hið síðast talda er breyting á 102. gr. laga um opinber innkaup nr. 120/2016 sem kveður á um að stofnanir geti skipað annan aðila sem ábyrgðarmann innkaupa, og er þá horft til þess fyrirkomulags sem margar stofnanir hafa haft um skipan sameiginlegs persónuverndarfulltrúa.

## 2 Ráðuneyti og undirstofnanir

Samkvæmt 4. gr. laga nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands heyra stjórnarmálefni undir ráðuneyti í samræmi við forsetaúrskurð sem kveðinn er upp að tillögu forsætisráðherra. Þar sem í skýrslu þessari er miðað við stöðu mála í árslok 2020 miðast umfjöllunin við forsetaúrskurð nr. 119/2018 sem þá var í gildi. Í framangreindri 4. gr. laga um Stjórnarráð Íslands er jafnframt kveðið á um að eðlislík málefni skuli heyra undir sama ráðuneyti. Þótt verkaskipting ráðuneyta hafi í flestum meginatriðum verið eins frá upphafi hafa einstaka málefnasvið, og þar með viðkomandi undirstofnanir, flust milli ráðuneyta í samræmi við pólitískar áherslur ríkisstjórnarflokka þess tíma. Með hliðsjón af verkaskiptingu milli ráðuneyta telur Ríkisendurskoðun varhugavert að ákveðnir málaflokkar færast í of miklum mæli milli ólíkra ráðuneyta enda hefur slíkt í för með sér rask sem m.a. getur kallað á tímabundinn flutning starfsfólks ráðuneyta og stofnana og kostnað sem fylgir því þegar ráðuneyti þurfa að takast á við ný verkefni.

Í desember 2020 sendi Ríkisendurskoðun ráðuneytum Stjórnarráðs Íslands spurningar um fjölda undirstofnana þeirra, mannauð og hvort ráðuneytin hafi unnið að sameiningum eða hvatt til aukins samstarfs þeirra á milli. Utanríkisráðuneyti var undanskilið í ljósi þess að það hefur engar undirstofnanir. Tilgangurinn var að afla upplýsinga um fjölda og stærð undirstofnana ráðuneytanna og kanna hvort og þá hvernig ráðuneytin hafa unnið að aukinni hagræðingu í rekstri þeirra með annað hvort sameiningum eða auknu samstarfi þeirra á milli.

**Tafla 2.1 Undirstofnanir ráðuneyta Stjórnarráðs Íslands í árslok 2020**

Ráðuneyti	Fjöldi undirstofnana	Fjöldi starfsfólks	Fjöldi stöðugilda
Forsætisráðuneyti	6	458	443,7
Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti	11	549	521,7
Dómsmálaráðuneyti	31	2.083	1.896,6
Félagsmálaráðuneyti	12	704	667
Fjármála- og efnahagsráðuneyti	8	673	659,4
Heilbrigðisráðuneyti	16	10.976	7.593,6
Mennta- og menningarmálaráðuneyti	53	4.940	4.221,1
Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti	6	611	598,6
Umhverfis- og auðlindaráðuneyti	13	723	556
<b>Samtals</b>	<b>156</b>	<b>21.717</b>	<b>17.157,7</b>

*Heimild: Ráðuneyti Stjórnarráðs Íslands*

Samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytunum heyra alls 156 stofnanir og úrskurðarnefndir undir þau. Hjá þessum ríkisaðilum starfa alls 21.717 einstaklingar í um 17.158 stöðugildum. Tekið skal fram að þessar tölur innihalda hvorki fjölda starfsmanna ráðuneytanna né hlutafélaga í eigu ríkisins.

## 2.1 Forsætisráðuneyti

Forsætisráðuneyti sinnir forystu- og samþæfingarhlutverki innan Stjórnarráðsins en almennt hefur það sinnt verkefnum sem m.a. varða stjórnskipan Lýðveldisins og Stjórnarráðsins í heild. Þá má nefna málefni ríkisráðs, þjóðhagsmál, löggjafarmálefni auk annarra tilfallandi verkefna. Samkvæmt fyrrgreindum forsetaúrskurði frá 2018 heyra sex undirstofnanir undir forsætisráðuneyti en í töflu 2.2 má sjá yfirlit um þær og upplýsingar um fjölda starfsfólks, stöðugilda, starfsstöðvar og hvort starfandi sé sérstök stjórn.

**Tafla 2.2 Undirstofnanir forsætisráðuneytis**

Stofnun	Starfsstöð	Starfsfólk	Stöðugildi	Stjórn
Hagstofa Íslands	Reykjavík	126	121,6	Nei
Jafnréttisstofa	Akureyri	8	7,6	Nei
Óbyggðanefnd	Reykjavík	4	1,5	Nei
Ríkislögmaður	Reykjavík	12	11,5	Nei
Seðlabanki Íslands	Reykjavík	303	297	Já
Umboðsmaður barna	Reykjavík	5	4,5	Nei
<b>Samtals</b>		<b>458</b>	<b>443,7</b>	

*Heimild: Forsætisráðuneyti*

Forsætisráðuneyti hefur í sögulegu samhengi ekki haft margar undirstofnanir en undanfarinn áratug hafa málaflokkar í nokkrum tilvikum verið færðir til ráðuneytisins til skemmri tíma. Sem dæmi hafa Hagstofa Íslands (sem var sérstakt ráðuneyti til 2008), Seðlabanki Íslands og Jafnréttisstofa heyrt undir önnur ráðuneyti undanfarinn áratug. Þá ber að geta þess að á árunum 2013–16 heyrði málaflokkur þjóðmenningar undir forsætisráðuneyti og þar með Þjóðminjasafn Íslands og Minjastofnun.

Í svörum til Ríkisendurskoðunar um hvort unnið hafi verið að sameiningum eða auknu samstarfi stofnana ráðuneytisins vísaði forsætisráðuneyti til sameingar Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins sem unnið var að 2018–19 og kom til framkvæmda í ársbyrjun 2020. Jafnframt kom fram í svörum ráðuneytisins að með hliðsjón af takmörkuðum fjölda undirstofnana og eðlisólíkum hlutverkum þeirra væri ólíklegt að unnið yrði að frekari sameiningum.

Ríkisendurskoðun tekur undir að langsótt sé að stuðla að frekari sameiningum undirstofnana forsætisráðuneytis miðað við núverandi samsetningu þeirra. Hins vegar er það álitamál hvort og þá hvaða stofnanir eiga að heyra undir ráðuneyti sem almennt á að sinna hefðbundnu forystu- og samþæfingarhlutverki innan Stjórnarráðs Íslands. Loks telur Ríkisendurskoðun varhugavert að ólíkir málaflokkar og undirstofnanir flytjist til forsætisráðuneytis til skemmri tíma án þess að það samræmist áður nefndu kjarnahlutverki þess.

Í viðbrögðum sínum við framangreindri gagnrýni Ríkisendurskoðunar sagði forsætisráðuneyti:

*„Hvað varðar umfjöllun um flutning stjórnarmálefna til forsætisráðuneytisins sérstaklega vill ráðuneytið áréttta að það hefur verið litið svo á að það geti í einstökum tilvikum samræmst vel forystu- og samhæfingarhlutverki forsætisráðuneytis, að teknu tilliti til áherslumála ríkisstjórnar og forsætisráðherra á hverjum tíma, að tiltekin stjórnarmálefni séu færð undir forsætisráðuneytið, að jafnaði tímabundið, þannig að nálgast megi verkefni sem þar liggja í enn ríkari mæli á grundvelli samhæfingar og forystu og styrkja með því stefnumótun og umsýslu stjórnarmálefna. Þessi framkvæmd raskar vitaskuld ekki því meginhlutverki forsætisráðuneytisins og forsætisráðherra að vera forystu- og samhæfingarafl þvert á öll ráðuneyti og þvert á öll stjórnarmálefni framkvæmdarvaldsins eftir því sem tilefni þykir til og þörf krefur á hverjum tíma.“*

## 2.2 Fjármála- og efnahagsráðuneyti

Meginhlutverk fjármála- og efnahagsráðuneytis felst í yfirstjórn opinberra fjármála og efnahagsmála. Þá fer ráðuneytið með málefni fjármálamarkaðarins, ber ábyrgð á bættum stjórnunarháttum og áætlanagerð, mannauðsmálum ríkisins og umbótum og nýsköpun í rekstri ríkisins. Loks fer fjármála- og efnahagsráðherra með eignahluti ríkisins í hlutafélögum í eigu þess. Sérstaklega er fjallað um umbótahlutverk ráðuneytisins í rekstri ríkisins í kafla 4.

**Tafla 2.3 Undirstofnanir fjármála- og efnahagsráðuneytis**

Stofnun	Staðsetning	Starfsfólk	Stöðugildi	Stjórn
Bankasýslan	Reykjavík	3	3	Já
Fjársýsla ríkisins	Reykjavík	87	83,5	Nei
Framkvæmdasýslan*	Reykjavík	38	36	Nei
Ríkiseignir*	Reykjavík	22	21,4	Nei
Ríkiskaup	Reykjavík	27	27	Nei
Skattrannsóknarstjóri**	Reykjavík	32	32	Nei
Skatturinn**	Reykjavík***	455	447,9	Nei
Yfirkattanefnd	Reykjavík	9	8,6	Nei
<b>Samtals</b>		<b>673</b>	<b>659,4</b>	

\*Framkvæmdasýslan og Ríkiseignir hafa nú verið sameinaðar (2021) undir heitinu Framkvæmdasýslan-Ríkiseignir.

\*\*Búið er að sameina Skattinn og Skattrannsóknarstjóra (2021).

\*\*\*Auk fjögurra starfsstöðva í Reykjavík er Skatturinn með tíu starfsstöðvar á landsbyggðinni.

*Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneyti*

Í árslok 2020 heyrðu átta stofnanir undir fjármála- og efnahagsráðuneyti og voru þær allar með aðsetur í Reykjavík. Þeirra stærst er Skatturinn. Vegna eðli starfsemi Skattsins er að hluta byggt á landfræðilegu skipulagi en auk fjögurra starfsstöðva í Reykjavík eru tíu til viðbótar á landsbyggðinni. Óhætt er að segja að miklar breytingar hafa átt sér stað undanfarinn áratug er viðkemur skatta- og tollmálum. Árið 2010 voru níu skattstjóraembætti lögð niður og störf þeirra felld undir embætti ríkisskattstjóra og landið gert að einu skattaumdæmi. Árið 2019 var innheimta opinberra gjalda á höfuðborgarsvæðinu færð til embættisins og í upphafi árs 2020 voru embætti tollstjóra og ríkisskattstjóra sameinuð undir nafninu Skatturinn. Árið 2021 var svo

embætti skattrannsóknarstjóra ríkisins lagt niður og verkefni þess sameinuð Skattinum. Um áramótin 2020/21 sameinaðist Fjármálaeftirlitið, sem þá var undirstofnun fjármála- og efnahagsráðuneytis, Seðlabanka Íslands.

Í svörum fjármála- og efnahagsráðuneytis komu fram áform um sameiningar undirstofnana þess. Á haustþingi 2020 lagði ráðherra t.d. fram frumvarp um sameiningu embættis skattrannsóknarstjóra og Skattsins sem síðan varð að lögum í apríl 2021. Á árinu 2020 var einnig unnið að stefnumótun í húsnæðismálum ríkisins með það að leiðarljósi að tryggja samfellu milli öflunar húsnæðis og reksturs. Þeirri vinnu lyktaði með sameiningu á starfsemi Ríkiseigna og Framkvæmdasýslu í september 2021 undir heitinu Framkvæmdasýslan-Ríkiseignir.

Fjármála- og efnahagsráðuneyti hefur hvatt undirstofnanir sínar til aukinnar samvinnu og má sem dæmi nefna að á tímabili höfðu fjórar stofnanir ráðuneytisins aðsetur í Borgartúni 7 og sameinuðust þær um persónuverndarfulltrúa. Um er að ræða Framkvæmdasýsluna og Ríkiseignir áður en þær sameinuðust, Ríkiskaup og Skattrannsóknarstjóra áður en hann sameinaðist Skattinum.

Svör fjármála- og efnahagsráðuneytis eru skýrt dæmi um að ráðuneytið vinni markvisst að hagræðingu meðal undirstofnana sinna, bæði með sameiningar og aukna samvinnu að markmiði.

