

RÍKISENDURSKOÐUN

# Breytingar á stjórnarmálefnum ráðuneyta

Stjórnsýsluúttekt



Skýrsla til Alþingis

Desember 2023

# Efnisyfirlit

Inngangur.....	6
Niðurstöður.....	7
Ábendingar .....	11
Ábendingar til forsætisráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis .....	11
Ábending til fjármála- og efnahagsráðuneytis .....	11
Umsagnir og viðbrögð .....	12
<b>1 Breytt skipan ráðuneyta Stjórnarráðs Íslands .....</b>	<b>15</b>
1.1 Rök fyrir breyttri skipan.....	17
<b>2 Undirbúningur og framkvæmd breytinganna .....</b>	<b>20</b>
2.1 Miklar áskoranir og hátt flækjustig.....	23
2.2 Ráðuneytum skorti mikilvæga yfirsýn .....	25
<b>3 Ráðuneyti sem undirgengust miklar breytingar .....</b>	<b>29</b>
3.1 Mennta- og barnamálaráðuneyti .....	29
3.1.1 Áhrif á stefnumótun og verkefni.....	29
3.1.2 Mannauður, fjármál og upplýsingatækni .....	30
3.2 Matvælaráðuneyti .....	32
3.2.1 Áhrif á stefnumótun og verkefni.....	33
3.2.2 Mannauður, fjármál og upplýsingatækni .....	33
3.3 Innviðaráðuneyti.....	35
3.3.1 Áhrif á stefnumótun og verkefni.....	36
3.3.2 Mannauður, fjármál og upplýsingatækni .....	37
3.4 Félags- og vinnumarkaðsráðuneyti .....	38
3.4.1 Áhrif á stefnumótun og verkefni.....	39
3.4.2 Mannauður, fjármál og upplýsingatækni .....	39
3.5 Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti.....	42
3.5.1 Áhrif á stefnumótun og verkefni.....	42
3.5.2 Mannauður, fjármál og upplýsingatækni .....	43
<b>4 Ráðuneyti sem stofnuð voru frá grunni .....</b>	<b>45</b>
4.1 Menningar- og viðskiptaráðuneyti.....	45
4.1.1 Áhrif á stefnumótun og verkefni.....	45

4.1.2	Mannauður, fjármál og upplýsingatækni .....	46
4.2	Háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneyti .....	47
4.2.1	Áhrif á stefnumótun og verkefni.....	49
4.2.2	Mannauður, fjármál og upplýsingatækni .....	49
<b>5</b>	<b>Önnur ráðuneyti .....</b>	<b>53</b>
5.1	Forsætisráðuneyti.....	53
5.2	Fjármála- og efnahagsráðuneyti.....	55
5.3	Dómsmálaráðuneyti .....	56
5.3.1	Mannauður, fjármál og upplýsingatækni .....	57



## Breytingar á Stjórnarráði Íslands

**28. nóv.**  
2021

Áform um breytta skipan ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands kynnt í kjölfar undirritunar stjórnarsáttmála endurnýjaðs ríkisstjórnarsamstarfs Sjálfstæðisflokks, Framsóknarflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs.

**28. nóv.**

Forseti Íslands undirritar forsetaúrskurð um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands og forsetaúrskurð um skiptingu starfa ráðherra. Ráðherrum er fjölgað úr 11 í 12 en ráðuneyti eru áfram 10 að tölu. Tilkynnt að ráðuneytum verði fjölgað um tvö og að ný ráðuneyti taki til starfa um eða eftir áramót 2021/2022.

**30. nóv.**

Forsætisráðuneyti lætur öðrum ráðuneytum í té gátlista til viðmiðunar við innleiðingu breytinganna í því skyni að samræma og auðvelda framkvæmd þeirra.

**10. des.**

Forsætisráðherra leggur fram á Alþingi þingsályktunartillögu um breytta skipan ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands.

**14. des.**

Ráðuneytin fá send drög að samkomulagi um flutning fjárheimilda og starfsfólks eftir að sérstakur samhæfingarhópur er skipaður sem aðstoða á við gerð slíks samkomulags. Sama dag er þeim send leiðbeinandi verkáætlun og viðmið fjármála- og efnahagsráðuneytis um flutning fjárheimilda milli ráðuneyta.

**16. des.**

Ráðuneytum er tilkynnt 14. desember að þau þurfi að ljúka samningagerð um flutning fjárheimilda og starfsmanna milli ráðuneyta eigi síðar en 16. desember.

**27. jan.**  
2022

Alþingi samþykkir þingsályktunartillögu forsætisráðherra um breytta skipan ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands.

**31. jan.**

Forseti Íslands undirritar forsetaúrskurð um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, forsetaúrskurð um skiptingu starfa ráðherra og forsetaúrskurð um skiptingu Stjórnarráðsins í ráðuneyti.

**31. jan.**

Breytt skipan Stjórnarráðsins felur í sér stofnun tveggja nýrra ráðuneyta, þ.e. menningar- og viðskiptaráðuneytis og háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytis og flutning fjölmargra stjórnarmálefna milli ráðuneyta. Breytingar eru á heitum nokkurra ráðuneyta frá því sem kynnt var eftir fund ríkisráðs 28. nóvember 2021.



## Breytt skipan ráðuneyta eftir alþingiskosningar 2021

Forsetaúrskurðir um skiptingu Stjórnarráðs Íslands í ráðuneyti

### Forsetaúrskurður nr. 118/2018

### Forsetaúrskurður nr. 5/2022



# Inngangur

Hinn 16. desember 2022 samþykkti Alþingi [beiðni](#) þess efnis að ríkisendurskoðandi gerði úttekt á undirbúningi breytinga á skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, sem tóku gildi 1. febrúar 2022, og afleiðingum sem þær höfðu. Ríkisendurskoðandi féllst á beiðnina með bréfi dagsettu 21. desember sama ár og tilkynnti ráðuneytum að ráðist yrði í stjórnarsýsluendurskoðun með vísan til 6. gr. laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga.

Beiðni Alþingis innihélt spurningar í 13 bókstafliðum sem Ríkisendurskoðun sameinaði að hluta og aðlagaði sinni úttekt. Sökum mikils fjölda undirstofnana ráðuneyta ákvað embættið að spurningu um áhrif breytinganna á stefnumótun, framgang lögbundinna verkefna, máls- hraða og starfsfólk þeirra yrði ekki svarað í úttektinni. Leitast var við að svara eftirfarandi megin- spurningum:

1. Hvaða ástæður og rök lágu til grundvallar ákvörðun um fjölgun ráðuneyta og uppstokkun á málefnasviðum þeirra og tilfærslu málaflokka?
2. Hvernig var undirbúningi vegna breytinganna háttað og hvenær fór hann fram?
3. Hver var aðkoma stjórnenda og starfsfólks ráðuneyta að undirbúningi og ákvörðun um uppstokkun á málefnasviðum og hver var aðkoma stjórnenda og starfsfólks undirstofnana þeirra við undirbúning og ákvörðun um tilfærslu verkefna milli ráðuneyta?
4. Með hvaða hætti voru breytingarnar framkvæmdar af hálfu forsætisráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis, hvaða leiðsögn veittu þau öðrum ráðuneytum um flutning starfsfólks milli ráðuneyta og um starfslok sem boðin voru og hvernig var þeirri leiðsögn fylgt eftir í einstökum ráðuneytum?
5. Hvaða áhrif hafa uppstokkun á málefnasviðum og tilfærsla á málaflokkum haft á stefnumótun, fjárlagagerð, framgang lögbundinna verkefna og máls- hraða ráðuneyta og starfsfólk þeirra?
6. Hvernig var gætt að hagsmunum starfsfólks ráðuneyta í breytingunum og hverjir voru möguleikar þess á að hafa áhrif á ákvarðanir sem teknar voru um flutning þess í starfi eða fyrirkomulag starfsloka vegna synjunar um flutning eða niðurlagningar starfa?
7. Kom til uppsagna eða starfsloka starfsmanna innan Stjórnarráðsins vegna breytinganna og hver var starfsmannavelta ráðuneyta árin 2018–22?

Við vinnslu úttektarinnar var höfð hliðsjón af lögum nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands, lögum nr. 123/2015 um opinber fjármál, lögum nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, viðeigandi forsetaúrskurðum um breytingarnar og þingsályktunartillögu forsætisráðherra um breytta skipan ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands. Ríkisendurskoðun aflaði gagna hjá ráðuneytum og Fjársýslu ríkisins. Fundað var með öllum ráðuneytisstjórum, formönnum ríkisstjórnar- flokkanna, Fjársýslu ríkisins, Umbru – þjónustumiðstöð Stjórnarráðsins og fulltrúum stéttar- félaga starfsmanna Stjórnarráðsins. Forsætisráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti fengu drög að skýrslunni til umsagnar og önnur ráðuneyti fengu drög að völdum köflum. Viðbrögð forsætisráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis við ábendingum Ríkisendur- skoðunar eru að finna í kaflanum „Umsagnir og viðbrögð“.

# Niðurstöður

Áform um breytta skipan ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands voru kynnt í kjölfar undirritunar stjórnarsáttmála endurnýjaðs ríkisstjórnarsamstarfs Sjálfstæðisflokks, Framsóknarflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs 28. nóvember 2021. Ýmis stjórnarmálefni voru þá flutt milli ráðherra og ráðuneyta og ráðherrum var fjölgað úr 11 í 12. Alþingi samþykkti 27. janúar 2022 þingsályktunartillögu forsætisráðherra um breytta skipan sem fól m.a. í sér stofnun tveggja nýrra ráðuneyta.

Í greinargerð þingsályktunartillögunnar segir að breytingunum sé ætlað að tryggja að Stjórnarráðið geti tekist á við nýjar áskoranir og krefjandi verkefni. Nýju ráðuneytin tvö endurspegli áherslur ríkisstjórnarinnar á að takast á við áskoranir nýrra atvinnuvega og ýta undir tækifæri sem gefast í þágu samfélagsins alls.

Að mati forsætisráðuneytis voru breytingarnar til þess fallnar að fella ósýnilega múra stofnana-  
menningar og stuðla að aukinni samvinnu, samráði og samhæfingu innan Stjórnarráðsins. Þær hafi gert stjórnarsýslunni auðveldara um vik að takast á við og hrinda í framkvæmd verkefnum sínum. Formenn stjórnarflokkanna tóku undir þetta á fundi með Ríkisendurskoðun aðspurðir hvaða ástæður og rök lágu til grundvallar ákvörðun um uppstokkun. Forsætisráðuneyti telur ótímabært að segja til um hvort núverandi verkaskipting og skipulag hafi skilað tilætluðum árangri.

Á fundum Ríkisendurskoðunar með ráðuneytisstjórum kom fram að breytingarnar hafi m.a. skapað rými til að innleiða nýtt skipulag í ráðuneytum og breytta vinnustaðamenningu. Aðkoma stjórnenda og starfsfólks ráðuneyta, annarra en forsætisráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis, að undirbúningi ákvörðunar um uppstokkun á stjórnarmálefnum var lítil sem engin. Umræddir stjórnendur voru ekki upplýstir um áformin fyrr en skömmu fyrir eða við undirritun stjórnarsáttmálans 28. nóvember 2021. Umfang breytinganna kom mörgum þeirra á óvart og fyrirvaralaus gildistaka reyndist mikil áskorun. Ljóst er að Stjórnarráðið var ekki nægilega vel undirbúið fyrir svo mikla uppstokkun.

## Fengu gátlista og aðra leiðsögn

Forsætisráðuneyti lét ráðuneytum í té gátlista til viðmiðunar við innleiðingu breytinganna í því skyni að samræma og auðvelda framkvæmd þeirra. Þar var m.a. fjallað um skyldu þeirra til að leita samkomulags um flutning fjárheimilda og starfsmanna við flutning stjórnarmálefna. Starfsmönnum skyldi boðið að sinna verkefnum sínum áfram í öðru ráðuneyti.

Sérstakur samhæfingarhópur, skipaður fulltrúum forsætisráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis, var settur á laggirnar. Hann gegndi m.a. því hlutverki að aðstoða ráðuneytin við gerð samkomulags um flutning fjárheimilda og starfsfólks við flutning stjórnarmálefna. Ráðuneytin fengu fyrirmynd að slíku samkomulagi sem þau gátu byggt á við tilfærslu verkefna og starfsmanna. Sum ráðuneyti telja að launa- og rekstrarviðmið sem fjármála- og efnahagsráðuneyti útbjó hafi ekki gagnast sem skyldi í samningagerðinni þar sem þau hafi ekki verið í samræmi við raunkostnað.

Í stöðumatsskýrslu forsætisráðherra um breytingarnar frá maí 2022 kemur fram að við flutning starfsmanna milli ráðuneyta hafi komið í ljós að launaumhverfi gat reynst ólíkt þrátt fyrir að ráðuneytin greiði laun samkvæmt sama stofnanasamningi. Ríkisendurskoðun telur sæta furðu að þetta hafi komið ráðuneytum á óvart, enda hefur ósamræmi í launamálum innan Stjórnarráðsins verið vel þekkt um árabíl. Vinna að samræmingu launamála er hafin í forsætisráðuneyti.

Forsætisráðuneyti sendi ráðuneytum leiðbeinandi verkáætlun um innleiðingu breytinga í kjölfar stjórnarmyndunar til að auðvelda yfirsýn og fylgjast með framgangi breytinganna. Þar voru jafnframt unnin minnisblöð fyrir ríkisstjórn þar sem verklag við breytingarnar var rætt og ráðuneytið hafði umsjón með breytingum á forsetaúrskurðum og skipan húsnæðismála. Gögn sem Ríkisendurskoðun aflaði sýna að forsætisráðuneyti veitti ráðuneytum leiðbeiningar í tengslum við breytingar á forsetaúrskurðum og túlkun þeirra er kom að flutningi stjórnarmálefna. Aðkoma fjármála- og efnahagsráðuneytis fólst í að veita yfirstjórn þess og forsætisráðuneyti upplýsingar vegna undirbúnings og greiningar breytingaáformanna.

### **Efla þarf verkstjórn og auðvelda samningagerð**

Uppstokkun stjórnarmálefna hafði í sumum tilvikum tímabundin áhrif á málshraða ráðuneyta en lítil eða engin í öðrum. Þar sem hún hafði áhrif má rekja tafir m.a. til þess að aðlaga þurfti starfsfólk að breyttum verkefnum og samræma verkferla. Dæmi eru um að þekkingarskortur hafi myndast þegar ráðuneyti tóku við málefnum án þess að þeim fylgdi starfsfólk með viðeigandi þekkingu eða reynslu. Flest ráðuneyti telja að breytingarnar hafi haft óveruleg áhrif á framgang lögbundinna verkefna. Mörg telja að uppstokkunin hafi gefið tækifæri til að nálgast stefnumótun með breyttum hætti og/eða ráðast í nauðsynlegar breytingar á skipulagi.

Ráðuneytin áttu almennt gott samstarf um breytingarnar en samningagerð um tilfærslu fjárheimilda og starfsfólks reyndist oft tímafrek. Ekki reyndi á að forsætisráðherra þyrfti að úrskurða formlega í málum, sbr. 3. mgr. 21. gr. laga nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands. Óskað var eftir úrskurði ráðherra í tveimur málum. Drög að úrskurðum voru unnin en hlutaðeigandi ráðuneyti sömdu á grundvelli þeirra. Í nokkrum öðrum tilvikum þurfti að yfirfara eða endurmeta fjárhæðir sem fluttust milli ráðuneyta áður en samkomulag náðist.

Samkvæmt 6. mgr. 21. gr. laga um Stjórnarráð Íslands hefur forsætisráðherra heimild til að setja nánari reglur um tilhögun flutnings starfsmanna innan Stjórnarráðsins. Forsætisráðherra setti ekki slíkar reglur. Í svari ráðuneytis hans kom fram að það hafi í hyggju að tryggja að fyrir hendi séu skýrari verkferlar og viðmið svo auðveldara verði að takast á við framtíðarbreytingar á Stjórnarráðinu. Forsætisráðherra hefur skipað starfshóp sem mun fara yfir reynsluna af uppstokkuninni og leggja fram tillögur um aðgerðir. Hópurinn skal skila niðurstöðum 1. mars 2024.

Mikilvægt er að Stjórnarráð Íslands búi yfir sveigjanleika til að takast á við breytingar eins og þær sem hér eru til umfjöllunar. Efla þarf miðlæga verkstjórn, setja skýrari viðmið og verkferla og bæta upplýsingaflæði milli ráðuneyta vegna samningagerðar þeirra um flutning fjárheimilda og starfsfólks svo ekki komi upp ójafnvægi í samningsstöðu. Ríkisendurskoðun hvetur forsætisráðuneyti til að ljúka sem fyrst athugun sinni á hvernig efla megi miðlæga verkstjórn, viðmið og ferla.

### **Mikið álag og umfangið vanmetið**

Auðvelt reyndist að greiða úr sumum áskorunum sem upp komu í breytingaferlinu en vandkvæði vegna annarra stóðu yfir í lengri tíma, s.s. þegar kom að því að greina og meta útgjalda-



þróun sumra ráðuneyta. Oft var um umfangsmiklar og flóknar áskoranir að ræða. Mikið álag var á rekstrar- og fjárlagaskrifstofum ráðuneytanna og sum áttu erfitt með að útbúa fjárhags-áætlanir. Athugun Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós að sum ráðuneyti skorti nauðsynlega þekkingu og getu til að hafa umsjón með fjárheimildum á málefnasviðum þeirra.

Við breytta skipan ráðuneyta þurfti að ráðast í umtalsverðar breytingar á framsetningu fjárheimilda málefnasviða og málaflokka í fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins. Annars vegar þurfti að breyta númerum og heitum fjárlagaliða og viðfanga við stofnun nýrra ráðuneyta og flutning verkefna. Slíkar breytingar fólu í sér að fjárheimildir færðust eftir atvikum milli málefnasviða, málaflokka og ráðuneyta. Hins vegar var um að ræða flutning fjárheimilda milli ráðuneyta þar sem verið var að skipta upp og færa hluta af fjárveitingum milli aðalskrifstofa og verkefna ráðuneyta til samræmis við breytta verkaskiptingu og samninga þar að lútandi.

Betur hefði mátt undirbúa og styrkja Fjársýslu ríkisins og Umbru – þjónustumiðstöð Stjórnarráðsins. Mikið álag skapaðist hjá Fjársýslunni vegna breytinganna. Við upphaf þeirra var metið nauðsynlegt að setja viðkomandi fjárlagaliði upp á nýjum númerum í fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins og reyndist það tímafrekt verkefni. Fjársýslan tók að auki ákvörðun um að gefa ráðuneytum og stofnunum tækifæri til að endurskipuleggja uppsetningu bókhalds. Að mati fjármála- og efnahagsráðuneytis reyndust það mistök. Ráðuneytið telur að hið mikla álag sem skapaðist hjá stofnuninni vegna breytinganna, og hversu flókinn og krefjandi sá þáttur var í framkvæmd þeirra, hafi verið stórlega vanmetið. Ekki hafi verið gefinn nægur tími til undirbúnings vegna flutnings verkefna og fjárheimildum þeim tengdum.

Fjársýsla ríkisins viðurkennir að stofnunin ofmat getu ríkisaðila til að ráðast í endurskoðun á bókhaldi. Skortur á yfirsýn ráðuneyta hafi þó einnig helgast af þeirri staðreynd að sumum reyndist örðugt að ljúka samningum um skiptingu fjármagns og skuldbindinga. Þá hafi stofnuninni reynst erfitt í upphafi breytingaferlisins að nálgast upplýsingar hjá forsætisráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti um umfang breytinganna og mögulega útfærslu þeirra. Skort hafi skýra verkstjórn frá ráðuneytunum og miðlæga stýringu innan Stjórnarráðsins. Stofnunin hafi sökum álags neyðst til að leggja fjölmörg önnur verkefni til hliðar á árinu 2022.

Vegna þessa tók nokkurn tíma fyrir sum ráðuneyti sem tóku breytingum eða voru stofnuð ný frá grunni að nálgast fjárhagsupplýsingar í fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins um stofnanir og fjárlagaliði sem þangað færðust. Dæmi eru um að ráðuneyti hafi ekki haft fullnægjandi yfirsýn um fjármál sín og undirstofnana allt árið 2022 og í einhverjum tilvikum hluta árs 2023. Þá sköpuðust ýmis tæknileg vandamál við flutning stjórnarmálefna milli ráðuneyta, t.d. tengd mála-skrárkerfum þeirra og uppsetningu hugbúnaðar.

Mikilvægt er að fjárhagsupplýsingar um verkefni og stofnanir ríkisins sem flytjast milli ráðuneyta séu aðgengilegar viðkomandi aðilum við gildistöku forsetaúrskurða um breytta skipan Stjórnarráðsins. Gerð og virkni upplýsingakerfa sem nýtt eru við fjármálaumsýslu ríkisins mega ekki ráða því hvort breytingar á skipan Stjórnarráðsins séu farsælar. Skoða þarf hvort gera þarf breytingar á uppbyggingu fjárhags- og mannauðskerfis ríkisins.

### **Mikil óvissa og kostnaður liggur ekki fyrir**

Ljóst er að mikil óvissa skapaðist meðal starfsmanna ráðuneyta sem gengu í gegnum talsverðar eða miklar breytingar. Starfsfólk var upplýst um þær á starfsmannafundum, með tölvupóstum

og fréttum á innra neti. Í einhverjum tilvikum voru sálfræðingar eða aðrir sérfræðingar fengnir til aðstoðar. Trúnaðarmönnum stéttarfélaganna starfsmanna Stjórnarráðsins bárust engar athugasemdir eða kvartanir frá félagsmönnum. Að mati félaganna var breytt skipan ráðuneyta almennt farsæl þegar kom að starfsmannamálum.

Dæmi eru um að ráðuneyti hafi gert samkomulag um starfslok á grundvelli 39. gr. laga nr. 70/1996 vegna breytinganna og að starfsmenn og embættismenn hafi synjað flutningi og látið af störfum. Í sumum tilvikum hafði starfsfólk val um hvort það fylgdi sínum málaflokki í nýtt ráðuneyti. Töluverð starfsmannavelta var í ráðuneytum sem mestum breytingum tóku og voru nokkrir starfslokasamningar gerðir á tímabilinu. Erfitt er að leggja mat á þróun starfsmannaveltu vegna framangreindrar uppskiptingar.

Athygli vekur að 10 af 12 ráðuneytum Stjórnarráðsins höfnuðu í neðri helmingi þeirra 143 ríkis- aðila sem þátt tók í starfsánægjukönnuninni Stofnun ársins fyrir árið 2022. Af þeim var fjármála- og efnahagsráðuneyti efst en menningar- og viðskiptaráðuneyti fékk lökustu útkomuna og endaði í 139. sæti. Alls höfnuðu fjögur ráðuneyti í neðsta fjórðungi í heildarniðurstöðum könnunarinnar. Með hliðsjón af forystuhlutverki Stjórnarráðs Íslands er ástæða fyrir stjórnendur að hlúa að vinnustaðamenningu ráðuneyta.

