

Eftirfylgni: Breytingar á stjórnarmálefnum ráðuneyta



Október 2026

Efnisyfirlit

Inngangur.....	3
Lykilupplýsingar.....	4
Niðurstöður og samantekt.....	6
1 Eftirfylgni með ábendingum	8
1.1 Efla þarf miðlæga verkstjórn og vanda undirbúning	8
1.2 Styrkja þarf stoðeiningar Stjórnarráðsins	11
1.3 Tryggja þarf mikilvæga yfirsýn	13

Inngangur

Í samræmi við viðurkennda endurskoðunarstaðla fyrir opinbera aðila fylgir Ríkisendurskoðun eftir niðurstöðum stjórnsluúttekta 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 ábendingum sem settar voru fram í skýrslunni [Breytingar á stjórnarmálefnum ráðuneyta](#) (desember 2023). Sú úttekt var unnin á grundvelli beiðni frá Alþingi, sbr. [pskj. 810](#) á 153. lögjafarþingi. Leitast var við að svara eftirfarandi sjö meginspurningum:

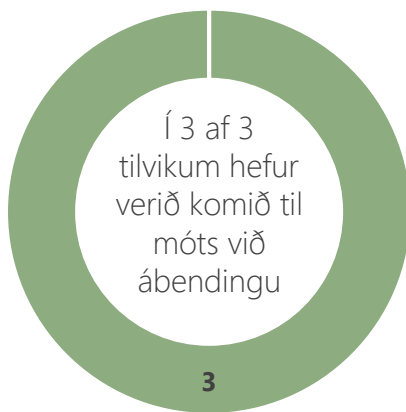
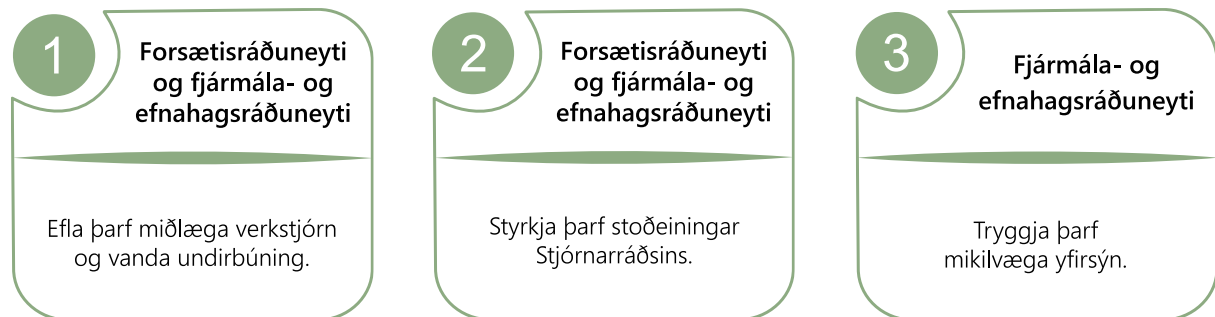
1. Hvaða ástæður og rök lágu til grundvallar ákvörðun um fjölgun ráðuneyta og uppstokkun á málefnasviðum þeirra og tilfærslu málaflokka?
2. Hvernig var undirbúningi vegna breytinganna háttað og hvenær fór hann fram?
3. Hver var aðkoma stjórnenda og starfsfólks ráðuneyta að undirbúningi og ákvörðun um uppstokkun á málefnasviðum og hver var aðkoma stjórnenda og starfsfólks þeirra stofnana sem undir þau heyrðu 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 málshraða ráðuneyta og starfsfólks 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 2018–2022?

Ríkisendurskoðun setti fram þrjár ábendingar. Tveimur var beint sameiginlega til forsætisráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis. Í fyrsta lagi að efla þyrfti miðlæga verkstjórn og vanda undirbúning svo að ráðuneyti yrðu betur í stakk búin til þess að takast á við breytingar á Stjórnarráði Íslands. Í öðru lagi þyrfti að styrkja Fjársýslu ríkisins og Umbru til að takast á við slíkar breytingar. Þá beindi Ríkisendurskoðun því einvörðungu til fjármála- og efnahagsráðuneytis að tryggja yrði fullnægjandi yfirsýn og aðgengi bæði ráðuneyta og stofnana að fjárhagsupplýsingum varðandi verkefni sín þegar breytingar væru gerðar á skiptingu stjórnarmálefna.