### 2.3 Mennta- og menningarmálaráðuneyti

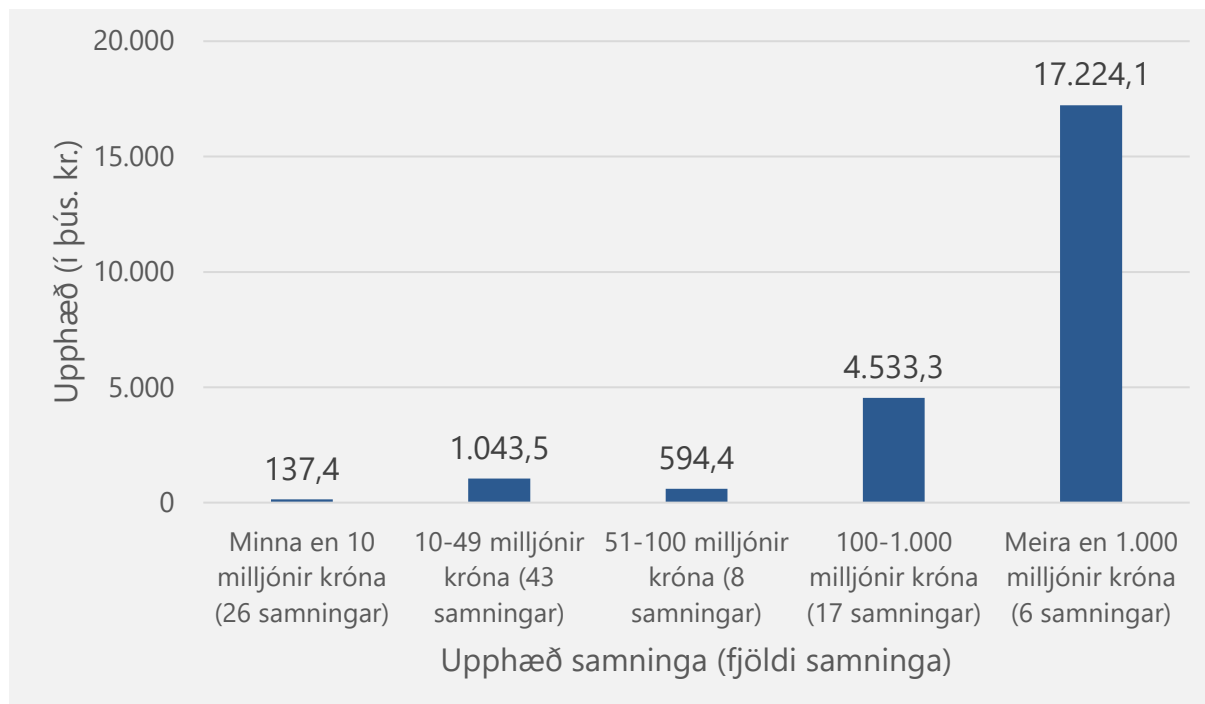
Helstu verkefni mennta- og menningarmálaráðuneytis eru menntamál, rannsóknar- og vísindastarfsemi, listir og menningararfur en ráðuneytið fer einnig með safnamál, fjölmiðla, íþróttamál og æskulýðsstarfsemi. Þá eru málefni íslenskrar tungu og tákn máls á málefnasviði ráðuneytisins. Þriðjungur allra stofnana ráðuneyta Stjórnarráðs Íslands heyra undir mennta- og menningarmálaráðuneyti. Alls eru það 53 stofnanir, auk t.d. RÚV ohf. Þar sem um töluverðan fjölda stofnana er um að ræða verður framsetning og umfjöllun um þær skipt í undirkafla eftir starfsemi þeirra og tegund.

Frá vorinu 2021 hefur vinnuhópur skipaður fulltrúum mennta- og menningarmálaráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis verið að störfum. Hann vinnur að tillögum að breytingum á stofnanakerfi fyrrnefnds ráðuneytis með það fyrir augum að gera það einfaldara og skilvirkara og stofnanir ráðuneytisins stærri og betur í stakk búnar til þess að takast á við verkefni sín.

Ríkisendurskoðun bendir á að auk undirstofnana þiggur fjöldi sjálfseignarstofnana og félaga fjárframlag frá mennta- og menningarmálaráðuneyti. Samkvæmt upplýsingum þaðan hefur ráðuneytið gert 100 samninga við sjálfseignarstofnanir og félög og er áætlað að greiðslur vegna þeirra muni nema um 25 ma.kr. árið 2021 (sjá mynd 2.1). Samningarnir eru misjafnir að stærð og umfangi og nema fjárhæðir á grundvelli þeirra allt frá 1,5 m.kr. upp í ríflega 4,5 ma.kr. (s.s. samningur við RÚV ohf.). Af þeim 100 samningum sem ráðuneytið hefur gert hljóða alls 77 upp á minna en 100 m.kr. hver, þar af 26 samningar upp á minna en 10 m.kr. Gefur auga leið að þessi fjöldi samninga þyngir mjög eftirlitshlutverk ráðuneytisins.



## Mynd 2.1 Samningar mennta- og menningarmálaráðuneytis



Heimild: Mennta- og menningarmálaráðuneyti

### 2.3.1 Framhaldsskólastigið

Fjöldi undirstofnana mennta- og menningarmálaráðuneytis hefur haldist nær óbreyttur frá árinu 2015. Munar þar mestu um framhaldsskólana sem eru um helmingur allra undirstofnana ráðuneytisins eða 27 talsins. Þá er Verzlunarskóli Íslands rekinn sem sjálfseignarstofnun og Tækniskóli Íslands sem einkahlutafélag. Skólarnir eru báðir með þjónustusamning við ráðuneytið. Vert er að benda á að mikill stærðarmunur er á einstökum framhaldsskólum (sjá töflu 2.4). Þannig er Borgarholtsskóli t.d. með 154 starfsmenn í 119,3 stöðugildum á meðan Framhaldsskólinn á Húsavík er með 17 starfsmenn í 13,1 stöðugildi.

**Tafla 2.4 Fjöldi framhaldsskóla undir mennta- og menningarmálaráðuneyti**

Stofnun	Starfsstöð	Starfsfólk	Stöðugildi	Stjórn
Borgarholtsskóli	Reykjavík	154	119,3	Já
Fjölbrautaskóli Norðurlands vestra	Sauðárkrókur	65	53	Já
Fjölbrautaskóli Snæfellinga	Grundafjörður	33	23,5	Já
Fjölbrautaskóli Suðurnesja	Reykjanesbær	98	88	Já
Fjölbrautaskóli Suðurlands	Selfoss	115	99,1	Já
Fjölbrautaskóli Vesturlands	Akranes	65	55,5	Já
Fjölbrautaskólinn í Breiðholti	Reykjavík	136	119	Já
Fjölbrautaskólinn í Garðabæ	Garðabær	65	61	Já
Fjölbrautaskólinn við Ármúla	Reykjavík	110	97	Já
Flensborgarskólinn í Hafnarfirði	Hafnarfjörður	81	74,7	Já
Framhaldsskólinn á Húsavík	Húsavík	17	13,1	Já
Framhaldsskólinn á Laugum	Laugar	31	25,2	Já
Framhaldsskólinn í Austur-Skaftafellssýslu	Höfn	31	25	Já
Framhaldsskólinn í Mosfellsbæ	Mosfellsbær	42	37	Já
Framhaldsskólinn í Vestmannaeyjum	Vestmannaeyjar	49	33	Já
Kvennaskólinn í Reykjavík	Reykjavík	72	63,1	Já
Menntaskólinn að Laugarvatni	Laugarvatn	52	29,8	Já
Menntaskólinn á Akureyri	Akureyri	74	65,7	Já
Menntaskólinn á Egilsstöðum	Egilsstaðir	44	31,2	Já
Menntaskólinn á Ísafirði	Ísafjörður	49	33	Já
Menntaskólinn á Tröllaskaga	Ólafsfjörður	28	23	Já
Menntaskólinn í Kópavogi	Kópavogur	106	99,5	Já
Menntaskólinn í Reykjavík	Reykjavík	82	66,8	Já
Menntaskólinn við Hamrahlíð	Reykjavík	126	102,9	Já
Menntaskólinn við Sund	Reykjavík	74	66,7	Já
Verkmenntaskóli Austurlands	Neskaupsstaður	44	31,2	Já
Verkmenntaskólinn á Akureyri	Akureyri	143	133	Já
<b>Samtals</b>		<b>1.986</b>	<b>1.669,3</b>	

*Heimild: Mennta- og menningarmálaráðuneyti*

Árið 2013 lagði samráðshópur um aukna hagsæld fram tillögur um sameiningar framhaldsskóla í hverjum landshluta. Í greinargerð tillögunnar kom fram að hægt væri að ná markmiðum um rekstrar- og fagleg samlegðaráhrif, m.a. með sameiginlegri yfirstjórn og ýmsum stöðdeildum t.a.m. á sviði fjármálastjórnunar og mannauðs. Sú hefur ekki orðið raunin en nefna má þó að framhaldsskólarnir á Norðurlandi eystra, þ.e. Verkmenntaskólinn á Akureyri, Framhaldsskólinn að Laugum, Framhaldsskólinn á Húsavík, Menntaskólinn á Tröllaskaga og Menntaskólinn á Akureyri, hafa með sér nokkurt samstarf. Samkvæmt upplýsingum frá mennta- og menningarmálaráðuneyti var gerð tilraun til sameiningar þessara skóla árið 2015 en hún rann út í sandinn þar sem sameiginlegur vilji náðist ekki fyrir sameiningunni. Þá var sameining Fjölbrautaskólans í Ármúla og Tækniskólans rædd 2017 en ekkert varð af þeim áformum.

Ríkisendurskoðun bendir á að smáar og óhagstæðar einingar í rekstrar- og faglegu tilliti geti hæglega rúmast innan stærri skipulagsheilda hins opinbera. Það má m.a. gera með sameiningum en sé ekki vilji til slíks má auka samstarf sbr. samstarf framhaldsskólanna á Norðurlandi eystra.

### 2.3.2 Háskólastigið

Hér á landi eru starfræktir sjö háskólar. Fjórir þeirra eru ríkisreknir og heyrja undir mennta- og menningarmálaráðuneyti, þ.e. Háskóli Íslands, Háskólinn á Akureyri, Landbúnaðarháskóli Íslands og Háskólinn á Hólum – Hólaskóli. Hinir þrír eru reknir með annars konar rekstrarformi og gerir ráðuneytið þjónustusamninga við þá. Um er að ræða Háskólann í Reykjavík, Háskólann á Bifröst og Listaháskóla Íslands.

Skólum á háskólastigi hefur fækkað undanfarinn áratug en hinn 1. júlí 2008 sameinuðust Háskóli Íslands og Kennaraháskóli Íslands undir merkjum hins fyrrnefnda. Síðan þá hefur verið rætt um sameiningar, bæði opinberra háskóla, s.s. Háskóla Íslands og Landbúnaðarháskóla Íslands, og einkarekinna háskóla, s.s. Háskólans í Reykjavík og Háskólans á Bifröst. Mikil vinna var lögð í hugsanlega sameiningu Háskóla Íslands og Landbúnaðarháskóla Íslands og skrifuð um það ítarleg skýrsla. Endanlega var hætt við þessi sameiningaráform árið 2014.

Rétt eins og í tilviki framhaldsskóla er mikill munur á stærð íslenskra háskóla. Stærstur er Háskóli Íslands með 1.614 starfsmenn í 1.370 stöðugildum en minnstur er Háskólinn á Hólum – Hólaskóli með 51 starfsmann í 50,3 stöðugildum (sjá töflu 2.5).

**Tafla 2.5 Háskólar undir mennta- og menningarmálaráðuneyti**

Stofnun	Starfsstöð	Starfsfólk	Stöðugildi	Stjórn/háskólaráð
Háskóli Íslands	Reykjavík	1.614	1.370	Já
Háskólinn á Akureyri	Akureyri	202	179	Já
Háskólinn á Hólum	Sauðárkrókur	51	50,3	Já
Landbúnaðarháskóli Íslands	Borgarnes	92	84,5	Já
<b>Samtals</b>		<b>1.959</b>	<b>1.683,8</b>	

*Heimild: Mennta- og menningarmálaráðuneyti*

Með hliðsjón af smæð þriggja af fjórum opinberum háskólum á Íslandi er full ástæða að kanna hvort auka megi stærðarhagkvæmni þeirra með sameiningu eða auknu samstarfi. Ríkisendurskoðun hvetur mennta- og menningarmálaráðuneyti til að skoða í kjölinn hvort og þá hvernig megi hagræða í starfsemi íslenskra háskóla.

Til viðbótar við framangreint er vert að nefna að þrjár háskólastofnanir sem eru reknar á sjálfstæðum grunni, þ.e. Raunvísindastofnun Háskóla Íslands og Tilraunastöð Háskóla Íslands í meinafræði að Keldum. Þá er Stofnun Árna Magnússonar í íslenskum fræðum rekin sem sérstök háskólastofnun með rannsóknar- og þekkingarmiðlunarhlutverk. Hún er með sjálfstæðan fjárhag og heyrir beint undir ráðherra mennta- og menningarmála. Í lögum um Stofnun Árna

Magnússonar kemur þó fram að hún hafi m.a. nán tengsl við Háskóla Íslands og sé hluti af fræðasamfélagi hans.

