RÍKISENDURSKOÐUN

Eftirfylgni: Stofnanir ríkisins

Fjöldi, stærð og stærðarhagkvæmni

Október 2026

Efnisyfirlit

Inngangur **3**
Lykilupplýsingar **4**
Lykiltölur **5**
Niðurstöður og samantekt **7**
1 Eftirfylgni með tillögum til úrbóta **10**
1.1 Taka þarf afstöðu til framkominna tillagna 10
1.2 Fækka þarf stofnunum mennta- og menningarmálaráðuneytis 12
1.3 Kanna þarf möguleika á aukinni samvinnu 13
1.4 Tryggja þarf gott eftirlit þegar stofnanir og viðföng eru mörg 14

Inngangur

Í samræmi við viðurkennda endurskoðunarstaðla fyrir opinbera aðila fylgir Ríkisendurskoðun eftir niðurstöðum stjórnsýsluúttekta sinna eftir því sem við á, sbr. 9. gr. laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Tilgangur slíkrar eftirfylgni er að kanna hvort og þá hvernig brugðist hefur verið við ábendingum og tillögum Ríkisendurskoðunar og hvort þeir annmarkar sem úttektir hafa leitt í ljós séu enn til staðar.

Með þessari skýrslu gerir Ríkisendurskoðun grein fyrir eftirfylgni með þeim niðurstöðum og tillögum til úrbóta sem settar voru fram í skýrslunni *Stofnanir ríkisins. Fjöldi, stærð og stærðarhagkvæmni* (desember 2021), sem Ríkisendurskoðun vann að eigin frumkvæði. Við úttektina voru þrjár spurningar lagðar til grundvallar:

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

Í skýrslunni setti Ríkisendurskoðun fram fjórar tillögur til úrbóta. Í fyrsta lagi var bent á mikilvægi þess að stjórnvöld tækju afstöðu til þeirra tillagna sem lagðar höfðu verið fram um samstarf og sameiningu ríkisstofnana og fylgdu þeim eftir. Í öðru lagi var mælst til þess að stofnunum mennta- og menningarmálaráðuneytisins yrði fækkað. Í þriðja lagi lagði Ríkisendurskoðun til að fjármála- og efnahagsráðuneyti myndi leiða vinnu við það að meta sóknarfæri sem felast í aukinni samvinnu stofnana um rekstur. Í fjórða og síðasta lagi var því beint til allra ráðuneyta að tryggja gott eftirlit með þeim stofnunum sem undir þau heyra, m.t.t. þess að eftirlitsskyldur þeirra verða flóknari eftir því sem stofnanirnar verða fleiri.

Skýrslan var send til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis í desember 2021 sem lauk umfjöllun sinni um málið með áliti í maí 2022, sbr. þskj. 1119 – 718. mál á 152. löggjafarþingi 2021–2022. Í áliti meirihluta nefndarinnar var tekið undir með Ríkisendurskoðun um að líta megi til sóknarfæra sem felast í aukinni samvinnu og samráði bæði milli stofnana og milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands og voru ráðuneytin hvött til að hafa skýrsluna til hliðsjónar í umbótastarfi sínu.

Ríkisendurskoðun tilkynnti forsætisráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti um eftirfylgni embættisins í febrúar og 2025 óskaði í framhaldinu eftir upplýsingum um hvort og þá með hvaða hætti brugðist hefði verið við þeim ábendingum sem settar voru fram í skýrslunni. Í kjölfarið var óskað eftir upplýsingum og gögnum frá öllum ráðuneytum (að undanskildu utanríkisráðuneyti) þar á meðal hvort viðkomandi ráðuneyti hafi unnið að eða hvatt til sameininga eða aukins samstarfs stofnana sinna og/eða annarra ráðuneyta.

Lykilupplýsingar

Fjórar úrbótatillögur sem beint var til allra ráðuneyta Stjórnarráðs Íslands að undanskildu utanríkisráðuneyti.

1 Fjármála- og efnahagsráðuneyti
Forsætisráðuneyti

Mikilvægt að stjórnvöld taki afstöðu til framkominna tillagna.

2 Mennta- og barnamálaráðuneyti
Menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðuneyti

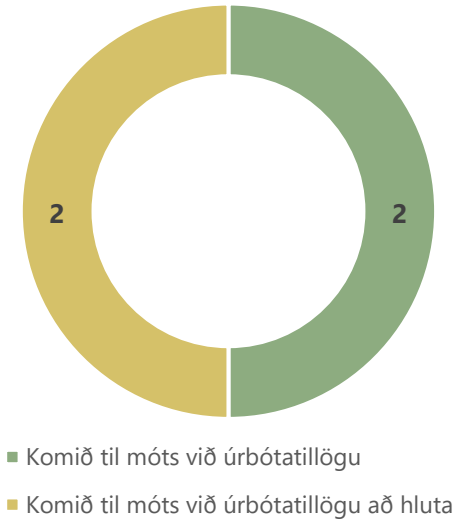
Fækka þarf undirstofnunum mennta- og menningarmála ráðuneytis

3 Stjórnarráð Íslands

Skoða þarf möguleika á aukinni samvinnu.