Endurmat á áætluðum viðbótarkostnaði ríkissjóðs vegna breyttrar skipan ráðuneyta hefur ekki farið fram. Fjármála- og efnahagsráðuneyti vonast til að unnt verði að ráðast í slíkt mat síðar á árinu 2023. Í fyrri áætlunum þess var ráðgert að heildarkostnaður gæti numið um 1.770 m.kr. en að hann gæti orðið einhverju hærri ef viðbótarfjárheimildir yrðu nýttar. Þá hefur ekki verið ráðist í mat á árlegum sparnaði ríkisins.

# Ábendingar

## Ábendingar til forsætisráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis

1

### Efla þarf miðlæga verkstjórn og vanda undirbúning

Efla þarf miðlæga verkstjórn og setja skýrari viðmið og verkferla svo að ráðuneyti verði betur í stakk búin til að takast á við breytingar á Stjórnarráði Íslands. Mikilvægt er að Stjórnarráðið í heild búi yfir sveigjanleika til að takast á við umfangsmikla uppstokkun stjórnarmálefna og að hvert ráðuneyti geti tekið við ábyrgð nýrra málaflokka og verkefna. Tryggja verður að hlutaðeigandi ráðuneyti búi yfir nauðsynlegum upplýsingum við samningagerð um flutning fjárheimilda og starfsmanna. Ríkisendurskoðun hvetur forsætisráðuneyti til að ljúka sem fyrst athugun sinni á hvernig efla megi þessa þætti.

2

### Styrkja þarf stoðeiningar Stjórnarráðsins

Ríkisendurskoðun hvetur forsætisráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti til að skoða hvernig styrkja megi Fjársýslu ríkisins og Umbru – þjónustumiðstöð Stjórnarráðsins svo að þær geti betur sinnt verkefnum sínum við framtíðarbreytingar á skipan Stjórnarráðsins.

## Ábending til fjármála- og efnahagsráðuneytis

3

### Tryggja þarf mikilvæga yfirsýn

Mikilvægt er að ráðuneyti hafi fullan aðgang að öllum fjárhagsupplýsingum um sín verkefni og stofnanir við gildistöku breyttrar skipan Stjórnarráðsins og að ráðuneyti og stofnanir hafi fullnægjandi yfirsýn yfir fjármál sín á hverjum tíma. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að skoðað verði hvort ráðast þurfi í breytingar á uppbyggingu fjárhags- og mannauðskerfis ríkisins svo að flutningur stjórnarmálefna eða tiltekinna verkefna milli ráðuneyta gangi fyrir sig með hnökralausum hætti.

# Umsagnir og viðbrögð

## Viðbrögð forsætisráðuneytis:

### 1. Efla þarf miðlæga verkstjórn og vanda undirbúning

„Forsætisráðuneytið tekur undir ábendingu Ríkisendurskoðunar að mikilvægt sé að Stjórnarráðið búi yfir sveigjanleika til að takast á við breytingar eins og þær sem eru til umfjöllunar í skýrsludrögunum. Enn fremur er tekið undir að efla þurfi miðlæga verkstjórn, setja skýrari viðmið og verkferla og bæta upplýsingaflæði milli ráðuneyta til að þau verði betur í stakk búin til að takast á við breytingar á Stjórnarráði Íslands. Þá er tekið undir það sem segir í skýrslunni að mikilvægt sé að Stjórnarráðið í heild búi yfir sveigjanleika til að takast á við umfangsmikla uppstokkun stjórnarmálefna. Í því sambandi má einnig benda á mikilvægi þess að hvert ráðuneyti sé reiðubúið til að taka við ábyrgð nýrra málaflokka og verkefna með tiltölulega litlum fyrirvara. Þá segir einnig í skýrslunni að tryggja verði að hlutaðeigandi ráðuneyti búi yfir nauðsynlegum upplýsingum við samningagerð um flutning fjárheimilda og starfsmanna. Í því sambandi má bæta verulega yfirsýn ráðuneyta yfir kostnað sem fylgir einstökum stjórnarmálefnum. Sá kostnaður getur til dæmis legið hjá lögbundnum nefndum og ráðum sem vinna á viðkomandi málefna sviði. Loks má taka undir með Ríkisendurskoðun að forsætisráðuneytið ljúki sem fyrst athugun sinni á hvernig efla megi miðlæga verkstjórn, viðmið og ferla. Þess má geta að þessi ábending um aukna miðlæga verkstjórn rímar við auknar væntingar til forystu- hlutverks forsætisráðuneytisins af ýmsum toga, til dæmis að því er varðar áfallastjórnun og meðhöndlun viðfangsefna stjórnvalda sem ganga þvert á mörg ráðuneyti. Ráðuneytið mun því beina sjónum að því að þróa þetta kjarnahlutverk sitt á næstunni og hvað þurfi til að koma varðandi skipulag og mannauð.

Að því er varðar athugasemd um að forsætisráðherra hafi ekki sett reglur um tilhögun flutnings starfsmanna innan Stjórnarráðsins þá er vert að undirstrika að hér er um heimild til reglu- setningar að ræða en ekki skyldu. Heimildin kom inn í lög um leið og ákvæði um varanlegan eða tímabundinn flutning starfsmanna milli ráðuneyta. Ekki hefur reynst aðkallandi þörf á að útfæra slíkt nánar en til umræðu hefur eigi að síður verið að skynsamlegt kynni að vera að setja á laggirnar eins konar innra starfatorg hjá Stjórnarráðinu og jafnvel hjá ríkinu almennt. Þar gætu starfsmenn til dæmis vakið athygli á áhuga sínum á vistaskiptum og ráðuneyti og stofnanir auglýst „innan húss“ lausar stöður.“

### 2. Styrkja þarf stoðeiningar Stjórnarráðsins

„Í skýrslunni eru forsætisráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti hvött til að skoða hvernig styrkja megi Fjársýslu ríkisins og Umbru – þjónustumiðstöð Stjórnarráðsins til að þær geti betur sinnt verkefnum sínum við framtíðarbreytingar á skipan Stjórnarráðsins. Það er mat forsætisráðuneytisins að við síðustu stjórnarmyndun og við skiptingu stjórnarmálefna hafi komið í ljós ákveðnir veikleikar í þessu efni. Það þarf því að sjá til þess að þessar stofnanir geti staðið undir þeim kröfum sem til þeirra eru gerðar, meðal annars með skýrara skipulagi innan stofnananna.

Þá kemur fram í skýrslunni að Fjársýslu ríkisins hafi reynst erfitt í upphafi að nálgast upplýsingar hjá forsætisráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti um umfang breytinganna og mögu-

lega útfærslu þeirra. Kemur fram í skýrslunni að töluvert hafi vantað upp á miðlæga stýringu innan Stjórnarráðsins. Sökum álags hafi hún neyðst til að leggja fjölmörg önnur verkefni til hliðar á árinu 2022. Í þessu sambandi er vert að benda á að umfang breytinganna og útfærsla þeirra skýrðist smám saman frá því að núverandi ríkisstjórn var mynduð 28. nóvember 2021 og varð ekki að fullu ljóst fyrr en með útgáfu forsetaúrskurðar 1. febrúar 2022. Þetta leiðir af eðli máls þar sem þarf meðal annars að leggja fyrirhugaðar breytingar fyrir Alþingi áður en þær taka gildi.“

## **Viðbrögð fjármála- og efnahagsráðuneytis:**

### **1. Efla þarf miðlæga verkstjórn og vanda undirbúning**

„Ráðuneytið fagnar ábendingunni. Ástæða er til að brýna fyrir ráðuneytum þörfina á því að til staðar séu tilhlýðilegar upplýsingar um starfsemi og verkefnaskipan og er slík yfirsýn æskileg óháð því hvort uppstokkun á verkefnum standi yfir. Með yfirsýn á hverjum tíma er unnt að tryggja ráðuneytum gott aðgengi að upplýsingum um verkefni og fjárlagaliði sem til þeirra færast. Líkt og fram kemur í úttektinni hefur starfshópur verið stofnaður sem mun fara yfir reynsluna af breytingaferlinu og gera tillögur um aðgerðir til að ráðuneytin verði sem best undirbúin fyrir breytingar sem kunna að verða í kjölfar næstu ríkisstjórnarmyndunar.“

### **2. Styrkja þarf stoðeiningar Stjórnarráðsins**

„Taka verður undir ábendinguna. Starfshópurinn sem settur hefur verið á fót mun taka afstöðu til þess hvernig unnt er að bæta tilhögun verkefna sem falla í hlut Fjársýslunnar í tengslum við breytingar á stjórnarmálefnum ráðuneyta. Viðbúið er að svo viðamiklar breytingar á skipan Stjórnarráðsins kalli á einhvern undirbúningstíma en tækifæri eru til þess að stytta þann tíma frá því sem raunin varð. Þar mætti horfa til aðlagana á upplýsingakerfum til að auðvelda breytingar, sem og til tímabundins stuðnings við stofnanir.“

Að því er varðar aðkomu Umbru gerir ráðuneytið ráð fyrir því að yfirstandandi innleiðing nýs málaskrárkerfis muni leiða til einherrar einföldunar næst þegar viðamiklar breytingar verða á stjórnarmálefnum ráðuneyta. Ráðuneytið mun fylgja því eftir að skipulag Umbru sem og sam-hæfing tölvukerfa milli ráðuneyta verði að öðru leyti betur til þess fallin að hrinda flutningi stjórnarmálefna í framkvæmd. Ráðuneytið endurvakti stýrihóp um Orra [fjárhags- og mann-auðskerfi ríkisins] á árinu 2022 og í honum er sérstaklega horft til endurskoðunar á mannauðs-hluta Orra og hvernig tæknileg högun hans verði í senn sveigjanlegri og nútímalegri. Búast má við sýnilegum aðgerðum árið 2024.

Stuðningur ráðuneytisins við Umbru um áframhaldandi innleiðingu og þjónustu Microsoft 365 E5 leyfa er einnig til þess fallinn að hafa jákvæð áhrif á innleiðingu breytinga innan Stjórnar-ráðsins til framtíðar litið. Innleiðing samningsins liðkar fyrir og auðveldar breytingar og tilfærslu verkefna. Það einfaldar tæknilegar tilfærslur, þegar breytingar verða, ef stofnanir búa við sam-bærilega tæknilega högun.“

### **3. Tryggja þarf mikilvæga yfirsýn**

„Sem fyrr segir er ástæða til að brýna fyrir ráðuneytum þörfina á því að innan hvers og eins ráðuneytis séu til staðar tilhlýðilegar upplýsingar um starfsemi og verkefnaskipan. Slík yfirsýn

er enda æskileg óháð því hvort uppstokkun á verkefnum standi yfir og má hún teljast nauðsynleg fyrir skilvirka ákvarðanatöku og rekjanleika.

Kannað verður hvort nauðsynlegt sé að gera breytingar á uppbyggingu fjárhags- og mannauðskerfis ríkisins til að auðvelda flutninga verkefna, sbr. tilvísun til stýrihóps um Orra að framan. Stofnanir verða að geta nálgast fjárhagsupplýsingar í fjárhags- og mannauðskerfinu um verkefni og fjárlagaliði sem þangað færðust. Öflugri samvinna milli fjármálastjóra og mannauðsstjóra, sem til skoðunar er hjá forsætisráðuneyti, gæti jafnframt komið að gagni.

Í þessu sambandi má einnig benda á að stuttur undirbúningstími var til staðar við breytta skipan Stjórnarráðsins nú. Lengri undirbúningstími þar sem færi gefst á að fullbúa upplýsingakerfi fyrir gildistöku breyttrar skipunar Stjórnarráðsins ásamt betrubótum á upplýsingakerfum myndu nýtast til að leysa vandann að hluta. Úrlausnarefnið snýr þó jafnframt að aðgengi að eldri fjárhagsupplýsingum sem tilheyra þá öðrum ráðuneytum. Kanna þarf með hvaða hætti hægt er að gera slíkar upplýsingar aðgengilegar á milli þess ráðuneytis sem málefnið áður heyrði undir og þess ráðuneytis sem tekur við verkefninu.“

# 1 Breytt skipan ráðuneyta Stjórnarráðs Íslands

Áform um breytta skipan ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands voru kynnt í kjölfar undirritunar [stjórnarsáttmála](#) endurnýjaðs ríkisstjórnarsamstarfs Sjálfstæðisflokks, Framsóknarflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs 28. nóvember 2021. Sama dag undirritaði forseti Íslands á fundi ríkisráðs [forsetaúrskurð](#) um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands og [forsetaúrskurð](#) um skiptingu starfa ráðherra.

Við þessi tímamót voru ýmis stjórnarmálefni flutt milli ráðherra og ráðuneyta og ráðherrum var fjölgað úr 11 í 12. Ráðuneytin voru áfram 10 að tölu en í [fréttatilkynningu](#) forsætisráðuneytis kom fram að þeim yrði fjölgað um tvö og að ný ráðuneyti tækju til starfa um eða eftir áramót 2021/2022.

Störfum ráðherra var frá og með 29. nóvember 2021 skipt með eftirfarandi hætti:

- forsætisráðherra fór með stjórnarmálefni sem heyrðu undir forsætisráðuneyti.
- fjármála- og efnahagsráðherra fór með stjórnarmálefni sem heyrðu undir fjármála- og efnahagsráðuneyti.
- ferðamála-, viðskipta- og menningarmálaráðherra fór með hluta þeirra stjórnarmálefna sem heyrðu undir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti annars vegar og mennta- og menningarmálaráðuneyti hins vegar.
- félagsmála- og vinnumarkaðsráðherra fór með stjórnarmálefni sem heyrðu undir félagsmálaráðuneyti.
- heilbrigðisráðherra fór með stjórnarmálefni sem heyrðu undir heilbrigðisráðuneyti.
- innanríkisráðherra fór með stjórnarmálefni sem heyrðu undir dómsmálaráðuneyti.
- innviðaráðherra fór með hluta þeirra stjórnarmálefna sem heyrðu undir samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti.
- sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra fór með hluta þeirra stjórnarmálefna sem heyrðu undir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti.
- mennta- og barnamálaráðherra fór með hluta þeirra stjórnarmálefna sem heyrðu undir mennta- og menningarmálaráðuneyti.
- umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra fór með hluta þeirra stjórnarmálefna sem heyrðu undir mennta- og menningarmálaráðuneyti annars vegar og umhverfis- og auðlindaráðuneyti hins vegar.
- utanríkis- og þróunarsamvinnuráðherra fór með stjórnarmálefni sem heyrðu undir utanríkisráðuneyti.
- vísinda-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra fór með hluta þeirra stjórnarmálefna sem heyrðu undir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, mennta- og menningarmálaráðuneyti og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti.

Ákvörðun um skipulag Stjórnarráðsins, fjölda ráðherra og skiptingu stjórnarmálefna þeirra á milli er á höndum forsætisráðherra, með atbeina forseta Íslands. Áður en unnt var að breyta fjölda og heitum ráðuneyta þurfti forsætisráðherra, í samræmi við 2. gr. laga nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands, að kynna áform sín fyrir Alþingi í formi þingsályktunartillögu. Samþykki Alþingis var því forsenda þess að ljúka mætti endurskipulagningunni. Það leiddi til þess að ekki var samræmi milli nýju forsetaúrskurðanna tveggja. Búið var að ákveða málefna skiptingu milli ráðherra en ekki færa stjórnarmálefni til fyrirhugaðra nýrra ráðuneyta.

Alþingi samþykkti 27. janúar 2022 [þingsályktunartillögu](#) forsætisráðherra frá 10. desember 2021 um breytta skipan ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands. Breytingunum lauk með útgáfu [forsetaúrskurðar](#) um skiptingu Stjórnarráðs Íslands í ráðuneyti sem forseti undirritaði 31. janúar 2022. Sama dag undirritaði hann nýjan [forsetaúrskurð](#) um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands og [forsetaúrskurð](#) um skiptingu starfa ráðherra. Úrskurðirnir tóku gildi daginn eftir.

Samspil forsetaúrskurðanna er á þann veg að grunnskipulag Stjórnarráðsins, þ.e. skipting þess í ráðuneyti, er ákveðið í fyrsta úrskurðinum. Í öðrum úrskurðinum er stjórnarmálefnum skipt milli ráðuneyta og í þeim síðastnefnda er kveðið á um embættisheiti ráðherra og skiptingu stjórnarmálefna milli þeirra.

### 28. nóvember 2021

Forsetaúrskurður nr. 125/2021 um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands.



Forsetaúrskurður nr. 126/2021 um skiptingu starfa ráðherra.

### 31. janúar 2022

Forsetaúrskurður nr. 5/2022 um skiptingu Stjórnarráðs Íslands í ráðuneyti.



Forsetaúrskurður nr. 6/2022 um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands.

Forsetaúrskurður nr. 7/2022 um skiptingu starfa ráðherra.

Breytt skipan Stjórnarráðsins fól í sér stofnun tveggja nýrra ráðuneyta, þ.e. menningar- og viðskiptaráðuneytis og háskóla, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytis. Þau tóku við málefnum sem áður heyrðu að mestu undir mennta- og menningarmálaráðuneyti annars vegar og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti hins vegar. Þá urðu breytingar á heitum fjögurra ráðuneyta og embættisheitum fimm ráðherra frá því sem kynnt hafði verið eftir fund ríkisráðs 28. nóvember 2021. Uppstokkun Stjórnarráðsins var umfangsmeiri en alla jafna hefur verið áður í kjölfar kosninga til Alþingis.

Í greinargerð frumvarps til laga um Stjórnarráð Íslands er bent á að stjórnarskrá lýðveldisins takmarkar svigrúm löggjafans í ýmsum atriðum er varða lagasetningu um Stjórnarráðið. Með lögnum var aflögð sú löggjafarframkvæmd að telja ráðuneyti upp með tæmandi hætti í lögum. Í frumvarpi þeirra var kveðið á um að hámarksfjöldi ráðuneyta skyldi vera tíu en ákvæðið var fellt brott í meðförum Alþingis. Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laganna skal þess jafnan gætt við skiptingu stjórnarmálefna, að teknu tilliti til skiptingar Stjórnarráðsins í ráðuneyti, að eðlislík stjórnarmálefni heyri undir sama ráðuneyti.

Með framangreindum breytingum á lögum um Stjórnarráð Íslands átti að auka sveigjanleika framkvæmdarvaldsins, innan þess ramma sem Alþingi markar, til að skipuleggja starfsemi sína,



m.a. hvað varðar ákvörðun um hvaða ráðuneyti skuli vera starfrækt, verkaskiptingu þeirra og fjölda ráðuneyta. Höfundar frumvarps til laganna töldu þau líkleg til að efla samvinnu ráðuneyta og auka starfsánægju.

Hugtakið stjórnarmálefni er ekki skilgreint í lögum nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands. Í lögum nr. 123/2015 um opinber fjármál er hugtakið málaflokkur aftur á móti skilgreint sem flokkun eðlisskyldra stjórnarmálefna sem falla undir tiltekið málefnasvið. Skipting stjórnarmálefna í forsetaúrskurðum hvers tíma er því ekki alltaf samrýmanleg þeim málefnasviðum og málaflokkum sem eru skilgreind í fjármálaáætlunum og fjárlögum á grundvelli laga um opinber fjármál.

Að sama skapi er hugtakanotkun stjórnarráðslaganna hvað snýr að samkomulagi ráðuneyta um flutning starfsfólks og fjárheimilda milli ráðuneyta ekki í fullu samræmi við hugtakanotkun laga um opinber fjármál. Samkvæmt þeim veitir Alþingi tilteknum málefnasviðum og málaflokkum fjárheimild sem ráðherrar hafa ekki heimild til að breyta með samkomulagi sína á milli. Mikilvægt er að sveigjanleiki framkvæmdarvaldsins til að skipuleggja starfsemi sína samræmist samþykktum Alþingis.

## 1.1 Rök fyrir breyttri skipan

Í þingsályktunartillögu forsætisráðherra segir að endurskipulagning og tilfærsla verkefna milli ráðuneyta geti verið nauðsynlegur liður í að mæta nýjum áskorunum og takast á við ný eða breytt verkefni. Kröfur um sveigjanleika og viðbragðsprótt stjórnkerfisins hafi fengið aukið vægi á umliðnum árum samhliða örum samfélagsbreytingum og aukist eftir efnahagshrunið. Því hafi verið unnið markvisst að stjórnkerfisumbótum síðastliðinn áratug í því skyni að auka sveigjanleika stjórnkerfisins með aukinni samvinnu og samstarfi þvert á ráðuneyti.

Í greinargerð tillögunnar segir að breyttri skipan ráðuneyta og tilfærslu verkefna sé ætlað að tryggja að Stjórnarráðið sé sem best í stakk búið til að takast á við krefjandi samfélagsverkefni í samræmi við áherslur stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar fyrir yfirstandandi kjörtímabil. Ný ráðuneyti endurspegli m.a. áherslur á að takast á við áskoranir nýrra atvinnuvega og ýti undir tækifæri sem gefast í þágu samfélagsins alls. Breytingar á skipan ráðuneyta séu síðast en ekki síst til þess fallnar að fella ósýnilega múra stofnanamenningar og stuðla að samvinnu, samráði og samhæfingu innan Stjórnarráðsins. Formenn stjórnarflokkanna tóku undir allt þetta á fundi með Ríkisendurskoðun haustið 2023 aðspurðir um ástæður og rök sem lágu til grundvallar ákvörðun um fjölgun ráðuneyta og uppstokkun stjórnarmálefna.

Í svari forsætisráðuneytis til Ríkisendurskoðunar vorið 2023 segir að játa verði ríkisstjórn á hverjum tíma ríkt svigrúm við mat á því hvernig haga skuli skipulagi Stjórnarráðsins í samræmi við pólitíska stefnumótun og áherslur þjóðkjörinna fulltrúa sem að henni standa. Á fundum Ríkisendurskoðunar með ráðuneytisstjórum var almennt tekið undir þetta sjónarmið og að með breytingunum hafi gefist tækifæri til að innleiða nýtt skipulag og menningu innan ákveðinna ráðuneyta. Ríkisendurskoðun undirstrikar að umrætt svigrúm er innan þess ramma sem Alþingi ákveður. Það þarf að taka til umfjöllunar fjölda og heiti ráðuneyta og samþykkja og veita tilteknum málaflokkum fjárheimild. Forsætisráðuneyti telur það eiga eftir að koma fyllilega í ljós, eftir því sem fram vindur ríkisstjórnarsamstarfinu, hvort ný verkaskipting og skipulag hafi skilað tilætluðum árangri.

