

RÍKISENDURSKOÐUN

# Sinfóníuhljómsveit Íslands

Stjórnsýsluúttekt



Skýrsla til Alþingis

September 2023

# Efnisyfirlit

Inngangur.....	3
Lykiltölur.....	4
Niðurstöður.....	5
Ábendingar.....	7
Ábendingar til menningar- og viðskiptaráðuneytis.....	7
Ábendingar til Sinfóníuhljómsveitar Íslands.....	8
<b>1 Lagarammi og skipulag.....</b>	<b>11</b>
1.1 Lagaumhverfi.....	11
1.2 Stjórn og hlutverk yfirstjórnar.....	13
1.3 Skipulag Sinfóníuhljómsveitar Íslands.....	14
<b>2 Rekstur og fjárhagsendurskoðun.....</b>	<b>17</b>
2.1 Rekstur og fjárhagsstaða.....	17
2.1.1 Niðurstaða fjárhagsendurskoðunar á bókhaldi ársins 2022.....	19
2.2 Samskipti, skýrslugjöf og eftirfylgni – lög um opinber fjármál.....	20
2.2.1 Árangur af markmiðasetningu.....	21
<b>3 Stjórnarhættir og mannauðsmál.....</b>	<b>23</b>
3.1 Niðurstöður starfsmannakannana – viðbrögð og úrbætur.....	23
3.2 Fjarvistir vegna veikinda.....	24

# Inngangur

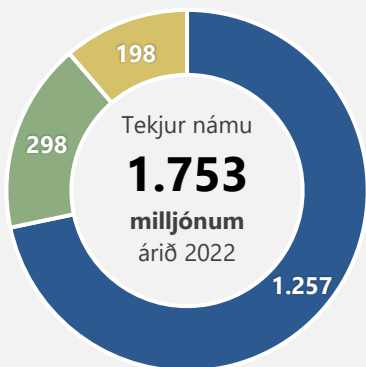
Í janúar 2023 óskaði framkvæmdastjóri og stjórn Sinfóníuhljómsveitar Íslands (SÍ) eftir því að Ríkisendurskoðun myndi framkvæma stjórnarsýsluendurskoðun á stofnuninni. Óskað var eftir því að við úttektina yrði lagt mat á verkferla og reglur er varða val á starfsfólki, listrænar ákvarðanir og stjórnun og rekstur hljómsveitarinnar. Ríkisendurskoðun tilkynnti um úttekt sína þann 23. janúar 2023.

Við afmörkun ákvað Ríkisendurskoðun að úttektin yrði tvíþætt. Annars vegar yrði gerð fjárhagsendurskoðun á starfsemi SÍ fyrir rekstrarárið 2022 sem tæki mið af reikningsskilum og bókhaldi þess árs. Hins vegar yrði lagt mat á frammistöðu og starfsemi SÍ og hvort hún sé í samræmi við fjárheimildir, gildandi löggjöf og góða og viðurkennda starfshætti.

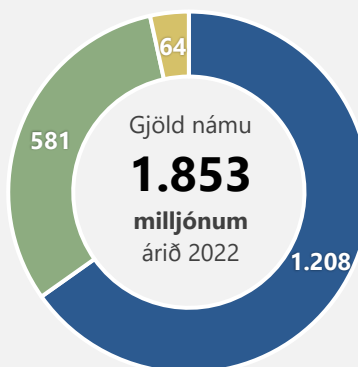
Eftirfarandi úttektarspurningar voru lagðar til grundvallar í úttektinni:

1. Eru reikningsskil og bókhald SÍ í samræmi við kröfur laga um opinber fjármál (LOF)?
2. Hvernig er skipulag, stjórn og starfshættir SÍ og eru þeir í samræmi við lög og reglugerðir sem um hljómsveitina gilda?
3. Eru veikleikar á starfsemi og starfsumhverfi SÍ?
4. Hefur stjórn SÍ staðfest viðeigandi verklagsreglur og skilgreint verkferla varðandi lykilþætti starfseminnar, þ.m.t. mannauðsmál?
5. Er frammistaða SÍ í samræmi við sett markmið og fjárveitingar?
6. Er hagkvæmni og skilvirkni gætt í rekstri SÍ?

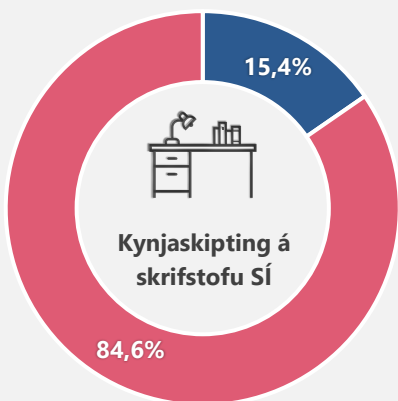
Við vinnslu úttektarinnar aflaði Ríkisendurskoðun gagna frá Sinfóníuhljómsveit Íslands, menningar- og viðskiptaráðuneyti og Fjársýslu ríkisins. Einnig voru skoðaðar upplýsingar um niðurstöður kannana um stofnun ársins á vegum Sameykis. Fundað var með framkvæmdastjóra SÍ, stjórn SÍ og fulltrúum frá ráðuneyti. Einnig var rætt við fulltrúa úr röðum starfsfólks hljómsveitarinnar. Stuðst var við lög og reglugerðir sem gilda um hljómsveitina sem og lög um opinber fjármál og reglugerðir skv. þeim. Einnig var horft til laga nr. 46/1980 um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum og reglugerðir skv. þeim.



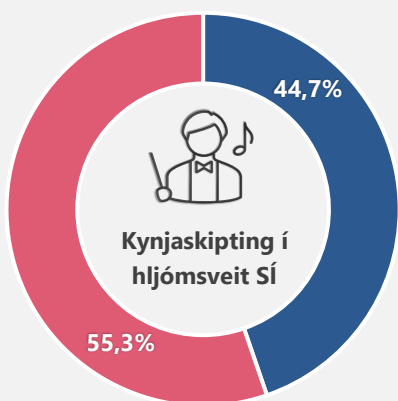
- Ríkissjóður
- Borgarsjóður
- Aðrar rekstrartekjur



- Laun og launatengd gjöld
- Almennur rekstrarkostnaður
- Önnur gjöld og afskriftir



- Karlur
- Konur



- Karlur
- Konur



Uppsafnað tap  
2017-2022

**-55,0 m.kr.**

2017	●	16,0
2018	●	24,0
2019	●	3,0
2020	●	42,0
2021	●	-40,0
2022	●	-100,0

m.kr.

Skilgreind stöðugildi  
hjá SÍ voru

**102**

í árslok 2022

# Niðurstöður

Rekstur Sinfóníuhljómsveitar Íslands hefur verið erfiður undanfarin ár einkum vegna áhrifa heimsfaraldurs kórónuveiru á aðsókn að tónleikum hljómsveitarinnar. Þannig hefur hlutfall sértekna af heildartekjum fallið úr um 22% í um 10% á síðustu tveimur árum. Á sama tíma hefur rekstrarkostnaður farið hækkandi á meðan fjárveitingar standa í stað. Mikilvægt er að auka aðsókn, fjölga tónleikagestum og setja fram skýra aðgerðaráætlun í því sambandi. Þá þarf að endurmeta stefnu og rekstrarumhverfi sveitarinnar til framtíðar.

Almennt má segja að starfsemi Sinfóníuhljómsveitar Íslands sé í samræmi við þær kröfur sem gerðar eru í lögum og reglugerðum sem um sveitina gilda. Þá hefur stjórn og framkvæmdastjóri verið í samskiptum við ráðuneyti í samræmi við lög um opinber fjármál. Í ljósi hallareksturs og að starfsemi SÍ hafi ekki að fullu náð markmiðum sínum í samræmi við áætlanir er mikilvægt að ráðuneyti efla eftirlit sitt og bregðist við í tíma. Samskipti milli aðila þurfa að vera skilvirk og markmiðasetning skýr.

## Óljóst eignarhald og óvissa um stöðu starfsfólks

Ríkissjóður Íslands og Reykjavíkurborg standa sameiginlega að rekstri Sinfóníuhljómsveitar Íslands og er fyrirkomulagið fest í lög. Engu að síður er eignarréttarleg staða hljómsveitarinnar óljós þar sem hún hefur hvorki verið skilgreind sem hlutafélag né sjálfseignastofnun. Þá er hljómsveitin tilgreind í ríkisreikningi sem ríkisstofnun í A-hluta í samræmi við ákvæði laga um opinber fjármál. Ekkert er hins vegar fjallað um hljómsveitina í efnahagsreikningi Reykjavíkurborgar.

Þá er uppi óvissa um stöðu starfsfólks Sinfóníuhljómsveitarinnar þar sem lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins ná ekki til þeirra. Hæstiréttur hefur hins vegar úrskurðað að stofnunin sé engu að síður stjórnvald í skilningi stjórnsýslulaga. Tilefni er til að skoða betur eignarréttarlega stöðu hljómsveitarinnar og hvort það fyrirkomulag um fjármögnun sem nú er við lýði þjóni hagsmunum hennar sem best. Þá þarf að skýra stöðu starfsmanna með tilliti til starfsmannalaga.

## Vinnustaðamenning hefur veikst

Vinnustaðamenning innan Sinfóníuhljómsveitarinnar hefur veikst undanfarin ár samkvæmt upplýsingum úr starfsmannakönnunum. Spila þar inn í nokkur erfið starfsmannamál sem hafa haft mikil áhrif á starfsanda og samskipti. Vinnustaðakannanir hafa enn fremur sýnt fram á aukna óánægju með starfsaðstæður og laun og vísbendingar eru um aukið álag, einelti og ofbeldi sem vinna þarf bug á. Stjórn og framkvæmdastjórn hafa brugðist við með því að endurskoða feril um viðbrögð við einelti og ofbeldi og halda þarf áfram að fylgja því eftir.