4 Fjármála- og efnahagsráðuneyti

Tryggja þarf gott eftirlit þegar undirstofnanir og viðföng eru fleiri.



Frá því að skýrslu Ríkisendurskoðunar um stofnanir ríkisins var skilað til Alþingis hefur stofnunum fækkað með sameiningu þeirra en mismikið eftir málefnasviðum. Fleiri sameiningar hafa verið samþykktar með lögum en ekki tekið gildi og aðrar eru í undirbúningi. **Gera má ráð fyrir að í árslok 2026 hafi stofnunum fækkað um 18,1% miðað við árslok 2020.**

Lykiltölur

Yfirlit um skipan Stjórnarráðs Íslands ásamt fjölda og stærð stofnana í árslok 2020

Forsætisráðuneyti
6 stofnanir
458 starfsmenn
443,7 stöðugildi

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti
11 stofnanir
546 starfsmenn
518,7 stöðugildi

Dómsmálaráðuneyti
30 stofnanir/embætti
2.047 starfsmenn
1.861,1 stöðugildi

Félagsmálaráðuneyti
12 stofnanir
704 starfsmenn
667 stöðugildi

Fjármála- og efnahagsráðuneyti
8 stofnanir
673 starfsmenn
659,4 stöðugildi

Heilbrigðisráðuneyti
16 stofnanir
10.976 starfsmenn
7.593,6 stöðugildi

Mennta- og menningarmálaráðuneyti
53 stofnanir
6.339 starfsmenn
4620,3 stöðugildi

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti
6 stofnanir
829 starfsmenn
812,5 stöðugildi

Umverfis- og auðlindaráðuneyti
13 stofnanir
723 starfsmenn
556 stöðugildi

Utanríkisráðuneyti
Engar stofnanir

10	155	21.714	17.154
Ráðuneyti	Stofnanir	Starfsmenn	Stöðugildi

Yfirlit um skipan Stjórnarráðs Íslands ásamt fjölda og stærð stofnana í árslok 2025

Forsætisráðuneyti
7 stofnanir
492 starfsmenn
470,2 stöðugildi

Atvinnuvegaráðuneyti
7 stofnanir
444 starfsmenn
429,1 stöðugildi

Dómsmálaráðuneyti
33 stofnanir/embætti
2.781 starfsmenn
2.275,6 stöðugildi

Félagsmála- og húsnæðisráðuneyti
10 stofnanir
683 starfsmenn
617,9 stöðugildi

Fjármála- og efnahagsráðuneyti
4 stofnanir
678 starfsmenn
643,7 stöðugildi

Heilbrigðisráðuneyti
15 stofnanir
13.728 starfsmenn
9.176,9 stöðugildi

Mennta- og barnamálaráðuneyti
30 stofnanir
2.616 starfsmenn
2.026,5 stöðugildi

Menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðuneyti
24 stofnanir
4.463 starfsmenn
2.906 stöðugildi

Innviðaráðuneyti
5 stofnanir
582 starfsmenn
74,6 stöðugildi

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti
8 stofnanir
701 starfsfólk
629,6 stöðugildi

Utanríkisráðuneyti
Engar stofnanir

11	143	27.168	19.750
Ráðuneyti	Stofnanir	Starfsmenn	Stöðugildi

Niðurstöður og samantekt

Af þeim fjórum tillögum til úrbóta sem Ríkisendurskoðun kynnti í skýrslunni *Stofnanir ríkisins. Fjöldi, stærð og stærðarhagkvæmni* (desember 2021) hafa stjórnvöld komið til móts við tvær tillögur með fullnægjandi hætti en tvær að hluta. Að mati Ríkisendurskoðunar hefur töluverð vinna við endurskoðun stofnanakerfisins farið fram innan Stjórnarráðs Íslands. Samhliða flutningi stjórnarmálefna hafa allnokkrar sameiningar gengið í gegn og fleiri eru áformaðar á næstu árum. Frá árinu 2025 hefur verið yfirlýst stefna ríkisstjórnarinnar að auka hagkvæmni í stofnanakerfinu, m.a. með sameiningu stofnana. Þá hefur fjármála- og efnahagsráðuneyti á síðustu misserum unnið að endurnýjun leiðbeininga um verklag við sameiningar stofnana, sbr. handbókina *Sameining stofnana. Leiðbeiningar og verklag, sem birt var á vef Stjórnarráðsins í september 2026*. Vakin er athygli á að nánari umfjöllun um þróun stofnanaumhverfis Stjórnarráðsins á síðustu árum má finna í skýrslunni *Stofnanir ráðuneyta. Fjöldi stærð og stærðarhagkvæmni* (september 2026).

Afstaða tekin til framkominna tillagna

Í fyrstu úrbótatillögu sinni kallaði Ríkisendurskoðun eftir því að stjórnvöld tækju afstöðu til framkominna tillagna um sameiningar stofnana. Frá árinu 2013 höfðu þrír starfshópar skilað tillögum um einföldun stofnanakerfisins án mikils árangurs. Árið 2021 svaraði fjármála- og efnahagsráðuneyti því til að það sæi mikil tækifæri fólgin í því að einfalda og styrkja stofnanakerfið með það að markmiði að bæta þjónustu, auka skilvirkni og hagræði. Árið 2025 birti ríkisstjórnin áform um enn frekari sameiningar stofnana, sem að hluta að hafa komið til framkvæmda.