Forsætisráðuneyti skilaði að beiðni fjárlaganefndar Alþingis stuttu minnisblaði 13. apríl 2022 um tilurð og vinnslu verkefna og breytinga sem fólust í forsetaúrskurði nr. 6/2022. Fjárlaganefnd hafði óskað eftir yfirliti um greiningar og sérfræðiálit sem studdu ákvörðun um fjölgun ráðuneyta og ráðherra og yfirliti um innri og ytri greiningar og sérfræðiálit sem lágu að baki nýrri verkaskiptingu.

Í minnisblaðinu kom fram að unnar voru greiningar á vettvangi ráðuneytisstjóra allra ráðuneyta til undirbúnings stjórnarmyndunarviðræðum sem í hönd fóru haustið 2021. Öll breytingaáform hafi að mestu verið greind af sérfræðingum forsætisráðuneytis. Sú vinna hafi aðallega farið fram á fundum sérfræðinga ráðuneytisins, þar sem m.a. var unnið úr ábendingum sem bárust frá fagráðuneytum og fleiri aðilum eftir að breytingarnar voru tilkynntar 28. nóvember 2021. Drög að núgildandi forsetaúrskurðum hafi verið kynnt í ríkisstjórn annars vegar 21. desember 2021 og hins vegar 28. janúar 2022 og samráð haft við alla ráðherra og ráðuneyti um endanlegan frágang þeirra.

Beiðni fjárlaganefndar um áætlanir um árlegan kostnaðarauka vegna skipulagsbreytinganna næstu fjögur árin var svarað með því að vísa til svars fjármála- og efnahagsráðherra á Alþingi 27. janúar 2022 við fyrirspurn um kostnað við fjölgun ráðherra og breytingu á skipulagi ráðuneyta, sbr. [pskj. 368 – 130. mál.](#) Þar kom fram að árlegur kostnaður, þ.e. laun og annar rekstrar-kostnaður, vegna fjölgunar ráðuneyta yrði að öllum líkindum um 380 m.kr. Því til viðbótar væri gert ráð fyrir einskíptiskostnaði við kaup á búnaði og tækjum fyrir nýju ráðuneytin sem gæti numið um 30 m.kr. á fyrsta árinu. Loks var gert ráð fyrir 56 m.kr. kostnaði á ári vegna launa-kostnaðar nýs ráðherra umfram þingfararakaup og launakostnaðar tveggja aðstoðarmanna hans. Heildarkostnaður næstu fjögur árin gæti því numið um 1.770 m.kr. Þar væri ekki gert ráð fyrir ávinningi sem gæti skapast vegna yfirstandandi endurskoðunar á fyrirkomulagi stoðþjónustu ráðuneyta.

Í minnisblaðinu er bent á að í fjárlögum ársins 2022 var gert ráð fyrir 450 m.kr. varanlegri fjárheimild vegna skipulagsbreytinganna, auk 56 m.kr. heimildar vegna viðbótarkostnaðar umfram þingfararakaup nýs ráðherra og tveggja aðstoðarmanna. Af framangreindri 450 m.kr. fjárheimild var gert ráð fyrir 40 m.kr. til að mæta óvissu um innra skipulag ráðuneytanna og til að mæta annarri óvissu um rekstrarforsendur nýrra ráðuneyta. Ef nýta þyrfti þetta svigrúm gæti kostnaðurinn næstu fjögur árin orðið einhverju hærri en sem nemur 1.770 m.kr. Ríkisendurskoðun bendir á að varasjóðum málaflokka er ætlað að mæta ófyrirséðum kostnaði.

Þegar minnisblaðið var ritað lá ekki fyrir sérstök úttekt eða mat á árlegum sparnaði vegna breytinganna. Í skoðun var með hvaða hætti yrði unnt að ná fram samlegðaráhrifum í samnýtingu þjónustu milli ráðuneyta. Ekki var fjallað með frekari hætti um mögulegt hagræði af breytingunum, þrátt fyrir að fjárlaganefnd hafi óskað eftir yfirliti og greinargerð um slíkt. Þar var bent á að breytt nálgun við samþættingu málaflokka í ráðuneytum, s.s. í málefnum barna, háskóla, nýsköpunar og viðskiptalífs, hafi auk þess markmið um að skapa skilyrði fyrir nýja hugsun og skapandi lausnir í samræmi við áherslur ríkisstjórnarinnar þar um.

Í svari fjármála- og efnahagsráðuneytis til Ríkisendurskoðunar haustið 2023 segir að endurmat á áætluðum viðbótarkostnaði vegna breytinga á skipan ráðuneyta hafi ekki farið fram. Vonast sé til að unnt verði að ráðast í slíkt mat síðar á árinu 2023. Þar kom einnig fram að ekki hefur verið ráðist í úttektir eða mat á árlegum sparnaði sem breytingunum hefur fylgt.

## 2 Undirbúningur og framkvæmd breytinganna

Almennt má segja að aðkoma stjórnenda og starfsfólks ráðuneyta, annarra en forsætisráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis, að undirbúningi uppstokkunar stjórnarmálefna hafi verið lítil sem engin. Þau voru ekki upplýst um áformin fyrr en skömmu fyrir eða við undirritun stjórnarsáttmálans 28. nóvember 2021. Aðkoma stjórnenda og starfsfólks undirstofnana ráðuneyta að undirbúningi og ákvörðun um tilfærslu verkefna milli ráðuneyta var því að sama skapi lítil sem engin.

Hinn 30. nóvember lét forsætisráðuneyti öðrum ráðuneytum í té gátlista til viðmiðunar við innleiðingu breytinganna í því skyni að samræma og auðvelda framkvæmd þeirra. Þar var m.a. fjallað um skyldu þeirra skv. lögum um Stjórnarráð Íslands til að leita samkomulags um flutning fjárheimilda og starfsmanna við tilfærslu stjórnarmálefna. Í gátlistanum kom fram að fjármála- og efnahagsráðuneyti myndi taka saman yfirlit um viðeigandi fjárlagaliði vegna málaflokka sem flyttust á milli og annast samskipti vegna breytinga sem gera þurfti á frumvarpi til fjárlaga 2022. Í samkomulagi ráðuneyta vegna flutninga skyldi gæta þess að tiltekna upplýsingar lægju fyrir, s.s. um samningsskuldbindingar, greiningu á fjölda stöðugilda sem fylgdu málaflokkum og verkefnum og yfirlit um fjárheimildir og upplýsingar um starfsmenn sem flyttust á milli. Tekið var fram að ráðuneytin gætu leitað til forsætisráðuneytis eftir frekari leiðbeiningum.

Mikilvægi þess að hugað yrði að starfsmannamálum við flutning stjórnarmálefna milli ráðuneyta var ítrekað í gátlistanum. Hlutaðeigandi starfsmönnum skyldi boðið að sinna verkefnum sínum áfram í ráðuneyti sem tæki við viðkomandi málefni. Við flutning yrðu engar breytingar á starfskjörum.



Ráðuneyti fengu gátlista 30. nóvember 2021 til viðmiðunar við innleiðingu breytinga í því skyni að samræma og auðvelda framkvæmd þeirra



Viðmið fjármála- og efnahagsráðuneytis um flutning fjárheimilda milli ráðuneyta lá fyrir 14. desember



Sérstakur samhæfingarhópur aðstoðaði við gerð samkomulags um flutning fjárheimilda og starfsfólks. Ráðuneyti fengu send drög að samkomulagi 14. desember



Leiðbeinandi verkáætlun var send ráðuneytum 14. desember til að auðvelda yfirsýn og fylgjast með framgangi breytinga

Heimilt er að flytja embættismenn milli embættanna, ef bæði embættin heyrir undir sama stjórnvald, án auglýsingar og án þeirra samþykkis á grundvelli 20. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 og 36. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Ráðuneytis- og skrifstofustjóra má því færa milli embættanna og eru dæmi um slíkt. Árið 2007 var heimild bætt í 11. gr. þágildandi laga nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands þess efnis að færa mætti aðra starfsmenn en embættismenn milli ráðuneyta með samþykki þeirra en án almennrar auglýsingar, sjá nú 2. mgr. 21. gr. laga nr. 115/2011.

Í gátlista forsætisráðuneytis var tekið fram að það hefði hafið undirbúning að þingsályktunartillögu forsætisráðherra um breytta skipan ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands. Hún yrði að öllum líkindum lögð fyrir Alþingi í desember 2021. Tímasetning gildistöku hennar lá ekki fyrir og raunar lá engin tímasett áætlun fyrir um breytingarnar. Í gátlistanum var tekið fram að fjármála- og efnahagsráðuneyti myndi setja viðmið um fjárhæðir vegna flutnings stjórnarmálefna milli ráðuneyta, sbr. 3. mgr. 21. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, og lágu þau fyrir 14. desember 2021 (sjá töflu 2.1). Þar kom fram að um viðmiðunar fjárhæðir væri að ræða og að meta þyrfti hvert tilvik fyrir sig eftir eðli og umfangi verkefna.

**Tafla 2.1 Viðmiðunar fjárhæðir vegna flutnings starfsfólks milli ráðuneyta\***

Starf	Launafjárheimild (m.kr.)	Rekstrargjaldafjárheimild (m.kr.)
Almennur starfsmaður	9,4	3,0
Sérfræðingur	12,4	7,0
Skrifstofustjóri	20,8	7,0
Ráðuneytisstjóri	28,4	7,0

\* Fjárheimild var miðuð við verðlagsgrunn frumvarps til fjárlaga ársins 2022

*Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneyti*

Samkvæmt viðmiðum fjármála- og efnahagsráðuneytis þurftu ráðuneytin að ljúka samningagerð um flutning fjárheimilda og starfsmanna eigi síðar en 16. desember. Í 3. mgr. 21. gr. laga um Stjórnarráð Íslands er kveðið á um að slíkt skuli gerast innan tveggja vikna frá því að forsetaúrskurður um skiptingu stjórnarmálefna liggur fyrir, ella skeri forsætisráðherra úr um skiptingu. Umræddur forsetaúrskurður tók eins og áður segir gildi 28. nóvember 2021. Ráðuneytið varaði við því að ef ekki yrði af úrlausn mála fyrir tilsettan tíma þyrfti að bíða afgreiðslu frumvarps til fjárákmalaga á árinu 2022.

Sérstakur samhæfingarhópur, skipaður fulltrúum forsætisráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis, var settur á laggirnar vegna breytinganna. Hann aðstoðaði ráðuneyti við gerð samkomulags um flutning fjárheimilda og starfsfólks við tilfærslu stjórnarmálefna og veitti frekari leiðsögn. Ráðuneytin fengu send drög að slíku samkomulagi 14. desember 2021. Þann sama dag var þeim send leiðbeinandi verkáætlun um innleiðingu breytinga í kjölfar stjórnarmyndunar til að auðvelda yfirsýn um framgang verkefnisins. Í forsætisráðuneyti voru unnin minnisblöð fyrir ríkisstjórn þar sem verklag við breytingarnar var rætt og ráðuneytið hafði umsjón með breytingum á forsetaúrskurðum og skipan húsnæðismála.

Forsætisráðuneyti veitti ráðuneytum almennar leiðbeiningar í tengslum við breytingar á forsetaúrskurðum og túlkun þeirra er kom að flutningi stjórnarmálefna. Í svari ráðuneytisins kom fram að þau hafi einnig getað leitað til Kjara- og mannauðssýslu ríkisins varðandi frekari upplýsingar um starfsmannamál.

Aðkoma fjármála- og efnahagsráðuneytis fólst að megninu til í að veita yfirstjórn þess og forsætisráðuneyti nauðsynlegar upplýsingar vegna undirbúnings og greiningar breytingaráformanna. Ráðuneytið útbjó greiningu á árlegum kostnaðarauka vegna fjölgunar ráðuneyta sem sett var fram í þingsályktunartillögu forsætisráðherra um breytta skipan ráðuneyta og í gögnum sem unnin voru í tengslum við umræðu á þingi um frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2022, frumvarps til fjárlagalaaga 2022 og frumvarps til fjárlaga 2023. Það kom einnig að vinnu við breytingar á húsnæðisskipan fyrir ráðuneytin í samvinnu við forsætisráðuneyti. Ráðuneytið leitaði ekki eftir ráðgjöf frá utanaðkomandi aðilum vegna verkefna sem að því lutu og mat sem svo að nauðsynleg þekking væri fyrirbyggjandi hjá starfsfólki Stjórnarráðsins.

Skrifstofu opinberra fjármála í fjármála- og efnahagsráðuneyti var falið að undirbúa flutning fjárheimilda milli ráðuneyta í samræmi við breytta skiptingu stjórnarmálefna. Málaflokkar fluttust milli ráðuneyta í heild eða að hluta og flutningur fjárheimilda var líkt og áður segir í samræmi við samninga ráðuneyta. Ráðuneytið hélt utan um flokkun á fjárlagaliðum sem færðust og nauðsynlegar breytingar á fjárheimildum málefna sviða og málaflokka ráðuneyta til samræmis við forsetaúrskurði og fyrirbyggjandi samninga. Niðurstaða þeirrar vinnu var grundvöllur breytinga á fjárlögum 2022, fjárlagalaögum 2022 og fjárlögum 2023.

Til samræmis við forsetaúrskurð nr. 125/2021 voru gerðar breytingar við þriðju umræðu fjárlagafrumvarps fyrir árið 2022. Í samræmi við þingsályktun Alþingis um fyrirhugaða breytingu á fjölda og heita ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands og gildistöku forsetaúrskurða 1. febrúar 2022 voru gerðar viðeigandi breytingar á fjárheimildum málefna sviða og málaflokka. Annars vegar í fjárlagalaögum sem samþykkt voru um miðjan júní 2022 vegna fjárlagaársins 2022 og hins vegar í fjárlögum fyrir árið 2023 sem samþykkt voru í desember 2022.

Skrifstofu stjórnunar og umbóta var falið að taka þátt í fyrrnefndum samhæfingarhópi. Skrifstofan veitti ásamt Kjara- og mannauðssýslu ríkisins leiðbeiningar um starfsmannamál að því marki sem eftir þeim var leitað. Þau unnu að beiðni ráðuneytisstjóra forsætisráðuneytis minnisblað 25. janúar 2022 um flutning stjórnarmálefna og starfsmanna til nýrra ráðuneyta. Þar voru veittar leiðbeiningar varðandi aðstæður þar sem ekki var til staðar ráðuneyti sem stjórnarmálefni gat flust til þar sem forsetaúrskurður þar að lútandi lá ekki fyrir. Í minnisblaðinu mátti finna sniðmát að bréfum og tölvupóstum um boð til embættismanna og almennra starfsmanna um starf í nýju ráðuneyti.

Skrifstofa rekstrar og innri þjónustu hafði með höndum breytingar á fjárveitingum vegna breytinga á verkefnum ráðuneytisins. Skrifstofa yfirstjórnar, einkum ráðuneytisstjóri, kom að samhæfingu og greiningum á vettvangi ráðuneytisstjóra.



## Talsverð óvissa en engar kvartanir bárust

Á fundi Ríkisendurskoðunar með fulltrúum stéttarfélaganna starfsmanna Stjórnarráðs Íslands kom fram að trúnaðarmönnum þeirra bárust engar athugasemdir eða kvartanir frá félagsmönnum vegna breytinganna.

Fulltrúarnir tóku þó fram að ekki hafi reynt mikið á trúnaðarmenn félaganna síðustu ár. Þeir voru sammála um að nokkuð rót hafi verið og óvissa í ráðuneytum sem gengu í gegnum talsverðar eða mjög miklar breytingar en almennt séð hafi breytt skipan ráðuneyta gengið ágætlega eftir þegar kom að starfsmannamálum.

### 2.1 Miklar áskoranir og hátt flækjustig

Þess var óskað í nefndaráliti meirihluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis um tillögu forsætisráðherra til þingsályktunar um breytta skipan ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands að hann héldi nefndinni upplýstri varðandi innleiðingu nýskipan ráðuneyta. Ráðherra myndi skila stöðumatskýrslu eigi síðar en 1. maí 2022 um framgang breytinganna, áskoranir sem hefðu komið upp og hvernig þeim hefði verið mætt.

Ráðuneytum var gefinn kostur á að koma sínum sjónarmiðum á framfæri við undirbúning skýrslu forsætisráðherra sem var fullkláruð 18. maí 2022 og kynnt fyrir þingnefndinni 23. maí. Skýrslan var ekki birt opinberlega en í henni kemur fram að verkefnið hafi reynst flókið þar sem huga þurfti að fjölmörgum þáttum, s.s. uppbyggingu ráðuneyta, skiptingu verkefna milli þeirra sem og starfsmanna. Af svörum ráðuneyta til forsætisráðuneytis að dæma hefði vel tekist til við að koma á breyttri skipan þrátt fyrir ýmsar áskoranir og skamman undirbúningstíma. Breytingarnar hefðu falið í sér mikil tækifæri til bættrar stjórnsýslu og skapað rými til innleiðingar nýs skipulags og menningar.

Samkvæmt 6. mgr. 21. gr. laga um Stjórnarráð Íslands hefur forsætisráðherra heimild til að setja nánari reglur um tilhögun flutnings starfsmanna innan Stjórnarráðsins. Forsætisráðherra setti ekki slíkar reglur vegna breytinganna sem hér eru til umfjöllunar. Forsætisráðuneyti mat sem svo að umræddar reglur væri þegar að finna í lögum um Stjórnarráð Íslands, starfsmannalögum og reglum fjármála- og efnahagsráðherra um viðmið um fjárhæðir vegna flutnings stjórnarmálefna milli ráðuneyta. Þrátt fyrir þetta hefur ráðuneytið sagt að til standi að tryggja að fyrir hendi séu skýrari verkferlar og viðmið svo auðveldara verði að takast á við framtíðarbreytingar ráðuneyta.

Í kafla 3.3 þessarar skýrslu kemur fram að innviðaráðuneyti telur að tækifæri sé til að vinna að frekari leiðbeiningum áður en ráðist verður í næstu breytingar innan Stjórnarráðsins og að nánari reglum um tilhögun flutnings starfsmanna. Ríkisendurskoðun tekur undir með ráðuneytinu.

Dæmi voru um að ráðuneyti teldu sig fá of fá stöðugildi með umfangsmiklum verkefnum. Til viðbótar kom í ljós við flutning starfsmanna að launaumhverfi gat verið ólíkt milli ráðuneyta þótt þau greiði öll samkvæmt sama stofnanasamningi. Ríkisendurskoðun telur sæta furðu að þetta hafi komið ráðuneytum á óvart enda hefur ósamræmi í launamálum innan Stjórnarráðsins verið vel þekkt um árabil. Vinna að samræmingu launa er hafin í forsætisráðuneyti.

Í stöðumatsskýrslu forsætisráðherra kemur fram að ráðuneytin hafi átt gott samstarf um breytingarnar en að samningagerð þeirra á milli um tilfærslu fjármuna og starfsfólks hafi reynst tímafrek. Ekki hafi reynt á að forsætisráðherra þyrfti að úrskurða í slíkum málum, sbr. 3. mgr. 21. gr. laga um Stjórnarráð Íslands. Í svari ráðuneytisins til Ríkisendurskoðunar kemur fram að óskað var formlega eftir úrskurði ráðherra í tveimur málum sem bæði tengdust flutningi verkefna til innviðaráðuneytis. Drög að úrskurðum voru unnin og þau send umræddum ráðuneytum. Hlutaðeigandi sömdu um flutning starfsfólks og fjármagns á grundvelli draganna og því kom ekki til þess að ráðherra þyrfti að úrskurða formlega í málunum. Í nokkrum öðrum tilvikum þurfti að yfirfara eða endurmeta fjárhæðir launafjárheimilda og rekstrargjalda sem fluttust milli ráðuneyta áður en samkomulag náðist.

Í svari fjármála- og efnahagsráðuneytis kom fram að bæta megi upplýsingaflæði við samningagerð milli ráðuneyta. Annars geti komið upp ójafnvægi í samningsstöðu þar sem ráðuneyti, sem verkefni flytjast frá, búa yfir betri upplýsingum um verkefni en ráðuneyti sem taka við þeim.

Í stöðumatsskýrslu forsætisráðherra kemur fram að breytingarnar á Stjórnarráðinu hafi leitt í ljós að efla þurfi miðlæga verkstjórn, sameiginleg viðmið og ferla til að takast á við viðamiklar breytingar. Það sé ætlun forsætisráðuneytis að vinna að því verkefni. Í svari þess til Ríkisendurskoðunar kom fram að til skoðunar er að ráðuneytið og fjármála- og efnahagsráðuneyti taki aukinn þátt í að stýra og leiðbeina varðandi breytta skipan í kjölfar ríkisstjórnarmyndunar hverju sinni og við framkvæmd slíkra breytinga. Ráðuneyti Stjórnarráðsins séu sjálfstæðar einingar sem haldi utan um sín mannauðs- og gæðamál og hingað til hafi ekki verið hefð fyrir miðlægri verkstjórn í þeim efnum. Reynslan eftir breytingarnar sem hér um ræðir sýni þó að æskilegt sé að viðmið og leiðbeiningar séu eins samhæfð og kostur er. Slíkt vinnulag og formfesta geri vinnu innan hvers ráðuneytis skilvirkari og tryggji aukin gæði við framkvæmd breytinganna. Sýnt þyki að aukin samhæfing og sameiginleg sýn á verkferla og verklag í breytingum muni vera til góðs.

Forsætisráðuneyti hefur til skoðunar hvort efla megi samvinnu m.a. fjármálastjóra, mannauðs- stjóra og skjálástjóra ráðuneyta. Ráðuneytið telur að leita þurfi leiða til að samningagerð um tilfærslu fjármuna og starfsfólks gangi eins hratt og kostur er enda velti fjárlagagerð og fjárhagsáætlanagerð ráðuneyta á niðurstöðum slíkra viðræðna. Með því að setja fram skýrari viðmið og eftir atvikum búa til safn dæma um slíka samninga megi stytta samningstímann og auðvelda samningagerðina.



Mikilvægt er að Stjórnarráð Íslands búi yfir sveigjanleika til að takast á við breytingar líkt og þær sem hér eru til umfjöllunar. Efla þarf miðlæga verkstjórn, viðmið og verkferla. Á fundi Ríkisendurskoðunar með formönnum stjórnarflokkaanna í október 2023 kom fram að forsætisráðherra hefur skipað fimm manna starfshóp sem mun fara yfir reynsluna af breytingaferlinu og gera tillögur um aðgerðir til að ráðuneytin verði sem best undirbúin fyrir mögulegar breytingar í kjölfar næstu ríkisstjórnarmyndunar. Starfshópurinn á að skila af sér 1. mars 2024. Ríkisendurskoðun hvetur forsætisráðuneyti til að ljúka sem fyrst athugun sinni á því hvernig efla megi þessa þætti.