**Tafla 2.6 Háskólastofnanir undir mennta- og menningarmálaráðuneyti**

Stofnun	Starfsstöð	Starfsfólk	Stöðugildi	Stjórn
Raunvísindastofnun Háskólans	Reykjavík	150	134	Já
Stofnun Árna Magnússonar í íslenskum fræðum	Reykjavík	65	53,9	Já
Tilraunastöð Háskóla Íslands í meinafræði	Reykjavík	49	43	Já
<b>Samtals</b>		<b>264</b>	<b>230,9</b>	

*Heimild: Mennta- og menningarmálaráðuneyti*

Það heyrir til algerra undantekninga að stofnanir sem heyra undir Háskóla Íslands séu reknar sem sjálfstæðar einingar á sérstökum fjárlagaliðum. Slíkt felur í sér að Tilraunastöðin í meinafræði og Raunvísindastofnun hafa töluverða stjórnunarlega yfirbyggingu sem leiðir af sér óhagræði í rekstri og óljósa ábyrgðar- og verkaskiptingu milli þeirra og Háskóla Íslands. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar [Stjórnun og rekstur Raunvísindastofnunar](#) (2011) var því beint til mennta- og menningarmálaráðuneytis að tryggja forræði Háskóla Íslands yfir stofnuninni og beina fjárveitingu hennar til skólans. Slíkt myndi skerpa á ábyrgð og umboði Háskóla Íslands gagnvart stofnuninni en töluverður uppsafnaður rekstrarhalli hafði myndast hjá henni á þeim tíma. Þrátt fyrir [ítrekaðar ábendingar](#) hefur ráðuneytið ekki brugðist við ábendingu Ríkisendurskoðunar. Þá telur Ríkisendurskoðun ástæðu að endurskoða rekstrargrundvöll Stofnunar Árna Magnússonar í íslenskum fræðum með það að markmiði að kanna fýsileika þess að færa fjármálastjórn og e.t.v. annan stoðdeildarekstur undir Háskóla Íslands á sömu forsendum og tillögur gagnvart tveimur fyrrnefndu háskólastofnunum eru byggðar á.

### 2.3.3 Safnamál

Undir mennta- og menningarmálaráðuneyti heyra alls níu söfn á ýmsum sviðum. Stærð og umfang rekstrar er mismikið en rekstur Landsbókasafns Íslands – Háskólabókasafns er þar umfangsmestur. Þar starfa 76 starfsmenn í 69,5 stöðugildum. Næst á eftir kemur Þjóðminjasafn Íslands með 57 starfsmenn í 44,5 stöðugildum og þá Þjóðskjalasafn Íslands með 35 starfsmenn í 33,6 stöðugildum. Athygli vekur að fimm af níu söfnum eru rekin með minna en tíu stöðugildum á ársgrundvelli. Þó skal tekið fram að 19 starfsmenn fylla átta stöðugildi hjá Náttúru-minjasafni Íslands og hjá Listasafni Einars Jónssonar eru 10 starfsmenn í einungis 3,6 stöðugildum. Gljúfrasteinn – Hús skáldsins, Hljóðbókasafn Íslands og Kvikmyndasafn Íslands telja öll undir tíu stöðugildi.

**Tafla 2.7 Söfn undir mennta- og menningarmálaráðuneyti**

Stofnun	Starfsstöð	Starfsfólk	Stöðugildi	Stjórn
Gljúfrasteinn – Hús skáldsins	Mosfellsbær	5	3	Já
Hljóðbókasafn Íslands	Kópavogur	7	7	Já
Kvikmyndasafn Íslands	Hafnarfjörður	9	7,8	Nei
Landsbókasafn Íslands – Háskólabókasafn	Reykjavík	76	69,5	Já
Listasafn Einars Jónssonar	Reykjavík	10	3,6	Já
Listasafn Íslands	Reykjavík	19	16,5	Nei
Náttúruminjasafn Íslands	Garðabær	19	8	Nei
Þjóðminjasafn Íslands	Reykjavík	57	44,5	Nei
Þjóðskjalasafn Íslands	Reykjavík	35	33,6	Já
<b>Samtals</b>		<b>237</b>	<b>193,5</b>	

Heimild: Mennta- og menningarmálaráðuneyti

Ríkisendurskoðun telur ástæðu fyrir mennta- og menningarmálaráðuneyti að skoða nánar hvort grundvöllur er fyrir aukinni hagræðingu í starfsemi safna á þess vegum með sameiningum eða aukinni samvinnu. Það er engum vafa undir-orpið að smæð minnstu safnanna leiðir af sér rekstrarlegt óhagræði í vissum þáttum starfseminnar. Er þá sérstaklega horft til yfirstjórnunar og rekstur stoð-þjónustu sem ástæða er til að kanna hvort reka megí í sameiningu.

### 2.3.4 Menningarstofnanir sviðslista

Þrjár stofnanir á sviði sviðslista heyra undir mennta- og menningarmálaráðuneyti. Af þeim er Þjóðleikhúsið stærst með 163 starfsmenn í ríflega 127 stöðugildum. Næst kemur Sinfóníu-hljómsveit Íslands með 100 starfsmenn í 99,3 stöðugildum en Íslenski dansflokkurinn er lang-minnstur með 14 starfsmenn í 13,5 stöðugildum. Sinfóníuhljómsveitin heyrir undir mennta- og menningarmálaráðuneyti samkvæmt lögum nr. 36/1982 um hljómsveitina en starfsemi hennar er fjármögnuð af bæði ríki (82%) og Reykjavíkurborg (18%).

**Tafla 2.8 Liststofnanir undir mennta- og menningarmálaráðuneyti**

Stofnun	Starfsstöð	Starfsfólk	Stöðugildi	Stjórn
Íslenski dansflokkurinn	Reykjavík	14	13,5	Já
Sinfóníuhljómsveit Íslands	Reykjavík	100	99,3	Já
Þjóðleikhúsið	Reykjavík	163	127,3	Já
<b>Samtals</b>		<b>277</b>	<b>240,1</b>	

Heimild: Mennta- og menningarmálaráðuneyti

Ríkisendurskoðun telur að skoða beri fýsileika sameininga eða aukinnar samvinnu framan-greindra sviðslista- og tónlistarstofnana. Með hliðsjón af eðlisliku kjarnahlutverki mætti kanna hagræði af slíku. Ríkisendurskoðun bendir á að í Danmörku eru sviðslistir á vegum hins opin-bera reknar undir einum hatti.

### 2.3.5 Aðrar stofnanir mennta- og menningarmálaráðuneytis

Auk framangreindra stofnana heyra sex stofnanir og ein stjórnarsýslunefnd undir mennta- og menningarmálaráðuneyti. Í grunninn er eðli og hlutverk þessara aðila ólíkt þar sem um þjónustu- og stjórnarsýslustofnanir er að ræða. Þá tilheyrja þær ólíkum málefnasviðum. Ríkisendurskoðun sér enga augljósa sameiningarkosti af framangreindum ástæðum en hvetur ráðuneytið þó til að nálgast alla möguleika á aukinni samvinnu með opnum huga.

**Tafla 2.9 Fjöldi annarra stofnana undir mennta- og menningarmálaráðuneyti**

Stofnun	Starfsstöð	Starfsfólk	Stöðugildi	Stjórn
Fjölmiðlanefnd	Reykjavík	3	3	Já
Kvikmyndamiðstöð Íslands	Reykjavík	6	6	Já
Menntamálastofnun	Kópavogur	62	55	Já
Menntasjóður námsmanna	Reykjavík	44	43,1	Já
Minjastofnun Íslands	Reykjavík	18	17,1	Nei
Rannsóknamiðstöð Íslands	Reykjavík	55	54,6	Nei
Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heyrnarskertra	Reykjavík	29	24,7	Já
<b>Samtals</b>		<b>217</b>	<b>203,5</b>	

*Heimild: Mennta- og menningarmálaráðuneyti*

Í svörum frá mennta- og menningarmálaráðuneyti kom fram að það ynni að ýmsum umbóta- og hagræðingarverkefnum. Með niðurlagningu Nýsköpunarmiðstöðvar Íslands hefði t.a.m. hluti af verkefnum stofnunarinnar flust til Rannsóknamiðstöðvar Íslands (Rannís). Þá lægju fyrir skýrslur um kosti og galla á sameiningu eða aukinni samvinnu kynningarmiðstöðva listgreina. Jafnframt hefði samstarf í sviðslistum aukist með gildistöku laga nr. 165/2019 um sviðslistir. Þá kom fram að við gerð nýrrar aðgerðaráætlunar byggðri á núgildandi menningarstefnu væri meðal markmiða að kortleggja tækifæri stofnana til samlegðar í stoð- og fagtengdri þjónustu. Loks gat ráðuneytið þess að stefnt væri að því að einfalda stuðningskerfi kvikmyndagerðar.

Ríkisendurskoðun telur jákvætt að unnið sé að framangreindum verkefnum enda haldast markmið þeirra í hendur við fyrri ábendingar Ríkisendurskoðunar þessa efnis. Mikill fjöldi undirstofnana þyngir eftirlitshlutverk ráðuneytisins töluvert í samanburði við önnur ráðuneyti. Tekið skal fram að í framangreindri umfjöllun er ekki litið til annarra aðila sem þiggja fjárframlag og eru undir rekstrar- og faglegu eftirliti ráðuneytisins en Listaháskóli Íslands, Háskólinn á Bifröst og Íslenska óperan eru sjálfseignarstofnanir sem þó krefjast eftirlits. Sama má segja um Háskólann í Reykjavík og Tækniskólann sem reknir eru sem einkahlutafélög.

### 2.4 Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti hefur verið til í núverandi mynd síðan 2017. Á tímabilinu 2010–17 voru verkefni þess undir innanríkisráðuneyti eftir sameiningu við dóms- og kirkjumálaráðuneyti. Verkefni þess samkvæmt forsetaúrskurði frá 2018 varða m.a. samgöngur, fjarskipti, skráningarmál, pósthjónustu, sveitarstjórnar- og byggðamál. Samkvæmt stöðunni í

lok árs 2020 heyrðu sex ríkisstofnanir og tvö opinber hlutafélög undir ráðuneytið og hefur fjöldinn verið sá sami frá 2017.

**Tafla 2.10 Undirstofnanir samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis**

Stofnun	Starfsstöð	Starfsfólk	Stöðugildi	Stjórn
Byggðastofnun	Sauðárkrókur	26	25,7	Já
Póst- og fjarskiptastofnun****	Reykjavík	32	30	Nei
Rannsóknarnefnd samgönguslysa	Reykjavík	7	8*	Nei
Samgöngustofa	Reykjavík	140	138,9	Nei
Vegagerðin	Reykjavík**	300	292	Nei
Þjóðskrá	Reykjavík***	106	104	Nei
<b>Samtals</b>		<b>611</b>	<b>598,6</b>	

\*Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti áætla að nefndarmenn séu um eitt stöðugildi á ársgrundvelli.

\*\*Vegagerðin rekur jafnframt starfsstöðvar á fjórum stöðum á landsbyggðinni.

\*\*\*Þjóðskrá rekur jafnframt starfsstöð á Akureyri.

\*\*\*\* Póst- og fjarskiptastofnun var endurnefnd fjarskiptastofa frá 1. júlí 2021.

*Heimild: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti*

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti kveðst ekki hafa unnið að sameiningum undirstofnana sinna frá því það tók til starfa. Hins vegar hafi verið unnið að sameiningum fyrir þann tíma. Árið 2013 sameinuðust Flugmálastjórn, Siglingamálastofnun og Umferðarstofa í nýja stofnun, Samgöngustofu. Þá tók Rannsóknarnefnd samgönguslysa til starfa í núverandi mynd hinn 1. júní 2013 eftir sameiningu rannsóknarnefnda sjóslysa, umferðarslysa og flugslysa. Loks nefndi ráðuneytið sameiningu Þjóðskrár og Fasteignaskrár Íslands árið 2010.

Að sögn ráðuneytisins hafa verið gerðar fýsileikagreiningar á frekari sameiningum. Árið 2015 var gerð greining á fýsileika sameiningar Samkeppniseftirlitsins, Póst- og fjarskiptastofnunar og Fjölmiðlanefndar en niðurstaðan varð sú að fara ekki með málið lengra. Einnig var kannaður grundvöllur fyrir sameiningu Landmælinga Íslands og Þjóðskrár Íslands en niðurstaða þeirrar skoðunar var að ekki teldist tímabært að sameina stofnanirnar þar sem um litla skörun faglegra verkefna var um að ræða. Þess í stað var samvinna milli þeirra aukin, m.a. með því að vinna saman að því með stjórnvöldum að kynna og hrinda í framkvæmd mikilvægum grundvallarverkefnum á sviði landupplýsinga. Loks nefndi ráðuneytið stofnun Isavia ohf. eftir sameiningu Keflavíkurflugvallar ohf. og Flugstoða ohf.