Í árslok 2020 nam fjöldi stofnana ráðuneyta Stjórnarráðs Íslands 155. Þar af var rúmur helmingur (51,2%) með 50 starfsmenn eða færri. Í árslok 2025 var enn um helmingur ríkisstofnana (49,5%) í þessum stærðarflokki. Samt sem áður hafði stofnunum ráðuneyta fækkað úr 155 í 143 í árslok 2025, eða um 12 (7,7%) á fimm árum. Þá ber þess að geta að á árinu 2026 mun stofnunum fækka enn frekar. Í ársbyrjun sameinaðist Listasafn Einars Jónssonar Listasafni Íslands og þá verða öll sýslumannsembætti landsins sameinuð og fara úr níu embættum í eitt í árslok. Einnig sameinuðust Skipulagsstofnun og Húsnæðis- og mannvirkjastofnun í ársbyrjun 2026. Útlit er því fyrir að fjöldi stofnana ráðuneyta verði 127 í lok ársins, sem nemur fækkun um tæp 18,1% á sex árum. Enn fremur hafa verið lögð fram á Alþingi frumvörp um aðrar sameiningar sem enn hafa ekki verið afgreidd.

Endurskoðun á fjölda stofnana mennta- og menningarmálaráðuneytis

Árið 2021 benti Ríkisendurskoðun á að alls heyrðu um 53 stofnanir eða 34% allra ríkisstofnana undir mennta- og menningarmálaráðuneyti, sem síðar var skipt upp. Embættið taldi þennan fjölda vera óhagstæðan í rekstrar- og faglegu tilliti auk þess sem smæð margra þeirra skapaði um margt óhagræði í rekstri. Árið 2021 tóku fjármála- og efnahagsráðuneyti og mennta- og menningarmálaráðuneyti undir úrbótatillögu Ríkisendurskoðunar og upplýstu embættið um að vinna væri hafin við greiningu tækifæra á einföldun stofnanakerfis síðarnefnda ráðuneytisins.

Í byrjun ársins 2022 var þáverandi mennta- og menningarmálaráðuneyti lagt niður og færðust stjórnarmálefni þess þá að mestu leyti til þriggja ráðuneyta (mennta- og barnamálaráðuneyti, menningar- og viðskiptaráðuneyti og háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneyti). Frá því að forsetaúrskurður um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta var gefinn út í mars 2025 hafa stofnanir mennta- og menningarmála verið á forræði tveggja ráðuneyta: mennta- og barnamálaráðuneytis og menningar-, nýsköpunar og háskólaráðuneytis. Í dag heyra 30 stofnanir undir mennta- og barnamálaráðuneyti en 24 undir menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðuneyti.

Ríkisendurskoðun telur að komið hafi verið til móts við ábendingu embættisins að því leyti að sá fjöldi stofnana sem áður var allur á herðum eins ráðuneytis (þáverandi mennta- og menningarmálaráðuneytis) skiptist nú milli þriggja ráðuneyta og unnið hefur verið að einföldun stofnanaumhverfisins. Engu að síður telur embættið enn vera tækifæri til að sameina stofnanir, auka samstarf og ná fram aukinni hagkvæmni og hagræðingu í rekstri ríkisins á málefnasviðum menntamála og menningarmála. Þess má geta að við eftirfylgni Ríkisendurskoðunar tók fjármála- og efnahagsráðuneyti undir það sjónarmið embættisins að þrátt fyrir skiptingu mennta- og menningarmálaráðuneytis væri full ástæða fyrir hin nýju ráðuneyti að leita áfram leiða til að hagræða á þessu sviði.

Kanna þarf möguleika á frekari samvinnu milli stofnana

Í umræddri stjórnsýsluúttekt benti Ríkisendurskoðun á að skoða ætti möguleika á frekari samvinnu stofnana í þeim tilvikum þegar ekki eru forsendur fyrir sameiningu þeirra. Þegar litið er til staðsetningar stofnana, verkefna eða eðlis starfsemi þeirra getur reynst grundvöllur fyrir samstarfi, m.a. með samnýtingu ýmissar stoðþjónustu og annarra sameiginlegra verkefna. Árið 2021 tók fjármála- og efnahagsráðuneyti undir úrbótatillögu Ríkisendurskoðunar og tjáði embættinu að öll hugsanleg samvinna milli stofnana skyldi skoðuð, sér í lagi þar sem um smáar stofnanir væri að ræða.

Við eftirfylgni Ríkisendurskoðunar 2026 voru öll ráðuneyti Stjórnarráðs Íslands spurð um hvort og þá hvernig hvatt væri til aukins samstarfs milli stofnana. Þótt svör ráðuneyta hafi borið með sér jákvæða afstöðu gagnvart auknu samstarfi telur Ríkisendurskoðun vera tækifæri til að efla vinnu í þessa átt og hvetur ráðuneytin undir forystu forsætis- og fjármála- og efnahags-ráðuneytis til að auka vinnu í átt að framangreindum markmiðum.