Mikilvægt er að bæta vinnustaðamenningu innan Sinfóníuhljómsveitar Íslands með aukinni upplýsingagjöf og skýrari ferlum um aðkomu hljómsveitar og skrifstofuteymis að starfsemi. Hlutverk allra þurfa að vera skýr og ljóst í hvaða farveg samskipti eiga að fara. Aukið samtal og samstarf ætti að geta haft jákvæð áhrif á upplifun einstakra starfsmanna Sinfóníuhljómsveitarinnar af vinnustaðnum. Mikilvægt er að fara yfir hlutverk vinnunefnda innan hljómsveitarinnar, stöðu þeirra í skipuriti og hvort hægt sé að einfalda og gera verkefni þeirra

skilvirkari. Að sögn framkvæmdastjóra er nú unnið að því að skýra betur hlutverk hvers og eins aðila og nefndar fyrir sig, hver ábyrgð þeirra sé og hvernig sé best að haga samskiptum. Ríkisendurskoðun hvetur stjórnendur til að leggja frekari áherslu á slíka vinnu.

# Ábendingar

## Ábendingar til menningar- og viðskiptaráðuneytis

1

### Skýra þarf stöðu Sinfóníuhljómsveitar Íslands

Að mati Ríkisendurskoðunar er tilefni til að skoða skilgreiningu á eignarhaldi og rekstri Sinfóníuhljómsveitar Íslands til framtíðar. Bæði til að skýra stöðu starfsfólks gagnvart lögum um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna en einnig gagnvart framtíðar fjármögnun hljómsveitarinnar.

2

### Ráðuneyti sinni skyldum sínum við eftirlit

Mikilvægt er að ráðuneyti sinni eftirliti sínu með fjármálum hljómsveitarinnar innan hvers fjárlagaárs í samræmi við 34. gr. laga um opinber fjármál. Bregðast þarf við áhættu og veikleikum í rekstri. Ráðuneyti þarf að vera skýrt í samskiptum sínum við Sinfóníuhljómsveit Íslands við endurskoðun ársáætlunar og koma fram með tillögur að lausnum eða leitast eftir samstarfi við hljómsveitina um þær.

3

### Skýra þarf stefnu um markmið og rekstur

Endurskoða þarf þau stefnumarkmið Sinfóníuhljómsveitarinnar sem sett eru fram, í ljósi árangurs síðustu ára. Setja þarf fram skýra stefnu um markmið og rekstur hljómsveitarinnar til framtíðar.

## Ábendingar til Sinfóníuhljómsveitar Íslands

3

### Skýra þarf stefnu um markmið og rekstur

Endurskoða þarf þau stefnumarkmið Sinfóníuhljómsveitarinnar sem sett eru fram, í ljósi árangurs síðustu ára. Setja þarf fram skýra stefnu um markmið og rekstur hljómsveitarinnar til framtíðar.

4

### Hlúa þarf að innri starfsemi og skýra hlutverk nefnda

Hlúa þarf að innri starfsemi og mannauð með upplýsingagjöf og samtölum milli stjórnenda og starfsmanna.

Einfalda þarf og skýra hlutverk og starfsemi nefnda og stöðu þeirra í starfseminni. Gagnkvæmur skilningur á hlutverki og mikilvægi einstakra starfsmanna þarf að ríkja en niðurstöður starfsmannakannana gefa til kynna að traust skorti milli hljóðfæraleikara og starfsfólks á skrifstofu. Byggja þarf upp traust og vinna að þeim tillögum að lausnum sem fram hafa komið við áhættumat á vinnustaðnum.



# Umsagnir og viðbrögð

## Viðbrögð menningar- og viðskiptaráðuneytis

### Ábending 1: Skýra þarf stöðu Sinfóníuhljómsveitar Íslands

„Ráðuneytið tekur að miklu leyti undir ábendinguna og telur tilefni til að kveða skýrar á um stöðu hljómsveitarinnar að þessu leyti í lögum. Hyggst ráðuneytið setja af stað slíka vinnu. Með nýjum tónlistarlögum, nr. 33/2023, voru í grundvallaratriðum ekki lagðar til breytingar á lagaákvæðum um hljómsveitina hvað þetta varðar að öðru leyti en því að tekið er fram að hljómsveitin sé eign íslensku þjóðarinnar, sbr. 1. mgr. 8. gr. Fram er tekið í greinargerð með frumvarpi því sem varð að nýjum tónlistarlögum að ekki beri að líta svo á að með ákvæðinu séu gerðar eignaréttarlegar breytingar á stöðu hljómsveitarinnar. Telur ráðuneytið að þau sjónarmið sem byggt var á í dómi Hæstaréttar í máli nr. 438/2006 gildi enn. Að óbreyttu teljist hljómsveitin vera stjórnvald í skilningi stjórnsýslulaga en ekki ríkisstofnun í skilningi laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.“

### Ábending 2: Ráðuneyti sinni skyldum sínum við eftirlit

„Ráðuneytið bendir á að í lögum er ekki að finna sérstök ákvæði um eftirlit með rekstri hljómsveitarinnar. Þá er kveðið á um sjálfstæði hennar, jafnt í nýjum tónlistarlögum sem og í lögum um Sinfóníuhljómsveit Íslands, nr. 36/1982, sem giltu fram að gildistöku þeirra. Skoða verður stjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra með Sinfóníuhljómsveit Íslands í þessu ljósi. Samkvæmt 13. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, skal ráðherra hafa eftirlit með starfrækslu, fjárreiðum og eignum á vegum stjórnvalda sem heyra undir almennar stjórnunarheimildir hans, en "almennt eftirlit" með starfrækslu, fjárráðum og eignum þeirra sjálfstæðu stjórnvalda sem heyra stjórnarfarslega undir hann. Eftirlit með sjálfstæðum stjórnvöldum getur ekki tekið til málsmeðferðar eða ákvarðana í einstökum málum. Í greinargerð með frumvarpinu sem varð að lögum um Stjórnarráð Íslands segir enn fremur:

„Taka ber fram að ábyrgð ráðherra á stjórnarframkvæmd lægra settra stjórnvalda er í eðli sínu víðtæk og getur tekið til mjög mismunandi þátta, þar á meðal framkvæmdar þjónustustarfsemi og gerðar samninga. Ráðherra hefur hins vegar ekki tök á því að hafa innsýn í alla þá starfsemi og ákvarðanir sem teknar eru af hálfu stjórnvalda sem undir hann heyra. Skyldu til eftirlits verður því fyrst og fremst fullnægt með því að tryggja viðhlítandi skipulag stjórnsýslunnar, þar á meðal um miðlun upplýsinga til ráðherra.“

Ráðuneytið telur að ábending nr. 2 á bls. 7 í skýrsludrögum gangi lengra og leggi til ríkari kröfur á hendur ráðuneytinu í tengslum við eftirlitshlutverk þess með fjármálum Sinfóníuhljómsveitar Íslands en efni standa til. Telur ráðuneytið að taka verði tillit til þess að þekking á rekstri hljómsveitarinnar, og þar með forsendur til að meta til hvaða einstöku aðgerða megi grípa til að rétta hann af, sé hjá stjórnendum hennar fremur en hjá ráðuneytinu. Þá beri að horfa til þess að eftirlit með starfrækslu og fjárreiðum sjálfstæðra stjórnvalda skal vera almennt, en ekki sértækt, sem setur möguleikum ráðuneytisins til að hafa afskipti af einstökum þáttum í rekstri Sinfóníuhljómsveitarinnar, og beina til hennar sérstökum fyrirmælum, skorður.“

### **Ábending 3: Skýra þarf stefnu um markmið og rekstur**

„Um þetta bendir ráðuneytið á að stefnumarkmið Sinfóníuhljómsveitarinnar sæta reglulegri endurskoðun í samræmi við 31. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015. Stefnumiðuð áætlun er gerð til þriggja ára og endurskoðuð árlega. Að mati ráðuneytisins er ekki þörf á að breyta því verklagi. Þá telur ráðuneytið nauðsynlegt að árangur síðustu ára sé metinn í ljósi þeirra aðstæðna sem leiddu af heimsfaraldri kórónuveiru á þeim tíma, líkt og fjallað er um í drögum.“

### **Viðbrögð Sinfóníuhljómsveitar Íslands**

#### **Ábending 3: Skýra þarf stefnu um markmið og rekstur**

„Sinfóníuhljómsveit Íslands tekur undir mikilvægi þess að stefnumarkmið hljómsveitarinnar verði endurskoðuð og skýra markmiðasetningu, sérstaklega þegar kemur að sértekjum hljómsveitarinnar. Fyrsta verk nýrrar stjórnar Sí, sem kemur til starfa nú í haust, verður að vinna að stefnumótun og telja stjórnendur mikilvægt að eiga í góðu samtali við fagráðuneyti og starfsfólk stofnunarinnar á meðan stefnumótunin á sér stað. Nú þegar hafa rekstrar- og starfsáætlanir verið endurskoðaðar og gripið til hagræðingaaðgerða sem draga munu úr hallarekstri yfirstandandi árs. Mikilvæg samtöl hafa átt sér stað við menningarráðherra og fagráðuneyti sem leitt hafa til þess að komið verður til móts við stofnunina með auknu fjárframlagi árið 2024 sem er afar mikilvægt innlegg þegar kemur að framtíðarsýn og stefnumótum.“

#### **Ábending 4: Hlúa þarf að innri starfsemi og skýra hlutverk nefnda**

„Sinfóníuhljómsveitin tekur undir mikilvægi þess að hlúa að innri starfsemi stofnunarinnar með markvissum hætti og eru stjórnendur meðvitaðir um að gæta að virkri upplýsingagjöf. Í starfsmannasamtölum sem mannauðsstjóri tók við alla hljómsveitarmeðlimi vorið 2023 kom fram almenn ánægja með fyrirkomulag á upplýsingagjöf og því telja stjórnendur að þeir séu að fara í rétta átt í þessu sambandi.