Þegar samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti var innt eftir því hvort það hafi unnið að eða hvatt til aukins samstarfs stofnana sinna vísaði það til þjónustukönnunar sem gerð var vorið 2020. Eftir ábendingar sem þar komu fram hefur ráðuneytið lagt aukna áherslu á að bæta verklag, þjónustuferla og þjónustu. Í þessu sambandi hefur ráðuneytið m.a. óskað eftir því við stofnanir sínar að þær vinni að aukinni samvinnu við aðrar stofnanir og ráðuneyti þar sem starfsemi og þjónusta lýtur að sömu markmiðum. Þá vísaði ráðuneytið að lokum í áður nefnt samstarf milli Landmælinga og Þjóðskrár Íslands annars vegar og Fjarskiptastofu (áður Póst- og fjarskiptastofnunar) og Samkeppniseftirlitsins hins vegar. Loks gat ráðuneytið þess að stofnanir þess hafa samnýtt persónuverndarfulltrúa í hagræðingarskyni.

Með hliðsjón af tiltölulega fáum undirstofnunum samgöngu- og sveitarstjórnar-ráðuneytis telur Ríkisendurskoðun takmörkuð tækifæri til sameiningar undirstofnana þess. Hins vegar hafa athuganir ráðuneytisins leitt til aukinnar samvinnu sem hefur í för með sér hagræðingu og betri meðferð opinberra fjármuna.

## 2.5 Dómsmálaráðuneyti

Dómsmálaráðuneyti hefur verið starfrækt frá vormánuðum 2017 þegar innanríkisráðuneyti var skipt upp. Verkefni þess ná til almannavarna, ákærvalds, dómstóla, réttarfars, mannréttinda og fullnustu dóma, sem og landhelgisgæslu, löggæslu, persónuréttar, sýslumannsembætta og framkvæmd kosninga. Frá árinu 2017 hefur sami fjöldi undirstofnana heyrt undir ráðuneytið eða 31 stofnun.

**Tafla 2.11 Undirstofnanir dómsmálaráðuneytis**

Stofnun	Starfsstöð	Starfsfólk	Stöðugildi	Stjórn
Dómstólasýslan	Reykjavík	5	5	Nei
Fangelsismálastofnun ríkisins	Reykjavík	150	124	Nei
Héraðsdómstólar	Um land allt*	90	85,7	Nei
Héraðssaksóknari	Reykjavík	65	63,2	Nei
Hæstiréttur Íslands	Reykjavík	14	13	Nei
Kærunefnd útlendingamála	Reykjavík	22	19	Nei
Landhelgisgæsla Íslands	Reykjavík	215	212,1	Nei
Landsréttur	Kópavogur	31	28,6	Nei
Lögreglustjórinn á Austurlandi	Eskifjörður	32	28	Nei
Lögreglustjórinn á höfuðborgarsv.	Reykjavík	433	388,8	Nei
Lögreglustjórinn á Norðurlandi eystra	Akureyri	79	65,9	Nei
Lögreglustjórinn á Norðurlandi vestra	Sauðárkrókur	24	22	Nei
Lögreglustjórinn á Suðurlandi	Hvolsvöllur	81	73,9	Nei
Lögreglustjórinn á Suðurnesjum	Reykjanesbær	172	161,5	Nei
Lögreglustjórinn á Vestfjörðum	Ísafjörður	30	25,4	Nei
Lögreglustjórinn á Vesturlandi	Borgarnes	51	41,8	Nei
Lögreglustjórinn í Vestmannaeyjum	Vestmannaeyjar	14	13,7	Nei
Persónuvernd	Reykjavík	24	18,2	Já
Ríkislögreglustjóri	Reykjavík	173	160,6	Nei
Ríkissaksóknari	Reykjavík	15	15	Nei
Sýslumaður Austurlands**	Seyðisfjörður	14	11,1	Nei
Sýslumaður höfuðborgarsvæðisins	Reykjavík	115	104,7	Nei
Sýslumaður Norðurlands eystra**	Akureyri	27	24,6	Nei
Sýslumaður Norðurlands vestra**	Sauðárkrókur	24	23	Nei
Sýslumaður Suðurlands**	Selfoss	27	24,3	Nei
Sýslumaður Suðurnesja	Reykjanesbær	21	20,6	Nei
Sýslumaður Vestfjarða**	Ísafjörður	21	18,8	Nei
Sýslumaður Vestmannaeyja	Vestmannaeyjar	9	7,8	Nei
Sýslumaður Vesturlands	Stykkishólmur	20	15,6	Nei
Umsækjendur um alþjóðlega vernd	Kópavogur	36	35,5	Nei
Útlendingastofnun	Kópavogur	49	45,2	Nei
<b>Samtals</b>		<b>2.083</b>	<b>1.896,6</b>	

\* Héraðsdómstólar landsins eru alls átta og eru allir reknir á sama fjárlagalið.

\*\* Fimm sýslumannsembætti á landsbyggðinni reka fleiri en eina starfsstöð.

Heimild: Dómsmálaráðuneyti



Undanfarin ár hefur ráðuneytið og fyrirrennari þess unnið að sameiningarverkefnum á málefna- sviðum þeirra. Árið 2015 var lögreglustjóraembættum fækkað úr 15 í níu og sýslumannsem- bættum fækkað úr 24 í níu. Í því sambandi tók ráðuneytið fram að aukin rafræn þjónusta og stafrænar þinglýsingar myndu breyta eðli þjónustunnar og að líkindum leiða til aukinnar sér- hæfingar sýslumannsembætta og frekari fækkunar þeirra. Þessi sjónarmið voru einnig viðruð í skýrslu ráðuneytisins [Sýslumenn. Framtíðarsýn; umbætur á þjónustu og rekstri](#) (mars 2021). Þar er t.a.m. fjallað um þau tækifæri sem felast í innleiðingu rafrænna lausna sem sannanlega munu minnka þörf almennings á að sækja tiltekna þjónustu á næstu sýsluskrifstofu. Slíkt gæti leitt af sér frekari endurskoðun á starfsemi umræddra embætta og umfangi þeirra.

Líkt og sjá má í framangreindri töflu eru héraðsdómstólar landsins reknir á sama fjárlagalið. Til að varpa frekara ljósi á skipulag þeirra á landsvísu má í töflu 2.12 sjá staðsetningu þeirra og umfang rekstrar.

**Tafla 2.12 Héraðsdómstólar**

Stofnun	Starfsstöð	Starfsfólk	Stöðugildi	Stjórn
Héraðsdómur Austurlands	Egilsstaðir	2	2	Nei
Héraðsdómur Norðurlands eystra	Akureyri	5	5	Nei
Héraðsdómur Norðurlands vestra	Sauðárkrókur	2	1,9	Nei
Héraðsdómur Reykjaness	Hafnarfjörður	19	17,9	Nei
Héraðsdómur Reykjavíkur	Reykjavík	50	47,9	Nei
Héraðsdómur Suðurlands	Selfoss	5	5	Nei
Héraðsdómur Vestfjarða	Ísafjörður	4	3	Nei
Héraðsdómur Vesturlands	Akranes	3	3	Nei
<b>Samtals</b>		<b>90</b>	<b>85,7</b>	

*Heimild: Dómsmálaráðuneyti*

Í [skýrslu um stjórnýslu dómstólanna](#) (2020) benti Ríkisendurskoðun dómsmálaráðuneyti á að skoða gaumgæfilega möguleika á sameiningu héraðsdómstóla landsins en við þá fámennustu störfuðu einungis einn starfsmaður auk dómara. Dómsmálaráðuneyti kvaðst taka undir þessa ábendingu og myndi skoða hugsanlega sameiningu.

Ríkisendurskoðun bendir á mikilvægi þess að vel sé staðið að undirbúningi og framkvæmd sameininga stofnana svo hægt sé að uppfylla markmið með þeim. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar [Sýslumenn – samanburður milli embætta](#) (2018) var bent á ýmsar brotalamir við framkvæmd sameininga embættanna árið 2014. Má þar nefna vanáætlaðan kostnað við sameiningar og skorður varðandi mögulega hagræðingu í rekstri hinna nýju embætta sem m.a. fólu í sér að ekki var heimilt að leggja niður fámennar starfsstöðvar.

## 2.6 Félagsmálaráðuneyti

Helstu verkefni félagsmálaráðuneytis lúta að félags- og fjölskyldumálum, lífeyristryggingum almannatrygginga auk húsnæðis-, vinnu- og mannvirkjamálum. Árið 2010 var ráðuneytið sam- einað heilbrigðisráðuneyti undir heiti velferðarráðuneytis en því var skipt upp að nýju árið 2018. Alls heyra 12 stofnanir undir félagsmálaráðuneyti að úrskurðarnefnd velferðarmála meðtaldri.

**Tafla 2.13 Undirstofnanir félagsmálaráðuneytis**

Stofnun	Starfsstöð	Starfsfólk	Stöðugildi	Stjórn
Barnaverndarstofa	Reykjavík	107	99	Nei
Fjölmenningarsetur	Ísafjörður	5	5	Nei
Greiningar og ráðgjafarstöð ríkisins	Kópavogur	54	47	Nei
Gæða- og eftirlitst. félagsþj. og barnaverndar	Reykjavík	10	8	Nei
Húsnæðis- og mannvirkjastofnun	Reykjavík	106	105	Já
Ríkissáttasemjari	Reykjavík	3	3	Nei
Tryggingastofnun ríkisins	Kópavogur	107	94	Já
Umboðsmaður skuldara	Reykjavík	17	15	Nei
Úrskurðarnefnd velferðarmála	Reykjavík	12	12	Nei
Vinnueftirlit ríkisins	Reykjavík	67	63	Já
Vinnumálastofnun	Reykjavík	196	196	Já
Þjónustu- og þekkingarm. fyrir blinda, sjónskerta og daufblinda	Reykjavík	20	20	Nei
<b>Samtals</b>		<b>704</b>	<b>667</b>	

*Heimild: Félagsmálaráðuneyti*

Nokkrar undirstofnanir félagsmálaráðuneytis starfrækja starfsstöðvar á fleiri en einum stað á landinu. Þar ber að nefna Húsnæðis- og mannvirkjastofnun (áður Íbúðalánasjóður) sem auk höfuðstöðva í Reykjavík rekur ríflega 20 manna starfsstöð á Sauðárkróki. Þá rekur Barnaverndarstofa starfsstöðvar á Hellu og í Eyjafjarðarsveit í tengslum við rekstur vistheimila. Vinnumálastofnun heldur úti þjónustuskrifstofum á Akranesi, Ísafirði, Akureyri, Egilsstöðum, Selfossi og Reykjanesbæ. Í framangreindu tilliti er umfang Vinnumálastofnunar töluvert en hún er rekin á alls níu starfsstöðvum. Auk höfuðstöðva í Reykjavík eru starfsstöðvar í öllum landshlutum með samtals 21 starfsmann.

Að sögn félagsmálaráðuneytis hefur það verið hvetjandi um sameiningu undirstofnana sinna sé það á annað borð hagkvæmt. Í þessu sambandi benti ráðuneytið á sameiningu Íbúðalánasjóðs og Mannvirkjastofnunar í Húsnæðis- og mannvirkjastofnun árið 2020. Ráðuneytið telur samlegðaráhrif vegna þessarar sameiningar hlaupa á nokkrum tugum m.kr. á ársgrundvelli. Þá tilgreindi ráðuneytið að fyrirhugaðar væru breytingar í rekstri undirstofnana á sviði barnaverndar og almannatrygginga en taldi ótímabært að skýra nánar frá því að svo stöddu. Jafnframt svaraði ráðuneytið því til að það væri áhugasamt um góða og nána samvinnu undirstofnana sinna. Í því tilliti stæði það fyrir samráðsfundum með forstöðumönnum stofnana þess til að örva samvinnu þeirra á meðal og leitast við að greina mögulega samstarfsfleti.

Svör félagsmálaráðuneytis bera með sér að ráðuneytið hefur unnið að breytingum á formgerð tveggja stofnana þess. Þótt ráðuneytið telji sig áhugasamt um meiri samvinnu milli annarra undirstofnana telur Ríkisendurskoðun ástæðu fyrir ráðuneytið að vinna að því með markvissari hætti. Loks er það jákvætt að ráðuneytið standi fyrir samráðsfundum með forstöðumönnum stofnana og getur sá vettvangur reynst góður grunnur að því að auka samvinnu með aukin árangur og rekstrarhagkvæmni að markmiði.