Tryggja þarf gott eftirlit þegar stofnunum og viðföngum fjölgar

Fjórða og síðasta ábending Ríkisendurskoðunar árið 2021 laut að eftirliti ráðuneyta með stofnunum. Embættið benti á að ráðuneytunum væri erfiðara um vik að sinna rekstrar- og stjórnsýslulegu eftirliti með stofnunum þegar fjöldi þeirra ásamt þjónustusamningum við sjálfseignarstofnanir og önnur félög væri mikill. Með fækkun fjárlagaviðfanga yrði framangreint eftirlit gert skilvirkara og ráðuneytum yrði ekki um megn að sinna því með árangursríkum hætti. Fjármála- og efnahagsráðuneyti tók undir ábendinguna árið 2021. Þá tók það undir sjónarmið Ríkisendurskoðunar um að of mikill fjöldi stofnana gæti haft áhrif á skilvirkt eftirlit ráðuneyta með stofnunum þeirra. Árið 2025 ítrekaði ráðuneytið þá afstöðu sína að sameining stofnana, með tilheyrandi fækkun fjárlagaviðfanga, væri til þess fallin að auka skilvirkni eftirlits ráðuneyta með stofnunum.

Þótt stofnunum hafi sannanlega fækkað, ásamt því að mennta- og menningarstofnunum hafi nú verið dreift á tvö ráðuneyti, telur Ríkisendurskoðun að almennt geti ráðuneyti gert betur er kemur að skilvirku eftirliti með stofnunum og öðrum fjárlagaviðföngum. Í þessu sambandi hefur embættið ákveðið að gera stjórnsýsluúttekt á framkvæmd laga um opinber fjármál nr. 123/2015 og leggja þar m.a. áherslu á fylgni við 34. og 35. lagagreina sem kveða á um eftirlitsskyldu ráðherra.

Önnur umbótavinna á sviði sameininga

Stjórnvöld hafa frá 2025 unnið að frekari hagræðingar- og umbótaverkefnum á sviði ríkisrekstrar. Þessi vinna er í samræmi við stefnu þeirra um að fækka ríkisstofnunum með sameiningum. Í mars og nóvember 2025 komu út skýrslur starfshópa þar sem ýmsar hagræðingar- og umbótatillögur voru lagðar fram. Stór hluti tillagnanna snýr að sameiningum stofnana og öðrum umbótaverkefnum. Sem fyrr segir hefur fjármála- og efnahagsráðuneyti gefið ú nýjar leiðbeiningar um sameiningu stofnana sem eru ætlaðar stjórnendum og öðrum lykilaðilum í sameiningarferlum. Leiðbeiningarnar innihalda bæði margvíslegar upplýsingar um verklag, gátlista og áherslur um breytingastjórnun við sameiningar og er þeim ætlað að stuðla að hámarksárangri í því ferli, sjá nánar *Sameining stofnana. Leiðbeiningar og verklag*. Ríkisendurskoðun telur stjórnvöld hafi sýnt fram á eindreginn vilja til áframhaldandi umbóta með sameiningum stofnana og telur útgáfu umrædds leiðbeiningarits til fyrirmyndar.

1 Eftirfylgni með tillögum til úrbóta

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar *Stofnanir ríkisins. Fjöldi, stærð og stærðarhagkvæmni* (desember 2021) var bent á að ýmis dæmi væru um að vel hefði tekist til við sameiningu ríkisstofnana og málaflokka. Þá væru jákvæð merki uppi um aukna samvinnu ríkisaðila hvað sneri að rekstri. Þrátt fyrir ýmsar umbætur hefði þó hvorki verið unnið nægilega markvisst að sameiningu ríkisaðila né að auknum samrekstri. Þrátt fyrir nokkra starfshópa, sem unnið höfðu að framangreindum markmiðum og ýmsum skýrslum og tillögum um sameiningar, einkenndist stofnanakerfi íslenska ríkisins af fjölda smárra stofnana, sem ætla mátti að væru óhagstæðar í rekstri og veikburða í faglegu tilliti. Að mati Ríkisendurskoðunar var því rík ástæða til að halda áfram markvissri vinnu í átt að frekari sameiningu og samvinnu stofnana.

Ríkisendurskoðun áréttaði í skýrslu sinni mikilvægi vandaðs undirbúnings vegna sameininga stofnana, m.a. í fjárhagslegu tilliti. Vandasamasta úrlausnarefnið væri þó jafnan mannauðsmál. Mikilvægt væri að hafa samráð við starfsfólk, upplýsa það og kalla til skrafs og ráðagerða um einstakar útfærslur við endurskipulagningu starfa.

Ríkisendurskoðun setti fram fjórar tillögur til úrbóta og fengu öll ráðuneyti Stjórnarráðsins, að utanríkisráðuneyti undanskildu, drög að skýrslunni til umsagnar. Sérstaklega var óskað eftir viðbrögðum fjármála- og efnahagsráðuneytisins, forsætisráðuneytis og þáverandi mennta- og menningarmálaráðuneytis við þeirri ábendingu að endurskoða yrði fjölda stofnana þess síðastnefnda. Fjármála- og efnahagsráðuneyti tók almennt undir úrbótatillögurnar sem og þáverandi mennta- og menningarmálaráðuneyti um fjölda stofnana þess. Forsætisráðuneyti lagði aftur á móti ekki fram sérstök viðbrögð.