## 2.2 Ráðuneytum skorti mikilvæga yfirsýn

Auðvelt reyndist að greiða úr sumum áskorananna sem upp komu við nýskipan ráðuneyta en vandkvæði vegna annarra stóðu yfir í lengri tíma. Má þar nefna vandamál við að greina og meta útgjaldaþróun ráðuneyta, fjárhagslegan samanburð milli ára og aðgengi að gögnum varðandi verkefni sem fluttust milli ráðuneyta. Athugun Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós að um umfangsmiklar og oft flóknar áskoranir var að ræða. Samkvæmt forsætisráðuneyti er unnið að tæknilegum lausnum sem munu auðvelda bæði gagnaúrvinnslu og gagnaadgengi ráðuneyta. Gögn hafi verið aðlöguð að breyttri skipan í ýmsum tilvikum til að gefa sem gleggsta mynd af útgjaldaþróun og samanburði milli ára.

Í stöðumatsskýrslu forsætisráðherra frá maí 2022 var greint frá áskorunum sem upp komu vegna uppskiptingar fjárheimilda. Þær tengdust í fyrsta lagi samspili breytinganna við verk- og tímaáætlun fjárlagagerðarinnar. Í öðru lagi þeim tæknilegu úrlausnarefnum sem fylgdu breytingunum og í þriðja lagi að breytingar á fjárheimildum höfðu í maí 2022 ekki enn verið samþykktar.

Varðandi fyrsta atriðið þá gafst skammur tími fyrir breytingar á fjárlögum fyrir árið 2022 þegar fyrri forsetaúrskurðirnir tóku gildi 28. nóvember 2021. Frumvarp til fjárlaga var þá í meðförum Alþingis. Síðari úrskurðirnir, sem tóku gildi 1. febrúar 2022, fólu í sér að leggja þurfti fram fjárlagalafrumvarp fyrir yfirstandandi ár. Á þeim tíma vann ráðuneytið að undirbúningi fjármálaáætlunar 2023–2027 sem tafðist vegna þessa. Í stöðumatsskýrslu forsætisráðherra kom fram að áætlunin hafi einnig tafist vegna seinkunar á því að ráðuneyti næðu samkomulagi sín á milli um flutning verkefna og uppskiptingu fjárheimilda.

Fyrsti áfangi breytinga á fjárheimildum var innleiddur í fjárlögum ársins 2022. Fjárheimildir voru þá fluttar milli ráðuneyta í samræmi við gildandi forsetaúrskurð. Miðað var við þá ráðuneytisskipan vegna áskilnaðs laga um aðkomu Alþingis að ákvörðun um fjölda ráðuneyta og heiti þeirra.

Nauðsynlegt reyndist að gera frekari breytingar á fjárheimildum málefna sviða og málaflokka ráðuneyta innan ársins 2022 og var fjárlagalafrumvarp þess efnis lagt fram á Alþingi 12. mars sama ár. Endanlega breytt framsetning fjárheimilda kom fram í frumvarpi til fjárlaga 2023 sem lagt var fram á Alþingi í september 2022.

Með breyttri skipan ráðuneyta og verkaskiptingu þurfti að ráðast í umtalsverðar breytingar á framsetningu fjárheimilda málefnasviða og málaflokka. Annars vegar þurfti að breyta númerum og heitum fjárlagaliða og viðfanga við stofnun nýrra ráðuneyta og flutning verkefna. Slíkar breytingar fólu í sér að fjárheimildir færðust eftir atvikum milli málefnasviða, málaflokka og ráðuneyta. Hins vegar var um að ræða flutning fjárheimilda milli ráðuneyta þar sem verið var að skipta upp og færa hluta af fjárveitingum milli aðalskrifstofa og verkefna ráðuneyta til samræmis við nýja verkaskiptingu og samkomulag þar að lútandi.

Við upphaf breytingaferlisins var metið nauðsynlegt að setja viðeigandi fjárlagaliði upp með nýjum númerum í fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins, Orra. Umfang breytinganna hafði í för með sér að ferlið við uppsetningu nýrra ráðuneyta tafðist. Þar að auki komu upp vandamál tengd því að þær áttu sér stað innan ársins en ekki við áramót. Þá var nokkuð um að ábyrgðaraðilar fjárlagaliða sem færðust á ný númer bókuðu og samþykktu reikninga á gömul númer sem flækti vinnuna verulega. Að mati Ríkisendurskoðunar áttu forsætisráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti að vera fullmeðvituð við upphaf breytingaferlisins að umrædd vandamál gætu komið upp.

Vegna þessa tók nokkurn tíma fyrir ráðuneyti sem tóku við málefnum frá öðrum eða voru stofnuð ný frá grunni að nálgast fjárhagsupplýsingar í fjárhags- og mannauðskerfinu um stofnanir og fjárlagaliði sem þangað færðust. Umrædd ráðuneyti höfðu ekki fullnægjandi yfirsýn um fjármál sín og stofnana á árinu 2022 og í ákveðnum tilfellum hluta árs 2023. Þetta hafði einnig áhrif á sumar undirstofnanir sem áttu erfitt með að nálgast samanburðarfjárhæðir vegna fyrri ára.

Í svörum ráðuneyta til Ríkisendurskoðunar kom fram að stoðeiningum Stjórnarráðsins, Fjársýslu ríkisins og Umbru – þjónustumiðstöð Stjórnarráðsins, hafi skort undirbúning og getu til að takast á við áskoranir sem komu upp í breytingaferlinu. Starfsfólk Fjársýslunnar hafi verið undir miklu álagi og átt í fullu fangi með að bregðast við fyrirspurnum ráðuneyta. Tilfærsla á verkefnum þeirra og viðeigandi fjárlagaliðum hafi krafist mikillar handavinnu hjá starfsmönnum stofnunarinnar.

Fjársýslan tók ákvörðun um að gefa ráðuneytum og stofnunum tækifæri til að endurskipuleggja uppsetningu bókhalds, fyrst það þurfti í öllu falli að setja sumar stofnanir á ný númer. Að mati fjármála- og efnahagsráðuneytis reyndust þetta mistök þar sem verulega skorti á nægjanlega þekkingu ábyrgðaraðila fjárlagaliða til að slík endurskoðun gæti farið fram. Ríkisendurskoðun telur að ákvörðun Fjársýslunnar sé enn annað dæmi um að undirbúa hefði þurft breytingaferlið betur.

Fjársýslan viðurkennir að hafa ofmetið getu ríkisaðila til að ráðast í slíka endurskoðun. Hins vegar hafi skortur á yfirsýn þeirra einnig helgast af þeirri staðreynd að gerð samkomulags um skiptingu fjármagns og skuldbindinga hafi dregist í sumum ráðuneytum.



## Fastnúmerakerfi til skoðunar

Við úttektarvinnu Ríkisendurskoðunar kom fram að fjármála- og efnahagsráðuneyti skoðar nú hvort heppilegt sé að notast við fastnúmerakerfi til hliðar við hefðbundin stofnananúmer eða að fjárlaganúmeri ríkisaðila verði ekki breytt í undirgögnum. Með því móti myndi annað hvort fastnúmer halda sér framvegis þegar ríkisaðilar færast milli ráðuneyta eða fjárlaganúmer. Báðar leiðir myndu að mati fjármála- og efnahagsráðuneytis einfalda ferlið og spara verulegan tíma við að koma breytingum til framkvæmdar í fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins.

Fjársýslan átti að afla upplýsinga frá ráðuneytum sem tóku breytingum eða voru stofnuð ný frá grunni. Stofnunin útbjó Excel-skjal sem dró saman hvaða upplýsingar þurftu að liggja fyrir frá hverjum ábyrgðarmanni fjárlagaliðar. Á fundi Ríkisendurskoðunar með stofnuninni kom fram að umræddar upplýsingar hafi oft skilað sér seint og illa. Flækjustig og handavinna við verkefnið hafi reynst tímafrek, sem og ferlið við að setja upp nýjar stofnanir og fjárlaganúmer. Umrædd ráðuneyti hafi í einhverjum tilvikum ekki búið yfir mannafla sem hafði nægjanlega reynslu af fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins.

Í svörum Fjársýslunnar kom fram að stofnuninni hafi reynst erfitt við upphaf breytingaferlisins að nálgast upplýsingar hjá forsætisráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti um umfang breytinganna og mögulega útfærslu þeirra. Upplýsingar hafi oft borist með of skömmum fyrirvara. Skort hafi skýra verkstjórn frá ráðuneytum og miðlæga stýringu innan Stjórnarráðsins að því er varðaði verkefni stofnunarinnar í ferlinu. Stjórnendur Fjársýslunnar hafi oft upplifað að þeim væri gert að sjá um miðlæga stjórnun verkefna sem lutu að tilfærslu fjárheimilda.

Fjársýslan metur sem svo að sökum álags hafi hún neyðst til að leggja fjölmörg önnur verkefni til hliðar á árinu 2022. Hátt í 20 starfsmenn, að mestu frá þróunarsviði, bókhaldssviði og mannauðs- og launasviði, hafi sinnt verkefninu yfir 10–12 mánaða tímabil. Stofnunin hafði fram að breytingunum haft talsverða reynslu af sambærilegum verkefnum en aldrei þurft að takast á við jafn umfangsmikið og flókið breytingaferli. Beinn kostnaður vegna aðkeyptrar vinnu hafi numið um 70 m.kr. Erfitt sé að áætla annan viðbótarkostnað. Óhætt sé þó að gera ráð fyrir að vinnan hafi numið a.m.k. 2–3 ársverkum sem jafngildi kostnaði á bilinu 20–30 m.kr. Ótalinn sé afleiddur kostnaður sem leiddi af því að hægja þurfti á þróunarverkefnum og áhrifum á aðra þjónustu stofnunarinnar.

Fjármála- og efnahagsráðuneyti er kunnugt um að mikið álag skapaðist hjá Fjársýslunni og telur það hafa verið stórlega vanmetið hversu flókið og krefjandi verkefnið var. Huga þurfi vel að gildistöku slíkra breytinga gagnvart áætlanagerð og uppgjöri ríkisfjármála innan fjárlagaársins, ekki einungis gagnvart ráðuneytinu og Fjársýslunni heldur einnig gagnvart öðrum fagráðuneytum. Ríkisendurskoðun bendir á mikilvægi þess að nægilegur tími sé gefinn til undirbúnings vegna flutnings verkefna og fjárheimildum þeim tengdum.

Á Umbru – þjónustumiðstöð Stjórnarráðsins mæddu ýmis verkefni varðandi hagnýt atriði, s.s. tölvubúnað og uppsetningu hugbúnaðar, málaskrárkerfi ráðuneyta, auk húsnæðismála. Ráðuneyti nefndu m.a. að vandamál hafi komið upp við málaskrárkerfi þeirra. Á fundi með Umbru kom fram að umrædd málaskrá ráðuneyta var tekin í notkun árið 1994. Einungis einn sérfræðingur í kerfum hennar er starfandi hér á landi en viðkomandi er ekki starfsmaður stofnunarinnar heldur einkarekins hugbúnaðarfyrirtækis. Stofnunin hafi þurft að leita til hans við breytingarnar. Flutningur á málum og málaskrá hafi af þeim sökum og öðrum dregist fram í febrúar 2022. Ráðuneytin höfðu haustið 2023 flest tekið í notkun nýtt málaskrárkerfi.

Umbru nefndi að í árslok 2021 og ársbyrjun 2022 hafi tekið töluverðan tíma að fá fram staðfestar upplýsingar um hvernig starfsmönnum yrði skipt milli ráðuneyta, hver endanleg heiti ráðuneyta yrðu, hvaða skammstafanir þau kæmu til með að nota og önnur tæknileg atriði sem stofnuninni bar að undirbúa og framkvæma í upplýsingakerfum Stjórnarráðsins. Stofnunin telur að sá tími sem henni gafst til undirbúnings hafi verið viðráðanlegur en að álag á starfsmenn hennar í breytingaferlinu hafi engu að síður verið umtalsvert.

Ríkisendurskoðun ítrekar mikilvægi þess að fjárhagsupplýsingar um verkefni og stofnanir ríkisins sem flytjast milli ráðuneyta séu aðgengilegar aðilum sem bera ábyrgð á þeim við gildistöku breyttrar skipan Stjórnarráðsins. Tilfærslan þarf að ganga fyrir sig með hnökralausum hætti og upplýsingakerfi og önnur tækni mega ekki reynast takmarkandi þættir við framkvæmd breytinga. Skoða þarf hvort ráðast þarf í breytingar á uppbyggingu fjárhags- og mannauðskerfis ríkisins.

## 3 Ráðuneyti sem undirgengust miklar breytingar

Fimm ráðuneyti undirgengust talsverðar eða miklar breytingar á verkefnum sínum og stjórn-skipulagi við umræddar breytingar á skiptingu stjórnarmálefna í Stjórnarráði Íslands. Um er að ræða mennta- og barnamálaráðuneyti, matvælaráðuneyti, innviðaráðuneyti, félags- og vinnu-markaðsráðuneyti og umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti.

### 3.1 Mennta- og barnamálaráðuneyti

Mennta- og barnamálaráðuneyti fer samkvæmt forsetaúrskurði nr. 6/2022 með málefni fræðslumála, þ. á m. grunnskóla og framhaldsskóla, málefni barna og ungmenna og íþróttamál. Ráðuneytið gekk í gegnum miklar breytingar við uppskiptingu Stjórnarráðsins en það er rekið á kennitölu fyrrum mennta- og menningarmálaráðuneytis.

Ráðuneytið tók við málefni barna og ungmenna frá þáverandi félagsmálaráðuneyti en á sama tíma var stór hluti þess fluttur í háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneyti og menningar- og viðskiptaráðuneyti. Málefni þess dreifðust raunar á fimm ráðuneyti og starfsmenn þess á fjögur. Innra skipulagi var

5

Verkefni sem áður voru í mennta- og menningarmálaráðuneyti eru nú í mennta- og barnamálaráðuneyti, menningar- og viðskiptaráðuneyti, háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunar-ráðuneyti, innviðaráðuneyti og umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti.

gjörbreytt og var verkefnastjóri ráðinn til að hafa umsjón með breytingunum og utanaðkomandi ráðgjafar fengnir til að undirbúa þær. Sú vinna hófst í kjölfar undirritunar stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar og forsetaúrskurða í nóvemberlok 2021. Stjórnendur ráðuneytisins voru ekki að fullu upplýstir um fyrirhugaðar breytingar fyrir þann tíma.

#### 3.1.1 Áhrif á stefnumótun og verkefni

Uppstokkun stjórnarmálefna olli eins og það er orðað í svari ráðuneytisins einhverjum tögum á málshraða þess á árinu 2022. Þær má rekja m.a. til þess að aðlaga þurfti starfsfólk að breyttum verkefnum og samræma verkferla og afgreiðslu starfsfólks sem kom úr ólíkum ráðuneytum. Það er mat ráðuneytisins að breyttir verkferlar og samlegðaráhrif milli málaflokka hafi þegar haft og muni til lengri tíma hafa jákvæð áhrif á afgreiðslu mála.

Allar skrifstofur ráðuneytisins tóku þátt í innleiðingu breytinganna. Forsætisráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti veittu leiðbeiningar þegar eftir því var leitað. Ráðuneytið fékk m.a. ráðgjöf um túlkun 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar vegna embættismanns sem hafnaði boði um flutning milli ráðuneyta. Í svari ráðuneytisins til Ríkisendurskoðunar kom fram að breytingarnar hafi gefið tækifæri til að nálgast stefnumótun heildstætt út frá farsæld barna. Nýtt skipurit og stefnumótunarvinna hafi tekið mið af því. Tækifæri hafi gefist til að rýna ýmsa afgreiðsluferla vegna lögbundinna verkefna ráðuneytisins og umbótavinnu vegna þeirra. Sú vinna sé enn yfirstandandi. Ráðuneytið gerði ekki tímasetta áætlun um innleiðingu breytinganna.

Að mati ráðuneytisins höfðu breytingarnar ekki bein áhrif á eftirlit þess með undirstofnunum. Það nefndi að Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála, sem lýtur yfirstjórn félags- og vinnu- markaðsráðuneytis, hafi nú eftirlit með stjórnvöldum sem lúta yfirstjórn mennta- og barnamálaráðuneytis. Ráðuneytið telur að umrætt fyrirkomulag hafi reynst vel og að breytingar á skipulagi þess hafi haft jákvæð áhrif á samstarf við önnur ráðuneyti.

Ráðuneytið telur ótvírætt að breytingar sem gerðar voru á stjórnarmálefnum þess hafi haft jákvæð áhrif á stefnumótunarvinnu og samþættingu verkefna. Þeirri staðreynd að unnið hafi verið eftir ólíkum ferlum, launasetningum og verklagi í gömlu ráðuneytunum og að þar hafi skapast ólík vinnustaðamenning, hafi þó fylgt áskoranir sem leysa þurfti í nýju ráðuneyti.

### 3.1.2 Mannauður, fjármál og upplýsingatækni

Við breytingarnar fluttust 23 starfsmenn í 22,5 stöðugildum frá ráðuneytinu. Til ráðuneytisins fluttust 8 starfsmenn í 7,5 stöðugildum frá félagsmálaráðuneyti. Heildarfækkun starfsmanna var því 15 einstaklingar í 15 stöðugildum.

## Mennta- og barnamálaráðuneyti



**23 fóru**

Frá ráðuneytinu fóru  
**22,5 stöðugildi**



**8 komu**

Til ráðuneytisins fluttust  
**7,5 stöðugildi**



Starfsmannavelta 2018 **13,4%**  
Starfsmannavelta 2019 **12,9%**  
Starfsmannavelta 2020 **8,4%**  
Starfsmannavelta 2021 **8,3%**  
Starfsmannavelta 2022 **16,4%**



**114. sæti**

af 143 stofnunum í  
Stofnun ársins 2022

Yfirstjórn ráðuneytisins hafði ekki formlegt samráð við stéttarfélag starfsfólks en reynt var að gæta að hagsmunum þess með ýmsum hætti, m.a. með því að bjóða upp á sálrænan stuðning. Biðin eftir upplýsingum um hvernig fyrirkomulagi ráðuneytisins yrði háttáð reyndist starfsmönnum erfið. Ráðuneytið metur sem svo að helstu áskoranir sem það stóð frammi fyrir hafi snúið að mannauðsmálum og tilfærslu starfsmanna og verkefna milli ráðuneyta.

Starfsfólki sem var flutt milli ráðuneyta var sent boð um flutning sem það annaðhvort þáði eða ekki. Rætt var við starfsmenn sem ekki þáðu flutning og þeim boðið áframhaldandi starf eða samið var um starfslok. Tveir starfsmenn og einn embættismaður létu af störfum við breytingarnar. Annar embættismaður hafnaði flutningi milli ráðuneyta og lét af störfum í kjölfarið.

Starfsfólk tók virkan þátt í endurskipulagningu ráðuneytisins eftir að ákvörðun var tekin um uppskiptingu þess. Ákveðið var að gefa því ákveðið svigrúm áður en ráðist var af krafti í mótun nýs skipulags. Ástæður þess voru tvíþættar. Annars vegar svo að ráðherra og yfirstjórn hefðu svigrúm til að átta sig á breyttu fyrirkomulagi og hvernig best mætti nálgast verkefnið út frá áherslum ráðherra og vinnustaðamenningu. Hins vegar svo að starfsmönnum gæfist kostur á að taka þátt í vinnunni. Ráðuneytið fékk til liðs við sig ráðgjafarfyrirtæki til að vinna að stefnu-mótun og var afraksturinn nýttur við mótun nýs skipulags og við innleiðingu á vinnulagi með aukinni áherslu á teymisvinnu.

Samkvæmt mælingum í könnun Sameykis, Stofnun ársins, stendur vinnustaðamenning mennta- og barnamálaráðuneytis höllum fæti. Í könnuninni fyrir árið 2022 endaði ráðuneytið í 114. sæti af 143 ríkisaðilum sem þátt tóku og í 9. sæti af 12 ráðuneytum Stjórnarráðsins. Mikilvægt er að hlúa að þeim þáttum sem móta vinnustaðamenningu ráðuneytisins.

Ráðuneytið telur sig ekki geta svarað því hvort það fékk við umræddan flutning stjórnarmálefna milli ráðuneyta fjárheimildir og starfsmenn að því marki sem eðlilegt getur talist að teknu tilliti til umfangs verkefna og aðstæðna. Til að leggja mat á slíkt þurfi að taka tillit til fjölmargra þátta sem ekki hafi verið skilgreindir.



## Mikil óvissa skapaðist meðal starfsfólks

Af samtölum Ríkisendurskoðunar við aðila í ráðuneytinu og utan þess að dæma er ljóst að mikil óvissa var meðal starfsfólks við breytingarnar.

Þar ber helst að nefna starfsfólk sem sinnti stoðþjónustu á skrifstofu fjármála- og rekstrar og skrifstofu ráðuneytisstjóra sem vissi í fyrstu ekki hvort það fengi boð um að færa sig annað. Sumir starfsmenn kusu að breyta til á meðan aðrir vildu starfa áfram að menntamálum.



Ráðuneytið telur að það hafi ekki haft fullnægjandi yfirsýn um fjármál þess og undirstofnana á árinu 2022. Upplýsingar um stofnanir og fjárlagaliði sem fluttust til ráðuneytisins hafi ekki legið endanlega fyrir fyrr en á seinni hluta árs 2022. Óráðstafað fjármagn var af þessum sökum meira en ella hefði verið í tilteknum málaflokkum um áramótin 2022/2023. Staðan var að mati ráðuneytisins ekki orðin ásættanleg fyrr en líða tók að áætlanagerð fyrir árið 2023. Ráðuneytið hefur ekki ráðist í fjárhagslegt mat á áhrifum breytinganna þar sem það telur ekki ljóst á hvaða forsendum slíkt mat ætti að byggja.



Mikilvægt er að fjárhagsupplýsingar um verkefni og stofnanir sem flytjast milli ráðuneyta séu aðgengilegar

Ýmis tæknileg vandamál sköpuðust einnig og nefndi ráðuneytið að það hefði t.d. tekið nokkra mánuði að byggja upp innviði nýrra ráðuneyta. Mennta- og barnamálaráðuneyti hljóp t.a.m. undir bagga með háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneyti og bókfærði ýmsan kostnað þess síðarnefnda hjá sér. Fjárhagslegt uppgjör þeirra á milli vegna þessa fór fram síðar á árinu 2022.

### 3.2 Matvælaráðuneyti

Matvælaráðuneyti fer samkvæmt forsetaúrskurði nr. 6/2022 um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands með mál er varða sjávarútveg og veiði í ám og vötnum, eldi og ræktun nytjastofna í sjó eða ferskvatni, landbúnað, matvæli og matvælaöryggi, skóga, skógrækt og landgræðslu, sem og eftirlit með timbri og timburvöru. Ráðuneytið byggir á grunni málefna sem voru áður á ábyrgð sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, auk landgræðslu og skógræktar. Það tók til starfa 1. febrúar 2022 en er rekið á kennitölu fyrrum atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis. Þaðan voru fluttar þrjár fagskrifstofur yfir í matvælaráðuneyti og fyrrum ráðuneytisstjóri atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis gegnir þar sömu stöðu.