## 2.7 Heilbrigðisráðuneyti

Verkefni heilbrigðisráðuneytis varða sjúkratryggingar almannatrygginga, heilbrigðisþjónustu, lýðheilsu og forvarnir auk lífvísinda og lífsiðfræði. Heilbrigðisráðuneyti var sett á laggirnar á ný þegar velferðarráðuneyti var skipt upp árið 2018.

Í ársbyrjun 2021 heyrðu 16 undirstofnanir undir ráðuneytið, þar af tvær nefndir þ.e. Lyfjagreiðslunefnd og Vísindasiðanefnd. Þrátt fyrir að hafa mun færri undirstofnanir en mennta- og menningarmálaráðuneyti er fjöldi starfsmanna og stöðugilda umræddra stofnana langsamlega mestur. Þar skiptir mestu að í árslok 2020 voru alls 6.526 einstaklingar við störf hjá Landspítala.

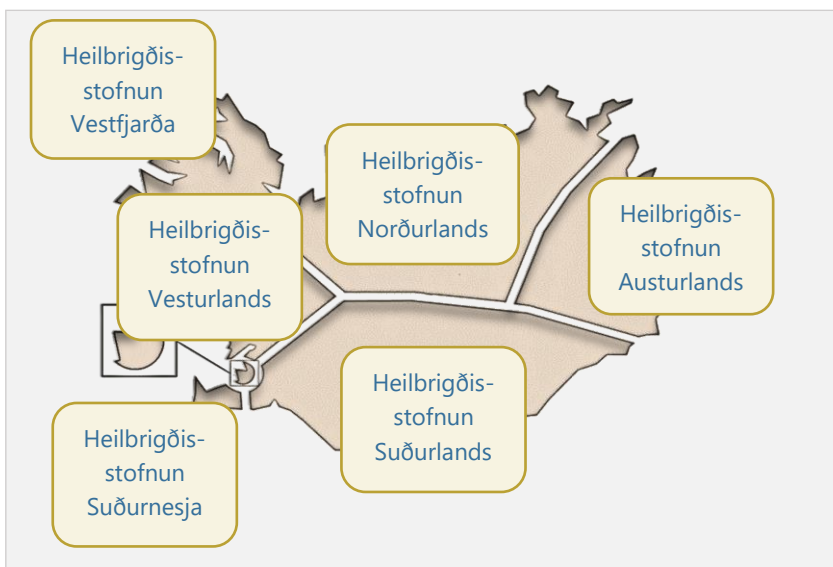
**Tafla 2.14 Undirstofnanir heilbrigðisráðuneytis**

Stofnun	Starfsstöð	Starfsfólk	Stöðugildi	Stjórn
Embætti landlæknis	Reykjavík	84	70,2	Nei
Geislavarnir ríkisins	Reykjavík	12	8,5	Nei
Heilbrigðisstofnun Austurlands	Neskaupstaður	389	254,5	Nei
Heilbrigðisstofnun Suðurlands	Selfoss	560	359,1	Nei
Heilbrigðisstofnun Suðurnesja	Reykjanesbær	324	219	Nei
Heilbrigðisstofnun Vestfjarða	Ísafjörður	262	176	Nei
Heilbrigðisstofnun Vesturlands	Akranes	425	266,9	Nei
Heilbrigðisstofnunin Norðurlands	Húsavík	637	398,3	Nei
Heilsugæsla á höfuðborgarsvæðinu	Reykjavík	761	560,2	Nei
Heyrnar- og talmeinastöð Íslands	Reykjavík	24	21,2	Nei
Landspítali	Reykjavík	6.526	4.533,2	Nei
Lyfjagreiðslunefnd*	Reykjavík	3	3	Nei
Lyfjastofnun	Reykjavík	77	68,9	Nei
Sjúkrahúsið á Akureyri	Akureyri	739	526	Nei
Sjúkratryggingar Íslands	Reykjavík	142	124,7	Já
Vísindasiðanefnd	Reykjavík	11	3,9	Nei
<b>Samtals</b>		<b>10.976</b>	<b>7.593,6</b>	

\* Lyfjagreiðslunefnd var lögð niður þann 1. janúar 2021.

Heimild: Heilbrigðisráðuneyti

Töluvert hefur verið unnið að sameiningum heilbrigðisstofnana á undanförum árum. Síðustu stóru sameiningarnar áttu sér stað árið 2014 þegar heilbrigðisstofnanir Vestfjarða og Patreksfjarðar sameinuðust í Heilbrigðisstofnun Vestfjarða. Á sama tíma sameinuðust heilbrigðisstofnanirnar á Blönduósi, Sauðárkróki og Fjallabyggð, heilsugæslan á



Dalvík og Akureyri auk Heilbrigðisstofnunar Þingeyinga í eina stofnun, Heilbrigðisstofnun Norðurlands. Þá sameinuðust heilbrigðisstofnanir Suðausturlands, Vestmannaeyja og Suðurlands í Heilbrigðisstofnun Suðurlands. Nú hafa heilbrigðisstofnanir verið sameinaðar í öllum heilbrigðisumdæmum og eru þær sex talsins. Áður voru starfandi sérstæð sjúkrahús og heilsugæslustöðvar í öllum umdæmunum.

Auk þessa eru nú rekin tvö sjúkrahús í landinu, þ.e. Landspítali og Sjúkrahúsið á Akureyri og 15 heilsugæslustöðvar á höfuðborgarsvæðinu undir yfirlýðningu Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins.

Samkvæmt upplýsingum frá heilbrigðisráðuneyti hefur ráðuneytið hvatt heilbrigðisstofnanir á landsbyggðinni til að kaupa sérfræðipjónustu af stóru sjúkrahúsunum tveimur, Sjúkrahúsinu á Akureyri og Landspítala. Enn má svo nefna dæmi um þá hvatningu ráðuneytisins að þær heilbrigðisstofnanir sem ekki geta ráðið í störf sálfræðinga í heimabyggð kaupi slíka þjónustu af heilbrigðisstofnunum í öðrum heilbrigðisumdæmum.

Í svörum heilbrigðisráðuneytis við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar kom m.a. fram að heilbrigðisráðherra fundi reglulega með forstjórum heilbrigðisstofnana þar sem m.a. eru rædd mál sem varða hugsanlegt samstarf en heilbrigðisstofnanir hafa samvinnu sín á milli um þjónustu, ráðningar o.fl. Þá gat ráðuneytið þess að til skoðunar væri að flytja þá þjónustu sem nú er veitt á Heyrnar- og talmeinaastöðinni til annarra heilbrigðisstofnana og stofnunarinnar í núverandi mynd lögð niður.

Með hliðsjón af verkaskiptingu og landfræðilegri staðsetningu stofnana heilbrigðiskerfisins sér Ríkisendurskoðun ekki ástæðu fyrir heilbrigðisráðuneyti að ráðast í margar sameiningar. Engu að síður kann að vera ástæða til að kanna fýsileika þess að sameina Geislavarnir ríkisins við stærri skipulagsheild með hliðsjón af hlutverki og stærð stofnunarinnar. Slík umræða hefur komið upp án þess að því hafi verið fylgt eftir. Áform um sameiningu við Umhverfisstofnun hafa litið dagsins ljós án þess að hafa komið til framkvæmda. Stofnanirnar sinna báðar eftirliti á sviði umhverfismála er lýtur að geislaengun. Þrátt fyrir þetta telur Ríkisendurskoðun ástæðu til að skoða rekstrarform Geislavarna ríkisins enda sé stofnunin lítil rekstrareining og hugsanlegt að forsendur séu fyrir sameiningu við stærri stofnun þar sem hægt væri að ná aukinni hagræðingu og skilvirkni.

Samkvæmt upplýsingum frá heilbrigðisráðuneyti er það mat þess, miðað við þau lögbundnu verkefni sem Geislavarnir ríkisins sinna, að möguleg samlegðaráhrif séu ekki endilega bundin við stærri skipulagsheildir. Kanna þurfi samlegðaráhrif við aðrar og jafnvel fleiri stofnanir sem ekki endilega heyra allar undir heilbrigðisráðuneyti. Þar má nefna Umhverfisstofnun, Póst- og fjarskiptastofnun, Hafrannsóknastofnun og embætti landlæknis. Það kunnir ekki að vera á færi einnar stofnunar að taka við öllum verkefnum Geislavarna ríkisins heldur gæti þurft að dreifa þeim, eðli þeirra vegna. Flutningar stofnunarinnar í nýtt húsnæði standa fyrir dyrum en fyrir séð er að þeir verði kostnaðarsamir vegna þess tækjabúnaðar sem stofnunin styðst við. Því telur ráðuneytið aðkallandi að breytingar á rekstri stofnunarinnar verði skoðaðar áður en til flutnings kemur.

## 2.8 Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti hefur verið starfrækt frá því í september 2012 þegar efnahags- og viðskiptaráðuneyti, iðnaðarráðuneyti og sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti voru sameinuð. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti hafði í árslok 2020 þá sérstöðu í Stjórnarráði Íslands að tveir ráðherrar, þ.e. ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra og sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, fóru með málaflokka þess.

Málaflokkar ráðuneytisins samkvæmt forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna frá árinu 2018 eru atvinnumál, orkumál, laga- og regluumgjörð atvinnulífs, sjávarútvegs- og landbúnaðarmál, iðnaður og neytendamál. Frá árinu 2016 til ársloka 2020 voru undirstofnanir ráðuneytisins 11 en þeim fækkaði um eina áramótin 2020/21 þegar Nýsköpunarmiðstöð Íslands var lögð niður.

**Tafla 2.15 Undirstofnanir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis**

Stofnun	Starfsstöð	Starfsfólk	Stöðugildi	Stjórn
Ferðamálastofa	Reykjavík	22	21,1	Nei
Fiskistofa	Akureyri	61	60,1	Nei
Hafrannsóknarstofnun	Hafnarfjörður	176	168,6	Nei
Hugverkastofan	Reykjavík	38	36	Nei
Matvælastofnun	Selfoss	96	93	Nei
Neytendastofa	Reykjavík	17	16,3	Nei
Nýsköpunarmiðstöð Íslands*	Reykjavík	68	64,5	Nei
Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins	Reykjavík	5	4	Já
Orkustofnun	Reykjavík	35	34	Nei
Verðlagsstofa skiptaverðs	Reykjavík	3	3	Nei
Samkeppniseftirlitið	Reykjavík	28	21,1	Já
<b>Samtals</b>		<b>549</b>	<b>521,7</b>	

\*Nýsköpunarmiðstöð Íslands var lögð niður í árslok 2020. Sum störf fluttust til annarra ríkisaðila.

*Heimild: Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti*

Undirstofnanir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis er nokkuð ólíkar líkt og málaflokkar ráðuneytisins bera með sér. Tvær stofnanir, þ.e. Matvælastofnun og Fiskistofa, starfrækja fleiri en eina starfsstöð. Fyrirnefnda stofnunin rekur aðalskrifstofu á Selfossi en jafnframt er rekin markaðsstofa á hennar vegum í Reykjavík. Þá heyra fimm umdæmisstofur héraðsdýralækna undir Matvælastofnun en þær eru í Hafnarfirði, á Sauðárkróki, Akureyri, Egilsstöðum og Selfossi. Sú síðastnefnda er í sama húsnæði og stofnunin. Aðalskrifstofa Fiskistofu er á Akureyri, þangað sem hún var flutt í ársbyrjun 2016. Stofnunin er einnig með starfsemi á fimm öðrum stöðum, í Hafnarfirði, Vestmannaeyjum, Stykkishólmi, á Ísafirði og Höfn í Hornafirði.

Í svörum atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis við spurningum Ríkisendurskoðunar kom fram að ráðuneytið hafi unnið að ýmsum breytingum í átt að sameiningum eða auknu samstarfi stofnana sinna og annarra ráðuneyta. Máli sínu til stuðning nefndi ráðuneytið að Nýsköpunarmiðstöð hafi verið lögð niður í árslok 2020 og verkefni flutt þaðan til annarra ríkisstofnana, s.s. Hafrannsóknastofnunar, Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar o.fl. Þá nefndi ráðuneytið að unnið væri að breytingum á starfsemi Neytendastofu en verkefni voru flutt þaðan til þaðan til Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar hinn 1. október 2021. Þá upplýsti ráðuneytið að unnið væri að úttekt á starfsemi Orkustofnunar en niðurstöður liggja ekki fyrir. Loks kom fram í svörum

atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis að það hvetti til samstarfs undirstofnana sinna m.a. með samráðsfundum milli þeirra þar sem samstarf og gagnkvæmur stuðningur væri m.a. ræddur.