Reglulega eru haldnir starfsmannafundir með öllum starfsmönnum stofnunarinnar og verður því haldið áfram. Á slíkum fundum verður boðið upp á fræðslu/erindi frá utanaðkomandi sérfræðingi um málefni sem tengjast velferð starfsmanna. Á komandi starfsári er stefnt að því að bjóða upp á fræðsluerindi um kynþáttafordóma og ofbeldi sem og um heilbrigða vinnustaðamenningu. Þá er stefnt að tveimur leiðarafundum á starfsári auk þess sem haldnir verða fundir með hverri hljóðfæradeild fyrir sig. Á slíkum fundum fer fram virk upplýsingagjöf og fá starfsmenn tækifæri til að koma að sínum sjónarmiðum um ýmis atriði.

Stjórnendur munu framkvæma mælingar á starfsánægju og vinnuumhverfi með einföldum könnunum fjórum sinnum á starfsárinu og munu niðurstöður nýttar til markmiðasetningar þegar kemur að bættu innra starfi. Einnig er stefnt að því að framkvæma áhættumat á seinni hluta starfsársins 2023-2024 til þess að fá samanburð við fyrra áhættu mat og meta árangur.

Sinfóníuhljómsveitin tekur undir að skýra þurfi hlutverk og stöðu nefnda sem eru starfandi innan stofnunarinnar. Það er sérstaklega mikilvægt er að ábyrgðarsvið hvers nefndar sé skýrt. Vinna hófst vorið 2023 við að setja fram verklagsreglur fyrir hverja nefnd fyrir sig. Þessari vinnu verður framhaldið haustið 2023, samhliða því að ný stjórn kemur til starfa hjá stofnuninni og stefnumótun fer fram. Markmið stjórnenda er að gæðahandbók verði tilbúin í árslok 2023.“

# 1 Lagarammi og skipulag

## 1.1 Lagaumhverfi

Ný tónlistarlög nr. 33/2023 voru samþykkt á Alþingi 8. maí 2023. Markmið þeirra er að efla umgjörð fyrir sköpun og flutning tónlistar á Íslandi með því að marka heildarramma fyrir málefni tónlistar og búa henni hagstæð skilyrði. Fjallað er um Sinfóníuhljómsveit Íslands í IV. kafla laganna en þar kemur fram að Sinfóníuhljómsveit Íslands sé eign íslensku þjóðarinnar. Hljómsveitin skuli stuðla að því að auðga tónmenningu Íslendinga, efla áhuga og þekkingu á sígildri tónlist og samtímatónlist og gefa landsmönnum kost á að njóta hennar. Þannig skuli hljómsveitin sinna tónleikahaldi sem víðast um landið sem og flutningi tónlistar í útvarp, sjónvarp og á vefmiðlum. Áhersla skal lögð á kynningu og útbreiðslu á íslenskri tónlist hér á landi og erlendis. Þá skal tengja starf hljómsveitarinnar við tónlistarmenntun í landinu. Nánar er fjallað um starfsemi Sinfóníuhljómsveitar Íslands í reglugerð nr. 1205/2020 sem byggir á fyrri lögum um Sinfóníuhljómsveit Íslands nr. 36/1982. Engar eiginlegar efnislegar breytingar frá fyrri lögum voru gerðar varðandi starfsemi hljómsveitarinnar í nýju lögum.

Í lögum kemur fram að Sinfóníuhljómsveit Íslands sé sjálfstæð stofnun með sérstakan fjárhag og að hún lúti sérstakri stjórn. Ríkissjóður Íslands og borgarsjóður Reykjavíkur standa að rekstri hljómsveitarinnar og greiða rekstrarkostnað hennar. Ríkissjóður greiðir 82% og borgarsjóður 18%. Samkvæmt lögum er heimilað að fleiri sveitarfélög geti fengið aðild að rekstri hljómsveitarinnar. Seltjarnarnesbær og Ríkisútvarpið voru einnig tilgreindir sem rekstraraðilar fram til ársins 2007 en þá tók ríkissjóður við þeirra hlut. Samhliða þeim breytingum var gerður sérstakur samningur milli hljómsveitarinnar og Ríkisútvarpsins um flutning á tónlistarefni hennar.

Þrátt fyrir ofangreint hefur Sinfóníuhljómsveit Íslands hvorki verið skilgreind sem hlutafélag né sjálfseignastofnun og hefur hún í ríkisreikningi og við framkvæmd fjárlaga verið meðhöndluð eins og ríkisstofnun í A-hluta í samræmi við ákvæði laga nr. 123/2015 um opinber fjármál. Þannig eru t.a.m. allar eignir, eigið fé og skuldir hljómsveitarinnar í heild sinni taldar fram sem hluti af efnahag ríkisreiknings en hana er ekki að finna meðal þeirra félaga sem eru talin upp í skýringum efnahagsreiknings Reykjavíkurborgar undir liðnum „Stofnframlög og eignarhlutir í félögum“. Enginn formlegur samningur er heldur í gildi milli Sinfóníuhljómsveitar Íslands og borgarsjóðs.

Þar sem ríkissjóður og borgarsjóður standa sameiginlega að rekstri Sinfóníuhljómsveitar Íslands hefur verið litið svo á að lög nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nái ekki til starfsfólks hljómsveitarinnar, sbr. 2. tl. 2. gr. laganna þar sem segir að lögini taki ekki til starfsmanna stofnana sem að einhverju eða öllu leyti eru í eigu annarra en ríkisins. Ríkisendurskoðun bendir á að gildandi lög um Sinfóníuhljómsveit Íslands eru ekki afdráttarlaus um eignarhald þó svo að þau kveði á um reksturinn skuli fjármagnaður að hluta af Reykjavíkurborg. Í greinargerð við frumvarp að nýjum tónlistarlögum kemur fram að engin breyting verði á eignarréttarlegri stöðu hljómsveitarinnar.

Að mati Ríkisendurskoðunar er þó ekki að fullu ljóst hver eignarréttarleg staða hljómsveitarinnar sé eða hvort ný lög hafi áhrif á gildissvið laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Ríkisendurskoðun telur því vert að minna á álit [Umboðsmanns Alþingis nr. 6327/2011](#) þar sem fram kemur að í lögum sé mikilvægt að taka hverju sinni skýra afstöðu til stjórnsýslulegrar stöðu þeirra stofnana, fyrirtækja og annarra aðila sem komið er á fót með lögum og/eða eru fjármagnaðar með opinberu fé.

Samkvæmt 4. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins sker ráðherra (fjármála- og efnahagsráðherra) úr um ef ágreiningur verður um gildissvið laganna en þeim úrskurði megi skjóta til dómstóla. Í álit umboðsmanns Alþingis (UA) í máli [nr. 2275/1997](#) kemur fram að á þetta hafi reynt og að niðurstaða ráðuneytisins hafi verið að starfsfólk hljómsveitarinnar stæði fyrir utan gildissvið laganna. Samkvæmt svari ráðuneytisins við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar í febrúar 2023 var ekki um formlegan úrskurð að ræða en afstaða ráðuneytisins væri enn sú sama.

Hæstiréttur hefur tekið undir þessa afstöðu með dómi í máli nr. [438/2006](#). Í honum segir að af rekstrarformi hljómsveitarinnar leiðir að hún teljist ekki vera ríkisstofnun í skilningi laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Með þessu sneri Hæstiréttur við niðurstöðu héraðsdóms um þennan þátt málsins, sem taldi að skilja bæri 3. gr. laga nr. 36/1982 um Sinfóníuhljómsveit Íslands sem svo að þótt ríkissjóður væri ekki ábyrgur fyrir fjárhagsskuldbindingum sveitarinnar nema að ákveðnum hluta væri engu að síður um ríkisstofnun að ræða í skilningi laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Hæstiréttur taldi að þótt hljómsveitin teldist ekki ríkisstofnun væri hún engu að síður stjórnvald í skilningi stjórnsýslulaga og þyrfti því að haga ákvörðunum sínum í samræmi við ákvæði þeirra.

Starfsfólk Sinfóníuhljómsveitar Íslands hefur ekki sömu lögbundnum skyldum að gegna og starfsfólk ríkisstofnana almennt. Að einhverju leyti hefur verið brugðist við því með því að setja í starfsreglur ákvæði um skyldur þeirra. Þær eru þó mun takmarkaðri en skyldur starfsmanna ríkisstofnana skv. lögum 70/1996, t.d. ber starfsfólki hljómsveitarinnar ekki skylda til að gera grein fyrir því ef það sinnir öðrum launuðum störfum.

Að mati Ríkisendurskoðunar er þörf á að skoða betur það rekstrarform sem tilgreint er í lögum um Sinfóníuhljómsveit Íslands og hvernig fjármögnun er háttað. Þá þarf að skoða skilgreiningu á eignarhaldi og áhrif þess á rekstur og stöðu starfsmanna.

Afmörkun fjárveitinga til hljómsveitarinnar á fjárlögum hefur bein áhrif á framlög borgarinnar og ef ákveðið er að auka framlög af einhverjum ástæðum eins og t.d. var gert á tímum heimsfaraldurs er borgin skyldug skv. lögum að reiða fram sinn hlut í slíkri aukningu. Að sögn Sinfóníuhljómsveitar Íslands hefur sambandið við borgina þó verið gott og sameiginlegir fundir haldnir í upphafi hvers árs til að fara yfir fjárskuldbindingar. Af hálfu borgarinnar hefur ekki verið óskað eftir breytingum á fyrirkomulaginu.