Verkefni sem áður voru í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti eru nú í matvælaráðuneyti, menningar- og viðskiptarráðuneyti, háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneyti og umhverfis-, orku-, og loftslagsráðuneyti

Verkefni atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis í árslok 2021 og janúar 2022 var að setja tvo nýja ráðherra í störf sín, ganga frá samningum við þrjú ráðuneyti um uppskiptingu fjármuna og starfsmanna og ganga frá stofnun tveggja ráðuneyta á grunni hins gamla. Málaskrá þurfti að skipta upp og útbúa nýja og flytja opin mál til viðeigandi ráðuneyta eftir málaflokkum. Þessi vinna var unnin í teyllum starfsmanna, einkum frá skrifstofu fjárlaga, rekstrar og innri þjónustu en einnig í samvinnu við önnur ráðuneyti. Ráðuneytisstjóri hélt daglega fundi um gang mála með ráðherrum málefnasviða ráðuneytisins og starfsmannafundir voru haldnir vikulega í desember og janúar. Engin tímasett áætlun var gerð um breytingarnar og þ.a.l. ekki fylgst með framgangi þeirra á slíkum grundvelli. Ráðuneytið leitaði ekki utanaðkomandi ráðgjafar vegna breytinganna.



Stjórnendum atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis bárust litlar upplýsingar frá leiðtogum stjórnmalaflokka sem áttu í stjórnarmyndunarviðræðum meðan á þeim stóð. Ákvörðun um uppstokkun á stjórnarmálefnum ráðuneytisins lá ekki fyrir fyrr en 27. nóvember 2021, daginn áður en greint var frá ríkisstjórnarmyndun. Þetta er í samræmi við lýsingar annarra ráðuneyta á því hvernig upplýsingagjöf var háttáð í aðdraganda ríkisstjórnarmyndunar.

### 3.2.1 Áhrif á stefnumótun og verkefni

Ráðuneytið telur að uppstokkun á stjórnarmálefnum hafi ekki haft veruleg áhrif á framgang lögbundinna verkefna eða málshraða þess. Stofnun ráðuneytis með minna verksvið en atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti hafi haft jákvæð áhrif á samskipti við undirstofnanir. Nánara samband hafi myndast við stofnanirnar sex sem heyra undir ráðuneytið en unnt var að viðhafa þegar 14 stofnanir féllu undir ólík málefnavið. Þótt stefnumótun á sviði matvæla hafi að miklu leyti haldið sér varðandi stjórnarmálefni sjávarútvegs, fiskeldis og landbúnaðar þá bættist við stjórnarmálefnið skógar, skógrækt og landgræðsla.

Matvælaráðuneyti telur að ekki hafi komið til mikillar röskunar á stjórnarmálefnum þess umfram það sem almennt tíðkast við ríkisstjórnarskipti. Áskoranir í breytingaferlinu hafi þó verið fjölmargar. Halda hafi þurft vel utan um starfsmenn meðan á þeim stóð, gera samninga við önnur ráðuneyti um flutning starfsmanna og fjárheimilda, vinna nýtt skipurit og breyta og aðlaga upplýsingakerfi að nýju ráðuneyti. Margt hafi gengið vel fyrir sig en annað reynst flóknara en vonir stóðu til. Í svari ráðuneytisins segir:

*Stjórnarráðið getur mikið lært af þessum miklu skipulagsbreytingum. Þær stofnanir sem þjónusta helstu kerfi ráðuneytanna og veita þeim þjónustu voru ekki vel undirbúnar fyrir breytingarnar og áttu í erfiðleikum með að viðhalda kerfum og halda uppi þjónustu. Æskilegt væri að þegar breytingar á kerfum eru afstaðnar væri farið sérstaklega yfir það hvernig unnt sé til framtíðar að takast á við breytta skipan ráðuneyta.*

### 3.2.2 Mannauður, fjármál og upplýsingatækni

Uppskipting atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis var að mati matvælaráðuneytis krefjandi verkefni sem leiddi til mikils álags, m.a. á rekstrar- og fjárlagaskrifstofu. Starfsfólki hafi grunað fyrir alþingiskosningar 2021 að ráðist yrði í breytingar á skipulagi ráðuneytisins, enda hafi umræðan innan þess og úti í samfélaginu verið í þá veru. Uppskiptingin hafi almennt haft lítil áhrif á dagleg störf.

Fyrir starfsfólk á fagskrifstofum sjávarútvegs, landbúnaðar og matvæla lá ljóst fyrir eftir undirritun stjórnarsáttmálans að það yrði hluti af matvælaráðuneyti. Starfsfólki á skrifstofu ráðuneytisstjóra og skrifstofu fjárlaga, rekstrar og innri þjónustu var gefinn kostur á að tilgreina hvort þau vildu starfa hjá matvælaráðuneyti eða menningar- og viðskiptaráðuneyti. Í öllum tilvikum var unnt að verða við óskum þeirra.

Upplýsingagjöf til starfsmanna fór fram með reglulegum upplýsingafundum, tölvupóstum frá ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra fjárlaga, rekstrar og innri þjónustu og samtölum við sömu aðila. Aðspurt um hvaða mælikvarðar verði notaðir til að leggja mat á árangur breytinganna

segir ráðuneytið að notast verði við tölulegan samanburð á starfsánægju- og þjónustukönnunum, auk þess sem mat verði lagt á nýtingu fjármuna.

## Matvælaráðuneyti



**25 fóru**

Frá ráðuneytinu fluttust  
**25 stöðugildi**



**2 komu**

Til ráðuneytisins fluttust  
**2 stöðugildi**



Starfsmannavelta 2022 **19,2%\***



**39. sæti**

af 143 stofnunum í  
Stofnun ársins 2022

\* Ráðuneytið býr ekki yfir upplýsingum um starfsmannaveltu atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis

Alls 47 starfsmenn í 45,8 stöðugildum urðu eftir í ráðuneytinu eftir uppstokkunina. Auk þess fluttust tveir starfsmenn í jafnmörgum stöðugildum til matvælaráðuneytis frá þáverandi umhverfis- og auðlindaráðuneyti. Matvælaráðuneyti hefur ekki upplýsingar um starfsmannaveltu atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis árin 2018–21 en hjá fyrrnefnda ráðuneytinu mældist hún 19,2% árið 2022.



## Þriðjungur starfsliðsins fór annað

Uppstokkunin hafði þau áhrif að 25 starfsmenn, um þriðjungur af starfsmannahópi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, fluttust í þrjú önnur ráðuneyti.

Matvælaráðuneyti missti tvö stöðugildi sem að sögn þess voru ekki bætt fjárhagslega. Í tveimur tilvikum var samið um starfslok vegna breytinganna, annars vegar vegna 50% starfs og hins vegar 100% starfs. Ráðuneytið segir að samningar milli ráðuneyta um flutning starfsmanna og fjármuna hafi tekið töluverðan tíma.

Formlegt fjárhagslegt mat á áhrifum breytinganna á ráðuneytið hefur ekki farið fram. Ráðuneytið telur að samkomulag við umhverfis- og auðlindaráðuneyti hafi tryggt fjármögnun verkefna sem lutu að landgræðslu og skógrækt. Frá ráðuneytinu hafi farið með tilheyrandi fjármagni stöður upplýsingafulltrúa, mannauðsstjóra og sérfræðings í bókhaldi en það ekki fengið fjárveitingu á móti til að ráða í þessar stöður. Það hafi bitnað á fjárhag þess.

Matvælaráðuneyti kom ágætlega út úr könnuninni Stofnun ársins fyrir árið 2022. Það hafnaði í 39. sæti af 143 ríkisaðilum og var í öðru sæti meðal ráðuneyta Stjórnarráðsins.

Líkt og í mörgum öðrum ráðuneytum hafði uppstokkun og tilfærsla á stjórnarmálefnum áhrif á fjárlagagerð og gerð fjárhagsáætlana ráðuneytisins. Ráðuneytið telur að Fjársýsla ríkisins hafi ekki verið nægjanlega vel undirbúin fyrir verkefni sín þegar ný ráðuneyti tóku til starfa 1. febrúar 2022. Fjárlaganúmer málaflokka sem fóru frá ráðuneytinu hafi breyst og eðli máls samkvæmt tekið nokkurn tíma að greiða úr flækjum milli ráðuneyta. Fjársýslan hafi oft ekki getað brugðist við erindum og vísað á innlendan þjónustuaðila fjárhags- og mannauðskerfis ríkisins.

Að sögn ráðuneytisins varð niðurstaða fjárhagsársins 2022 ekki skýr fyrr en í apríl 2023 sem hafði áhrif á áætlanagerð aðalskrifstofu. Ráðuneytið hafði ekki næga yfirsýn um fjármál skrifstofunnar og tveggja stofnana og stöðugilda sem fluttust þangað frá fyrrum umhverfis- og auðlindaráðuneyti.

Matvælaráðuneyti telur að leiðsögn forsætisráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis við breytingaferlið hafi verið með ágætum og komið að góðum notum. Hins vegar hafi fyrrnefnd viðmið um flutning fjárheimilda ekki nýst sem skyldi í samningum milli ráðuneyta þar sem fjármálaleg uppbygging þeirra var með ólíkum hætti.

Við flutning stjórnarmálefna milli ráðuneyta þurfti að færa tilheyrandi starfsfólk til í fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins. Talsverðan tíma tók að vinna úr millifærslum á launakostnaði milli ráðuneyta og var það ekki fyllilega lagfært fyrr en árið 2023. Einnig komu upp að sögn ráðuneytisins tæknileg vandamál í tölvukerfum Umbru – þjónustumiðstöðvar Stjórnarráðsins, sér í lagi í málaskrárkerfi við flutning mála milli ráðuneyta. Það er mat ráðuneytisins að tæknilegu skipulagi og umsjón verkefna Umbru hafi verið ábótavant. Hvorki hafi verið hægt að taka í notkun málaskrá ráðuneytisins á tilsettum tíma né ný netföng og stofnunina hafi skort tæknilega þekkingu á málaskrárkerfinu. Launa-, ráðningar- og mannauðskerfi hafi ekki reynst nothæf fyrr en í mars 2022.

### 3.3 Innviðaráðuneyti

Innviðaráðuneyti fer samkvæmt forsetaúrskurði nr. 6/2022 með mál er varða samgöngur, sveitarstjórnarmál, skipulagsmál, húsnæðis- og mannvirkjamál, byggðamál og skráningu einstaklinga, lögheimili og aðsetur, fasteignaskrá og fasteignamat. Ráðuneytið hét samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti fram að gildistöku breytinganna 1. febrúar 2022.

Stjórnarmálefni skipulagsmál, þ.m.t. úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, húsnæðis- og mannvirkjamál og landupplýsingar og grunnkortagerð, þ.m.t. Landmælingar Íslands, færðust til ráðuneytisins við gildistöku forsetaúrskurðar nr. 125/2021 um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands 28. nóvember 2021. Húsnæðis- og mannvirkjamál færðust til ráðuneytisins frá þáverandi félagsmálaráðuneyti og skipulagsmál frá fyrrum umhverfis- og auðlindaráðuneyti. Engir sérstakir mælikvarðar hafa verið skilgreindir um árangur breytinganna og ráðuneytið vann enga tímasetta áætlun um þær.

Við gildistöku forsetaúrskurðarins 1. febrúar 2022 færðist stjórnarmálefnið fjarskipti frá ráðuneytinu til háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytis og horfið var frá því að færa landupplýsingar til ráðuneytisins ásamt Landmælingum Íslands og úrskurðarnefnd um umhverfis- og auðlindamál. Á milli 28. nóvember 2021 og 31. janúar 2022 heyrðu fjarskipti undir samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti en ráðherra vísinda, iðnaðar og nýsköpunarmála bar ábyrgð á því stjórnarmálefni skv. forsetaúrskurði nr. 126/2021 um skiptingu starfa ráðherra. Í bréfi ráðuneytisins til forsætisráðuneytis 26. apríl 2022 kom fram að áskoranir hafi fylgt því að stjórnarmálefnið heyrði undir annan ráðherra. Jafnframt hafi það reynst áskorun að fara tímabundið með stjórnarmálefni sem fyrirhugað var að færð yrðu frá ráðuneytinu.



Ráðuneytið hefur talsverða reynslu af breytingastjórnun og taldi óþarft að leita utanaðkomandi ráðgjafar vegna breytinganna

### 3.3.1 Áhrif á stefnumótun og verkefni

Uppstokkun stjórnarmálefna hafði tímabundin áhrif á forgangsröðun verkefna ráðuneytisins. Lögbundnum verkefnum var að sögn þess samt sem áður sinnt sem skyldi. Varðandi áhrif breytinganna á stefnumótun svaraði ráðuneytið að ákvörðun hafi verið tekin um að samhæfa stefnur og áætlanir þegar ljóst var að af uppstokkun yrði. Tilfærsla á málaflokkum hafi ekki haft áhrif á málshraða málaflokka sem þar voru fyrir. Málshraði hafi líklega raskast tímabundið í flokkum sem færðust til ráðuneytisins í tilfellum þegar starfsmenn sem þeim höfðu sinnt fluttust samhliða milli ráðuneyta.

Þegar skipulagsmál færðust til samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis og á ábyrgð innviðaráðherra 28. nóvember 2021 hafði enginn undirbúningur að flutningi þeirra átt sér stað. Að sögn innviðaráðuneytis tók rúmlega þrjá mánuði að ná samkomulagi og raungera flutninginn. Sömu sögu sé að segja af flutningi húsnæðis- og mannvirkjamála.

Í bréfi ráðuneytisins til forsætisráðuneytis 26. apríl 2022 kom fram að fyrirvaralaus gildistaka forsetaúrskurða hafi reynst mikil áskorun þar sem ráðuneytið þurfti að bera formlega ábyrgð á málaflokkum og stofnunum án nokkurs undirbúnings. Í einhverjum tilfellum hafi reynst erfitt að fá upplýsingar um málaflokka frá ráðuneytum sem áður báru ábyrgð á þeim. Reynslan hafi sýnt að undirbúa þurfi vel þegar breytingar eru gerðar á ráðuneytisskipan. Ríkisendurskoðun tekur undir með ráðuneytinu um að mikilvægt er að miðlæg verkstjórn sé í þeim efnun og skýr viðmið um hvaða upplýsingar skuli veita og hvernig eigi að skilja við málaflokk með ásættanlegu móti.

Eins og í öðrum tilfellum sem hér hefur verið fjallað um leið nokkur tími áður en innviðaráðuneyti fékk aðgang að fullnægjandi upplýsingum úr fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins um stofnanir og fjárlagaliði sem þangað fluttust. Ráðuneytið bendir þó á að fjárlög hafi legið fyrir sem veittu góða yfirsýn. Það hafi þó reynst áskorun að sinna fjárhagslegu eftirliti með stofnunum án nauðsynlegra fjárhagsupplýsinga. Þá hafi komið upp tímabundinn mönnunar- og þekkingarskortur þegar málaflokkar færðust til ráðuneytisins án sérfræðiþekkingar. Dæmi voru um

að ráðuneytinu reyndist erfitt að greina frá árangri ársins 2021 í lögbundinni ársskýrslu ráðherra í málaflokkum þar sem ekki var nægjanleg þekking fyrir hendi.



## Leiðsögnin hafi reynst misjafnlega

Innviðaráðuneyti telur að leiðsögn forsætisráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis hafi reynst misjafnlega. Leiðbeiningar um flutning starfsmanna hafi verið góðar en að ekki hafi verið unnt að styðjast við launa- og rekstrarviðmið þar sem þau hafi ekki verið í samræmi við raunkostnað.

Því telur ráðuneytið að tækifæri sé til að vinna að frekari leiðbeiningum og fyrirmyndum áður en ráðist verður í frekari breytingar innan Stjórnarráðsins. Að auki sé tækifæri til að móta nánari reglur frá forsætisráðherra um tilhögun flutnings starfsmanna innan Stjórnarráðsins, sbr. 6. mgr. 21. gr. laga um Stjórnarráð Íslands.

Aðspurt hvort ráðuneytið telji að við umræddar breytingar hafi í öllu verið fylgt 2. mgr. 4. gr. laga um Stjórnarráð Íslands um að eðlislík stjórnarmálefni heyri undir sama ráðuneytið svaraði það að færsla skipulags- og húsnæðismála undir ábyrgð eins ráðuneytis hafi verið framfaraskref. Þá sé uppbygging húsnæðis innviðamál sem hafi augljósa tengingu við sveitarstjórnarmál, byggðamál og samgöngumál.

### 3.3.2 Mannauður, fjármál og upplýsingatækni

Við flutning stjórnarmálefnisins fjarskipti fluttust allir fimm starfsmenn þess til háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytis. Þar var þeim boðið starf, laun voru óbreytt og orlofsstaða færð milli vinnuveitenda. Þeir þáðu allir boð um flutning. Með málaflokki skipulagsmála færðist enginn starfsmaður til ráðuneytisins en fjármagn fylgdi fyrir einu stöðugildi. Þrír starfsmenn fylgdu með málaflokki húsnæðis- og mannvirkjamála og fjárveiting fyrir hálfu stöðugildi til viðbótar. Fjöldi stöðugilda ráðuneytisins í árslok 2021 var 43 en þau voru 45 í árslok 2022.

Innviðaráðuneyti taldi sig ekki hafa fengið tilheyrandi fjárheimildir við umræddan flutning stjórnarmálefna milli ráðuneyta og ekki starfsmenn að því marki sem eðlilegt gat talist miðað við umfang verkefna. Í svari ráðuneytisins kom fram að það hafi annars vegar óskað eftir úrskurði forsætisráðuneytis um flutning starfsmanna og fjárheimilda sem færðust með skipulagsmálum. Forsætisráðuneyti vann drög að úrskurði sem var á þá leið að eitt stöðugildi auk rekstrarframlags skyldi fylgja málaflokknum. Raunin varð sú að enginn starfsmaður færðist með honum og þar með engin þekking.

## Innviðaráðuneyti



**5 fóru**

Frá ráðuneytinu fluttust  
**5 stöðugildi**



**3 komu**

Til ráðuneytisins fluttust  
**4,5 stöðugildi**



Starfsmannavelta 2018 **10,4%**  
Starfsmannavelta 2019 **4,8%**  
Starfsmannavelta 2020 **4,4%**  
Starfsmannavelta 2021 **21,2%**  
Starfsmannavelta 2022 **4,23%**



**117. sæti**

af 143 stofnunum í  
Stofnun ársins 2022

Samkomulag náðist heldur ekki í fyrstu um flutning húsnæðis- og mannvirkjamála og vann forsætisráðuneyti drög að úrskurði. Samkvæmt honum áttu 3,5 stöðugildi og rekstrarframlag að fylgja málaflöknum. Raunin varð sú að þrír starfsmenn færðust milli ráðuneyta. Í svari innviðaráðuneytis til Ríkisendurskoðunar kemur fram að ráðuneytið telur að forsætisráðuneyti hafi unnið fullkláraða úrskurði í máluum tveimur en ekki drög líkt og raunin var.

Innviðaráðuneyti hafnaði í 117. sæti af 143 ríkisaðilum í Stofnun ársins 2022, starfsánægjukönnun Sameykis stéttarfélags, og í 10. sæti af 12 ráðuneytum Stjórnarráðsins. Mikilvægt er að unnið verði að eflingu vinnustaðamenningar þess.

### 3.4 Félags- og vinnumarkaðsráðuneyti

Félags- og vinnumarkaðsráðuneyti fer samkvæmt forsetaúrskurði nr. 6/2022 með mál er varða félags- og fjölskyldumál, lífeyristryggingar almannatrygginga, vinnumál og úrskurðarnefnd velferðarmála. Ráðuneytið tók við þjónustu við umsækjendur um alþjóðlega vernd frá dómsmálaráðuneyti og framhaldsfræðslu frá fyrrum mennta- og menningarmálaráðuneyti. Málafni barna fluttust frá ráðuneytinu til mennta- og barnamálaráðuneytis og sú ráðstöfun leiddi til talsverðra breytinga í starfseminni. Um var að ræða umfangsmikinn verkþátt sem hafði vaxið undanfarin ár. Þá fylgdu með málefnum tvær stofnanir, þ.e. Barna og fjölskyldustofa og Ráðgjafar- og greiningarstöð, sem tilheyra nú mennta- og barnamálaráðuneyti. Að auki fluttust frá ráðuneytinu húsnæðis- og mannvirkjamál og með stjórnarmálefnum m.a. Húsnæðis- og mannvirkjastofnun.

Að sögn ráðuneytisins voru fyrirhugaðar breytingar á stjórnarmálefnum ræddar lítillega á vettvangi ráðuneytisstjóra í aðdraganda stjórnarmyndunar. Þær hafi hins vegar reynst langtum



Breytingar á ráðuneytinu reyndust að sögn þess umfangsmeiri en það sem komið hafði fram á vettvangi ráðuneytisstjóra fyrir stjórnarmyndun

umfangsmeiri. Aðkoma stjórnenda og starfsfólks að undirbúningi og ákvörðun um uppstokkun hafi verið engin enda sé öllum ljóst að endurskipulagning stjórnkerfisins verði ekki unnin samkvæmt forskrift embættismanna eða starfsfólks ráðuneyta heldur kjörinna fulltrúa.

Skrifstofu ráðuneytisstjóra og skrifstofu fjárlaga og rekstrar var falin umsjón með breytingunum. Ráðuneytið vann enga tímasetta áætlun um þær. Að mati þess skapaðist ekki þörf fyrir ráðgjöf utan Stjórnarráðsins. Ráðuneytið hefur ekki metið árangur þeirra en telur að breytingaferlið hafi almennt gengið vel.

### 3.4.1 Áhrif á stefnumótun og verkefni

Uppstokkun stjórnarmálefna hafði að sögn ráðuneytisins mjög mikil áhrif á verkefni, stefnumótun og daglega vinnu þess. Stórir málaflokkar hafi flust frá ráðuneytinu og nýir komið í staðinn sem í sumum tilfellum hafi ekki stuðst við markaða stefnu, sem ráðuneytið hefur nú hafið vinnu við að móta. Breytingarnar hafa að mati ráðuneytisins engin áhrif haft á framgang lögbundinna verkefna þess. Áhrif á málshraða hafi ekki verið mæld sérstaklega. Uppstokkunin hafi veitt svigrúm til að sinna betur en áður ákveðnum verkefnum, m.a. í almannatryggingum og málefnum fatlaðs fólks.

Félags- og vinnumarkaðsráðuneyti gerði athugasemdir þegar málefnið húsnæðisbætur var flutt til innviðaráðuneytis með húsnæðis- og mannvirkjamálum. Ráðuneytið var á þeirri skoðun að húsnæðisbætur væru hefðbundnar félagslegar bætur og eðlilegra væri að þær yrðu áfram á forræði þess. Ekki var fallist á þetta sjónarmið en ráðuneytinu tryggð samráðsleið vegna ákvarðana og stefnumótunar um málefnið.