Skýrslan var kynnt á fundi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis í [desember 2023](#). Nefndin lauk umfjöllun sinni um skýrsluna án álits. Ríkisendurskoðun tilkynnti forsætisráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti um eftirfylgni sína í febrúar 2026 og kallaði eftir upplýsingum um viðbrögð þeirra við ábendingum skýrslunnar. Ráðuneytin fengu tækifæri til að gera athugasemdir við drög að þessari skýrslu áður en henni var skilað til Alþingis. Ríkisendurskoðun tók tillit til athugasemdanna eftir því sem efni stóðu til.

Lykilupplýsingar

Þrjár ábendingar vegna atriða á ábyrgðarsviðum
forsætisráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis



■ Komið til móts við ábendingu

Frá því að Ríkisendurskoðun lagði fram ábendingar sínar árið 2023 hafa bæði forsætisráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti unnið að úrbótum. Miðlæg verkstjórn sem og stoðeiningar Stjórnarráðsins hafa verið efldar í því skyni að gera megri breytingar á skipan og skiptingu stjórnarmálefna innan Stjórnarráðsins með farsælum hætti.



Breytt skipan ráðuneyta eftir alþingiskosningar árin 2021 og 2024

Forsetaúrskurðir um skiptingu Stjórnarráðs Íslands í ráðuneyti

Nr. 118/2018

Forsætisráðuneyti

Fjármála- og
efnahagsráðuneyti

Atvinnuvega- og
nýsköpunarráðuneyti

Dómsmálaráðuneyti

Félagsmálaráðuneyti

Heilbrigðisráðuneyti

Mennta- og
menningarmálaráðuneyti

Samgöngu- og
sveitastjórnarráðuneyti

Umhverfis- og
auðlindaráðuneyti

Utanríkisráðuneyti

Nr. 5/2022

Forsætisráðuneyti

Fjármála- og
efnahagsráðuneyti

Matvælaráðuneyti

Dómsmálaráðuneyti

Félags- og
vinnumarkaðsráðuneyti

Heilbrigðisráðuneyti

Mennta- og
barnamálaráðuneyti

Innviðaráðuneyti

Umhverfis-, orku- og
loftslagsráðuneyti

Utanríkisráðuneyti

Menningar- og
viðskiptaráðuneyti

Háskóla-, iðnaðar- og
nýsköpunarráðuneyti

Nr. 4/2025

Forsætisráðuneyti

Fjármála- og
efnahagsráðuneyti

Atvinnuvegaráðuneyti

Dómsmálaráðuneyti

Félags- og
húsnæðismálaráðuneyti

Heilbrigðisráðuneyti

Mennta- og
barnamálaráðuneyti

Innviðaráðuneyti

Umhverfis-, orku- og
loftslagsráðuneyti

Utanríkisráðuneyti

Menningar-, nýsköpunar-
og
háskólaráðuneyti

Niðurstöður og samantekt

Umtalsverðar breytingar voru gerðar á skipan Stjórnarráðs Íslands og skiptingu stjórnarmálefna eftir Alþingiskosningarnar 2021. Alþingi samþykkti [þingsályktunartillögu](#) nr. 6/152 um breytta skipan ráðuneyta þann 27. janúar 2022 og fjórum dögum síðar undirritaði forseti Íslands úrskurði [um skiptingu Stjórnarráðs Íslands í ráðuneyti](#), [um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta](#) og [um skiptingu starfa ráðherra](#). Breytingaferlið reyndist vera áskorun fyrir Stjórnarráðið og óskaði Alþingi eftir að Ríkisendurskoðun myndi taka málið til skoðunar undir formerkjum stjórnsýsluendurskoðunar.

Stjórnarráðið ekki nógu vel í stakk búið fyrir uppstokkunina

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar [Breytingar á stjórnarmálefnum ráðuneyta](#) (desember 2023) kom fram að aðkoma stjórnenda og starfsfólks ráðuneyta, annarra en forsætisráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis, að undirbúningi ákvörðunar um uppstokkun á stjórnarmálefnum hefði verið lítil sem engin. Umfang breytinganna hefði komið mörgum þeirra á óvart og nánast fyrirvaralaus gildistaka hefði reynst mikil áskorun. Stjórnarráðið hefði því ekki verið nægilega vel í stakk búið til að takast á við svo mikla uppstokkun á svo skömmum tíma.