Ríkisendurskoðun telur einnig vert að benda á skýrslu embættisins um stofnanir ríkisins, fjölda, stærð og stærðarhagkvæmni sem kom út árið 2020. Þar var m.a. bent á að skoða bæri fýsileika og hagræði af sameiningu eða aukinni samvinnu sviðslista- og tónlistarstofnana ríkisins með hliðsjón af eðlislíku kjarnahlutverki þeirra. Benda má að í Danmörku eru sviðslistir á vegum hins opinbera reknar undir einum hatti. Þessi ábending á því enn við, ekki síst þegar frekari stefnumótun verður innleidd í tengslum við ný tónlistarlög.

## 1.2 Stjórn og hlutverk yfirstjórnar

Stjórn Sinfóníuhljómsveitar Íslands skal skv. lögum vera skipuð fimm fulltrúum, einum tilnefndum af Reykjavíkurborg, einum tilnefndum af starfsmannafélagi hljómsveitarinnar, einum tilnefndum af þeim ráðherra sem fer með fjárreiður ríkisins og tveimur tilnefndum af menningar- og viðskiptaráðuneyti, þar af skal annar vera formaður. Stjórn er skipuð til fjögurra ára í senn. Stjórnin hefur sett sér starfsreglur sem fela í sér upplýsingar um ábyrgð og skyldur hennar. Starfsreglurnar voru uppfærðar í september 2022.

Við úttekt Ríkisendurskoðunar komu fram sjónarmið um að skipan starfsmanns úr hljómsveitinni í stjórn gæti haft í för með sér hagsmunaárekstra sérstaklega þegar taka þarf ákvarðanir er varða starfsfólk. Var óskað eftir mati Ríkisendurskoðunar á slíku fyrirkomulagi. Ríkisendurskoðun kynnti sér lagamma og stjórnir nokkurra ríkisstofnana, hlutafélaga og sjálfseignarstofnana og þá kom í ljós að ekki væri óalgengt að starfsmenn ættu sér fulltrúa í stjórn, bæði með og án atkvæðisréttar og hefðu þannig aðgang að sömu gögnum og aðrir stjórnarfulltrúar.

Oftast er það þannig að stjórnir stofnana bera takmarkaða ábyrgð og eru til ráðgjafar um skipulag, stefnu og áherslur í starfsemi stofnunar. Einnig fylgjast þær með árangri og hafa eftirlit með starfsemi. Einnig eru dæmi um sjálfstæðar stofnanir sem hafa stjórn sem bera fulla ábyrgð og er hlutverk þeirra þá að mestu sambærilegt við hlutverk stjórna hlutafélaga. Slíkt fyrirkomulag er við lýði hjá Sinfóníuhljómsveit Íslands. Í stjórn RÚV ohf. sem fer með æðsta vald og ber ábyrgð á rekstri stofnunarinnar er einn fulltrúi starfsmanna í 10 manna stjórn. Starfsmaðurinn hefur málfrelsi og tillögurétt en ekki atkvæðisrétt.

Í þjóðleikhúsráði sem skipað er af menntamálaráðherra (nú menningar- og viðskiptaráðherra) en ber takmarkaða ábyrgð, á fulltrúi starfsmanna sæti á fundum stjórnar og hefur málfrelsi og tillögurétt. Áheyrnafulltrúa úr hópi starfsmanna má einnig finna hjá stjórn Landspítala, í háskólaráði og í skólanefndum framhaldsskóla. Í stjórn Landsbókasafns sitja sjö einstaklingar í stjórn, þar af er einn tilnefndur af starfsfólki Landsbókasafns.

Að mati Ríkisendurskoðunar er því ekkert því til fyrirstöðu að fulltrúar starfsmanna sitji í stjórnnum stofnana eða hafi málfrelsis- og tillögurétt. Mikilvægt er þó að hlutverk stjórna sé skýrt afmarkað í lögum og að starfsreglur séu settar og samþykktar af öllum fulltrúum stjórnar.

Stjórn SÍ hefur ákvörðunarvald um öll málefni hljómsveitarinnar og ber ábyrgð gagnvart ráðherra á starfsemi og árangri hennar. Stjórn skal leggja starfs- og fjárhagsáætlun fyrir ráðherra með nægum fyrirvara til þess að gögn liggja fyrir þegar fjárlög eru undirbúin og afgreidd. Þá ber stjórn ábyrgð á að fjárreiður og reikningshald hljómsveitarinnar sé í góðu lagi.

Stjórn ræður sér framkvæmdastjóra til fjögurra ára í senn. Endurráðning er heimil en einungis einu sinni sbr. ný tónlistarlög. Stjórnin ákveður verksvið framkvæmdastjóra sem annast skal daglegan rekstur og stjórnun SÍ í umboði stjórnar. Framkvæmdastjóri ber einnig ábyrgð á gerð starfs- og fjárhagsáætlunar fyrir stjórn.

### **Hlutverk og ábyrgð framkvæmdastjóra**

Í starfs- og hæfnilýsingu framkvæmdastjóra (2019) kemur fram að hann skuli bera faglega og stjórnunarlega ábyrgð á starfsemi SÍ skv. lögum sem um hana gilda og vera ábyrgur gagnvart stjórn. Framkvæmdastjóri sinnir stefnumótun og mótun framtíðarsýnar sem og áætlanagerð og eftirfylgni. Þá ber framkvæmdastjóri ábyrgð á fjármálum hljómsveitarinnar. Framkvæmdastjóri ræður starfsfólk á skrifstofu og til aðstoðar við æfingar, tónleika, nótnavörslu og annað að fengnu samþykki stjórnar. Framkvæmdastjóri sinnir einnig mannauðsstjórnun í samvinnu við mannauðsstjóra og er talsmaður hljómsveitarinnar gagnvart eigendum, fjölmiðlum og samfélaginu.

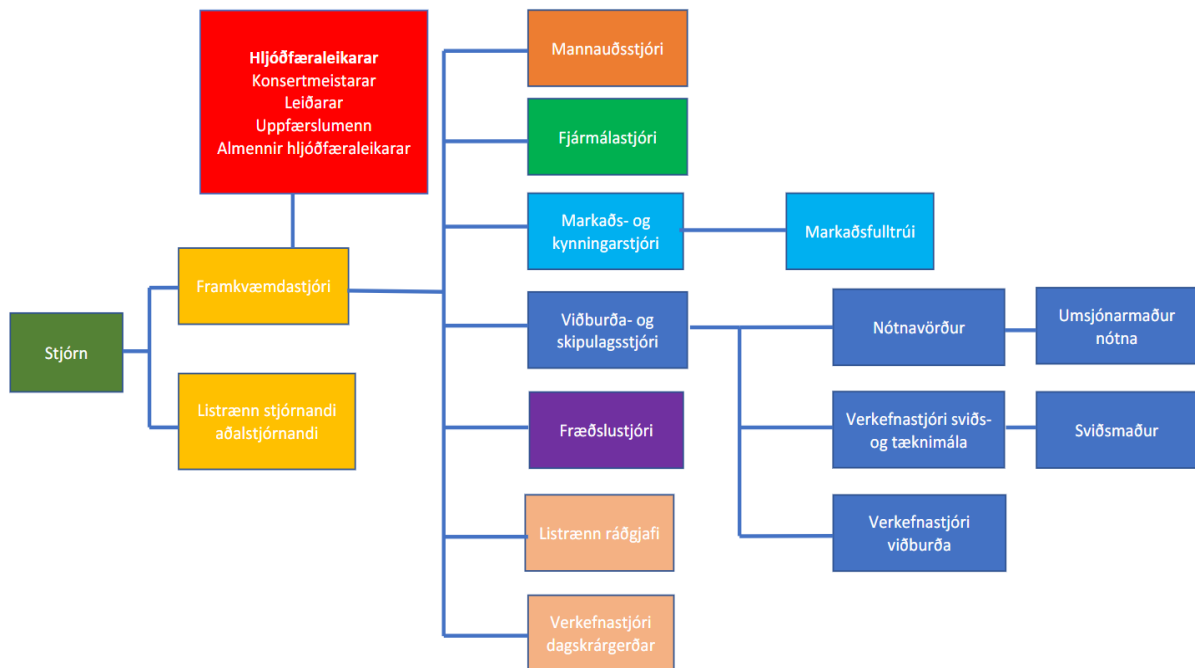
Stjórn ber ábyrgð á ráðningu aðalhljómsveitarstjóra og fastráðinna hljóðfæraleikara og setur reglur um ráðningar þeirra. Í lögum kemur fram að ráða skuli í minnst 65 stöðugildi hljóðfæraleikara. Í dag eru alls skilgreind 102 stöðugildi hjá Sinfóníuhljómsveit Íslands, þar af eru 87 stöðugildi hljóðfæraleikara, 13 stöðugildi í framkvæmda og skrifstofuteymi, 1 stöðugildi fyrir staðartónskáld og 1 stöðugildi fyrir staðarhljómsveitarstjóra. Við lok árs 2022 voru 76 fastráðnir hljóðfæraleikarar, 34 karlar og 42 konur, starfandi við hljómsveitina. Einnig voru 8 hljóðfæraleikarar á tímabundnum samningi og ráðningarferli í gangi fyrir 8 stöðugildi. Í framkvæmda- og skrifstofuteymi voru starfandi 2 karlar og 11 konur.

Nýr framkvæmdastjóri tók til starfa árið 2019, nýr fjármálastjóri árið 2020 og árið 2022 var mannauðsstjóri ráðinn til SÍ. Þá var nýr formaður stjórnar skipaður vorið 2022. Engin gæðahandbók er til staðar um starfsemina og formleg stefnumótun hefur ekki verið virk einkum sökum áhrifa heimsfaraldurs. Þó hefur stefnumótun ríkisaðila í samræmi við 31. grein laga um opinber fjármál verið skilað til ráðuneytis með reglubundnum hætti. Að sögn framkvæmdastjóra og formanns stjórnar var vinna um endurskoðun á markmiðum SÍ sett af stað í byrjun árs 2023. Ríkisendurskoðun hvetur SÍ til að taka stefnumótun og gæðamál föstum tókum.