Líkt og fram hefur komið er eðli og hlutverk undirstofnana atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis ólíkt. Það leiðir af sér að ekki er fyrir hendi mikill faglegur grundvöllur sameininga viðkomandi stofnana. Þó telur Ríkisendurskoðun fulla ástæðu fyrir ráðuneytið að skoða alla möguleika á aukinni samvinnu og samstarfi milli undirstofnana sinna og einnig eftir aðstæðum við aðrar stofnanir.

## 2.9 Umhverfis- og auðlindaráðuneyti

Umhverfis- og auðlindaráðuneyti sinnir verkefnum á sviði umhverfis- og náttúruverndar, loftslagsmála, sjálfbærrar nýtingar auðlinda, skipulagsmála, skógræktar og landgræðslu. Í árslok 2020 heyrðu 13 stofnanir og stjórnsýslunefndir undir ráðuneytið. Þrjár þeirra hafa þá sérstöðu að byggja á landfræðilegu skipulagi, með fleiri en eina starfsstöð, vegna eðli verkefna sinna. Skógræktin er með höfuðstöðvar á Egilsstöðum en auk þess eru starfræktar tíu starfsstöðvar um landið. Vatnajökulspjóðgarður hefur níu starfsstöðvar auk yfirstjórnar sem staðsett er í Garðabæ. Loks fer starfsemi Veðurstofu Íslands fram á fjórum starfsstöðvum.

**Tafla 2.16 Undirstofnanir umhverfis- og auðlindaráðuneytis**

Stofnun	Starfsstöð	Starfsfólk	Stöðugildi	Stjórn
Landgræðslan	Hella	65	55,5	Nei
Landmælingar Íslands	Akranes	24	21,6	Nei
Náttúrufræðistofnun Íslands	Garðabær	55	50	Nei
Náttúruvannastöðin við Mývatn	Skútustaðahreppur	2	1	Nei
Skipulagsstofnun	Reykjavík	29	26	Nei
Skógræktin	Egilsstaðir	67	55	Nei
Stofnun Vilhjalms Stefánssonar	Akureyri	19	6,8	Nei
Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála	Reykjavík	11	9,4	Nei
Umhverfisstofnun	Reykjavík	109	106	Nei
Úrvinnslusjóður	Reykjavík	4	4	Já
Vatnajökulspjóðgarður	Garðabær	112	52,7	Já
Veðurstofa Íslands	Reykjavík	210	144	Nei
Þjóðgarðurinn á Þingvöllum	Þingvellir	16	24	Já
<b>Samtals</b>		<b>723</b>	<b>556</b>	

*Heimild: Umhverfis- og auðlindaráðuneyti*

Bent skal á að í tilviki Vatnajökulspjóðgarðs eru einungis 39 af 112 starfsmönnum í heilsársstarfi en 73 unnu eingöngu yfir sumarmánuðina. Þá gefur núverandi starfsmannafjöldi þjóðgarðsins á Þingvöllum ekki rétta mynd af venjubundnu umfangi rekstursins. Mikil fækkun ferðamanna vegna kórónuveirufaraldursins varð til þess að starfsfólki var fækkað úr 28 í 16, en frá 1. febrúar 2021 eru einungis fimm heil stöðugildi við þjóðgarðinn.

Athygli vekur að undir umhverfis- og auðlindaráðuneyti heyrir stofnun Vilhjálms Stefánssonar en hún telst til rannsóknastofnunar og er starfrækt í húsnæði Háskólans á Akureyri. Ríkisendurskoðun telur ástæðu fyrir stjórnvöld að endurskoða rekstrarform þeirrar stofnunar og bendir á að með hliðsjón af hlutverki hennar væri eðlilegra að hún heyrði beint undir háskólann og þar með undir mennta- og menningarmálaráðuneyti. Jafnframt vekur Ríkisendurskoðun athygli á rekstri Náttúrurannsóknastöðvarinnar við Mývatn en þar eru tveir starfsmenn í einu stöðugildi. Með hliðsjón af verkefnum hennar, sem eru rannsóknir á lífríki Mývatns, telur Ríkisendurskoðun skynsamlegt að hugað sé að því að sameina hana Náttúrufræðistofnun Íslands enda er eðli verkefna það sama.

Í svörum sínum til Ríkisendurskoðunar greindi umhverfis- og auðlindaráðuneyti frá því að það hefði unnið markvisst að sameiningum og samstarfi undirstofnana sinna. Árið 2019 hefðu Mannvirkjastofnun og Íbúðalánasjóður t.d. verið sameinuð í eina stofnun og voru flutt undir félagsmálaráðuneyti. Þá ber að nefna að sama ár stóð ráðuneytið fyrir átaki meðal sinna stofnana um að auka vitund um tækifæri og kosti aukins samstarfs sín á milli. Þá var árið 2015 gerð frumathugun á samlegð stofnana á sviði rannsókna og vöktunar á náttúru Íslands. Stýrihópur á vegum ráðuneytisins vann athuginina og skilaði sex tillögum um sviðsmyndir þessu tengdu:

- Sameining Náttúrufræðistofnunar Íslands og Náttúrurannsóknastöðvarinnar við Mývatn
- Flutningur á einstökum verkefnum frá Umhverfisstofnun og Náttúrufræðistofnun Íslands til Veðurstofu Íslands
- Samstarf Veðurstofu Íslands og Íslenskra orkurannsókna
- Ábyrgð á gerð vöktunaráætlana á höndum eins aðila
- Samþætting upplýsingatækni- og gagnagrunnsmála
- Samstarfsnet um rannsóknir og vöktun á náttúru Íslands

Það var mat stýrihópsins sem stóð að framangreindri athugun að fjölmörg tækifæri fælust í sameiningu ýmissa rannsóknarstofnana og samþættingu verkefna. Engu að síður var það niðurstaða hópsins að ekki væri tímabært að sameina umræddar stofnanir fyrr en fyrir lægi heildstæð stefna á sviði rannsókna og vöktunar á náttúru Íslands enda væri það nauðsynleg forsenda endurskipulagningar á stofnanaformgerð málaflokksins.

Ríkisendurskoðun tekur undir með umhverfis- og auðlindaráðuneyti að ýmis tækifæri felast í hugsanlegum sameiningum og auknu samstarfi undirstofnana þess. Halda þarf því starfi áfram sem hafið er með það að markmiði að auka hagkvæmni og skilvirkni undirstofnana þess með sameiningum eða aukinni samvinnu.

## 3 Sameining tiltekinna stofnana/embætta

Þótt ætla megi að bæði hagræðingarmöguleikar og sóknarfæri felist í sameiningum ríkisstofnana, og eftir atvikum samvinnu þeirra á milli, er nauðsynlegt að standa vel að slíkum verkefnum. Í þessum kafla verður kastljósinu beint að sameiningum undirstofnana tveggja ráðuneyta, fjármála- og efnahagsráðuneytis og dómsmálaráðuneytis. Í tilviki fjármála- og efnahagsráðuneytis verður fjallað um sameiningu Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlits annars vegar og sameiningu Tollstjóraembættisins og embættis ríkisskattstjóra hins vegar. Þá verða sameiningar sýslumanns- og lögreglustjóraembætta undir dómsmálaráðuneyti skoðaðar.

### 3.1 Sameining skattstjóraembætta við ríkisskattstjóra 2010

Hinn 1. janúar 2010 sameinuðust níu skattstofur landsins og embætti ríkisskattstjóra í kjölfar setningar laga nr. 136/2010 sem samþykkt voru á Alþingi 18. desember 2009. Með lögunum voru embætti skattstjóra lögð niður og störf þeirra og starfsfólk fellt undir embætti ríkisskattstjóra. Meginástæða breytinganna var verulegur tekjusamdráttur ríkissjóðs í kjölfar efnahagshrunsins haustið 2008. Aðdragandi sameiningarinnar var tiltölulega stuttur en í júlí 2009 skipaði fjármálaráðherra starfshóp sem átti að móta tillögur um sameiningu og hagræðingu í stjórn-sýslu skattamála. Fyrir lá að veruleg aðhaldskrafa yrði gerð til stofnana skattkerfisins árin 2010 og 2011. Meðal tillagna sem hópurinn lagði fram var að endurskoða verkaskiptingu minni eininga og gera landið að einu skattumdæmi undir embætti ríkisskattstjóra. Markmiðið var að auka hagkvæmni og lækka kostnað án þess að draga úr afköstum eða þjónustu.

Töluverð undirbúningsvinna og breytingastjórnun fór fram í kringum sameininguna. Laut sú vinna m.a. að mannauði stofnananna og nýju skipulagi sameinaðs embættis, en engar uppsagnir áttu sér stað vegna sameiningarinnar. Ýmsu verklagi var breytt ásamt því að leitast var eftir aukinni hagræðingu í rekstri. Var það m.a. gert með því að loka afgreiðslu ríkisskattstjóra á Tryggvagötu 19, þar sem skattstofa Reykjavíkur hafði verið áður, og flytja starfsemi í húsnæði Ríkisskattstjóra við Laugaveg og á Suðurgötu 14 í Hafnarfirði þar sem áður hafði verið afgreiðsla skattstjórans í Reykjanesumdæmi. Síðar var starfsemi þar einnig færð á Laugaveg en hluti verkefna til starfsstöðvar ríkisskattstjóra á Akureyri. Samhliða voru starfsstöðvar ríkisskattstjóra um allt land sérhæfðar í ákveðnum störfum fyrir landið allt.

Alls voru skattstofur landsins níu fram að sameiningu og starfsmenn 278 talsins. Starfsmenn hjá embætti ríkisskattstjóra voru 97, á skattstofunni í Reykjavík störfuðu 53 og á skattstofu Reykjanes var fjöldi starfsfólks 47. Aðrar skattstofur voru töluvert smærri í sniðum og nam fjöldi starfsfólks á bilinu 4–22. Um smáar einingar var að ræða og töluvert svigrúm fyrir hagræðingaraðgerðir. Álagi á stofnanirnar var misskipt eftir staðsetningu og fjöldi viðskiptavina mismikill.

Þegar umfang starfsemi skattstofanna á landinu árið 2009 er skoðað og sameinaðs embættis ríkisskattstjóra 2010–15 er ljóst að töluvert hagræði hefur hlotist af sameiningunum með hliðsjón af starfsmannafjölda. Á tímabilinu 2009–15 fór fjöldi starfsmanna úr 278 í 235 sem er fækkun um 15,5%. Þá leiddi aukin samnýting stoðþjónustu til lægri rekstrarkostnaðar. Undir einni stjórn varð enn fremur auðveldara að skerpa á sérhæfingu og verkaskiptingu milli starfstöðva



sem leiddi til betri þjónustu. Nefna má að afgreiðslutími almennra erinda stýttist um 50% og kæra um 62%.

**Tafla 3.1 Próun í starfsmanna- og ársverka fjölda skattstofa 2009 og RSK 2010–15**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014*	2015
Fjöldi starfsmanna	278	268	266	259	251	257	235
Ársverk	267,6	256	257	246,1	239,8	245,8	229,7

\*Fjöldun starfsmanna embættis ríkisskattstjóra 2013–14 skýrist af tímabundnum ráðningum í tengslum við leiðréttingu verðtryggðra húsnæðislána.

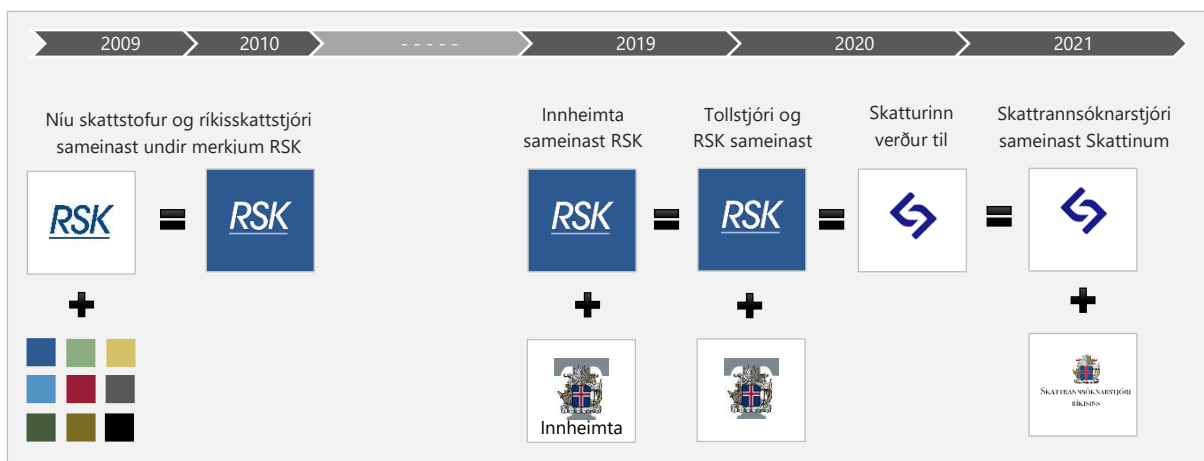
Heimild: Skatturinn

Framangreind sameining er almennt talin hafa verið vel heppnuð með hliðsjón af þeim markmiðum sem sett voru í tengslum við hana. Árið 2013 kynnti samráðsvettvangur um aukna hagsæld tillögur að frekari einföldun ríkiskerfisins þar sem vísað var í þennan árangur (sjá kafla 1).