Ríkisendurskoðun setti fram þrjár ábendingar í skýrslunni. Í fyrsta lagi þyrftu forsætisráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti að efla miðlæga verkstjórn og vanda undirbúning svo að ráðuneyti yrðu betur í stakk búin til að takast á við viðlíka breytingar á Stjórnarráðinu og gerðar voru í upphafi árs 2022. Í öðru lagi þyrfti að styrkja stoðeiningar Stjórnarráðsins, s.s. Fjársýsluna og Umbru – þjónustumiðstöð Stjórnarráðsins, og í þriðja lagi yrði að tryggja viðunandi yfirsýn varðandi allar fjárhagsupplýsingar um verkefni og stofnanir viðkomandi ráðuneyta við gildistöku breyttrar skipunar Stjórnarráðsins.

Verkferlar og viðmið hafa verið skýrð

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar árið 2023 kom fram að ráðuneytin hefðu almennt átt gott samstarf um breytingarnar og fengið bæði leiðbeiningar og aðstoð frá samhæfingarhópi forsætisráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis. Engu að síður reyndist tímafrekt að ná niðurstöðu um tilfærslu fjárheimilda og starfsfólks. Þar spilaði m.a. inn í munur á framkvæmd launamála innan Stjórnarráðsins. Í tveimur tilfellum óskuðu ráðuneyti eftir að forsætisráðherra skæri úr um ágreining þeirra en til þess kom þó ekki.

Ríkisendurskoðun benti líka á að mikilvægt væri að Stjórnarráðið byggi yfir sveigjanleika til að takast á við breytingar á skipan þess og skiptingu stjórnarmálefna. Þannig þyrfti að efla miðlæga verkstjórn, setja skýrari viðmið og verkferla og bæta upplýsingaflæði milli ráðuneyta vegna flutnings fjárheimilda og starfsfólks. Embættið benti á að forsætisráðherra hefði ekki sett nánari reglur um tilhögun flutnings starfsmanna innan Stjórnarráðsins, eins og heimilt væri samkvæmt 6. mgr. 21. gr. laga um Stjórnarráð Íslands. Árið 2023 upplýsti forsætisráðuneyti þó Ríkisendurskoðun um að það hefði í hyggju að tryggja að fyrir hendi væru skýrari verkferlar og viðmið svo auðveldara yrði að takast á við framtíðarbreytingar á Stjórnarráðinu.

Í kjölfar skýrslu Ríkisendurskoðunar skipaði forsætisráðherra starfshóp ráðuneytisstjóra sem fékk það hlutverk að fara yfir reynsluna af uppstokkuninni. Hópurinn var hins vegar lagður niður

árið 2024 og verkefni hans falin vinnuhópi fulltrúa forsætisráðuneytis, fjármála- og efnahagsráðuneytis, Fjársýslunnar og Umbru. Vinnuhópnum var sérstaklega ætlað að bregðast við ábendingum Ríkisendurskoðunar og fór hann skipulega yfir það sem þyrfti að vera til staðar ef gerðar yrðu breytingar á Stjórnarráðinu í framtíðinni.

Að mati Ríkisendurskoðunar hafa forsætisráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti brugðist við ábendingu embættisins með yfirgripsmiklum breytingum varðandi miðlæga verkstjórn og undirbúning vegna mögulegra breytinga á skipan og skiptingu stjórnarmálefna innan Stjórnarráðsins. Sett hafa verið skýrari viðmið og verkferlar ýmist útbúnir eða uppfærðir. Þar á meðal eru ferlar varðandi gildistöku forsetaúrskurða, bæði um breytingar á skiptingu Stjórnarráðsins og breytingar á skiptingu stjórnarmálefna, og viðmið um flutning fjárheimilda og starfsfólks milli ráðuneyta vegna slíkra breytinga. Þetta gerðu ráðuneytin tvö m.a. í samstarfi við Fjársýsluna og Umbru, auk þess sem haft var samráð við önnur ráðuneyti.

Fastnúmerakerfi auðveldar breytingar á skipan Stjórnarráðsins

Með breyttri skipan ráðuneyta og stjórnarmálefna árið 2022 þurfti m.a. að breyta númerum og heitum fjárlagaliða og viðfanga í fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins (Orra). Við þá breytingu glataðist ákveðin yfirsýn og rekjanleiki af hálfu þeirra stofnana og ráðuneyta sem báru ábyrgð á viðkomandi fjárlagaliðum.