Þegar Ríkisendurskoðun fylgdi tillögum sínum eftir árin 2025–2026 óskaði embættið eftir upplýsingum frá fjármála- og efnahagsráðuneyti og forsætisráðuneyti um hvort og þá með hvaða hætti þau hefðu brugðist við úrbótatillögunum sem settar voru fram í skýrslunni. Að sama skapi var kallað eftir upplýsingum frá öllum ráðuneytum (að utanríkisráðuneyti undanskildu) varðandi fjölda og stærð stofnana þeirra. Þar á meðal voru upplýsingar frá bæði mennta- og barna-málaráðuneyti og menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðuneyti, sem höfðu tekið við verkefnum og stofnunum sem áður heyrðu undir mennta- og menningarmálaráðuneyti þegar það var lagt niður í upphafi árs 2022.

1.1 Taka þarf afstöðu til framkominna tillagna

Fyrsta tillaga Ríkisendurskoðunar fjallaði um mikilvægi þess að stjórnvöld tækju afstöðu til framkominna tillagna um aukið samstarf og sameiningar.

Tillaga 1: Mikilvægt er að stjórnvöld taki afstöðu til framkominna tillagna
Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að stjórnvöld fylgi eftir og taki afstöðu til tillagna sem lagðar hafa verið fram í fjölda skýrslna um aukið samstarf og jafnvel sameiningu ríkisstofnana frá miðjum 10. áratugi síðustu aldar. Frá árinu 2013 hafa til að mynda þrír starfshópar á vegum stjórnvalda unnið tillögur sem ganga út á einföldun stofnanakerfis ríkisins en þróunin í þá átt hefur verið hæg.

Árið 2021 tók fjármála- og efnahagsráðuneyti undir þau meginsjónarmið og þær tillögur sem fram komu í skýrslu Ríkisendurskoðunar. Ráðuneytið taldi mikil tækifæri felast í því að einfalda og styrkja stofnanakerfi ríkisins, gera því betur kleift að sinna þeim verkefnum sem því eru falin, bæta þjónustu við borgarana, efla gæði og fagmennsku og auka hagræði.

Þegar Ríkisendurskoðun fylgdi tillögum sínum eftir árið 2025 kom fram í svari fjármála- og efnahagsráðuneytis að ráðuneytið hefði unnið að framgangi margra þeirra tillagna sem fram hafa komið í stefnuskjölum um sameiningu stofnana í gegnum tíðina. Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar væri t.a.m. lögð áhersla á sameiningu stofnana. Ráðuneytið hefði ásamt forsætisráðuneyti komið á sérstakri verkefnastjórn sem væri falið að vinna að framgangi hagræðingartillagna ríkisstjórnarinnar, sem voru unnar að undangengnu samráði við almenning undir forystu forsætisráðuneytis, sbr. *Hagræðing í ríkisrekstri* (mars 2025). Þær tillögur fælu m.a. í sér áætlun um sameiningar stofnana út kjörtímabilið. Vonast væri til að áætlun um sameiningar myndi liggja fyrir á vormánuðum ársins 2025. Í þeirri áætlun yrði lögð sérstök áhersla annars vegar á stofnanir sem væru með sameiginleg viðfangsefni og hins vegar stofnanir með færri en 50 stöðugildi, sem væru 68 talsins. Slík áætlun kom fram í skýrslu vinnuhóps, sem skipaður var fulltrúum forsætis- og fjármála- og efnahagsráðuneytis, í nóvember 2025, sbr. *Umbætur og hagræðing í ríkisrekstri*. Í skýrslunni er m.a. fjallað um áformuð og yfirstandandi hagræðingar- og umbótaverkefni hvers ráðuneytis, þar á meðal sameiningar og samrekstur. Nánar er fjallað um þessi áform í hraðúttekt Ríkisendurskoðunar *Stofnanir ráðuneyta. Fjöldi, stærð og stærðarhagkvæmni* (september 2026).

Í svari sínu til Ríkisendurskoðunar í mars 2025 tók fjármála- og efnahagsráðuneyti einnig fram að stafræn þjónusta hefði stóraukist sem hefði jafnframt aukið samvinnu stofnana og bætt þjónustu við almenning. Þá stæði til að meta hvort og með hvaða hætti setja ætti lög um stofnanir í samræmi við ábendingar þess efnis ásamt því að horfa til reynslu hinna Norðurlandanna þegar kemur að sameiningum stofnana. Samkvæmt svari ráðuneytisins þyrfti ekki sérstakar lagabreytingar í Danmörku og Noregi til þess að ráðast í sameiningar stofnana. Þar þyrfti einungis að tryggja að slíkar breytingar rúmist innan fjárlaga. Samkvæmt svari ráðuneytisins er þetta fyrirkomulag meðal þess sem starfshópur um einföldun á stofnanakerfi ríkisins, skipaður af fjármála- og efnahagsráðherra um mitt ár 2022, hefði haft til skoðunar.