### 3.2 Skatturinn: Sameining embættis ríkisskattstjóra og tollstjóra

Hinn 11. desember 2019 samþykkti Alþingi breytingar á lögum sem gengu út á að sameina embætti tollstjóra og ríkisskattstjóra í nýja stofnun sem ber heitið Skatturinn. Sameiningin kom til framkvæmdar 1. janúar 2020. Fyrir afgreiðslu Alþingis á framangreindum lagabreytingum hafði innheimtuhluti starfsemi tollstjóra þegar flust til ríkisskattstjóra hinn 1. maí 2019. Meginmarkmið sameiningarinnar, samkvæmt greinargerð frumvarpsins, var að auka skilvirkni í skattfrankvæmd, álagningu og innheimtu opinberra gjalda. Þá átti sameiningin að setja á fót nýja stofnun sem væri betur búin undir breytingar sem aukin sjálfvirkni og framboð stafrænnar þjónustu bæru með sér. Slíkar breytingar krefðust m.a. sveigjanlegra stofnanakerfis og fjölbreyttari hóps starfsmanna.

**Mynd 3.1 Sameining skattkerfisins 2009-2021**



Heimild: Skatturinn

Samkvæmt upplýsingum frá Skattinum var farið í fjölbreyttar aðgerðir til að undirbúa sameininguna og tryggja að framkvæmd hennar raskaði sem minnst starfsemi stofnunarinnar og mannauði hennar. Fyrst var starfsfólki innheimtuhluta Tollstjóraembættisins boðið til fundar þegar fyrir lá sameining sviðsins við embætti ríkisskattstjóra. Þá voru haldnir fundir með stjórn-

endum beggja stofnana og farið yfir breytingar og stefnumótunarvinna hafin. Loks var unnið að því að samræma ýmis atriði í rekstrar- og mannauðsmálum auk þess sem gætt var að tryggri upplýsingagjöf. Við stofnun Skattsins voru þrjár starfsstöðvar stofnananna tveggja sameinaðar, þ.e. á Ísafirði, Akureyri og í Vestmannaeyjum. Hinn 1. október 2021 sameinuðust afgangið Tollhúsinu en samhliða því flutti allt starfsfólk innheimtu- og skráarsviðs frá Laugarvegi 166 í Tollhúsið, Tryggvagötu 19. Skatturinn hefur undirritað 30 ára leigusamning um húsnæði að Katrínartúni 6, Reykjavík og er gert ráð fyrir því að það verði afhent í árslok 2022. Þá mun öll starfsemi sem fram fer á Laugavegi og Tryggvagötu fara undir sama þak.

Samkvæmt svörum frá fjármála- og efnahagsráðuneyti telur það að sameining embættanna sé til þess fallin að styrkja grunnstoðir í rekstri og stjórnsýslu skattkerfisins. Um leið fáist enn betri yfirsýn um tekjuöflun og þjónusta verður markvissari. Þá skapast meiri einföldun fyrir skattaðila og gjaldendur þegar heildarferli þjónustu, álagningar, afgreiðslu og innheimtu gjalda verður á einni hendi. Jafnframt nefndi ráðuneytið að aukinn sveigjanleiki hefði skapast með sameiningunni en sem dæmi var nefnt að tollverðir hafi m.a. sinnt afgreiðslu erinda um endurgreiðslu virðisaukaskatts. Enn fremur verða afgreiðslur embættanna sameinaðar. Fyrst um sinn í húsnæði stofnunarinnar á Tryggvagötu en síðan í nýju og sameiginlegu húsnæði í Katrínartúni. Vonir eru bundnar við að enn meiri rekstrar- og fagleg samlegðaráhrif náist með flutningunum þar sem stefnt er að frekari samþættingu verkefna auk þess sem heildarfermetrafjöldi embættisins minnkar um 5.300 fermetra.

Í svörum fjármála- og efnahagsráðuneytis kom fram að enn sé of snemmt að leggja lokamat á heildarárangur sameiningar embætta tollstjóra og ríkisskattstjóra. Þó hafi það kallað eftir og lagt áherslu á það við Skattinn að markvissar mælingar verði gerðar á ávinningi sameiningarinnar og verður fylgst náið með því með reglubundnum samskiptum við stofnunina.

Í töflu 3.2 ber að líta á þróun fjölda stöðugilda hjá embætti ríkisskattstjóra og tollstjóra annars vegar og sameinaðri stofnun, Skattinum, hins vegar. Hafa ber í huga að fjölgun hjá embætti ríkisskattstjóra árið 2019 stafar af áður nefndum flutningi innheimtuhluta tollstjóra til fyrrnefnda embættisins um mitt ár 2019. Þá skýrist fjölgun milli árána 2020 og 2021 af flutningi embættis skattrannsóknarstjóra hinn 1. maí 2021.

**Tafla 3.2 Fjöldi stöðugilda stofnana skattkerfisins, síðar Skattsins 2016–2021**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021*
Embætti ríkisskattstjóra	224,7	221,7	223,5	267,9	0	0
Tollstjóri	221	238	218	162	0	0
Skattrannsóknarstjóri**	22	26	26	26	30	0
Skatturinn	0	0	0	0	434,5	468,5
<b>Samtals</b>	<b>467,7</b>	<b>485,7</b>	<b>467,5</b>	<b>455,9</b>	<b>464,5</b>	<b>468,5</b>

\*Fjöldi stöðugilda miðast við lok hvers árs nema fyrir árið 2021 en þær upplýsingar miðast við lok júní.

\*\*Embætti skattrannsóknarstjóra sameinaðist Skattinum 1. maí 2021.

*Heimild: Skatturinn*

Óhætt er að segja að stjórnsýsla skattamála í landinu hafi tekið miklum stakkaskiptum á einum áratug. Þó greina megi ótvíræðan ávinning af sameiningu skattstofa árið 2009 og embættis ríkisskattstjóra tekur Ríkisendurskoðun undir með fjármála- og efnahagsráðuneyti að of

snemmt sé að leggja lokamat á árangur sameiningarinnar 2019. Þó gefa þau gögn sem Ríkisendurskoðun hefur kynnt sér til kynna að töluverð hagræðing og bætt þjónusta náist með sameiningu tollstjóra- og ríkisskattstjóraembættanna. Ríkisendurskoðun telur þær sameingar og um leið einföldun á stjórnsýslu skattamála gott dæmi um árangursríka hagræðingu á stofn-analandslagi eins málaflokks.

### 3.3 Sameining sýslumannsembætta

Umfang og starfsemi sýslumannsembætta á Íslandi hefur verið í töluverðri endurskoðun frá árinu 2014. Lög nr. 50/2014 um framkvæmdarvald og stjórnsýslu ríkisins í héraði tóku gildi 1. janúar 2015 og var sýslumannsembættum þá fækkað úr 24 í níu. Enn fremur var löggæsla að fullu aðskilin frá embættunum og ný lögregluembætti stofnuð samhliða þessum breytingum.

*Breytingarnar áttu að efla sýslumannsembættin og gera þau betur í stakk búin til að sinna lögbundnum skyldum sínum. Einkum skyldi leitast við að bæta þjónustu við borgara, auka rekstrarhagkvæmni og efla stjórnsýslu þeirra. Eins átti breytingin að auðvelda þeim að taka að sér ný og aukin verkefni.*

Markmiðið með sameiningu sýslumannsembætta var að efla þau og gera þau að miðstöð stjórnsýslu ríkisins í héraði. Breytingin átti jafnframt að leiða til aukinnar hagkvæmni í rekstri. Samkvæmt skýrslu Ríkisendurskoðunar [Sýslumenn. Samanburður milli embætta](#) (2019) hafa þessi markmið aðeins náðst að hluta. Ekki hefur tekist að efla stjórnsýslu sýslumanna með auknum verkefnum og virðast væntingar um slíkt hafa verið óraunhæfar. Enn fremur hefur rekstur verið undir hagkvæmnimarkmiðum. Í skýrslunni kemur þó fram að breytingarnar hafi leitt af sér aukna sérhæfingu innan embætta og möguleika á auknu samræmi milli þeirra. Ríkisendurskoðun benti á að enn mætti auka hagkvæmni með meiri samvinnu og samlegð í rekstri, þ. á m. með samvinnu um sértæk verkefni, frekari sameiningum eða með því að fella alla sýslumenn undir eitt embætti með starfsstöðvar um allt land.

Færa má rök fyrir því að sameiningin hafi ekki verið undirbúin nægilega vel. Ekki var nægjanlega vel staðið að fjárhagslegum undirbúningi breytinganna og hvorki gerð nákvæm fjárhagsáætlun né langtímaáætlun um rekstur sýslumannsembættanna. Auk þess var mat á því hvernig skyldi skipta launakostnaði milli hinna nýju sýslumannsembætta og lögreglu ónákvæmt. Af því hlaut að launakostnaður sýslumannsembættanna varð mun hærri en fjárheimildir leyfðu. Enn fremur reyndist kostnaður við sameininguna vanáætlaður, t.a.m. hvað varðar tölvukost og húsnæði.

Í bráðabirgðaákvæði með lögum um framkvæmdarvald og stjórnsýslu ríkisins í héraði var kveðið á um að ekki mætti segja upp starfsfólki í tengslum við breytingarnar. Það dró mjög úr hagræðingarmöguleikum sýslumanna enda reyndist launakostnaður um 80% af heildarkostnaði embættanna.

Í skýrslu sinni benti Ríkisendurskoðun á að mikilvægt væri að móta skýra stefnu í upplýsingatæknimálum sýslumannsembættanna og hefja sókn í uppbyggingu upplýsingakerfa. Bent var á að upplýsingatæknimál væru lykilþáttur í að auka hagkvæmni og skilvirkni í rekstri embættanna en um leið væri ljóst að kostnaður hlytist af slíkri uppbyggingu. Ávinningurinn væri hins vegar töluverður enda getur rafræn stjórnsýsla leitt til stóraukins sparnaðar og skilvirkni í rekstri, auk þess að auka rekjanleika, gagnsæi og gagnaöryggi.

Árið 2017 fékk dómsmálaráðuneyti ráðgjafafyrirtækið Intellecta til þess að vinna sérstaka úttekt á rekstri sýslumannsembætta. Markmiðið var að greina skipulag þeirra, fjármál, rekstur og samlegðartækifæri. Einnig var gert ráð fyrir því að fyrirtækið kæmi með tillögur að umbótum til að aðlaga reksturinn að fjárheimildum.

Fram kom í skýrslunni að launakostnaður embættanna væri um 80% af rekstrarkostnaði þeirra. Til þess að ná fram aukinni hagræðingu þyrfti að fækka starfsfólki og/eða starfsstöðvum en skýrsluhöfundar bentu jafnframt á að um embættin giltu stífar reglur, þ.m.t. um skipulag þeirra. Var það enn fremur ein af niðurstöðum skýrslunnar að ólíklegt væri að umfang mögulegra nýrra verkefna gerði embættin betur í stakk búin til að styrkja fjárhagsstöðu sína. Raunar væri nú þegar búið að skera mikið niður og frekari niðurskurður myndi því bitna á þjónustustigi. Ein leið til þess að ná fram frekari hagræðingu væri að:

*„fækka útibúum innan hvers embættis, reka þau með öðrum opinberum aðilum eða breyta skipulagi þeirra þannig að starfrækt yrði ein aðalstarfsstöð þar sem sérfræðingar væru staðsettir. Önnur útibú myndu þá eingöngu sjá um að taka við skjölum og veita lágmarkþjónustu. Að mati Intellecta gæti slíkt fyrirkomulag falið í sér betri nýtingu sérfræðinga eða löglærðra starfsmanna og möguleika á aukinni skilvirkni hjá viðkomandi embætti.“*

### 3.4 Sameining lögregluembætta

Eins og fram kom í kafla 3.3 var löggæsla að fullu aðskilin frá sýslumannsembættum árið 2015 og ný lögregluembætti stofnuð samhliða þessum breytingum. Um var að ræða breytingar á lögreglulögum nr. 90/1996 (fækkun umdæma o.fl.). Markmið með sameiningu lögregluembættanna og aðskilnaði frá sýslumannsembættunum var m.a. að gera lögreglustjórum betur kleift að sinna lögreglustjórn óskipt auk þess sem álitíð var að færri og stærri lögregluumdæmi gæfu tækifæri til aukins samstarfs og samhæfingar. Þá var talið að breytingarnar myndu hafa í för með sér hagkvæmari rekstur. Samkvæmt upplýsingum frá dómsmálaráðuneyti hefur þessum markmiðum að mörgu leyti verið náð. Þá tók nýstofnað lögregluráð til starfa í ársbyrjun 2020 en markmið með stofnun þess var að efla enn frekar samráð og samstarf lögregluembættanna sem og að stuðla að því að lögreglan starfi í æ ríkari mæli sem ein heild.