Við breytingarnar skapaðist mikið álag hjá Fjársýslu ríkisins sem ákvað þar að auki að gefa ráðuneytum og stofnunum tækifæri til að endurskipuleggja uppsetningu bókhalds samhliða breytingunum. Að mati Ríkisendurskoðunar ofmat Fjársýslan getu viðkomandi aðila til þess að ráðast í þetta verkefni en auk þess hafði verið misbrestur á upplýsingagjöf til stofnunarinnar frá forsætisráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti í upphafi breytinganna. Þannig skorti skýra verkstjórn frá báðum ráðuneytum og miðlæga stýringu innan Stjórnarráðsins.

Ríkisendurskoðun benti á að mikilvægt væri að fjárhagsupplýsingar um verkefni og stofnanir sem til stendur að flytja á milli ráðuneyta séu aðgengilegar viðkomandi aðilum við gildistöku forsetaúrskurða um breytta skipan Stjórnarráðsins. Gerð og virkni upplýsingakerfa sem nýtt eru við fjármaumsýslu ríkisins mega því ekki ráða því hvort breytingar á skipan Stjórnarráðsins séu farsælar.

Til þess að bregðast við þessu hefur Fjársýslan nú innleitt sérstakt fastnúmerakerfi sem á að auðvelda vörpun milli kerfa og tryggja rekjanleika þrátt fyrir að breytingar séu gerðar á stjórnarmálefnum. Þannig verði t.d. tryggt að fjárlagakerfi og fjárhagskerfi tali saman með sjálfvirkari og einfaldari hætti, sem stuðla ætti að hraðari og öruggari flutningi fjárlagaliða milli ráðuneyta. Með þessu telur fjármála- og efnahagsráðuneyti að ráðuneyti Stjórnarráðsins séu í mun betri stöðu þegar kemur að mögulegum breytingum eða flutningi málefna þeirra á milli. Ríkisendurskoðun tekur undir þá afstöðu.

Taka má fram að við þær breytingar á skipan Stjórnarráðsins og skiptingu stjórnarmálefna sem gerðar hafa verið síðan hafa viðlíka vandkvæði ekki komið fram. Í því samhengi verður þó að líta til þess að ekki hefur verið um jafn umfangsmiklar breytingar að ræða og gerðar voru í upphafi árs 2022.

1 Eftirfylgni með ábendingum

1.1 Efla þarf miðlæga verkstjórn og vanda undirbúning

Ríkisendurskoðun setti fram þrjár ábendingar árið 2023 og laut sú fyrsta að eflingu miðlægrar verkstjórnar og vandaðs undirbúnings. Ábendingunni var beint til forsætisráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis.

Ábending 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.

Í viðbrögðum sínum árið 2023 tók forsætisráðuneyti undir ábendinguna og mikilvægi þess að hvert ráðuneyti væri reiðubúið til þess að taka við ábyrgð nýrra málaflokka og verkefna með tiltölulega litlum fyrirvara. Forsætisráðuneyti benti einnig á að bæta mætti verulega yfirsýn ráðuneyta yfir kostnað sem fylgir einstökum stjórnarmálefnum. Sá kostnaður gæti t.a.m. legið hjá lögbundnum nefndum og ráðum sem vinna á viðkomandi málefnasviði. Enn fremur tók forsætisráðuneyti undir með Ríkisendurskoðun um að ráðuneyti þyrftu að ljúka sem fyrst athugun sinni á hvernig efla mætti miðlæga verkstjórn, viðmið og ferla. Hugðist ráðuneytið þá beina sjónum að því að þróa þetta kjarnahlutverk sitt og hvað þyrfti til að koma varðandi skipulag og mannauð.

Vegna athugasemdar Ríkisendurskoðunar um að forsætisráðherra hefði ekki sett reglur um tilhögun flutnings starfsmanna innan Stjórnarráðsins kom fram í svörum ráðuneytisins árið 2023 að þar væri um heimild til reglusetningar að ræða en ekki skyldu og að heimildin hefði komið inn í lög um leið og ákvæði um varanlegan eða tímabundinn flutning starfsmanna milli ráðuneyta. Samkvæmt svörum forsætisráðuneytis hefði ekki reynst aðkallandi þörf á að útfæra slíkt nánar en til umræðu hefði eigi að síður verið að skynsamlegt gæti verið 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 lausar stöður „innan húss“.