Frá því að Ríkisendurskoðun lagði fram skýrslu sína um stofnanir ríkisins undir lok árs 2021 hafa nokkrar veigamiklar sameiningar orðið að veruleika. Sérstaklega má nefna endurskipulagningu stofnana sem heyra undir umhverfis- orku- og loftslagsráðuneyti. Þar var starfsemi sex stofnana komið fyrir í þremur nýjum stofnunum. Náttúrufræðistofnun Íslands, Landmælingar Íslands og Náttúrurannsóknarstöðin við Mývatn voru sameinaðar í júlí 2024 undir nafni Náttúrufræðistofnunar. Umhverfisstofnun og Orkustofnun voru sameinaðar í upphafi árs 2025 og á sama tíma var hluta af verkefnum Umhverfisstofnunar sameinaður starfsemi Vatnajökulsþjóðgarðs undir nafni Náttúruverndarstofnunar. Auk þess var Stofnun Vilhjálms Stefánssonar lögð niður og starfsemi hennar sameinuð Háskólanum á Akureyri. Þá má nefna að Alþingi hefur samþykkt lög sem fela í sér sameiningu allra sýslumannsembætta landsins, sbr. lög nr. 9/2026 um sýslumann sem munu öðlast gildi hinn 1. janúar 2027. Með því munu níu embætti verða að einu. Þá eru uppi raunhæfar áætlanir um frekari sameiningar og aukinn samrekstur á vettvangi nær allra ráðuneyta Stjórnarráðsins, sbr. hraðúttekt Ríkisendurskoðunar *Stofnanir ráðuneyta. Fjöldi, stærð og stærðarhagkvæmni* (september 2026). Loks ber að geta sameiningar Háskóla Íslands og Háskólans á Hólum, sem tók gildi 1. júlí 2026.

Álit Ríkisendurskoðunar vegna tillögu 1:
Undanfarin ár hafa orðið nokkrar umfangsmiklar sameiningar ríkisstofnana, sem m.a. hafa byggt á áður framlögðum tillögum. Á árinu 2025 voru lagðar fram tvær skýrslur vinnuhópa á vegum ríkisstjórnarinnar um hagræðingu í ríkisrekstri, þar sem fjölmargar tillögur að sameiningum ríkisstofnana eru settar fram. Með hliðsjón af þeim sameiningum sem lokið er og þeim sem áform eru um telur Ríkisendurskoðun að stjórnvöld hafi komið til móts við ábendingu embættisins. Þó er brýnt að haldið verði með markvissum hætti áfram á þeirri braut sem mörkuð hefur verið og áfram leitað leiða til að ná fram stærðarhagkvæmni í ríkisrekstrinum þar sem tækifæri eru til.

1.2 Fækka þarf stofnunum mennta- og menningarmálaráðuneytis

Önnur tillaga Ríkisendurskoðunar til úrbóta laut að því að fækka þyrfti stofnunum mennta- og menningarmálaráðuneytisins sem voru 53 talsins árið 2021.

Tillaga 2: Fækka þarf undirstofnunum mennta- og menningarmálaráðuneytis
Þriðjungur stofnana Stjórnarráðsins heyrir undir ráðuneyti mennta- og menningarmála. Margar þeirra eru smáar. Mikilvægt er að skoða fjölda og skipulag þeirra með tilliti til einföldunar, hagræðingar og skilvirkni. Ætla má að fjöldi smárra stofnana sé óhagstæður í rekstrarlegu og faglegu tilliti en líkur eru einnig á að einhverjar þeirra gætu hæglega rúmast innan stærri skipulagsheilda hins opinbera.

Mennta- og menningarmálaráðuneyti var skipt upp með breytingum á Stjórnarráði Íslands sem komust til framkvæmda 2022. Frá því í ársbyrjun 2025 hafa stofnanir hins gamla ráðuneytis heyrt undir tvö ráðuneyti. Annars vegar mennta- og barnamálaráðuneyti (30 stofnanir, þar af 27 framhaldsskólar, í árslok 2025) og hins vegar menningar- nýsköpunar- og háskólaráðuneytis (24 stofnanir í árslok 2025).

Þessar breytingar hafa m.a. leitt það af sér að mun færri stofnanir heyra undir hvort ráðuneyti en fyrirrennara þeirra. Þá bera svör beggja til Ríkisendurskoðunar vott um að til standi að fækka stofnunum og fjárlagaviðföngum enn frekar hjá báðum ráðuneytum, m.a. í þeirri viðleitni að gera eftirlit með þeim skilvirkara. Það er í samræmi við það sem komið hefur fram í svörum fjármála- og efnahagsráðuneytis til Ríkisendurskoðunar vegna þessarar eftirfylgni. Samkvæmt þeim verður áhersla lögð á sameiningar stofnana hjá ráðuneytum þar sem fáar sameiningar hafa farið fram á undanförnum árum. Á það við bæði um mennta- og barnamálaráðuneyti og menningar-, nýsköpunar og háskólaráðuneyti. Það kallast jafnframt á við þau áform sem lögð hafa verið fram af hálfu vinnuhóps um hagsýni í ríkisrekstri. Í skýrslunni *Umbætur og hagræðing í ríkisrekstri* er t.d. gerð grein fyrir áformum um sameiningu Kvikmyndasafns Íslands, Hljóðbókasafns Íslands og Landsbókasafns–Háskólabókasafns.