Samkvæmt upplýsingum frá dómsmálaráðuneyti hafa áhrif breytinganna verið margvísleg og má þar nefna forgangsröðun verkefna innan viðkomandi umdæmis og skýrari áherslur í vinnu embættanna. Þannig hefur með færri og stærri lögregluumdæmum verið auðveldara að standa vörð um grunnþjónustu lögreglu og um leið að auka samhæfingu hennar og samstarf um allt land. Enn fremur hefur breytingin leitt til þess að stjórnendur hafa nú betri yfirsýn yfir fjármál og má nefna að frá aðskilnaði embættanna frá sýslumannsembættunum hafa lögregluembættin almennt verið rekin með afgangi.

Ekki hefur farið fram formlegt mat af hálfu ráðuneytisins á árangri sameiningu lögregluembættanna, en samkvæmt upplýsingum sem Ríkisendurskoðun hefur undir höndum hefur breytingin haft í för með sér ýmiss konar sparnað, svo sem í launum forstöðumanna og samkeyrslu á sams konar verkefnum í meira magni og hefur það skilað töluverðum sparnaði og hagræðingu.

Ráðuneytið vinnur nú að greiningu á verkefnum og skipulagi lögreglu. Sú vinna hefur tafist vegna heimsfaraldurs kórónuveiru en vonast er til að niðurstöðurnar nýtist við mótun framtíðarsýnar á fyrirkomulag löggæslu í landinu.

## 4 Samlegðaráhrif samstarfs og samvinnu

Líkt og fram hefur komið liggja ótvíræðir rekstrar- og faglegir möguleikar í sameiningu ríkisstofnana enda reynist smæð þeirra í flestum tilvikum áskorun í framangreindu tilliti. Þrátt fyrir umrædd sóknarfæri sameininga og fækkun óhagstæðra rekstrareininga finnast fleiri sóknarfæri fyrir stofnanir til að yfirstíga þætti sem reynst geta íþyngjandi vegna smæðar þeirra.

Fjöldi stofnana sem tilheyra hverju ráðuneyti hefur mikil áhrif á getu ráðuneytisins til að eiga viðeigandi samtal við þær og hafa virkt eftirlit með þeim. Má í því sambandi nefna skyldu ráðuneyta til að styðja við stjórnendur í stjórnendasmötum og veita þeim endurgjöf í samræmi við stjórnendastefnu ríkisins.

Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að ráðuneyti og undirstofnanir þeirra gaumgæfi þau sóknarfæri sem geta falist í samvinnu milli ríkisstofnana. Við mat á því hvort samvinnu- og samstarfsgrundvöllur sé fyrir hendi má m.a. líta til staðsetningar og eðli starfsemi sem og þeirra þátta í opinberri starfsemi sem eru sameiginlegir hjá öllum ríkisaðilum. Má þar nefna mannauðsstjórn, fjármálastjórn og verkefni á sviði persónuverndar.

### 4.1 Nábyli opinberra stofnana

Nokkur dæmi eru um að tvær eða fleiri opinberar stofnanir deili annað hvort húsnæði eða séu í miklu nábyli hvor við aðra. Á það bæði við um höfuðborgarsvæðið og landsbyggðina sem og ráðuneyti og stofnanir og þá jafnvel stofnanir á vegum sveitarfélaga.

#### 4.1.1 Borgartún 21 og 21a í Reykjavík

Alls eru 12 stofnanir og nefndir á vegum ríkisins með starfsemi sína í Borgartúni 21 og 21a í Reykjavík, en húsnæðið er í eigu íslenska ríkisins. Umræddar stofnanir eru:

- ✓ Menntasjóður námsmanna
- ✓ Húsnæðis- og mannvirkjastofnun
- ✓ Þjóðskrá
- ✓ Barnaverndarstofa
- ✓ Ríkissáttasemjari
- ✓ Neytendastofa
- ✓ Vísindasiðanefnd
- ✓ Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála
- ✓ Fjölmiðlanefnd
- ✓ Yfirskattanefnd
- ✓ Kærunefnd vöru- og þjónustukaupa
- ✓ Kærunefnd útboðsmála

Samkvæmt upplýsingum fulltrúa nokkurra þeirra ríkisaðila sem eru til húsa í Borgartúni 20 og 21a hefur samstarf þeirra afmarkast við húsvörslu og rekstur mötuneytis starfsmanna. Þótt sérstaða sumra stofnananna sé allnokkur telur Ríkisendurskoðun ástæðu til að skoða hvort grundvöllur er fyrir frekara samstarfi. Má þar nefna samrekstur ýmissar stoðþjónustu eins og tölvu-

þjónustu, stöðu persónuverndarfulltrúa og fleiri rekstrarlega þætti. Þá telur Ríkisendurskoðun ríka ástæðu fyrir stjórnvöld að skoða nánar möguleika þess að húsnæðismálum stofnana verði fundinn sá farvegur að kannaðir verði kostir þess að hafa fleiri en eina stofnun undir sama þaki. Nálægð milli ríkisaðila getur stuðlað að aukinni samvinnu og samstarfi um ýmis rekstrarleg atriði og leitt til aukinnar hagræðingar og um leið árangri í rekstri þeirra.

## **4.2 Ýmiss konar samstarf undirstofnana ráðuneyta Stjórnarráðs Íslands**

Ein af þeim spurningum sem Ríkisendurskoðun lagði fyrir ráðuneyti Stjórnarráðs Íslands, og getið var um í 2. kafla, var hvort þau hefðu hvatt undirstofnanir sínar til aukins samstarfs. Flest ráðuneytin svöruðu þessari spurningu játandi.

### **4.2.1 Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti**

Að sögn atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis fundar það reglulega með undirstofnunum sínum. Þar hefur verið hvatt til samstarfs meðal þeirra og má nefna sem dæmi að fjármálastjórar undirstofnana ráðuneytisins funda reglulega og deila reynslu og styðja hver annan. Það sama gildir um mannauðsstjóra. Fyrirhugað er að skjalastjórar undirstofnana ráðuneytisins fundi einnig í framtíðinni.

### **4.2.2 Dómsmálaráðuneyti**

Dómsmálaráðuneyti svaraði því til að það hefði ávallt lagt áherslu á gott samstarf milli undirstofnana sinna og í því sambandi haldið reglulega sameiginlega samráðsfundi með öllum helstu stjórnendum þeirra. Samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu hefur minna farið fyrir samstarfi við önnur ráðuneyti.

### **4.2.3 Forsætisráðuneyti**

Samkvæmt upplýsingum frá forsætisráðuneyti er samstarf undirstofnana þess við önnur ráðuneyti og undirstofnanir umtalsvert. Ekki kom fram í svörum ráðuneytisins hvort og þá hvernig það hyggt auka slíkt samstarf.

### **4.2.4 Félagsmálaráðuneyti**

Ráðuneytið lýsti sig almennt mjög áhugasamt um góða og nána samvinnu stofnana sinna og annarra undirstofnana ráðuneyta Stjórnarráðsins með það fyrir augum að bæta þjónustu hins opinbera og gera hana um leið skilvirkari. Þannig stendur ráðuneytið fyrir reglulegum samráðs- og upplýsingafundum með forstöðumönnum allra sinna stofnana til að örva samvinnu þeirra á meðal og leitast við að greina mögulega samstarfsfleti. Ráðuneytið sagðist einnig eiga í miklu samstarfi við önnur ráðuneyti Stjórnarráðsins og að það kallaði eftir aðild sinna stofnana ef svo bæri undir.

### **4.2.5 Fjármála- og efnahagsráðuneyti**

Fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur að eigin sögn hvatt til aukins samstarfs á sviði stoðþjónustu í gegnum þjónustumiðstöð Stjórnarráðsins (Umbra). Enn fremur hefur ráðuneytið hvatt undirstofnanir sínar til aukinnar samvinnu, s.s. að sameinast um persónuverndarfulltrúa.

### **4.2.6 Heilbrigðisráðuneyti**

Að sögn heilbrigðisráðuneytis fundar ráðherra reglulega með forstjórum heilbrigðisstofnana þar sem m.a. er rætt um þjónustu, stjórnun og rekstur en að auki komi oft til umræðu mál er varða samstarf stofnana. Þar fyrir utan funda forstjórnarnir reglulega og eiga þ. á m. samvinnu

um þjónustu, ráðningar og fleiri málefni. Ráðuneytið hefur auk þess hvatt heilbrigðisstofnanir á landsbyggðinni til þess að kaupa þjónustu af stóru sjúkrahúsum, Sjúkrahúsinu á Akureyri og Landspítala auk þess sem ráðuneytið hefur hvatt þær heilbrigðisstofnanir sem ekki hafa getað ráðið í stöður sálfræðinga í heimabyggð að kaupa slíka þjónustu af heilbrigðisstofnunum í öðrum heilbrigðisumdæmum.

#### **4.2.7 Mennta- og menningarmálaráðuneyti**

Mennta- og menningarmálaráðuneyti hefur á að skipa langflestum undirstofnunum og er auk þess í samningssambandi við 100 aðra aðila. Milli undirstofnana ráðuneytisins er margháttað samstarf, bæði formlegt og óformlegt, og nefna má að með nýjum sviðslistalögum hefur samstarf í sviðslistum aukist bæði meðal opinberra stofnana og aðila sviðslista utan þess kerfis. Samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu er meðal markmiða í nýrri menningararfsstefnu að kortleggja stofnanaflórana til að ná fram samlegð í stoð- og fagtengdri þjónustu og með nýrri kvikmyndastefnu er markmiðið m.a. að einfalda og efla stofnanir og stuðningskerfi kvikmynda-gerðar.

#### **4.2.8 Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti**

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti hefur að sögn á undaförnum misserum verið í samvinnu við undirstofnanir sínar um einfaldari og þjónustumiðaðri stjórnsýslu. Gerð var þjónustukönnun þar sem óskað var eftir ábendingum frá almenningi og atvinnulífi um það sem betur mætti fara í þjónustu, eftirliti og framfylgd regluverks hjá ráðuneytinu sjálfu sem og undirstofnunum þess. Meðal þess sem þar kom fram voru tillögur um að auka samvinnu við önnur ráðuneyti og undirstofnanir þeirra til að bæta þjónustu. Að sögn ráðuneytisins er þegar búið að hrinda ákveðnum ábendingum í framkvæmd en aðrar eru í vinnslu. Jafnframt hefur ráðuneytið óskað eftir því við undirstofnanir sínar að þær taki saman tillögur að úrbótaverkefnum er lúta að sömu markmiðum, þ.e. eftir atvikum breytta eða bættu samvinnu við önnur ráðuneyti og undirstofnanir þeirra.

#### **4.2.9 Umhverfis- og auðlindaráðuneyti**

Árið 2019 stóð umhverfis- og auðlindaráðuneyti fyrir átaki meðal undirstofnana sinna til að auka vitund þeirra um tækifæri og kosti aukins samstarfs milli stofnana ráðuneytisins. Sem dæmi um útkomu þess átaks má nefna að Vatnajökulspjódgarður og Náttúrufræðistofnun Íslands sameinast nú um mannauðsstjóra, tölvurekstur, þríf og annað sem tengist staðsetningunni en Vatnajökulspjódgarður leigir nú áður ónotað húsnæði Náttúrufræðistofnunar Íslands. Þá var gerð skýrsla árið 2015 um samlegð stofnana á sviði rannsókna og vöktunar en hópur á vegum ráðuneytisins skilaði í framhaldi skýrslu með tillögum að sex ólíkum sviðsmyndum þar sem ein útilokar ekki aðra.

Ríkisendurskoðun fagnar samstarfi undirstofnana ráðuneyta Stjórnarráðs Íslands og bendir á að í samstarfi þvert á ráðuneyti felist mikil sóknarfæri, m.a. við að auka og bæta þjónustu við almenning og atvinnulíf. Ríkisendurskoðun telur rétt að fjármála- og efnahagsráðuneyti leiði þessa vinnu, m.a. með því að efla aðgengi að miðlægri stoðþjónustu. Gera má þjónustukönnun meðal atvinnulífs og e.t.v. almennings þar sem spurt yrði hvernig megi bæta og auka þjónustu ráðuneytanna og eftir atvikum styrkja eftirlitshlutverk þeirra og framfylgd regluverks.



Ríkisendurskoðun  
Bríetartúni 7 – 105 Reykjavík  
Sími 448-8800

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