### **1.3 Skipulag Sinfóníuhljómsveitar Íslands**

Skipurit Sinfóníuhljómsveitar Íslands tekur mið af skiptingu hennar í hljómsveit og skrifstofueiningu. Litlar tengingar er að sjá á milli eininganna í skipuritinu en nokkrar vinnunefndir eru starfandi sem vinna þvert á þessar einingar. Í nýlegum starfsmannakönnunum og í samtölum Ríkisendurskoðunar við starfsfólk kom m.a. fram að fremur lítil samskipti og samvinna væri milli eininga, ekki sé full vissa um hver hafi hvaða hlutverk og hvert skuli leita með atriði sem koma upp. Þá kom fram að traust gagnvart yfirstjórn sé mismunandi eftir því hvar í skipuritinu starfsmaður starfar.

## Mynd 1.1 Skipurit Sinfóníuhljómsveitar Íslands febrúar 2023



Skipurit Sinfóníuhljómsveitar Íslands, 1. febrúar 2023

Heimild: Sinfóníuhljómsveit Íslands

Í samtölum við stjórn og starfsfólk kom einnig fram að verkferlar væru ekki alltaf skilvirkir sérstaklega þegar kæmi að ákvörðunum um listræna ferla og aðkomu einstakra starfsmanna að þeim. Samvinna milli skrifstofuteymis og hljómsveitar væri ekki nægjanlega góð og fram kom að ekki væri alltaf ljóst hvert leita ætti varðandi ákvarðanir eða atriði sem snertu bæði hljóðfæraleikara og starfsfólk í skrifstofuteymi. Nánar er fjallað um stjórnarhætti og mannauðsmál í 3. kafla.

Hljóðfæraleikarar í Sinfóníuhljómsveit Íslands eru í sérstöku starfsmannafélagi (Starfsmannafélag Sinfóníuhljómsveitar Íslands (SMFSÍ)) sem einnig er stéttarfélag sem semur um kaup og kjör hljóðfæraleikara og innheimtir stefgjöld fyrir þeirra hönd. Starfsmenn skrifstofu eru ekki aðilar að þessu félagi en kjör þeirra taka mið af kjarasamningum BHM við ríkið. Þessi skipting endurspeglar einnig skipurit hljómsveitarinnar og ýtir að einhverju leyti undir þá skiptingu sem virðist ríkja innan vinnustaðarins í hljómsveit annars vegar og skrifstofuteymi hins vegar. Vinna þarf að því að brúa betur þetta bil og skilgreina og skýra ferla sem snerta starfssvið beggja.

Nokkrar nefndir eru starfandi innan Sinfóníuhljómsveitar Íslands þvert á skipuritið sem koma að ýmsum mikilvægum ferlum í starfseminni, s.s. vali á verkefnum og ráðningu hljóðfæraleikara og hljómsveitarstjóra. Einnig er starfrækt sérstakt fagráð sem er ráðgefandi fyrir stjórn, framkvæmdastjóra og aðrar nefndir.

- *Verkefnavalsnefnd* er skipuð af stjórn til tveggja ára í senn, fjórir nefndarmenn skv. tillögu SMFSÍ, en auk þess sitja í nefndinni viðburða- og skipulagsstjóri, fræðslustjóri, kynningar- og markaðsstjóri, aðalhljómsveitarstjóri og listrænn ráðgjafi. Er sá síðast-

nefndi formaður nefndarinnar. Nefndin skal gera tillögur til stjórnar Sinfóníuhljómsveitar Íslands um verkefni hljómsveitarinnar næstu starfsár. Nefndin skal vinna tillögur að verkefnavali, vali á stjórnendum, söngvurum og einleikurum nokkur starfsár fram í tímann. Fullunnum tillögum um næsta starfsár skal skilað til stjórnar í lok október árið á undan.

- *Dómnefndir* eru skipaðar í samræmi við ráðningareglur hljóðfæraleikara við Sinfóníuhljómsveit Íslands. Framkvæmdastjóri í umboði stjórnar skipar sérstaka dómnefnd í tengslum við auglýsta stöðu. Framkvæmdastjóri er formaður dómnefndar án atkvæðisréttar hvað varðar frammistöðu umsækjanda í hæfnisprófi. Auk hans skal fyrsti konsertmeistari ávallt sitja í dómnefnd ásamt hljóðfæraleikurum úr hljómsveitinni í samræmi við ráðningareglur.
- *Fagráð* er ráðgefandi nefnd innan hljómsveitarinnar sem framkvæmdastjórn, verkefnavalsnefnd og dómnefndir geta leitað til varðandi fagleg álitamál. Leita skal ráða hjá fagráðinu varðandi leyfisumsóknir til meira en sex mánaða, varðandi tilfærslur og ef upp koma álitamál þar sem hæfni hljóðfæraleikara er dregin í efa. Fagráðið er einnig ráðgefandi varðandi ráðningar aðalhljómsveitarstjóra og aðalgestastjórnanda. Fagráð skipa 6 hljóðfæraleikarar sem kosnir eru á aðalfundi SMFSÍ til eins árs í senn.
- *Hljómsveitarstjóranefnd* Sinfóníuhljómsveitar Íslands. Framkvæmdastjóri starfrækir sérstaka nefnd í umboði stjórnar sem fjallar a.m.k. árlega um stöðu hljómsveitarstjóra stofnunarinnar. Í nefndinni eru 9 fulltrúar SMFSÍ, listrænn ráðgjafi, fyrsti konsertmeistari og framkvæmdastjóri sem jafnframt er formaður nefndarinnar. Hlutverk nefndarinnar er að gera tillögur og vera ráðgefandi við stjórn, þegar við á, hvaða hljómsveitarstjórar eru ráðnir í fastar stöður hjá hljómsveitinni. Einnig rýnir nefndin árlega niðurstöður sérstakra kannanna sem gerðar eru meðal hljómsveitarstjóra og veitir ráðgjöf um hvaða hljómsveitarstjórar verði gestastjórnendur komandi starfsára.

Mikilvægt er að skýra betur hlutverk þessara nefnda og stöðu þeirra í skipuriti. Þannig kom fram við úttektina að fagráð og hljómsveitarstjóranefnd væru lítt virkar og þyrfti að skýra hlutverk þeirra betur. Yfirfara þarf núverandi nefndarskipan og einfalda. Að sögn framkvæmdastjóra er nú unnið að því að skýra betur hlutverk hvers og eins aðila og nefndar fyrir sig, hver ábyrgð þeirra sé og hvernig sé best að haga samskiptum. Ríkisendurskoðun hvetur stjórnendur til að leggja frekari áherslu á slíka vinnu.



## 2 Rekstur og fjárhagsendurskoðun

### 2.1 Rekstur og fjárhagsstaða

Undanfarin sex ár var rekstur Sinfóníuhljómsveitar Íslands samkvæmt áætlunum fyrstu þrjú árin og skilaði reksturinn hagnaði. Að sögn Sinfóníuhljómsveitar Íslands var ráðgert að hagnaður yrði nýttur í tónleikaferðir erlendis sem áætlaðar eru á nokkurra ára fresti. Samkomutakmarkanir vegna heimsfaraldurs COVID 19 á árunum 2020-2022 hafa haft töluverð áhrif á rekstur síðustu ára sem lýsa sér í taprekstri á árunum 2021 og 2022. Ástæða verri afkomu er fyrst og fremst sértekjutap þar sem miðasala hrapaði á meðan á heimsfaraldri stóð og hefur enn ekki náð fyrra horfi. Samkvæmt upplýsingum frá Sinfóníuhljómsveit Íslands voru tekjur vegna miðasölu um 436 m.kr undir áætlunum á árunum 2020-2022, þar af rúmum 70 m.kr. undir áætlun árið 2022.

Tafla 2.1 Rekstur og afkoma Sinfóníuhljómsveitar Íslands 2017-2022 (þús.kr.)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Framlag ríkissjóðs	997.179	1.091.946	1.154.141	1.279.082	1.192.587	1.256.614
Framlag Reykjavíkurborgar	215.905	235.896	250.928	271.465	270.624	297.862
Önnur framlög og tekjur	230.471	374.668	293.379	55.232	158.529	198.223
<b>Tekjur samtals</b>	<b>1.443.555</b>	<b>1.702.510</b>	<b>1.698.448</b>	<b>1.605.779</b>	<b>1.621.740</b>	<b>1.752.699</b>
Launagjöld og starfsmannakostnaður	908.798	1.062.644	1.072.063	1.058.309	1.095.864	1.207.764
Almennur rekstrarkostnaður	474.230	611.559	528.445	451.049	512.368	580.829
Framlög, tilfærslur og afskriftir	44.143	4.491	94.957	53.695	56.403	64.267
Fjármagnsliðir	133	-65	29	319	-2.640	153
<b>Gjöld samtals</b>	<b>1.427.304</b>	<b>1.678.629</b>	<b>1.695.494</b>	<b>1.563.372</b>	<b>1.661.995</b>	<b>1.853.013</b>
<b>Tekjuafgangur / halli</b>	<b>16.251</b>	<b>23.881</b>	<b>2.954</b>	<b>42.407</b>	<b>-40.255</b>	<b>-100.314</b>
<b>Eigið fé skv. efnahagsreikningi í árslok</b>	<b>19.849</b>	<b>43.730</b>	<b>46.685</b>	<b>89.092</b>	<b>48.836</b>	<b>-51.477</b>