Þegar Ríkisendurskoðun veitti fjármála- og efnahagsráðuneyti tækifæri til að leggja fram athugasemdir við drög þessarar skýrslu gat ráðuneytið þess að þrátt fyrir uppskiptingu þáverandi mennta- og menningarmálaráðuneytis væru stofnanir mennta- og barnamála-

ráðuneytis (30) og menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðuneytis (24) enn margar. Að mati þess væru frekari tækifæri til endurskoðunar á stofnunum umræddra ráðuneyta með frekari sameiningar og umbætur í huga.

Álit Ríkisendurskoðunar vegna tillögu 2:
Með þeim breytingum sem urðu með uppskiptingu mennta- og menningarmálaráðuneytis hefur verið komið til móts við ábendingu Ríkisendurskoðunar. Að mati embættisins er þó enn aðkallandi að fækka sem kostur er þeim stofnunum sem heyra undir mennta- og barnamálaráðuneyti (30) og menningar, nýsköpunar og háskólaráðuneyti (24) og ná fram aukinni hagkvæmni. Þar má bæði horfa til sameiningar og/eða endurskipulagningu stofnanaumhverfisins en einnig til aukinnar samvinnu eða annarra umbóta á fyrirkomulagi stjórnsýslu.

1.3 Kanna þarf möguleika á aukinni samvinnu

Þriðja tillaga Ríkisendurskoðunar fjallaði um mikilvægi þess að skoða vandlega þá möguleika sem fyrir hendi eru til að auka samvinnu stofnana í þeim tilvikum er sameining þeirra er ekki endilega fýsilegasti kosturinn. Ýmis tækifæri til hagræðingar og aukinnar skilvirkni væru t.d. fólgin í samrekstri ýmissar stoðþjónustu, sér í lagi þegar tveir eða fleiri ríkisaðilar eru staðsettir í sama húsnæði.

Tillaga 3: Skoða þarf möguleika á aukinni samvinnu
Ekki er alltaf fýsilegur kostur að sameina stofnanir en þá má líta til sóknarfæra sem felast í aukinni samvinnu. Líta má til staðsetningar og eðli starfseminnar með það fyrir augum að kanna hvort samvinnu- og samstarfsgrundvöllur sé fyrir hendi. Ríkisendurskoðun telur að fjármála- og efnahagsráðuneyti eigi að leiða slíka vinnu, m.a. með því að efla aðgengi að miðlægri stoðþjónustu. Hugsanleg leið að þessu markmiði væri að gera þjónustukönnun á vegum ráðuneytisins meðal almennings og atvinnulífs þar sem spurt yrði hvernig bæta og auka þjónustu ráðuneytanna.

Í viðbrögðum fjármála- og efnahagsráðuneytis um þriðju úrbótatillögu skýrslunnar frá 2021 kom fram að almennt bæri að stefna að því að stofnanir sem rekstrareiningar væru ekki undir tiltekinni stærð til að þær geti staðið undir hlutverki sínu. Því gæti verið skynsamlegt að sameina litlar stofnanir með eðlisskylda starfsemi, jafnvel milli mismunandi ráðuneyta. Í þeim tilvikum þar sem því verður ekki við komið, s.s. vegna eðli starfsemi, gildi skýr viðmið um samrekstur og samvinnu. Þá kom fram að margvíslega stoðþjónustu mætti veita með miðlægum hætti þvert á stofnanakerfi Stjórnarráðsins til að gera minni einingum kleift að einbeita sér að kjarnastarfsemi sinni. Var í því samhengi bent á samræmt skrifstofuumhverfi, bæði sem tækniumhverfi og húsnæði sem dæmi.

Þegar Ríkisendurskoðun fylgdi tillögum sínum eftir árið 2025 kom fram í svari fjármála- og efnahagsráðuneytisins að það beiti sér með mismunandi hætti þegar kemur að aukinni samvinnu ríkisaðila. Var í því samhengi nefndur stjórnendadagur ríkisins, fræðsla fyrir nýja forstöðumenn á vorin og fræðslu sem í boði er á haustin fyrir alla forstöðumenn í samræmi við

fjóra lykilþætti í kjörmynd stjórnenda: leiðtogahæfni, samskiptahæfni, árangursmiða stjórnun og heilindi. Fram kom að slíkir viðburðir sem haldnir eru fyrir forstöðumenn efla samtal á milli æðstu stjórnenda stofnana sem gerir samvinnu og samtal líklegra en ella.

Þá benti ráðuneytið á að með aukinni áherslu á stafræna þjónustu í gegnum island.is væri stuðlað að samvinnu stofnana. Þar væri áherslan á þarfir notenda og samræmda þjónustuveitingu óháð því hvaða stofnun væri í raun að sinna þjónustunni. Samkvæmt þjónustukönnun ríkisins hefði ánægja með opinbera þjónustu farið vaxandi.