### Of skammur tími til undirbúnings

Ákvörðun um breytta skipan ráðuneyta hefði þurft lengri undirbúning að mati félags- og vinnumarkaðsráðuneytis. Of skammur tími til undirbúnings og framkvæmdar breytinganna hafi leitt til þess að leiðsögn forsætisráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis hafi ekki nýst sem skyldi. Gott samstarf ráðuneyta og ríkur vilji til að leysa úr málum hafi hjálpað verulega við úrvinnsluna.

Ráðuneytið telur að forsætisráðuneyti hafi haldið ágætlega utan um breytingaferlið með ráðgjöf, upplýsingafundum með ráðuneytisstjórum og áður nefndum gátlistum og minnisblöðum. Framkvæmd breytinganna hafi almennt gengið vel en félags- og vinnumarkaðsráðuneyti er enn að móta verklag og skýra ábyrgð í ákveðnum verkefnum. Ráðuneytið gerir, líkt og mörg önnur, athugasemdir við viðmið fjármála- og efnahagsráðuneytis um flutning fjárheimilda milli ráðuneyta. Þau hafi einungis reynst nothæf upp að vissu marki. Fæst ráðuneyti hafi fylgt viðmiði um rekstrarframlag með stöðugildi og lausleg athugun sýnt að viðmiðunarlaun voru nokkru lægri en raunlaun.

### 3.4.2 Mannauður, fjármál og upplýsingatækni

Fimm fastir starfsmenn í jafnmörgum stöðugildum auk þriggja verkefnaráðanna fluttust með málefnum barna frá ráðuneytinu til mennta- og barnamálaráðuneytis. Þrjú starfsmenn í þremur stöðugildum fluttust til innviðaráðuneytis ásamt hálfu stöðugildi skrifstofustjóra. Hálf stöðu-



gildi sérfræðings í fullorðinsfræðslu fluttist til ráðuneytisins frá þáverandi mennta- og menningarmálaráðuneyti en einn fastráðinn starfsmaður.

Flutningur húsnæðismála til innviðaráðuneytis varðaði verkþátt sem hafði tilheyrt félagsmálaráðuneyti og forverum þess um áratugaskeið, þ.e. húsnæðismál í víðum skilningi. Innviðaráðuneyti gerði kröfu um að fleiri starfsmenn fylgdu málefninginu en félags- og vinnumarkaðsráðuneyti gat fallist á. Líkt og kom fram í kafla 3.3.2 leiddi ágreiningurinn til þess að forsætisráðuneyti vann drög að úrskurði sem reyndi ekki á því ráðuneytin náðu samkomulagi.

## Félags- og vinnumarkaðsráðuneyti



**8 fóru**

Frá ráðuneytinu fluttust  
**8,5 stöðugildi**



**1 kom**

Til ráðuneytisins fluttust  
**0,5 stöðugildi**



Starfsmannavelta 2018 \*

Starfsmannavelta 2019	<b>47,4%</b>
Starfsmannavelta 2020	<b>14,6%</b>
Starfsmannavelta 2021	<b>8,6%</b>
Starfsmannavelta 2022	<b>17,7%</b>



**75. sæti**  
af 143 stofnunum í  
Stofnun ársins 2022

\* Ráðuneytið býr ekki yfir upplýsingum um starfsmannaveltu velferðarráðuneytis árið 2018

Ráðuneytið telur einnig að hallað hafi á það í samkomulagi við mennta- og barnamálaráðuneyti. Annars vegar hafi hlutfallslega of margir starfsmenn og um leið of há fjárheimild farið frá ráðuneytinu vegna málefna barna. Hins vegar hafi of lág fjárveiting flust frá því ráðuneyti vegna framhaldsfræðslu. Hún hafi numið hálfu starfi sérfræðings en starfsmaður í fullu starfi sem sinni engu öðru verkefni hafi flust milli ráðuneytanna. Ágreiningsmál varðandi laun, kjör eða hlunnindi þess starfsmanns sköpuðust. Loks telur ráðuneytið að rekstrargjaldafjárheimild með hverju stöðugildi sem fluttist milli ráðuneyta hafi verið of há. Ráðuneytinu hafi reynst erfitt að draga saman þann kostnað í samræmi við samningsforsendur.

Félags- og vinnumarkaðsráðuneyti hafnaði í 75. sæti af 143 þremur í starfsánægjukönnun Sameykis stéttarfélags, Stofnun ársins, árið 2022. Ráðuneytið var í 3.–4. sæti af 12 ráðuneytum Stjórnarráðs Íslands.



Ráðuneytið þáði ráðgjöf Kjara- og mannauðssýslu ríkisins í málum sem vörðuðu stöðu starfsmanna sem breytingar á skipulagi gátu tekið til. Starfsmenn gátu komið sínum sjónarmiðum og óskum á framfæri varðandi flutning milli ráðuneyta. Bæði kom til að starfsmenn óskuðu eftir að flytjast ekki milli ráðuneyta og að aðrir vildu flytjast með verkefnum sínum þrátt fyrir það um áframhaldandi starf í ráðuneytinu. Engin ágreiningsmál komu upp sem leiddu til þess að stéttarfélag starfsmanna væru kölluð til samráðs og í engum tilfellum var samið um starfslok. Starfsmenn voru upplýstir á reglulegum starfsmannafundum um gang mála.



## Telur það mistök að ekki fylgdi starfsfólk

Enginn starfsmaður fluttist til félags- og vinnumarkaðsráðuneytis vegna flutnings á þjónustu við umsækjendur um alþjóðlega vernd frá dómsmálaráðuneyti. Í svari ráðuneytisins til Ríkisendurskoðunar er tekið fram að fjöldi umsækjenda um alþjóðlega vernd hafi aldrei verið meiri. Það hafi skapað mikið álag á starfslið ráðuneytisins og stofnana sem sinna málefnum. Eftir á að hyggja hafi verið mjög misráðið að því fylgdi ekki starfsfólk, jafnvel þótt fjárhagsskipting þess hafi verið ákvörðuð í góðu samstarfi ráðuneytanna til bráðabirgða. Öllum sé ljóst að verkefnið sé fjárfrekt.

Fjárhagslegt mat á áhrifum breytinganna fyrir ráðuneytið hefur ekki farið fram. Uppstokkuninni fylgdi aukið álag við gerð fjárlagala 2022 og við gerð fjárlagafrumvarps ársins 2023. Í svari ráðuneytisins kom fram að til að bæta aðalskrifstofu þess að nokkrum hluta upp „tekjutap“ sem hún varð fyrir hafi ráðuneytið tekið ákvörðun um að nýta 90 m.kr. af útgjalda-svigrúmi þess svo unnt yrði að sinna lögbundnum verkefnum.

Breytingarnar höfðu ekki áhrif á yfirsýn ráðuneytisins um fjármál undirstofnana sinna, hvorki árið 2022 né 2023, enda bættust engar stofnanir í þann hóp. Þótt umfangsmiklir málaflókkar hafi flust til ráðuneytisins voru framlög þeirra á sérstökum safnliðum. Að sögn ráðuneytisins höfðu breytingarnar ekki áhrif á yfirsýn um fjármál aðalskrifstofunnar á árinu 2023 enda hafi uppstokkunin verið til lykta leidd í fjárlagafrumvarpi og fjárlögum þess árs.

Hvað stjórnarmálefni varðar, þar sem ráðuneytin þurftu að semja um flutning verkefna, starfsmanna og fjárheimilda milli ráðuneyta, var staðan mun snúnari og tók lengri tíma. Samkomulag milli ráðuneytanna lá ekki fyrir fyrr en í febrúarmánuði 2022 og fjárlagalög um breytingarnar voru ekki afgreidd fyrr en um miðjan júní 2022. Því hafi það reynst áskorun á fyrri hluta ársins að vinna raunhæfar áætlanir vegna málefna sem undir lágu við uppstokkunina. Af þessum sökum hafi myndast skekkja við framkvæmd fjárlaga 2022. Í svari ráðuneytisins til Ríkisendurskoðunar segir:

*Þessu til viðbótar má nefna að það var verið að millifæra kostnað milli ráðuneyta langt fram eftir ári, þar sem ekki reyndist unnt að stofna ný viðföng í bókhaldskerfi fyrr en samþykkt fjárlagalaga lá fyrir. Veruleg vinna skapaðist í kringum þessa uppstokkun er laut að lagfæringum á bókhaldi,*

*kostnaður fór ekki á rétta bókhaldslykla svo dæmi sé tekið. Þó nokkrar tafir urðu á því að nauðsynlegar leiðréttingar næðu í gegn. Þetta hafði eðli máls samkvæmt þó nokkur áhrif á yfirsýn yfir fjármál ársins, skekkti alla framkvæmd fjárlaga árið 2022 og veikti möguleika ráðuneytisins til eftirlits.*

### 3.5 Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti

Töluverðar breytingar voru gerðar á verkefnum umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis sem hét áður umhverfis- og auðlindaráðuneyti. Samkvæmt forsetaúrskurði nr. 6/2022 fer ráðuneytið með mál sem varða náttúruvernd og sjálfbæra þróun, menningarminjar, rannsóknir og skráningu upplýsinga um náttúru landsins, hafsins og hafsbotnsins, söfnun upplýsinga um umhverfis- og auðlindamál og sjálfbærni á norðurslóðum, stjórn vatnamála, umhverfisgæði, erfða-breyttar lífverur, umhverfisábyrgð, hringrásarhagkerfi, loftslagsmál, landupplýsingar og grunnkortagerð, veður og náttúruvá, veiðistjórnun og alþjóðaverslun með villt dýr og plöntur, framkvæmd alþjóðasamninga um umhverfismál, umhverfismat framkvæmda og áætlana, verndar- og orkunýtingaráætlun, orkumál og auðlindanýtingu, Umhverfisstofnun og úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

Helsta breytingin sem leiddi af uppstokkuninni var sú að málefnið orkumál og auðlindanýting fluttist til ráðuneytisins. Þaðan fóru stjórnarmálefni vegna skipulagsmála, landgræðslu og skóg-ræktar. Í þingsályktunartillögu forsætisráðherra sem samþykkt var í janúar 2022 segir að með flutningi orkumála og orkuframleiðslu til ráðuneytis umhverfismála eigi að samþætta og leita jafnvægis á milli sjónarmiða umhverfis- og loftslagsverndar annars vegar og orkuöflunar og orkuiðnaðar hins vegar.

Auk orkumála fluttust málefni menningarminja til ráðuneytisins frá mennta- og menningarmálaráðuneyti. Samkvæmt þingsályktunartillögunni fólst mikilvæg samlegð og samræming í þessum flutningi. Samkvæmt svörum ráðuneytisins áttu stjórnendur og starfsfólk enga beina aðkomu að ákvörðun um uppstokkun þess. Hvorki var gerð tímasett áætlun um breytingarnar né naut ráðuneytið liðsinnis utanaðkomandi ráðgjafa við þær. Þá hefur ráðuneytið ekki skilgreint mælikvarða til að leggja mat á árangur breytinganna.

#### 3.5.1 Áhrif á stefnumótun og verkefni

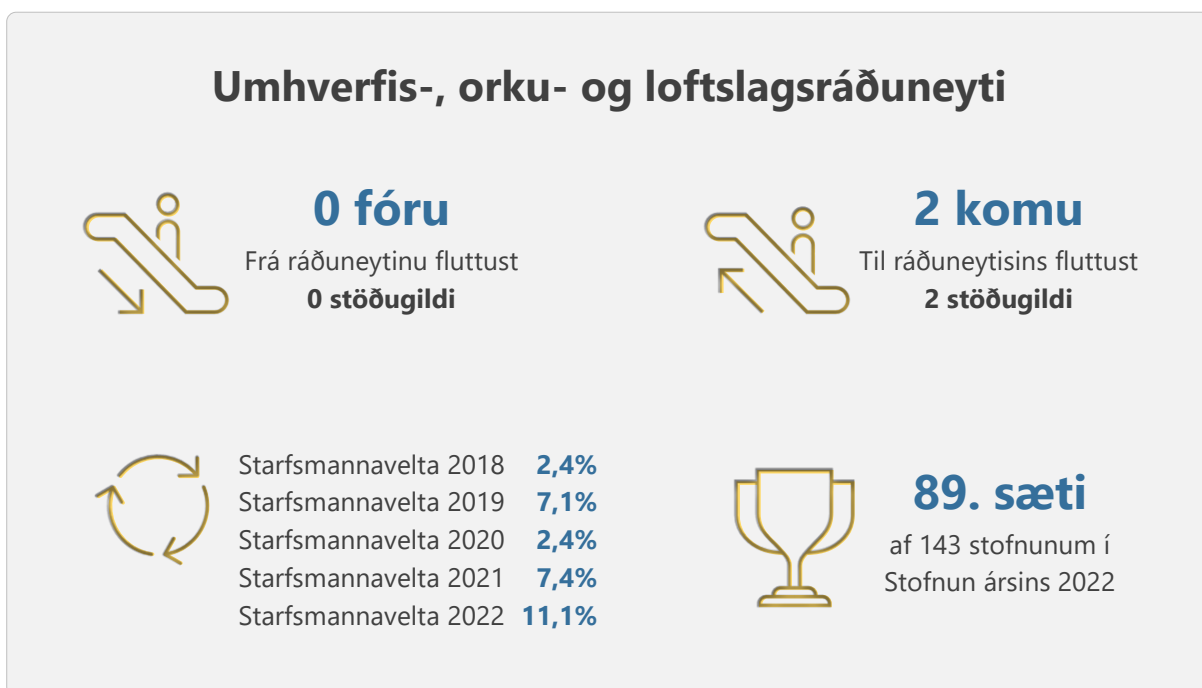
Samkvæmt umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti hafði flutningur framangreindra stjórnarmálefna til ráðuneytisins talsverð áhrif á starfsemi þess. Uppstokkunin hafi hins vegar reynst tækifæri til breytinga á stofnanakerfi ráðuneytisins en við vinnslu þessarar úttektar var í gangi vinna við að sameina átta stofnanir þess í þrjár. Í nóvember 2023 mælti umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra fyrir frumvarpi um sameiningu þriggja stofnana í nýrri Náttúrufræðistofnun. Frumvarpið er það fyrsta af fjórum sem ráðherra hefur boðað um sameiningu stofnana.

Framangreindar breytingar höfðu að sögn ráðuneytisins til skemmri tíma þau áhrif að lög-bundin verkefni tóku lengri tíma en ella. Ekki hefur farið fram mat á áhrifum eða umfangi breytinganna. Ráðuneytið telur að uppstokkunin hafi verið rökrétt og að til lengri tíma náist samlegðaráhrif í starfsemi þess með umræddum flutningum. Þá telur ráðuneytið að breytingar sem gerðar voru séu allar þess eðlis að unnt sé að rökstyðja að umrædd stjórnarmálefni séu eðlislík öðrum málefnum þess. Ráðuneytið telur að yfirsýn um fjármál þess og undirstofnana árin 2022 og 2023 hafi verið fullnægjandi. Breytingarnar hafi sem slíkar ekki haft mælanleg áhrif á samstarf við önnur ráðuneyti.

### 3.5.2 Mannauður, fjármál og upplýsingatækni

Tveir starfsmenn fluttust til ráðuneytisins vegna orkumála en samkvæmt ráðuneytinu færðust engin stöðugildi eða starfsmenn þaðan vegna verkefna sem fóru til innviðaráðuneytis eða matvælaráðuneytis. Ljóst er að ráðuneytin leggja ólíkan skilning í fyrirliggjandi samninga þeirra um flutning fjárheimilda og starfsmanna. Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti metur sem svo að ráðuneytið hafi hvorki sent stöðugildi né starfsmenn til hinna tveggja heldur fjárheimildir sem nema samtals 2,45 stöðugildum. Tveir starfsmenn hafi látið af störfum í ráðuneytinu eftir að hafa fengið atvinnutilboð frá matvælaráðuneyti nokkru eftir að ráðuneytin tvö náðu samkomulagi um flutning fjárheimilda og starfsmanna vegna uppstokkunar stjórnarmálefna.

Starfsfólk hafði val um hvort það fylgdi málaflokki til nýs ráðuneytis í tilvikum þar sem hann var á þeirra starfssviði. Ekki kom til starfsloka vegna breytinganna. Þar sem ráðuneytið taldi breytingarnar óverulegar var ekki haft samráð við viðkomandi stéttarfélög. Upplýsingagjöf var með reglulegum upplýsingafundum með starfsfólki og samtölum við einstaklinga sem breytingarnar snertu beint.



Samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu hefur með nýju skipuriti í kjölfar breytinganna verið lögð áhersla á samskipti, samvinnu og samráð auk þess að stuðla að auknu upplýsingaflæði, gagnsæi og valdeflingu starfsfólks.

Þótt ekki hafi farið fram fjárhagslegt mat á áhrifum breytinga hjá umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti telur það að ekki hafi að öllu leyti fylgt nægjanlegar fjárheimildir með flutningi verkefna til þess. Ráðuneytið tekur þó fram að það hafi samþykkt þær fjárheimildir sem fengust. Mat á áætluðum heildarkostnaði breytinganna hefur ekki farið fram og telur ráðuneytið óljóst hvaða kostnað beri að fella þar undir.

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti hafnaði í 89. sæti í Stofnun ársins 2022 af 143 ríkisaðilum. Ráðuneytið varð í sjötta sæti af ráðuneytum Stjórnarráðsins. Í svörum til Ríkisendurskoðunar kom fram að það hygðist á aðgerðir til eflingar vinnustaðamenningar.

Líkt og fram hefur komið voru tafir við gerð fjárlaga og fjárhagsáætlana ráðuneyta eftir uppstokkunina auk kerfislægra vandkvæða í tengslum við fjárlaganúmer. Mikill tími fór í vinnu við kerfislegar breytingar hjá ráðuneytinu sem gera þurfti í málaskrá þess, tölvupóstskerfi og öðrum upplýsingakerfum Stjórnarráðsins. Áskoranirnar voru margar og sneru m.a. að Umbrú en ráðuneytið telur að undirbúningur þess þáttar hafi hafist of seint. Starfsfólk Umbrú hafi lagt sig fram við að leysa þau fjölmörgu vandamál sem upp komu. Sú staðreynd að ekki hafi verið hægt að hefja breytingar fyrr en forsetaúrskurðir tóku gildi hafi haft mikil áhrif á framkvæmdina, þ.e. ýmis vandkvæði hafi ekki komið í ljós fyrr en hefjast átti handa.

## 4 Ráðuneyti sem stofnuð voru frá grunni

Breytt skipan Stjórnarráðsins fól líkt og áður segir í sér stofnun tveggja nýrra ráðuneyta, þ.e. menningar- og viðskiptaráðuneytis og háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytis. Þau tóku við málefnum sem áður heyrðu að mestu undir mennta- og menningarmálaráðuneyti annars vegar og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti hins vegar.

### 4.1 Menningar- og viðskiptaráðuneyti

Ráðuneyti menningar og viðskipta tók 1. febrúar 2022 formlega við hluta málefna sem áður heyrðu undir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, málefni skrifstofu menningar og fjölmiðla í mennta- og menningarmálaráðuneyti og málefni ríkisaðstoðar úr fjármála- og efnahagsráðuneyti. Stjórnarmálefni ráðuneytisins eru viðskiptalíf, fjölmiðlar, höfundarréttur, ábyrgðarreglur og efnisréttindi á netinu, ferðamál, verslun og þjónusta, neytendamál, safnamál, listir og menning og íslensk tunga og táknmál.

Í svörum ráðuneytisins kemur fram að ráðuneytisstjóri atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis var, líkt og kom fram í kafla 3.2, í samskiptum við ráðuneytisstjóra forsætisráðuneytis meðan á stjórnarmyndunarviðræðum stóð, síðla árs 2021. Ákvörðun um uppstokkun hafi þó ekki legið fyrir fyrir en 27. nóvember 2021, degi áður en greint var frá myndun nýrrar ríkisstjórnar.

Eftir að ákvörðun um stofnun ráðuneytisins lá fyrir var skipaður vinnuhópur stjórnenda og lykilstarfsfólks sem fyrirséð var að myndi flytjast með málefnum í nýtt ráðuneyti. Hópnum var falið að vinna að undirbúningi stofnunar þess og hóf hann formlega störf í janúar 2022. Hann fundaði daglega þar til 27. janúar 2022 þegar ráðuneytisstjóri var skipaður. Ekki var unnið eftir tímasettri áætlun en menningar- og viðskiptaráðherra sat fundi vinnuhópsins reglulega. Ráðuneytið leitaði utanaðkomandi ráðgjafar hjá tveimur einkareknum fyrirtækjum vegna breytinganna. Við stofnun menningar- og viðskiptaráðuneytis nutu stjórnendur sömu leiðsagnar forsætisráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis og önnur ráðuneyti sem áður hefur verið fjallað um í þessari skýrslu.

#### 4.1.1 Áhrif á stefnumótun og verkefni

Að mati menningar- og viðskiptaráðuneytis hafði stofnun þess og meðfylgjandi breytingar mismikil áhrif á starfsemi og málefna svið. Ráðuneytið telur þær hafa hægt tímabundið á stefnumótunarvinnu þar sem nýir stjórnendur þurftu að setja sig inn í hluta málefna sviða og málaflokka. Uppstokkunin hafi hins vegar haft óveruleg áhrif á framgang lögbundinna verkefna. Þá telur ráðuneytið að breytingarnar hafi lítil áhrif haft á málshraða nema til skamms tíma á meðan starfsfólk flutti í nýtt húsnæði og meðan á innleiðingu nýs bréfalykils og málaskrár stóð.