Í viðbrögðum sínum árið 2023 fagnaði fjármála- og efnahagsráðuneyti ábendingunni og taldi ástæðu til að brýna fyrir ráðuneytum þörfina á því að til staðar séu tilhlýðilegar upplýsingar um starfsemi og verkefnaskipan. Slík yfirsýn væri æskileg óháð því hvort uppstokkun á verkefnum standi yfir. Ráðuneytið benti á að með yfirsýn á hverjum tíma væri unnt að tryggja ráðuneytum gott aðgengi að upplýsingum um verkefni og fjárlagaliði sem til þeirra færast. Fjármála- og efnahagsráðuneyti benti á að stofnaður hefði verið starfshópur sem ætti að fara yfir reynsluna

af breytingaferlinu og gera tillögur um aðgerðir svo ráðuneytin yrðu sem best undirbúin fyrir breytingar sem kynnu að verða í kjölfar næstu ríkisstjórnarmyndunar.

Við eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2026 kusu ráðuneytin tvö að svara spurningum embættisins sameiginlega. Þar kom m.a. fram að í kjölfar skýrslu Ríkisendurskoðunar hefði verið settur á laggirnar starfshópur ráðuneytisstjóra innan Stjórnarráðsins til að fara yfir ábendingar embættisins. Sá hópur var hins vegar síðar aflagður og verkefni hans færð árið 2024 yfir í vinnuhóp með fulltrúum forsætisráðuneytis, fjármála- og efnahagsráðuneytis, Fjársýslunnar og Umbru. Hópurinn starfaði undir forystu forsætisráðuneytis og var sérstaklega ætlað að bregðast við ábendingum Ríkisendurskoðunar. Fram kom í svörum ráðuneytanna frá 2026 að farið hefði verið skipulega yfir þá þætti sem þyrftu að vera til staðar vegna breytinga á Stjórnarráðinu.

Vinnuhópurinn fundaði reglulega ásamt því að halda kynningarfundum með ráðuneytisstjórum allra ráðuneyta þar sem farið var yfir alla þætti sem þyrftu að vera til staðar svo breytingar gætu átt sér stað. Einnig var kallað eftir sjónarmiðum ráðuneytanna. Þá var farið heildstætt yfir alla ferla, þ.m.t. rekstrarviðmið tengda breytingum á skipan stjórnarmálefna. Enn fremur voru ferlar uppfærðir með það að markmiði að stemma stigu við óskýrleika, auka fyrirsjáanleika og auka samræmi og flæði upplýsinga á milli þeirra aðila sem þyrftu á slíku að halda. Öll ráðuneyti fengu ferlana til umsagnar og athugunar áður en gengið var endanlega frá þeim. Markmiðið var að auka samráð, samræmi og undirbúning, fá fram sjónarmið ráðuneytanna og draga úr þeim annmörkum sem reynsla fyrri flutninga hefði leitt í ljós, m.a. með tilliti til tæknilegra breytinga hjá Fjársýslunni.

Í svörum forsætisráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis kom einnig fram að útbúin hefðu verið samræmd leiðbeiningagögn sem ætlað væri að styðja ráðuneyti við undirbúning og framkvæmd breytinga á ráðuneytisskipan og við flutning stjórnarmálefna. Í þessum leiðbeiningagögnum sé m.a. fjallað um ferla vegna forsetaúrskurða, áhrif breytinga á stöðu ráðuneyta og réttaráhrif flutnings stjórnarmálefna, auk t.a.m. atriða er varða starfsmannamál, flutning fjárheimilda og samkomulagsgerð. Þá voru sett upp sniðmát í samstarfi við bæði Fjársýsluna og Umbru þar sem ráðuneyti eiga að skrá nauðsynlegar upplýsingar, m.a. um þá starfsmenn sem flytjast til og um hvaða fjárlagaliði/málaflokka sé að ræða. Þannig eiga allar upplýsingar að vera lagðar fram á stöðluðu formi. Enn fremur var lagt til grundvallar að hvert ráðuneyti tilnefni tengilið til að tryggja greiða og beina samskipta- og þjónustuleið við Fjársýsluna og Umbru við undirbúning og innleiðingu breytinga innan Stjórnarráðsins.

Forsætisráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti gátu þess í svörum sínum árið 2026 að sett hefði verið upp tímalína sem ætti að miða að því að veita ráðuneytum, Fjársýslunni og Umbru raunhæfan undirbúningstíma frá því ákvörðun um breytingar á stjórnarmálefnum sé tekin og uns þær taka gildi. Þannig kom fram hjá ráðuneytum tveimur að hægt yrði að hefja undirbúning með eðlilegum fyrirvörum þegar lægi ljóst fyrir hvaða stjórnarmálefni ætlunin væri að flytja milli ráðuneyta. Undirbúningur skal hefjast þegar tillaga til þingsályktunar um breytingar á stjórnarmálefnum liggur fyrir og halda áfram eftir að þinglegri meðferð lýkur fram að þeim tíma sem forsetaúrskurður tekur gildi.

Í svörum forsætisráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis árið 2026 kemur fram að afrakstur framangreindrar vinnu sé í eftirfarandi níu liðum:

- 1) „Breytingar á stjórnarmálefnum ráðuneyta – Breytt verkaskipting – gátlisti“, þar sem farið er yfir undirbúning breytinga á forsetaúrskurðum og breytinga á ábyrgð á stjórnarmálefnum, viðmið um hvort um er að ræða nýtt ráðuneyti eða einungis flutning verkefna, réttaráhrif breytinga, flutning starfsfólks, færslu fjárheimilda, gerð samkomulags um flutning stjórnarmálefna, húsnæðismál og önnur atriði.
- 2) „Verkferill vegna forsetaúrskurða“, þar sem farið er yfir ferli breytinga og ábyrgð á stjórnarmálefnum og samráð.
- 3) „Tímalínur vegna breytinga á stjórnarmálefnum“, þar sem hver þáttur í breytingum er tímasettur og áætlað upphaf aðgerða og endir þeirra.
- 4) „Gátlisti UMBRU“ um aðgerðir sem þarf að ráðast í og forgang þeirra sem þarf að fylla út af ráðuneytum.
- 5) „Gátlisti Fjársýslu ríkisins yfir atriði sem þarf að hafa í huga vegna breytinga á fjárlagaliðum“, þar sem farið er yfir aðgerðir í 45 liðum sem ráðuneyti þurfa ýmist að ráðast í eða skila upplýsingum um.
- 6) „Viðmið um flutning fjárheimilda milli ráðuneyta“, útgefið af fjármála- og efnahagsráðuneyti sem inniheldur viðmiðunarfjárhæðir.
- 7) „Drög að samkomulagi milli ráðuneyta um flutning fjárheimilda, starfsfólks og stjórnarmálefna“ sem á að ná yfir málaflokka sem flytjast, starfsfólk og fjárheimildir.
- 8) „Sniðmát af bréfum til starfsfólks“, sniðmát sem ráðuneyti geta stuðst við eftir að ákvörðun hefur verið tekin.
- 9) „Leiðbeinandi verkáætlun“ sem ráðuneyti geta notast við til að verkstýra aðgerðum innan ráðuneyta.

Enn fremur bentu forsætisráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti á það í svörum sínum frá 2026 að ákveðið hefði verið að viðkomandi ráðuneyti fengju tengilið í forsætisráðuneyti sem skuli aðstoða og koma að gerð samkomulags er varðar flutning stjórnarmálefna, hvaða starfsfólk væri eðlilegt að fylgdi með sem og fjárheimildir. Tengiliðurinn skuli einnig hafa það hlutverk að fylgja því eftir að ráðuneytin ljúki við að gera samkomulag um flutning stjórnarmálefna og starfsfólks. Þá sé gert ráð fyrir að halda reglulega fundi með ráðuneytisstjórum í tengslum við breytingar. Loks sé gert ráð fyrir ráðgjöf á sviði starfsmannamála í tengslum við flutning starfsfólks og álitæfni tengd því.

Í svörum sínum frá 2026 bentu forsætisráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti á að við viðamiklar breytingar á ráðuneytum eða stjórnarmálefnum sé mikilvægt að starfandi sé vinnuhópur sem í eiga sæti fulltrúar forsætisráðuneytis, fjármála- og efnahagsráðuneytis, Fjársýslunnar og Umbru. Þannig yrðu boðleiðir stuttar, sameiginlegar áætlanir gerðar um flutning ásamt tímalínu, samræmd stoðgögn og upplýsingar útbúnar og unnt yrði að bregðast með skömmum fyrirvara við álitamálum.