Auk þessa hefur fjármála- og efnahagsráðuneyti í samvinnu við forsætisráðuneytið unnið að greiningu á nefndum og stjórnum hjá ríkinu. Á vettvangi ríkisstjórnarinnar hefur verið samþykkt að setja á fót svokallað nefndahús. Þar gætu nefndir þvert á ráðuneyti aðstöðu og stoðþjónustu til að auka hagræði og skilvirkni. Þar að auki væri stefnt að því að fækka nefndum og auka gagnsæi um starfsemi þeirra. Að lokum má geta þess að geta að samkvæmt upplýsingum frá öðrum ráðuneytum hafa þau lagt áherslu á og hvatt stofnanir sínar til að auka samvinnu og samrekstur. Nánar er fjallað um þetta efni í hraðúttekt Ríkisendurskoðunar *Stofnanir ráðuneyta. Fjöldi, stærð og stærðarhagkvæmni* (september 2026)

Álit Ríkisendurskoðunar vegna tillögu 3:
Þau ráðuneyti Stjórnarráðs Íslands, sem stjórnsýsluúttektin náði til líta jákvæðum augum á frekari samvinnu milli stofnana þegar efni og aðstæður eru fyrir hendi. Flest hafa þau stigið einhver skref til að auka samvinnu á ólíkum sviðum en misjafnlega mikið. Þótt Ríkisendurskoðun líti jákvæðum augum á þessi skref og telji þau til þess fallin að auka hagkvæmni og skilvirkni innan stjórnsýslunnar telur embættið að ýmis sóknarfæri í þessu tilliti séu vannýtt. Áfram þurfi að vinna markvisst að því að greina hugsanleg tækifæri til samvinnu og samrekstur milli stofnana með hliðsjón af verkefnum og staðsetningu. Embættið hvetur ráðuneyti Stjórnarráðs Íslands til að halda áfram greiningu á tækifærum á þessu sviði.

1.4 Tryggja þarf gott eftirlit þegar stofnanir og viðföng eru mörg

Fjórða tillaga Ríkisendurskoðunar til úrbóta laut að því að tryggja þurfi gott eftirlit ráðuneyta með þeim stofnunum sem undir þau heyra. Slíkt eftirlit verður meira krefjandi eftir því sem stofnunum og viðföngum fjölgar.

Tillaga 4: Tryggja þarf gott eftirlit þegar undirstofnanir og viðföng eru fleiri
Mikilvægt er að ráðuneyti hafi á hverjum tíma góða yfirsýn um undirstofnanir sínar, ekki síst til að geta sinnt bæði eftirlitsskyldu sinni og almennu stjórnsýslueftirliti. Eftir því sem undirstofnunum fjölgar þrengjast möguleikar ráðuneyta til að sinna þessum skyldum sínum. Því er mikilvægt að fjöldi undirstofnana og viðfanga hvers ráðuneytis, þar með talið samningar við sjálfseignarstofnanir og félög, verði ekki of mikill hverju sinni.

Í viðbrögðum fjármála- og efnahagsráðuneytis vegna fjórðu úrbótartillögu skýrslunnar frá 2021 tók ráðuneytið undir að geta ráðuneyta til að tryggja gott eftirlit þrengist eftir því sem stofnanir

og viðföng væru fleiri. Því væri æskilegt að nýjum verkefnum væri fundinn staður í kerfinu í stað þess að búa til nýjar stofnanir. Ráðuneytið taldi að horfa beri í auknum mæli til verkefnamiðaðrar nálgunar í þessu sambandi og mögulegra samlegðaráhrifa.

Þegar Ríkisendurskoðun fylgdi tillögum sínum eftir árið 2025 kom fram í svari fjármála- og efnahagsráðuneytisins að sameiningar stofnana skapi tækifæri til að bæta stjórnsýslueftirlit ráðuneyta með stofnunum. Ráðuneytið hefði lagt áherslu á þetta atriði í umræðu um sameiningar. Einnig kom fram að ráðuneytið hefði unnið að þróun mælaborða fyrir ráðuneyti til að þau og stofnanir geti uppfyllt skyldu sína samkvæmt 34. gr. og 35. gr. laga nr. 123/2015 um opinber fjármál sem varða eftirlit með rekstri innan ársins. Með innleiðingu þeirra fái stjórnendur mun betra aðgengi að tímanlegum upplýsingum um rekstur og fjárhag. Þá hefði ráðuneytið fært stefnumótandi áætlanir stofnana yfir í áætlunarkefið Akra, sem hefur bætt getu ráðuneyta til að hafa yfirsýn um rekstur og árangur sinna stofnana.

Álit Ríkisendurskoðunar vegna tillögu 4:
Ríkisendurskoðun fagnar því að fjármála- og efnahagsráðuneyti leggi áherslu á fækkun fjárlagaviðfanga með sameiningu stofnana og bætt eftirlit af hálfu fagráðuneyta með starfsemi stofnana sinna. Í stjórnsýsluúttektum og öðru eftirliti Ríkisendurskoðunar hafa þó áfram komið fram dæmi um veikleika í eftirliti ráðuneyta með rekstri stofnana þeirra. Af framangreindu telur embættið að ráðuneytin þurfi enn að skerpa á rekstrar- og faglegu eftirliti sínu með þeim stofnunum sem undir þau heyra og að fækkun fjárlagaviðfanga sé mikilvægt skref í þá átt.

RÍKISENDURSKOÐUN
Bríetartún 7, 105 Reykjavík | Glerárgata 34, 600 Akureyri
Sími 448-8800 | postur@rikisendurskodun.is | www.rikisendurskodun.is