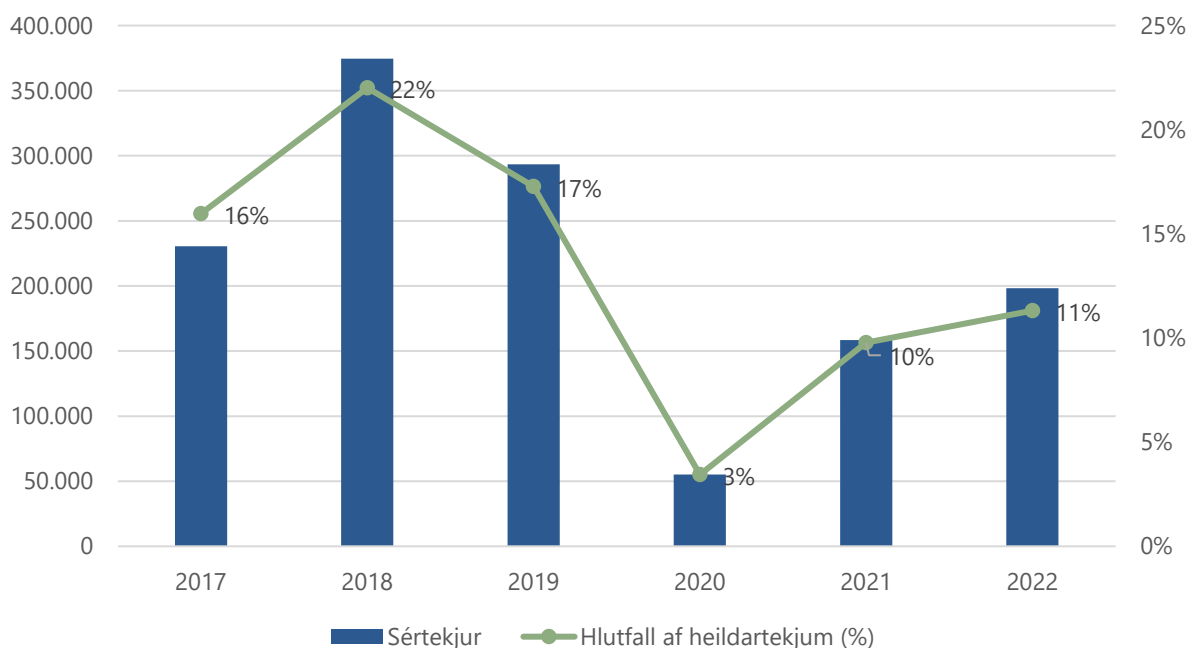
Heimild: Ársreikningar Sinfóníuhljómsveitar Íslands

Sinfóníuhljómsveit Íslands hlaut 90 m.kr. viðbótarframlag úr ríkissjóði vegna sértekjutaps árið 2020 þar sem útkomuspá gerði ráð fyrir 80-90 milljón króna tapi. Tapið reyndist hins vegar ekki eins mikið þar sem launa- og rekstrarkostnaður varð lægri. Einnig var framlag Reykjavíkurborgar hærra en ráðgert var í áætlunum. Afkoma varð því jákvæð um 42,4 milljónir árið 2020. Engin viðbótarframlög komu til vegna ársins 2021 og var eigið fé nýtt til að koma til móts við minnkaðar tekjur. Við lok árs 2022 var halli á rekstri um 100 m.kr. og eigið fé neikvætt um rúmar 50 m.kr. sbr. ársreikning þess árs. Þess ber þó að geta að samkomulag hefur náðst við ráðuneytið um að uppsafnaður halli vegna viðhalds- og endurnýjunarsjóðs SÍ verði felldur niður

til að koma til móts við verðlagsbreytingar. Þannig mun eigið fé við lok árs 2022 verða neikvætt um 12 m.kr. í stað rúmlega 50 m.kr.

Í lögum um Sinfóníuhljómsveit Íslands er tilgreint að hún skuli kappkosta að afla sjálfstæðra tekna af tónleikahaldi, svo að sem mest af útgjöldum hljómsveitarinnar fái greitt af slíkum tekjum. Á mynd 2.2 má sjá þá þróun sem orðið hefur í sértekjum hljómsveitarinnar á tímabilinu 2017-2022 og hlutfall þeirra af heildartekjum.

**Mynd 2.2 Sértekjur og hlutfall þeirra af heildartekjum 2017-2022**



*Heimild: Sinfóníuhljómsveit Íslands*

Fyrir COVID 19 voru sértekjur í kringum 20% af heildartekjum hljómsveitarinnar. Nánast engir tónleikar voru haldnir árið 2020 vegna samkomutakmarkana og fór hlutdeild sértekna það ár niður í 3%. Nokkrar takmarkanir voru einnig árið 2021 og fyrri hluta árs 2022. Miðasala árið 2022 var um 70 m.kr. undir fjárhagsáætlun einkum vegna samkomutakmarkana fyrstu tvo mánuði ársins. Þannig gerðu áætlanir ráð fyrir um 52 m.kr. hærrí tekjum fyrstu tvo mánuði ársins en raunin varð. Fjöldi áskrifenda að tónleikum sveitarinnar hefur ekki skilað sér til baka eftir að samkomutakmörkunum lauk.

Samkvæmt upplýsingum frá Sinfóníuhljómsveit Íslands er unnið að því að fjölga tónleikagestum m.a. með fjölbreytileika í dagskrárgerð og auknum listrænum metnaði. En engu að síður hafi þetta verið mikil áskorun eftir heimsfaraldur og ekki tekist sem skyldi. Fjallað er nánar um markmiðasetningu og árangur í kafla 2.2.1.

Stjórnendur Sinfóníuhljómsveitar Íslands hafa einnig bent á að fjárveitingar til sveitarinnar hafi ekki fylgt verðlagi á síðustu árum. Þannig hafi fjárveiting fyrir árið 2023 (1.248.100 þús.kr.) verið minni en árið á undan þrátt fyrir að ekki væru boðaðar breytingar á fyrirkomulagi eða stefnu af hálfu ráðuneytis. Að sögn ráðuneytis er ein ástæða þessa víðtæk almenn aðhaldskrafa í ríkisfjármálum.

Á tímabilinu 2020-2022 drógust gjöld Sinfóníuhljómsveitar Íslands saman um samtals 228 m.kr. að miklu leyti vegna lægri launakostnaðar (færri lausráðnir listamenn) og minni tæknikostnaðar þar sem færri tónleikar voru haldnir. Töluverður fastur kostnaður er til staðar við rekstur sveitarinnar, s.s. launakostnaður, húsnæðiskostnaður og kostnaður vegna erlendra listamanna. Á síðustu tveimur árum hefur kostnaður einnig aukist vegna hækkandi húsaleigu og kostnaðar við tæknimál, aukins sérfræðikostnaðar vegna mannauðsmála og auknum fjölda lausráðinna hljóðfæraleikara vegna veikinda í hópnum.

### **Aukið fjármagn til menningarstofnana vegna COVID 19**

Í fjárukalögum nr. 110/2020 vegna áhrifa heimsfaraldurs var greiðsluheimild Sinfóníuhljómsveitar Íslands hækkuð um 90 m.kr. Í sömu lögum var fjárheimild vegna reksturs Hörpu aukin um 150 m.kr. og fjárheimild vegna ýmissa menningarstofnana aukin um 70,2 m.kr. Í greinargerð með frumvarpinu kom einnig fram að veita ætti Þjóðleikhúsinu um 48,9 m.kr. vegna aukins rekstrar- og framkvæmdakostnaðar og því til viðbótar var greiðsluheimild Þjóðleikhússins aukin um 297 m.kr.

Í fjárukalögum ársins 2022 var gert ráð fyrir að 596 m.kr. yrði ráðstafað til tónlistar og sviðslista í tengslum við viðspyrnuaðgerðir ríkisstjórnarinnar. Þar af yrði 146 m.kr. varið til að mæta auknum rekstrarkostnaði Þjóðleikhússins á árinu 2021 vegna faraldursins. Þá fékk Íslenski dansflokkurinn 17 m.kr. framlag úr varasjóði vegna tekjutaps. Ekki var sérstaklega fjallað um Sinfóníuhljómsveit Íslands í fjárlögum eða fjárukalögum 2022 og samkvæmt upplýsingum frá hljómsveitinni kom engin aukning til þeirra á því ári.

## **2.1.1 Niðurstaða fjárhagsendurskoðunar á bókhaldi ársins 2022**

Ríkisendurskoðun hefur farið yfir ákveðna liði í ársreikningi Sinfóníuhljómsveitar Íslands fyrir árið 2022. Sinfóníuhljómsveit Íslands er eins og áður kom fram, A-hluta stofnun ríkissjóðs og eru ársreikningar hljómsveitarinnar og annarra A-hluta stofnana ekki áritaðir sérstaklega og því ekki gefið álit á ársreikningunum sjálfum. Endurskoðun fer fram sem hluti af endurskoðun ríkisreiknings og gefur ríkisendurskoðandi út álit á ríkisreikningi í heild sinni. Ársreikningurinn er lagður fram af stjórnendum Sinfóníunnar og á ábyrgð þeirra í samræmi við lög og reglur.

Endurskoðunin tók mið af alþjóðlegum endurskoðunarstöðlum fyrir opinbera aðila. Val endurskoðunaraðgerða byggir á faglegu mati endurskoðandans, meðal annars á þeirri hættu að verulegir annmarkar séu á þeim liðum sem skoðaðir voru, hvort sem er af völdum sviksemi eða mistaka.

Við áhættumat er tekið tillit til þess innra eftirlits Sinfóníuhljómsveitar Íslands sem varðar gerð og framsetningu tiltekinnna liða ársreikningsins, til þess að skipuleggja viðeigandi endurskoðunaraðgerðir og kanna hvort það tryggir viðunandi árangur. Endurskoðun á þeim liðum sem teknir voru fyrir felur einnig í sér mat á þeim reikningsskilaaðferðum og matsaðferðum sem stjórnendur beita við gerð ársreikningsins.

Sinfóníuhljómsveit Íslands er í bókhalds- og greiðsluþjónustu hjá Fjársýslu ríkisins en það fyrirkomulag styrkir að mati Ríkisendurskoðunar innra eftirlit og verkaskiptingu (aðgreiningu starfa) hjá stofnuninni.