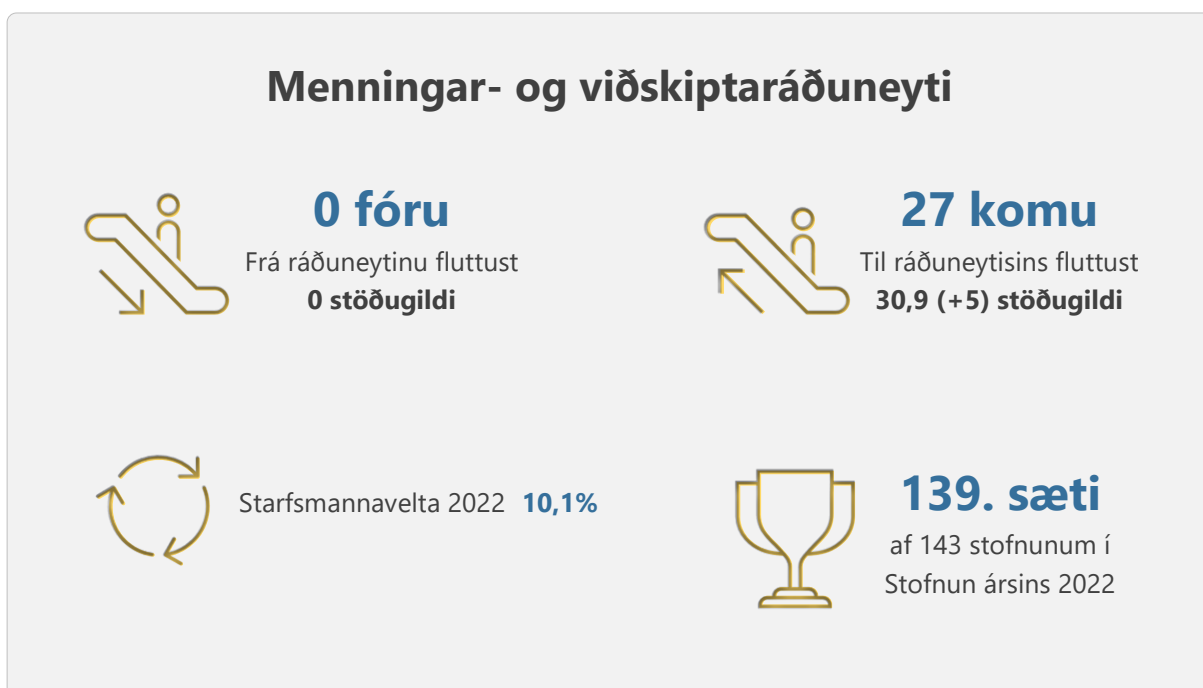
Ráðuneytið metur sem svo að áhrif breytinganna á undirstofnanir þess hafi verið lítil. Vissulega hafi eftirlit með þeim óhjákvæmilega dregist saman á meðan nýir stjórnendur og starfsfólk á sviði fjármála kynntu sér rekstur stofnana sem þeir þekktu ekki fyrir. Það hafi þó verið jákvætt að breytingarnar voru innleiddar í upphafi árs.

Að mati menningar- og viðskiptaráðuneytis voru umræddar breytingar af hinu góða og til þess fallnar að auka samskipti og samstarf milli ráðuneyta. Þær hafi óhjákvæmilega haft einhver áhrif

á starfsumhverfi, starfsaðstæður og viðfangsefni en erfitt sé að leggja mat á áhrif breytinganna til fulls. Ráðuneytið telur þó ljóst að þeim hafi fylgt mikil tækifæri til umbóta.

#### 4.1.2 Mannauður, fjármál og upplýsingatækni

Við stofnun ráðuneytisins fluttust þangað 17 stöðugildi frá fyrrum atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, 13,2 stöðugildi frá fyrrum mennta- og menningarmálaráðuneyti og 0,7 stöðugildi frá fjármála- og efnahagsráðuneyti. Að sögn ráðuneytisins sinnti umrætt starfsfólk áfram fyrri verkefnum en í einhverjum tilvikum fluttust stöðugildi þangað án starfsfólks. Af þeim sökum reyndist nauðsynlegt að bæta við fólki. Ráðuneytið fékk að auki viðbótarfjárveitingu fyrir fimm stöðugildum vegna stofnunar nýs ráðuneytis. Starfsmannavelta ráðuneytisins mældist 10,1% árið 2022.



Við stofnun ráðuneytisins gafst tækifæri til að meta frá grunni mannaflapörf, samsetningu mannauðs og hvernig forgangsraða skyldi verkefnum. Rætt var persónulega við starfsfólk sem fluttist milli ráðuneyta og það hvatt til að leita ráðgjafar hjá viðkomandi stéttarfélagi eða mannaauðsstjóra. Meðan á breytingunum stóð héldu ráðuneytisstjórar atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis og mennta- og menningarmálaráðuneytis reglulega fundi með starfsfólki ásamt því að senda tilkynningar um framgang mála til að halda því upplýstu. Þegar breytingarnar lágu fyrir var lögð áhersla á að gefa starfsfólki kost á að velja hvert það færi, í þeim tilvikum sem þess var kostur. Samið var um starfslok eins starfsmanns.

Í svörum menningar- og viðskiptaráðuneytis kom fram að fyrstu mánuði eftir stofnun þess hafi það verið úrlausnarefni hvernig taka ætti á mismunandi útfærslum betri vinnutíma hjá fyrrum starfsfólki atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, sem hafði samið um lágmarksstyttingu, og fyrrum starfsfólki mennta- og menningarmálaráðuneytis, sem hafði samið um fulla styttingu. Ráðuneytið taldi óheppilegt að hluti hópsins hefði kost á að taka út meiri styttingu vinnutímans. Við þetta gætu einnig skapast vandkvæði við nýráðningar og ákvarðanir um hvernig styttingu vinnutímans yrði háttað hjá nýju starfsfólki. Tekin var ákvörðun um að samræma betri vinnutíma í júní 2022 og taka upp fulla styttingu.

Í könnuninni Stofnun ársins fyrir árið 2022 komu fram afgerandi vísbendingar um veika vinnustaðameningu í menningar- og viðskiptaráðuneyti. Ráðuneytið hafnaði í 139. sæti af 143 ríkisaðilum sem þátt tóku. Samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu hefur verið brugðist við með skipun vinnuhóps undir stjórn mannauðsstjóra og ráðuneytisstjóra. Orsakagreining hófst strax í kjölfar birtingu niðurstaðna og er úrbótastarf hafið. Haldnir hafa verið reglulegir starfsmannafundir og starfsemi starfsmannafélags verið styrkt. Þá hafi verið áréttuð sú þjónusta og ráðgjöf sem starfsfólki býðst utan ráðuneytis.

Í þessu sambandi benti ráðuneytið á að það hafi eftir sex mánaða starfsemi flutt í tímabundið húsnæði sem að mati þess uppfyllir ekki nútímakröfur starfsfólks um vinnurými. Þrengsli hafi um tíma komið í veg fyrir að unnt væri að ráða inn starfsfólk sem nauðsynlegt hafi verið að fá til starfa. Tafir hafi því orðið á afgreiðslu ákveðinna verkefna. Miklar áskoranir felast í þeirri breytingastjórnun sem stofnun nýs ráðuneytis felur í sér með tilliti til starfsemi og þar með frammistöðu ráðuneytisins. Ríkisendurskoðun telur brýnt að stjórnendur bregðist við hratt og örugglega í þeirri úrbótavinnu sem það hefur hafið.

Að húsnæðismálum frátöldum nefndi ráðuneytið að tæknileg atriði hafi valdið hvað mestum áskorunum í árdaga þess og reynst tímafrek. Breytingum vegna þeirra var ekki að fullu lokið fyrir en undir lok árs 2022. Ráðuneytið nefndi sem dæmi að langan tíma hafi tekið að fá ný tölvupóstföng í virka notkun og vandkvæði voru á yfirfærslum málaskráa. Það sem tók hvað lengstan tíma, og var enn ekki að fullu lokið vorið 2023, voru breytingar sem gera þurfti í fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins og áætlunarkerfi ríkisins (AKRA). Í þeim fólst að stofna nýja fjárlagaliði, ný ábyrgðarsvið og nýja aðganga, ásamt því að flytja upplýsingar milli gömlu fjárlagaliðanna og yfir á nýja. Þessi atriði hafi ekki síður valdið töfum en skortur á starfsfólki.

Vinna við fjárlagavinnu ráðuneytisins vegna ársins 2023 var flóknari en ella vegna uppstokkunarinnar. Fyrstu vikur og mánuði var yfirsýn yfir fjármál þess ekki nægjanleg og hægt gekk að fá nauðsynlegan aðgang að kerfum. Vinna við rekstraráætlun fyrir árið 2022 fól í sér ákveðna áskorun þar sem um nýtt ráðuneyti var að ræða og lítill sem enginn samanburður við fyrri ár var til staðar. Niðurstaða ársins 2022 lá ekki endanlega fyrir en í apríl árið eftir sem hafði áhrif á áætlanagerð aðalskrifstofu fyrir árið 2023.

#### 4.2 Háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneyti

Síðara ráðuneytið sem stofnað var á nýjum grunni var ráðuneyti háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunar sem tók til starfa 1. febrúar 2022. Líkt og í tilviki menningar- og viðskiptaráðuneytis var um að ræða tilfærslu á stjórnarmálefnum sem í meginráttum voru flutt frá ráðuneytum. Þar er um að ræða skrifstofu stafrænna samskipta úr fyrrum samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti, skrifstofu háskóla og vísinda úr fyrrum mennta- og menningarmálaráðuneyti og nýsköpunarhluta fyrrum atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis.

Samkvæmt forsetaúrskurði nr. 6/2022 fer ráðuneytið með stjórnarmálefni er varða vísindi og rannsóknir, þ. á m. háskóla, námsaðstoð, félagsstofnun stúdenta við Háskóla Íslands, nýsköpun,



tækniþróun og stuðningsumhverfi atvinnulífs, hugverkaréttindi, endurnot opinberra upplýsinga, iðnað, viðurkenningu á faglegri menntun og hæfi til starfa hér á landi, og fjarskipti.

Við gildistöku forsetaúrskurðar nr. 126/2021 var nýr vísinda-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra skipaður. Hinn 3. desember 2021 var ráðinn ráðgjafi sem átti að byggja upp nýtt ráðuneyti í samstarfi við hann, m.a. móta skipulag aðalskrifstofu og skiptingu ráðuneytisins í fagskrifstofur. Í kjölfar þingsályktunartillögu forsætisráðherra sem samþykkt var í janúar 2022 hófust þreifingar milli ráðherra um ráðstöfun málaflokka, stofnana og starfsfólks úr fyrri ráðuneytum. Tímasett áætlun um breytingarnar var ekki unnin.

## Ráðgjöf hafi verið á skjön við álit umboðsmanns



Það er mat ráðuneytisins að leiðsögn forsætisráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis hafi að mestu reynst vel. Ráðuneytin hafi stutt dyggilega við undirbúning stofnunar þess. Ráðherra hafi farið eftir veittri ráðgjöf og m.a. fylgt í hvívetna minnisblaði forsætisráðherra, fjármála- og efnahagsráðherra og innviðaráðherra dags. 10. desember 2021. Þar kom fram að í kjölfar stofnunar nýs ráðuneytis hafi myndast lögformlegur grundvöllur til að auglýsa embætti ráðuneytisstjóra. Ekki þyrfti þó að auglýsa ef ákveðið væri að flytja einhvern til í starfi. Auglýsa þyrfti starfið ef ekki ætti að nýta flutningsheimild. Ef ekki næðist að ljúka skipunarferli áður en nýtt ráðuneyti tæki til starfa skyldi setja ráðuneytisstjóra tímabundið.

Hinn 9. febrúar 2022 hóf umboðsmaður Alþingis frumkvæðisathugun vegna tímabundinnar skipunar ráðuneytisstjóra í ráðuneytinu. Í [álit](#) umboðsmanns, sem birt var 3. mars sama ár, komst hann að þeirri niðurstöðu að ekki hafi verið heimild í lögum til að skipa ráðuneytisstjóra tímabundið án auglýsingar þar sem lagaheimildir miðuðu við tímabundið ástand vegna forfalla sem hann taldi ekki eiga við í þessu tilviki.

Að mati ráðuneytisins var leiðsögn framangreindra ráðuneyta á skjön við álit umboðsmanns og telur ráðuneytið því mikilvægt að 24. gr. laga um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna verði endurskoðuð vegna þeirrar stöðu sem getur komið upp þegar nýtt ráðuneyti er stofnað eða forstöðumenn settir tímabundið án þess að um eiginleg forföll skipaðs forstöðumanns sé að ræða.

Aðspurt hvort ráðuneytið hafi leitað utanaðkomandi ráðgjafar vegna breytinganna benti það á að núverandi ráðuneytisstjóri var ráðinn til starfa sem ráðgjafi ráðherra við undirbúning stofnunar nýs ráðuneytis. Hlutverk hans var að undirbúa sameiningu umræddra stjórnarmálefna í nýtt ráðuneyti. Ráðuneytið sótti að öðru leyti fyrst og fremst ráðgjöf innan Stjórnarráðsins. Við undirbúninginn voru skoðaðar fyrirmyndir erlendis frá, m.a. var horft til skipulags norska háskólaráðuneytisins, og leitað fyrirmynda hjá erlendum nýsköpunarfyrirtækjum. Til dæmis var



fundað með Amazon og McKinsey. Skömmu eftir stofnun ráðuneytisins var samið við erlent ráðgjafarfyrtæki sem var til ráðgjafar um breytt verklag og notendamiðaða nálgun við verkefni.

#### **4.2.1 Áhrif á stefnumótun og verkefni**

Starfsemi háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytis markaðist frá fyrsta degi af stefnumótun á stjórnarmálefnum þess sem tók mið af aðgerðum sem tilgreindar voru í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar og gildandi fjármálaáætlun. Við undirbúning á vormánuðum 2022 var lögð áhersla á að skapa fjárhagslegan grundvöll fyrir stefnumótandi aðgerðir málefnasviða ráðuneytisins.

Ráðuneytið telur að áhrif uppstokkunarinnar á viðkomandi málefnasvið og málaflokka hafi verið minniháttar. Starfsfólk sem samþykkti flutning til ráðuneytisins hafi haldið vel utan um sín verkefni. Engu að síður nefndi ráðuneytið hnökra sem upp komu. Einn þeirra varðaði fjármögnun í fjárlögum vegna verkefnis eða stofnana sem felld voru undir eitt ráðuneyti en tilheyrðu mállefnasviði annars. Þá benti ráðuneytið á að verkefni hafi komið frá öðrum án þess að fjármagn og starfsfólk með þekkingu á viðkomandi málaflokki hafi flust með. Í þessu sambandi tilgreindi ráðuneytið iðnaðarmálefni sem fluttust frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti án starfsfólks.

Háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneyti telur uppstokkunina hafa haft jákvæð áhrif á framgang ýmissa mála og lögbundinna verkefna. Í því sambandi nefndi það málefni háskóla sem það telur hafa fengið aukið vægi í nýju ráðuneyti. Ráðuneytið fullyrðir að stofnun þess hafi engin markverð áhrif haft á málshraða tilheyrandi stjórnarmálefna. Einhverjar tafir hafi þó komið upp og óvissa skapast um undir hvaða ráðuneyti verkefni heyrðu en úr því hafi verið leyst með samstarfi ráðuneyta. Breytingarnar hafi haft jákvæð áhrif á eftirlit ráðuneytisins með undirstofnunum. Í upphafi starfstíma þess hafi þó nýtt starfsfólk þurft að setja sig inn í einstök málefni undirstofnana sem hafði til skamms tíma truflandi áhrif með lengri úrvinnslutíma.

Í svörum ráðuneytisins var bent á að komið hafa fram athugasemdir um að eðlislík stjórnarmálefni heyri ekki undir sama ráðuneytið. Einnig hafi komið upp ábendingar um skiptingu skólastiga háskólanáms og framhaldsskólanáms milli tveggja ráðuneyta og flutning fullorðinsfræðslu yfir í þriðja ráðuneytið. Vegna breytinganna sé hætt á að dregið sé úr reglulegum samskiptum og samstarfi milli skólastiganna. Ráðuneytin séu meðvituð um þessa hættu og séu viljug til að auka samstarf sitt nú þegar aukin festa sé að myndast eftir uppstokkun.

#### **4.2.2 Mannauður, fjármál og upplýsingatækni**

Eftir að háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneyti tók formlega til starfa var auglýst eftir stjórnendum. Ekki var hægt að auglýsa eða ráða í stöður fyrr en þingsályktunartillaga forsætisráðherra var samþykkt 27. janúar 2022 og birt í Stjórnartíðindum. Skipun hæfisnefnda og ráðningarferli tóku um fjóra mánuði en líkt og áður segir var settur ráðuneytisstjóri eini stjórnandinn fyrst um sinn auk ráðherra. Ráðuneytisstjóri vann með starfsmönnum sem boðinn var flutningur í ráðuneytið. Megináhersla var lögð á að bjóða starfsfólki fagskrifstofa sem tilheyrðu viðkomandi málefnasviði, ásamt starfsfólki úr stoðþjónustu, störf í ráðuneytinu.

Samkvæmt háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneyti gat starfsfólk ráðuneyta lagt fram óskir um flutning í tiltekin ráðuneyti. Í einhverjum tilvikum hafi ekki verið hægt að verða við óskum viðkomandi. Enginn starfsmaður hafi verið þvingaður til að færa sig yfir í ráðuneytið og öllum sem boðinn var flutningur hafi þegið boðið.

Niðurstaðan var sú að sjö starfsmenn af fagskrifstofum fyrir háskóla- og vísindamál, fimm starfsmenn af fagskrifstofum fyrir fjarskipti og netöryggi og sjö af fagskrifstofum nýsköpunar og tækniþróunar færðust til ráðuneytisins, auk starfsfólks úr stoðþjónustu og yfirstjórn frá mennta- og menningarmálaráðuneyti og eins starfsmanns frá dómsmálaráðuneyti. Auk þess naut ráðuneytið tímabundið aðstoðar tveggja starfsmanna úr forsætisráðuneyti vegna fjárlaga-gerðar og stefnumótunarvinnu. Samtals fluttust í upphafi stöðugildi 31,7 starfsmanna til hins nýja ráðuneytis. Fimm ný stöðugildi voru ákveðin með fjárlögum og síðar var flutt 0,25% stöðugildi til ráðuneytisins frá forsætisráðuneyti vegna málefna gervigreindar. Ráðuneytið hafði því rekstrarheimildir fyrir samtals 37 stöðugildum starfsmanna. Í árslok 2022 voru starfsmenn ráðuneytisins 34 talsins og starfsmannavelta ársins nam 16%.

## Háskóla-, iðnaðar og nýsköpunarráðuneyti



**0 fóru**

Frá ráðuneytinu fluttust  
**0 stöðugildi**



**28 komu**

Til ráðuneytisins fluttust  
**31,7 (+5) stöðugildi**



Starfsmannavelta 2022 **16%**



**74. sæti**

af 143 stofnunum í  
Stofnun ársins 2022

Í svari ráðuneytisins kemur fram að starfsfólki og stjórnendum fagskrifstofa fyrri ráðuneyta, sem fóru með málaflokka sem fluttust til ráðuneytisins, ásamt tilteknum hópi starfsfólks úr stoðþjónustu sömu ráðuneyta, buðust störf sérfræðinga. Ráðuneytið miðaði ráðningar sínar við áður nefnt minnisblað þriggja ráðherra sem lagt var fram í ríkisstjórn í desember 2021. Þar var m.a. fjallað um heimildir í lögum nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins til flutnings starfsfólks og embættismanna milli ráðuneyta án undanfarandi auglýsingar. Gengið var út frá því að samþykki starfsfólks væri forsenda fyrir flutningi í starf í hinu nýja ráðuneyti. Ef starfsfólk þáði ekki boð um starf gat það leitt til starfsloka vegna niðurlagningar starfs í fyrra ráðuneyti.

Í tilviki skipaðra embættismanna gat tilboð um starf sérfræðings í nýju ráðuneyti leitt til breytinga á starfskjörum skv. 34. gr. laganna. Ef embættismaður þáði ekki boð um sérfræðingsstarf í nýju ráðuneyti var í minnisblaðinu bent á að honum stæðu þá til boða tveir kostir, að þiggja biðlaun vegna niðurlagningar embættis eða að hafna flutningi og þiggja lögmaelt eftirlaun, sbr. 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar. Í einu tilviki kaus skrifstofustjóri úr fyrra ráðuneyti að fara á eftirlaun og af þeim sökum var starfslokasamningur gerður af fyrrum mennta- og menningarmálaráðuneyti við þann einstakling. Stöðugildi hans fluttist til háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytis. Í tveimur öðrum tilvikum bauðst skrifstofustjórum úr fyrri ráðuneytum síðar flutningur í embætti skrifstofustjóra í hinu nýja ráðuneyti.

Samkvæmt starfsánægjukönnun Sameykis, Stofnun ársins 2022, mældist háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneyti í 3.–4. sæti af 12 ráðuneytum Stjórnarráðsins og í 74. sæti af öllum 143 ríkisaðilunum sem þátt tóku. Að mati ráðuneytisins er þessi niðurstaða góð í ljósi þess að miklar breytingar hafa einkennt starfsemi þess á stuttum starfstíma. Þá gefa niðurstöður annarra mælinga á starfsánægju góða raun.

Í bréfi háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytis til forsætisráðuneytis í apríl 2022 kom fram að ófullnægjandi leiðbeiningar hafi legið fyrir um mál eins og stofnun kennitölu nýs ráðuneytis, flutning starfsmanna, skipun ráðuneytisstjóra og stofnun nýs ráðuneytis í upplýsingakerfum. Í bréfinu kom fram að dæmi væru um að ráðuneytinu hafi ekki tekist að semja um flutning mikilvægra lykilstarfsmanna úr öðrum ráðuneytum:

*Ákvarðanir um skiptingu fjárveitinga, flutning starfsmanna og annað þess háttar er samningsatriði á milli ráðuneyta sem getur tekið tíma og jafnvel valdið ágreiningi ef aðilar eru ósammála um hvernig haga eigi skiptingunni. Það má einnig fella húsnæðismál undir þennan lið en um tíma þegar ráðuneytið tók til starfa var einungis til rými og starfsaðstaða fyrir rétt rúmlega 18 af 30 starfsmönnum ráðuneytisins og þurfti því hluti af starfsfólkinu að starfa heima á ákveðnum dögum og kallaði það á tafir á því að hægt væri að vinna með liðsheild og menningu nýs ráðuneyti.*

Ráðuneytið nefndi jafnframt að áskoranir hafi komið upp er varða skyldur þess gagnvart m.a. Alþingi og öðrum ráðuneytum. Ráðuneytið hafi þurft að vera í stakk búið strax frá fyrsta degi að sinna þörfum ríkisaðila sem leituðu til þess. Starfsmenn og ráðherra þurfi að geta mætt fyrir Alþingi og nefndir þingsins til að upplýsa um framgang mála. Það hafi reynst ráðuneytinu vel við gerð fyrstu fjármálaáætlunar að fá starfsmenn að láni úr öðrum ráðuneytum þar sem starfsmenn hafi ekki haft næga þekkingu á og reynslu af notkun fjárlagakerfis þess.

Á heildina litið telur ráðuneytið að áhrif breytinganna á samskipti ráðuneyta innan Stjórnarráðsins hafi verið jákvæð. Aðgengi að gögnum úr málaskrár fyrri ráðuneyta sé þó enn takmarkað. Þetta hamli t.a.m. aðgengi að eldri málum, um fyrra verklag, samskiptasögu við einstaka stofnanir og vinnslu upplýsingabeidna frá aðilum máls.

Þegar ráðuneytið var innt eftir því hvort yfirsýn um fjármál þess og undirstofnana hafi verið fullnægjandi benti það á töluverða meinbugi þar á. Gengið hafi afar hægt hjá Fjársýslu ríkisins að framkvæma og ljúka nauðsynlegum kerfisbreytingum. Nauðsynlegt hafi verið að endurskilgreina alla bókhaldslykla sem áður voru hjá fyrri ráðuneytum. Á fyrsta starfsári ráðuneytisins hafi það t.d. þurft að reiða sig á aðstoð mennta- og barnamálaráðuneytis við að nálgast fjármála- og rekstrarupplýsingar og einnig til að greiða reikninga. Ríkisendurskoðun telur óásættanlegt að eftir stofnun ráðuneytisins hafi starfsmenn þess ekki haft næga þekkingu og reynslu af notkun fjárlagakerfis þess.

## 5 Önnur ráðuneyti

Fimm ráðuneyti gengu í gegnum litlar, minniháttar eða engar breytingar á verkefnum sínum og stjórnskipulagi við umræddar breytingar á skiptingu stjórnarmálefna í Stjórnarráði Íslands. Um er að ræða forsætisráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti, dómsmálaráðuneyti, heilbrigðisráðuneyti og utanríkisráðuneyti.

Fyrirkomulag heilbrigðisráðuneytis er óbreytt og telur ráðuneytið að ekki hafi verið ástæða til að ráðast í breytingar á skipulagi þess. Málefna svið þess sé í nokkuð föstum skorðum og hafi lítið breyst síðustu áratugi. Það eigi einnig við um þann tíma þegar ráðuneytið var hluti af þáverandi velferðarráðuneyti. Fyrirkomulag og hlutverk utanríkisráðuneytis er sömuleiðis óbreytt í nýrri skipan ráðuneyta.

### 5.1 Forsætisráðuneyti

Breytingar á stjórnarmálefnum forsætisráðuneytis voru litlar í samanburði við mörg ráðuneyti. Það tók við málefnum mannréttindi og mannréttindasáttmálar frá dómsmálaráðuneyti en til þess síðarnefnda fluttist málefni frá forsætisráðuneyti um framfylgd laga og reglna um undirbúning stjórnarfrumvarpa. Þá var umboðsmaður barna færður af málefna sviði ráðuneytisins yfir til þáverandi mennta- og menningarmálaráðuneytis en eftir mótmæli umboðsmanns var mála flokkurinn færður aftur til forsætisráðuneytis við gildistöku forsetaúrskurða 1. febrúar 2022. Í skoðun er hvort embættið eigi betur heima undir Alþingi.

Sex starfsmenn fluttust frá ráðuneytinu til dómsmálaráðuneytis en forsætisráðuneyti fékk einn starfsmann með mannréttindum og mannréttindasáttmálum. Starfsmenn sem sinntu verkefnum tengdum framfylgd laga og reglna um undirbúning stjórnarfrumvarpa voru upplýstir um fyrirhugaðan flutning og þeim veitt svigrúm til flutnings yfir í húsakynni dómsmálaráðuneytis fram í maí 2022. Að sögn ráðuneytisins hafði það engin áhrif á framgang málefnisins og unnu ráðuneytin að breytingunum í góðri samvinnu.

Samkvæmt samkomulagi ráðuneytanna um flutning verkefna vegna framfylgdar laga og reglna um undirbúning stjórnarfrumvarpa gátu starfsmenn neitað boði um flutning og starfað áfram í forsætisráðuneyti. Slíkt hefði þó ekki áhrif á flutning fjárveitinga milli ráðuneytanna. Breytingarnar leiddu ekki til þess að semja þyrfti um starfslok við einstaka starfsmenn.

Starfsfólk forsætisráðuneytis var upplýst um breytingar á reglulegum starfsmannafundum, með tölvupóstum og fréttum á innra neti ráðuneytisins. Einnig voru veittar upplýsingar á reglulegum skrifstofufundum hvarar skrifstofu. Sálfræðingur og ráðgjafi í mannauðsmálum voru fengnir til að fara almennt yfir skipulagsbreytingar á vinnustöðum og áhrif breytinga og óvissu á líðan og hegðun.

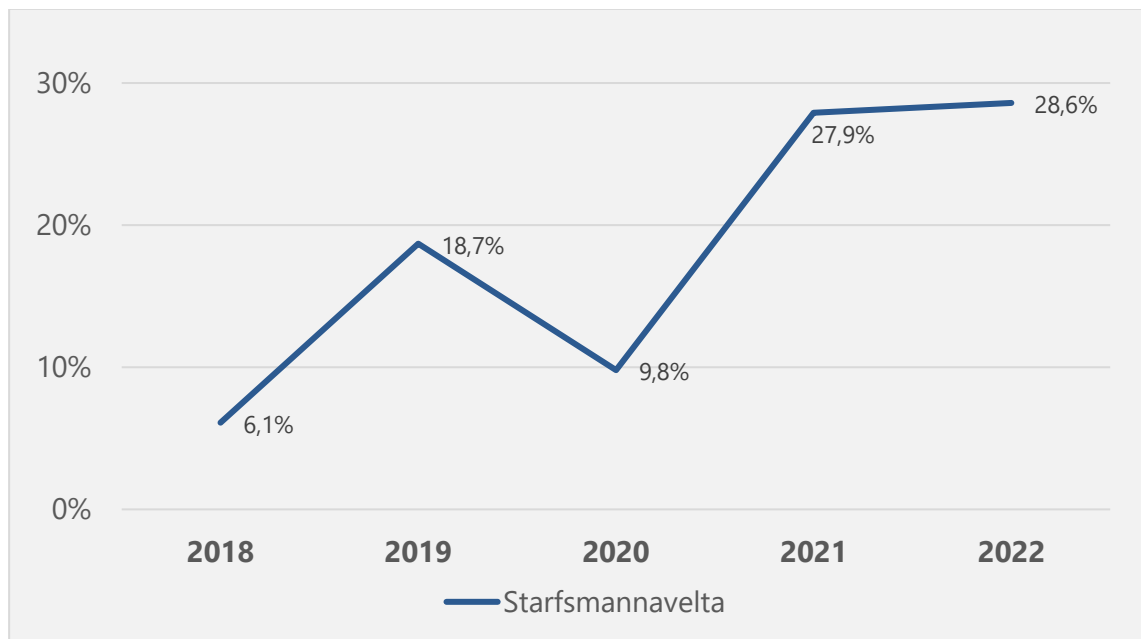
Í svari forsætisráðuneytis til Ríkisendurskoðunar kom fram að það telur að framangreind tilfærsla á stjórnarmálefnum hafi almennt séð ekki haft áhrif á aðra stefnumótun á málefna sviðum þess, framgang lögbundinna verkefna, málshraða, eftirlit með undirstofnunum eða á samstarf eða samskipti við önnur ráðuneyti Stjórnarráðsins.

Ráðuneytið hafnaði í 98. sæti af 143 ríkisaðilum í könnun Sameykis, Stofnun ársins 2022, og var í sjöunda sæti meðal ráðuneyta Stjórnarráðsins. Mikilvægt er að unnið verði að eflingu vinnustaðamenningar forsætisráðuneytis.

Forsætisráðuneyti taldi ekki þörf á samráði við stéttarfélag starfsfólks þar sem lög um Stjórnarráð Íslands séu skýr um að við flutning stjórnarmálefna milli ráðuneyta skuli flytja fjárheimildir og starfsmenn milli ráðuneyta að því marki sem eðlilegt er talið, að teknu tilliti til umfangs verkefna og aðstæðna. Því hafi verið gengið út frá því við breytingarnar að þær einar og sér myndu ekki fela í sér niðurlagningu starfa og að ekki yrðu breytingar á starfskjörum starfsmanna. Í svari ráðuneytisins segir:

*Eins og fram kemur í sameiginlegu minnisblaði forsætisráðherra, innviðaráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra til ríkisstjórnar 10. desember 2021 var í öllum tilvikum starfsmönnum/embættismönnum í fullu starfi boðið að sinna sínum viðfangsefnum áfram í því ráðuneyti sem viðkomandi stjórnarmálefni var flutt til. Þá var lögð áhersla á að gefa starfsmanni svigrúm til að svara og ef viðkomandi starfsmaður neitaði flutningi var, út frá meginreglunni um að beita vægasta úrræði sem kostur er, metið hvort unnt væri að fá honum önnur verkefni.*

**Mynd 5.1 Starfsmannavelta forsætisráðuneytis árin 2018–2022**



Heimild: Forsætisráðuneyti

Fjárhagsleg áhrif breytinganna á rekstur ráðuneytisins voru óveruleg. Lækkun fjárheimilda vegna flutnings stjórnarmálefna nam 56,6 m.kr. og kostnaður ráðuneytisins lækkaði sem því nam. Ráðuneytið telur að það hafi við umræddan flutning fengið tilheyrandi fjárheimildir og starfsmenn og að það hafi haft fullnægjandi yfirsýn um fjármál sín og undirstofnana á tímabilinu.

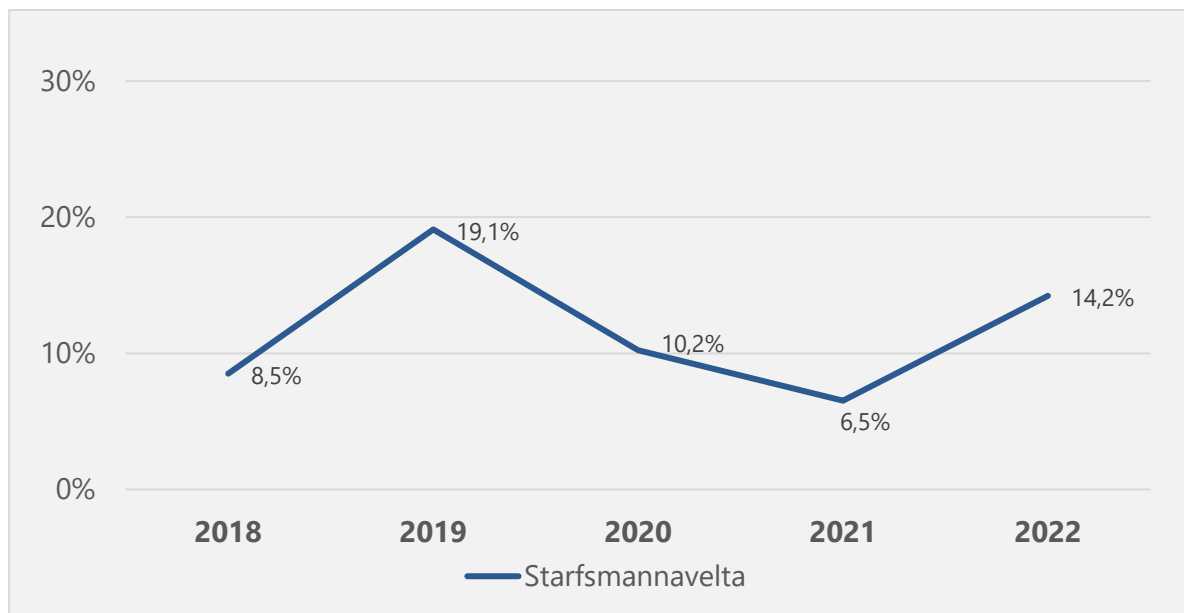
## 5.2 Fjármála- og efnahagsráðuneyti

Fyrirkomulag fjármála- og efnahagsráðuneytis er að mestu óbreytt í nýrri skipan ráðuneyta. Breytingar sem urðu á verkefnum þess voru tiltölulega smáar í sniðum og var fjallað um þær í fyrri köflum þessarar úttektar. Breytingar sem urðu á Stjórnarráðinu í heild sinni höfðu áhrif á starfsemi tveggja skrifstofa ráðuneytisins í árslok 2021 og ársbyrjun 2022, sem og á starfsemi undirstofnunarinnar Fjársýslu ríkisins á árinu 2022. Þær fólu í sér mikla tæknilega vinnu við undirbúning á flutningi fjárheimilda ráðuneyta, líkt og áður segir. Tímasetning þeirra var þess eðlis að í stað þess að allar breytingar væru gerðar í einum fjárlögum þá fóru þær í gegnum tvenn fjárlög og ein fjáraukalög. Auk þess höfðu breytingarnar mikil áhrif á vinnslu fjármálaáætlunar 2023–2027 sem unnin var frá janúar til mars 2022. Í svari fjármálaráðuneytis til Ríkisendurskoðunar segir:

*Vinna við útgjaldahlið fjármálaáætlunar ár hvert byggist á grunni gildandi fjárlaga, þ.m.t. skiptingu fjárheimilda eftir málefnasviðum ráðuneyta. Í ljósi þess hvernig tímasetningar breytinganna voru þá var unnið samtímis að gerð fjáraukalaga fyrir árið 2022 (frumvarpið lagt fram í mars) og gerð fjármálaáætlunar sem var mikil áskorun m.t.t. allrar gagnvinnslu við gerð áætlunarinnar.*

Flutningur verkefna frá ráðuneytinu fól ekki í sér flutning starfsfólks. Starfsfólk sem sinnt hafði þeim verkefnum sem fluttust frá ráðuneytinu var að sögn þess haft með í ráðum í tengslum við breytingarnar. Aðkoma þeirra fólst einkum í aðstoð við að meta eðli og umfang verkefna.

### Mynd 5.2 Starfsmannavelta fjármála- og efnahagsráðuneytis árin 2018–2022



Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneyti

Í svari fjármála- og efnahagsráðuneytis til Ríkisendurskoðunar kom fram að það telur að tilfærsla á stjórnarmálefnum hafi ekki haft teljandi áhrif á stefnumótun á málefnasviðum þess, framgang lögbundinna verkefna, málshraða, eftirlit með undirstofnunum eða á samstarf eða samskipti við önnur ráðuneyti Stjórnarráðsins.

Ráðuneytið hafnaði í 34. sæti af 143 ríkisaðilum í könnun Sameykis, Stofnun ársins 2022, og í 1. sæti á meðal ráðuneyta Stjórnarráðsins.

### 5.3 Dómsmálaráðuneyti

Smávægilegar breytingar urðu á fyrirkomulagi stjórnarmálefna dómsmálaráðuneytis með forsetaúrskurði nr. 6/2022. Meginbreytingin var sú að málefnið framfylgd laga og reglna um undirbúning stjórnarfrumvarpa fluttist til ráðuneytisins frá forsætisráðuneyti. Þar undir falla gæðamál stjórnarfrumvarpa og stjórnartillagna, m.a. yfirlestur og rýni slíkra skjala. Í þingsályktunartillögu forsætisráðherra um breytta skipan ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, sem samþykkt var á Alþingi 27. janúar 2022, kom fram að tímabært væri að verkefnið yrði að danskri fyrirmynd flutt til ráðuneytisins þar sem það hefði m.a. samlegð með stjórnarmálefnum sem varða birtingu laga og stjórnvaldserinda, lagasafn, Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað.

Málefnið mannréttindi og mannréttindasáttmálar fluttist til forsætisráðuneytis líkt og komið hefur fram og þjónusta við umsækjendur um alþjóðlega vernd fluttist frá ráðuneytinu til félagsmála- og vinnumarkaðsráðuneytis. Þar sem síðarnefnda ráðuneytið hafði ekki á að skipa stofnun sem gat tekið fyrirvaralaust við verkefnum Útlendingastofnunar á þessu sviði var samið við stofnunina um að sinna verkefninu áfram í umboði félags- og vinnumarkaðsráðuneytis fram á mitt ár 2022 þegar það var flutt til Vinnumálastofnunar. Við þá breytingu fluttust 13 starfsmenn frá Útlendingastofnun til Vinnumálastofnunar svo tryggja mætti samfellu í veitingu þjónustu og áframhaldandi þekkingu og reynslu í því sambandi.

Aðkoma stjórnenda og starfsfólks ráðuneytisins að undirbúningi og ákvörðun um breytingarnar var engin. Að sama skapi var hvorki gerð tímasett áætlun eða kallað til utanaðkomandi ráðgjafar í þessu sambandi. Skrifstofa fjármála og rekstrar hélt utan um breytingarnar. Farið var eftir leiðbeiningum forsætisráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis og fór flutningur starfsfólks til eða frá dómsmálaráðuneyti fram á grundvelli stjórnarráðslaga. Að mati dómsmálaráðuneytis voru leiðbeiningar ráðuneytanna tveggja fullnægjandi og fullyrta ráðuneytið að engin vafaatriði hafi komið fram við framkvæmdina. Breytingarnar hafi gengið nokkuð hnökra laust fyrir sig og engin stærri vandamál komið upp.

Að sögn dómsmálaráðuneytis hafði tilfærsla á málaflokkum til og frá ráðuneytinu óveruleg áhrif á starfsemi þess. Flutningi starfsfólks frá forsætisráðuneyti yfir á skrifstofu löggjafarmála í dómsmálaráðuneyti var frestað fram yfir þinglok sumarið 2022 og því gafst ráðrúm til að undirbúnings og framkvæmdar utan hefðbundins álagstíma. Færsla á nokkuð umfangsmiklum verkefnum Útlendingastofnunar til Vinnumálastofnunar vegna framfærslu umsækjenda um alþjóðlega vernd hefur að sögn ráðuneytisins væntanlega haft áhrif á framgang annarra verkefna þeirra, en að ekkert handfast liggi fyrir um slík áhrif. Að sögn ráðuneytisins liggur ekki fyrir hvort breytingarnar hafi haft áhrif á málshraða. Ætla megi að áhrifin hafi verið minniháttar enda sé ekki um miklar breytingar að ræða. Ráðuneytið hyggst ekki leggja sérstakt mat á árangur breytinganna.



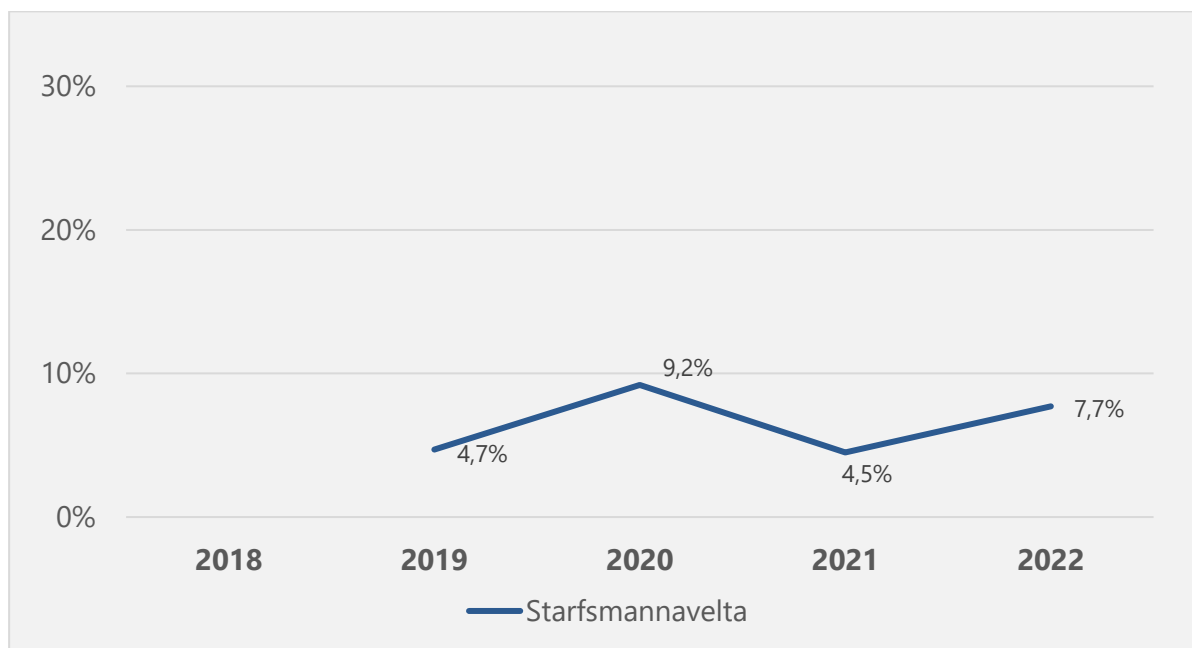
Að mati ráðuneytisins tókst tilfærsla skrifstofu löggjafarmála vel. Þá hefur það ekki orðið vart við að hnókrar hafi orðið á vinnu mannréttindamála við flutning málefnisins til forsætisráðuneytis. Ráðuneytið telur ástæðu til að nefna að verkefnið um framfærslu umsækjenda um alþjóðlega vernd hafi verið í fordæmalausum vexti á sama tíma og Vinnumálastofnun tók við því. Af þeim sökum sé erfiðara að leggja mat á áhrif þeirra breytinga.

### 5.3.1 Mannauður, fjármál og upplýsingatækni

Eins og fram hefur komið voru breytingar sem gerðar voru á verkefnum dómsmálaráðuneytis minniháttar. Eitt stöðugildi fluttist frá ráðuneytinu við flutning málefnis mannréttinda en sex stöðugildi og starfsmenn bættust við þegar skrifstofa löggjafarmála fluttist í heilu lagi frá forsætisráðuneyti. Því var um að ræða fjölgun um fimm stöðugildi.

Ráðuneytið sá ekki ástæðu til að hafa samráð við stéttarfélög viðkomandi starfsmanna þar sem fullt samráð var við viðkomandi um að þeir fylgdu sínum verkefnum í ný ráðuneyti. Aðrir starfsmenn voru upplýstir um breytingarnar með tölvupósti og á starfsmannafundum en engir starfslokasamningar voru gerðir.

#### Mynd 5.3 Starfsmannavelta dómsmálaráðuneytis árin 2018–2022\*



\*Sökum uppskiptingar innanríkisráðuneytis eru tölur fyrir árið 2018 ekki aðgengilegar

Heimild: Dómsmálaráðuneyti

Lögð var áhersla á að taka vel á móti starfsmönnum sem bættust í starfslíð ráðuneytisins. Það er komið í nýtt húsnæði á einni hæð og telur ráðuneytið þá flutninga hafa gengið vel. Ánægja þar að lútandi hafi fengið staðfest í könnunum sem gerðar hafa verið meðal starfsfólks.

Dómsmálaráðuneyti mældist rétt fyrir neðan miðju í starfsánægjukönnun Sameykis stéttarfélags árið 2022 en ráðuneytið hafnaði í 85. sæti af 143 þátttakendum. Meðal ráðuneyta Stjórnarráðsins var það fimmta í röðinni af 12.

Að sögn dómsmálaráðuneytis hefur ekki farið fram mat á áhrifum breytinganna. Það telur óljóst hvaða kostnaður hafi fallið til vegna þeirra umfram þær auknu fjárheimildir sem fluttust til ráðuneytisins við flutning verkefna að frádregnu verkefni sem fór frá því. Þó tók ráðuneytið fram að viss kostnaður hafi fallið til vegna flutninga í nýtt húsnæði en að sá kostnaður stafi fremur af nauðsynlegri endurnýjun húsnæðis en umræddum skipulagsbreytingum. Loks kom fram í svörum ráðuneytisins að breytingarnar höfðu engin teljandi áhrif á fjárlagagerð þess og að yfirsýn þess á fjármál og rekstur undirstofnana hafi haldist óskertur.

RÍKISENDURSKOÐUN

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