Engar alvarlegar athugasemdir komu fram við endurskoðunina en ábendingum hefur verið komið á framfæri við stjórnendur. Að mati Ríkisendurskoðunar er ársreikningur og bókhald SÍ í samræmi við kröfur laga um opinber fjármál.

## **2.2 Samskipti, skýrslugjöf og eftirfylgni – lög um opinber fjármál**

Málefni Sinfóníuhljómsveitar Íslands eru á forræði menningar- og viðskiptaráðuneytis og ráðherra þar ábyrgð á að úthluta fjárveitingum til hennar. Úthlutun er tilkynnt formlega með fjárveitingabréfi í samræmi við 28. gr. laga nr. 123/2005 um opinber fjármál, sem ráðherra sendir ríkisaðila í upphafi hvers árs. Fjárveitingabréfið veitir yfirsýn og tengingar milli stefnu málaflokksins í fjármálaáætlun, fjárveitinga og framkvæmdar.

Samskipti ráðuneytis og Sinfóníuhljómsveitar Íslands eru í nokkuð föstum skorðum og eru m.a. tíunduð í framangreindu fjárveitingabréfi. Þar kemur fram yfirlit um samskiptin, skýrslugjöf og eftirfylgni af hálfu ráðuneytis. Vinna við fjárhagsáætlun næsta árs hefst venjulega á þriðja ársfjórðungi þar sem ráðneytið sendir áætlunarbréf sem byggir á nýbirtu frumvarpi til fjárlaga. SÍ vinnur að árs- og rekstraráætlun í samræmi við þann ramma sem birtur er í fjárlögum og leggur fyrir ráðherra. Þá vinnur SÍ að stefnumiðaðri áætlun til þriggja ára sbr. 31. gr. laga um opinber fjármál og leggur sömuleiðis fyrir ráðherra. Talsverð samskipti eru á milli stofnunar og ráðuneytis á þessum tíma varðandi þessar áætlanir. Þá fer fram endurskoðun á ársáætlun ef til koma breytingar á fjárlögum sem hafa áhrif á starfsemina.

Sinfóníuhljómsveit Íslands hefur skilað inn bæði ársáætlun og stefnumiðaðri áætlun til ráðuneytis á undanförunum árum og hafa þær verið staðfestar af ráðherra. Einnig skilar SÍ ársskýrslu til ráðherra þar sem farið er yfir árangur ársins, bæði fjárhagslega en einnig hvort markmið í stefnumiðaðri ársáætlun hafi náðst. Þá hefur hljómsveitin sent upplýsingar um bókhaldslega stöðu á rekstri með reglubundnum hætti yfir árið og haldið ráðuneyti upplýstu um þá rekstrarlegu stöðu sem hljómsveitin hefur staðið frammi fyrir síðastliðin þrjú ár.

Við úttekt þessa kom í upphafi fram að stjórnendur hljómsveitarinnar teldu að bið væri eftir skýrum svörum frá ráðuneyti um fjárhagsleg málefni sveitarinnar og ekki væri alltaf ljóst hvert ætti að leita eftir upplýsingum. Að mati stjórnenda væri mikilvægt að ráðuneyti gæti ávallt veitt stefnumótandi svör og leiðbeiningar um hvort leita skuli til fagráðuneytis eða fjármála- og efnahagsráðuneytis þegar kemur að fjármálatengdum málefnum. Heilt yfir væru þó samskipti við ráðuneyti góð. Undir lok úttektarinnar kom fram að samskipti hljómsveitarinnar og ráðuneytis hefðu aukist og væru nú skilvirk og góð. Þá taldi ráðuneytið að ekki væri óeðlileg bið á svörum frá sér er varða fjármálatengd málefni.

Í upplýsingum frá ráðuneytinu kom fram að það sé meðvitað um þá fjárhagslegu erfiðleika sem hljómsveitin standi frammi fyrir og í fjárveitingabréfi fyrir árið 2023 (dagsett 27. febrúar 2023) kemur fram að ráðuneytið muni vinna að lausnum með Sinfóníuhljómsveit Íslands á árinu. Við upphaf úttektar Ríkisendurskoðunar í febrúar/mars 2023 höfðu þó engir slíkir fundir farið fram. Samtalið hófst hins vegar skömmu síðar og að sögn SÍ stendur það enn yfir. Framkvæmdastjóri hefur skilað inn tillögum til hagræðingar og unnið er að áætlun um að ná niður uppsöfnuðum halla. Þá standa yfir viðræður um fjárheimildir hljómsveitarinnar og þróun þeirra til framtíðar.

Að mati stjórnenda og ráðuneytis ríkir nú sameiginlegur skilningur um starfsumhverfi sveitarinnar.

Í samtölum Ríkisendurskoðunar við ráðuneyti menningarmála kom fram að helsta áhyggjuefni varðandi rekstur sveitarinnar væri fækkun áskrifenda og annarra tónleikagesta. Þá velti það fyrir sér hvort skrifstofa Sinfóníuhljómsveitarinnar sé í stakk búin til að takast á við aukin verkefni. Töluverð sóknarfæri séu hins vegar til staðar t.d. með fjölgun ferðamanna til landsins.

Mikilvægt er að menningar- og viðskiptaráðuneyti sinni eftirliti sínu með fjármálum hljómsveitarinnar innan hvers fjárlagaárs í samræmi við 34. gr. laga um opinber fjármál. Bregðast þarf við áhættu og veikleikum í rekstri en rekstur hefur ekki verið í samræmi við áætlanir tvö ár í röð. Ráðuneyti þarf að vera skýrt í samskiptum sínum við Sinfóníuhljómsveit Íslands við endurskoðun ársáætlunar og koma fram með tillögur að lausnum eða leitast eftir samstarfi við hljómsveitina um þær.

### 2.2.1 Árangur af markmiðasetningu

Frá árinu 2020 hafa þrjú yfirmarkmið verið skilgreind í stefnumiðaðri áætlun Sinfóníuhljómsveitar Íslands og sértækar aðgerðir og viðmið skilgreind fyrir hvert þeirra:

Að auka aðgengi barna og ungmenna að viðburðum SÍ óháð efnahag, búsetu og uppruna.

Að stækka hóp áskrifenda og auka um leið sértekjur með aukinni miðasölu.

Að hljómsveitin fari reglulega í tónleikaferðir erlendis þar sem íslensk tónlist og íslenskir listamenn eru í fyrirúmi.

Heimsfaraldur hefur haft töluverð áhrif á árangur markmiðasetningar síðustu ára. Þrátt fyrir það hefur hljómsveitin haldið fjölda viðburða fyrir börn og ungmenni á síðustu árum og á árunum 2021-2022 voru haldnir 18 skólatónleikar og tíu aðrir viðburðir sérstaklega ætlaðir börnum, þar af þrír án endurgjalds. Stefnt er að því að fjölga skólatónleikum sem og sérstökum viðburðum á næstu árum þar sem áhersla er lögð á samvinnu við skóla og samtök varðandi aðgengi barna með fötlun sem og barna með annað móðurmál en íslensku.

Markmið um að stækka hóp áskrifenda og aukningu sértekna hafa ekki náðst. Tónleikagestum hefur fækkað og áskrifendum sömuleiðis. Sett hafa verið ný undirmarkmið þar sem áhersla er á að beina markaðssetningu að nýjum markaðshópum og leggja aukna áherslu á fjölbreyttari áskriftarleiðir og fjölbreytni viðburða. Mikilvægt er að fylgja þessu markmiði eftir og taka reglulega stöðuna.

Allt frá árinu 2020 hefur eitt af undirmarkmiðum verið að gera reglulegar áheyrenda- og áskrifendakannanir. Slíkar kannanir voru gerðar með reglubundnum hætti en dattu upp fyrir á meðan áhrifa heimsfaraldurs gætti á árunum 2020-2022. Könnun fyrir starfsárið 2022-2023 var

send út á vormánuðum 2023. Þá hefur Sinfóníuhljómsveit Íslands tekið þátt í ímyndar- og viðhorfskönnun Gallups með reglubundnum hætti á síðustu árum. Að sögn framkvæmdastjóra SÍ eru niðurstöður kannana nýttar við framþróun í dagskrárgerð og teknar fyrir á fundum verkefnavalsnefndar, hjá stjórn og á starfsmannafundum.

Hvað varðar sýnileika hljómsveitarinnar erlendis þá fór hljómsveitin í tónleikaferð til Bretlands í apríl 2023 og stefnt er að tónleikaferð til Bandaríkjanna árið 2023 eða 2024. Einnig er í skoðun Evrópuferð árið 2025-2026. Í stefnumiðaðri áætlun fyrir tímabilið 2023-2025 er enn fremur gert ráð fyrir að leggja áherslu á tónleikaferðir innanlands og auka samstarf við listafólk á þeim stöðum sem eru heimsóttir.

Að mati Ríkisendurskoðunar er ástæða til að endurskoða þau stefnumarkmið sem sett eru fram í ljósi árangurs síðustu ára. Þá þarf að taka tillit til nýrra tónlistarlaga sem tóku gildi í maí 2023.

## 3 Stjórnarhættir og mannauðsmál

### 3.1 Niðurstöður starfsmannakannana – viðbrögð og úrbætur

Sé rýnt í starfsmannakannanir Sameykis um Stofnun ársins má sjá að óánægja með stjórnun og starfsskilyrði hjá starfsmönnum Sinfóníuhljómsveitar Íslands hefur aukist á síðustu tveimur árum. Þá hefur sú einkunn sem starfsmenn gefa ímynd hljómsveitarinnar farið lækkandi. Á síðustu tveimur árum hefur SÍ tekist á við erfið starfsmannamál sem m.a. hafa ratað í fjölmiðla og má ætla að hafi haft neikvæð áhrif á starfsanda innan hljómsveitarinnar. Mál er varðar brottvikningu eins hljóðfæraleikara úr starfi, er enn til úrlausnar fyrir dómstólum.

Tafla 3.1 Stofnun ársins – niðurstöður 2017-2022\*

Ár	Heildareinkunn	Stjórnun	Starfsandi	Launakjör	Vinnuskilyrði	Sveigjanleiki í vinnu	Sjálfstæði í starfi	Ímynd stofnunar	Ánægja og stolt	Jafnrétti
2022	3,63	3,64	3,53	2,59	3,68	3,16	4,23	3,63	3,8	4,16
2021	3,85	3,95	3,77	2,67	3,61	3	4,35	4,49	4,12	4,43
2020	4,07	4,3	4,07	2,58	3,75	3,34	4,51	4,65	4,45	4,56
2018	3,67	3,72	3,73	1,79	3,37	2,81	4,35	4,49	4,08	-
2017	3,73	3,83	3,69	2,19	3,38	2,94	4,33	4,43	4,1	4,42

\*Jafnrétti var ekki mælt 2018 og stofnunin tók ekki þátt 2019

Heimild: Stofnun ársins-[www.sameyki.is](http://www.sameyki.is)

Stjórn og stjórnendur SÍ hafa brugðist við, m.a. með endurskoðun ferla um innri mál hljómsveitarinnar og samtölum við starfsmenn. Samkvæmt upplýsingum frá SÍ var viðbragðsáætlun gegn einelti og áreitni virkjuð samtals fjórum sinnum á tímabilinu ágúst 2019 – febrúar 2023. Þar af fóru mál tvisvar sinnum í svokallað formlegt ferli og tvisvar í óformlegt ferli. SÍ hefur á sama tímabili leitað þrisvar sinnum til ytri ráðgjafa vegna úrlausnar slíkra mála.

Að beiðni stjórnenda var lögð fyrir sérstök könnun af fyrirtækinu Líf og sál, til að meta sálfélagslega áhættuþætti í starfsumhverfi SÍ árið 2022. Tilgangur hennar var m.a. til að greina betur það starfsumhverfi sem hljómsveitin býr við og hvar sé hægt að vinna að fyrirbyggjandi aðgerðum og bæta starfsskilyrði. Í matinu voru kannaðir þættir eins og álag, sveigjanleiki í starfi, samskipti, líðan, stjórnun og einelti. Þátttaka í könnuninni var um 70% og hefði að mati stjórnenda mátt vera meiri. Þó ýmislegt jákvætt hefði komið út úr könnunni voru þó sterkar vísbendingar um að starfsfólk upplifði álag í starfi, samskipti gætu verið betri og traust til yfirstjórnar væri misjafnt eftir því hvaða störfum starfsfólk sinnti. Almennt má segja að meiri tortryggni gagnvart stjórnendum ríkti meðal hljóðfæraleikara heldur en hjá starfsfólki á skrifstofu. Þá komu fram upplifanir um vanvirðingu, einelti, ofbeldi og kynþáttafordóma sem taka verður alvarlega.

Í niðurstöðum áhættumatsins voru settar fram úrbótatillögur sem grípa þyrfti til innan vinnustaðarins. Í upplýsingum frá Sí kom fram að búið væri að bregðast við tillögnum og áfram yrði unnið að umbótastarfi, s.s. með fundum og aðgerðum sem kynntar hafa verið starfsfólki. Einnig kom fram að tilraunir til að setja á fót velferðarteymi og rýnihópa innan Sí hefðu ekki gengið vel og var það mat utanaðkomandi sérfræðinga að vinnustaðurinn væri ekki á þeim stað að hægt væri að setja á fót slík teymi.

Hlúa þarf betur að innri starfsemi og mannauði með upplýsingagjöf og auknum samskiptum milli stjórnenda og starfsmanna. Þá þurfa ferli varðandi ákvarðanir um starfsemi og skipulag að vera skýr. Mikilvægt er að byggja upp traust innan vinnustaðarins en kannanir gefa til kynna ólíka sýn og viðhorf eftir því hvar í skipuriti viðkomandi starfar. Vinna þarf áfram að þeim tillögnum að lausnum sem fram hafa komið við áhættumat á vinnustaðnum.

### 3.2 Fjarvistir vegna veikinda

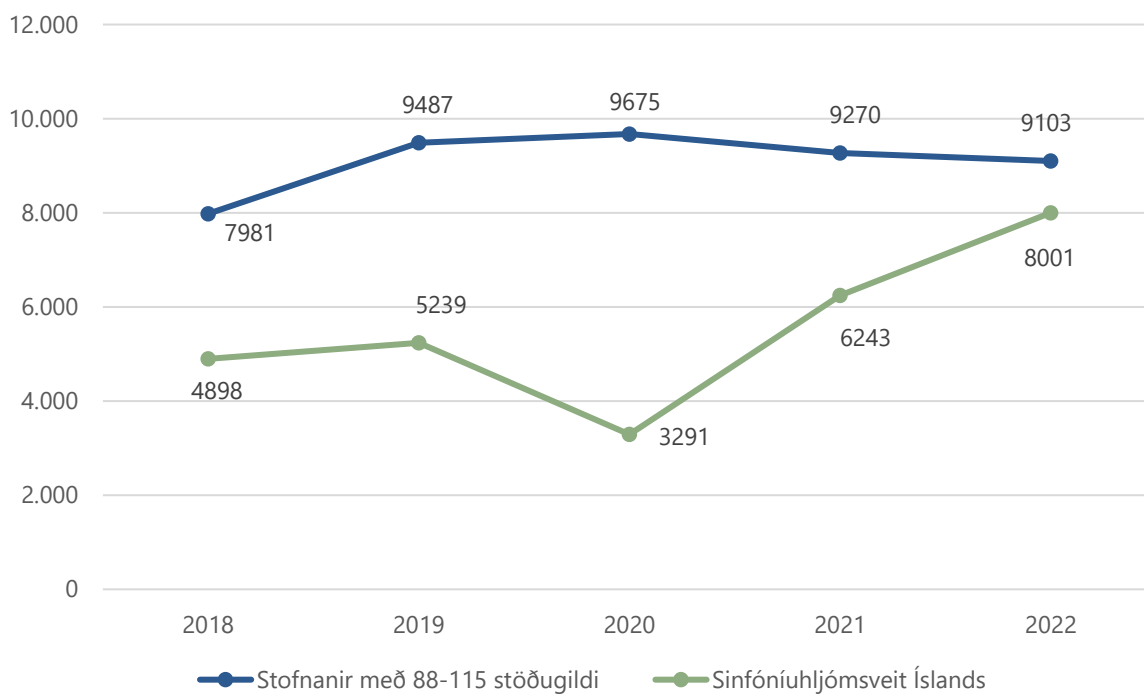
Við úttekt þessa fékk Ríkisendurskoðun upplýsingar um að fjarvistir vegna veikinda meðal starfsfólks Sinfóníuhljómsveitarinnar hefðu aukist á síðasta ári samanborið við fyrri ár og þá sérstaklega langtíma veikindi þar sem starfsfólk væri frá lengur en sex mánuði. Meðal ástæðna væru starfsaðstæður og álag eins og lýst var í kafla 3.1. Veikindi innan hljómsveitarinnar geta haft töluverð áhrif á rekstrarkostnað hennar þar sem ráða þarf inn hljóðfæraleikara með stuttum fyrirvara með auknum launakostnaði. Því er mikilvægt fyrir stjórnendur að rýna í aðstæður og vinna sem best að lausnum.

Ríkisendurskoðun ákvað í tengslum við þessa úttekt að taka saman upplýsingar um fjarvistar-skráningar starfsmanna Sinfóníuhljómsveitarinnar og bera saman við stofnanir ríkisins sem eru sambærilegar að stærð. Leitað var til Fjársýslu ríkisins þar sem óskað var eftir niðurbroti á fjarvistum hjá öllum stofnunum ríkisins eftir skilgreindum fjarvistartegundum í Vinnustund fyrir tímabilið 2018-2022 ásamt upplýsingum um heildarfjölda stöðugilda hjá hverri stofnun fyrir sig. Meðaltals vinnustundir á ári eru 1.776 klst. á stöðugildi.

Í gögnunum kemur fram að fjöldi vinnustunda vegna veikinda hefur aukist hjá Sinfóníuhljómsveit Íslands úr um 3.300 vinnustundum árið 2020 upp í 8.001 vinnustundir árið 2022 sem jafngildir því að um fjögur og hálf stöðugildi séu frá vegna veikinda á árinu. Séu fjarvistir vegna veikinda hjá stofnununum með 88-115 starfsmenn (um 10 stofnanir) skoðaðar kemur í ljós að meðaltalsfjarvistir vegna veikinda eru að jafnaði um 9.100 vinnustundir á ári á tímabilinu 2017-2022. Meðaltalið hefur verið nokkuð stöðugt frá árinu 2018 ef frá er talin um 1.500 vinnustunda hækkun á milli árunna 2018 og 2019. Þó svo að fjöldi vinnustunda í fjarvistum vegna veikinda hjá Sinfóníuhljómsveit Íslands sé lægri en meðaltal fyrir stofnanir með sambærilegan fjölda stöðugilda er sú aukning sem orðið hefur á síðustu tveimur árum athugunarverð.



**Mynd 3.2 Fjarvistir vegna veikinda 2018-2022 hjá SÍ og meðaltal hjá stofnunum með 88-115 stöðugildi (vinnustundir í klst.)**



*Heimild: Fjársýsla ríkisins*



Ríkisendurskoðun  
Brítartúni 7, 105 Reykjavík | Glerárgata 34, 600 Akureyri  
Sími 448-8800 | [postur@rikisendurskodun.is](mailto:postur@rikisendurskodun.is) | [www.rikisendurskodun.is](http://www.rikisendurskodun.is)