Álit Ríkisendurskoðunar vegna ábendingar 1:

Forsætisráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti hafa komið til móts við ábendingu Ríkisendurskoðunar er varðar miðlæga verkstjórn og vandaðan undirbúning við breytingar á stjórnarmálefnum. Forsætisráðuneyti hefur haft forystu um að setja skýrari viðmið og skilgreina verkferla þannig að ráðuneyti verði betur í stakk búin til að takast á við breytingar á Stjórnarráðinu í samvinnu við fjármála- og efnahagsráðuneyti.

1.2 Styrkja þarf stoðeiningar Stjórnarráðsins

Önnur ábending Ríkisendurskoðunar til úrbóta laut að styrkingu stoðeininga Stjórnarráðsins og var beint til forsætisráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis.

Ábending 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.

Í viðbrögðum forsætisráðuneytis við ábendingunni árið 2023 kom fram að við stjórnarmyndun 2021 og við skiptingu stjórnarmálefna í framhaldi af henni hefðu komið í ljós ákveðnir veikleikar varðandi verkefni Fjársýslunnar og Umbru við breytinga á skipan Stjórnarráðsins. Forsætisráðuneyti tilgreindi að sjá þyrfti til þess að þessar stofnanir gætu staðið undir þeim kröfum sem til þeirra væru gerðar, meðal annars með skýrara skipulagi innan stofnananna. Ríkisendurskoðun hafi einnig bent á að Fjársýslan hefði reynst erfitt í upphafi að nálgast upplýsingar hjá forsætisráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti um umfang breytinganna og mögulega útfærslu þeirra og sökum álags hafi stofnunin því neyðst til að leggja fjölmörg önnur verkefni til hliðar á árinu 2022. Forsætisráðuneyti tilgreindi í þessu sambandi að umfang breytinganna og útfærsla þeirra hefði skýrst smám saman eftir myndun ríkisstjórnar í nóvember árið 2021. Breytingarnar og útfærsla þeirra hefðu raunar ekki orðið að fullu ljósar fyrr en með útgáfu forsetaúrskurðar í byrjun febrúar 2022.

Í viðbrögðum sínum árið 2023 tók fjármála- og efnahagsráðuneyti undir ábendinguna. Það vísaði til starfshóps sem komið hafði verið á fót og átti að taka afstöðu til þess hvernig unnt væri að bæta tilhögun verkefna sem komu í hlut Fjársýslunnar í tengslum við breytingar á stjórnarmálefnum ráðuneyta. Viðbúið væri að svo viðamiklar breytingar á skipan Stjórnarráðsins kölluðu á einhvern undirbúningstíma en tækifæri væri þó til þess að stytta þann tíma frá því sem raunin varð. Fjármála- og efnahagsráðuneyti benti á að horfa mætti til aðlagana á upplýsingakerfum til að auðvelda breytingar auk tímabundins stuðnings við stofnanir. Hvað varðar aðkomu Umbru gerði ráðuneytið einnig ráð fyrir því að innleiðing nýs málaskrárkerfis myndi leiða til einhversrar einföldunar næst þegar viðamiklar breytingar yrðu á stjórnarmálefnum ráðuneyta.

Fjármála- og efnahagsráðuneyti hugðist einnig fylgja því eftir að skipulag Umbru sem og samhæfing tölvukerfa milli ráðuneyta yrði að öðru leyti betur til þess fallin að hrinda í framkvæmd flutningi stjórnarmálefna. Ráðuneytið hafi einnig endurvakið stýrihóp um Orra á árinu 2022 og innan hans væri sérstaklega horft til endurskoðunar á mannauðshluta kerfisins

og hvernig tæknileg högun hans yrði í senn sveigjanlegri og nútímalegri. Fjármála- og efnahagsráðuneyti tilgreindi að búast mætti við sýnilegum aðgerðum árið 2024. Loks gat ráðuneyti þess að stuðningur þess við Umbru um áframhaldandi innleiðingu og þjónustu Microsoft 365 E5-leyfa væri einnig til þess fallinn að hafa jákvæð áhrif á innleiðingu breytinga innan Stjórnarráðsins. Innleiðing samningsins liðkaði þannig fyrir og auðveldaði breytingar og tilfærslu verkefna.

Rétt eins og í viðbrögðum við fyrstu ábendingu Ríkisendurskoðunar hér að ofan ákváðu forsætisráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti að svara sameiginlega árið 2026 til hvaða aðgerða hefði verið gripið í kjölfar ábendingar Ríkisendurskoðunar varðandi styrkingu stöð-eininga Stjórnarráðsins.

Fram kom í svörum forsætisráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis frá 2026 að í uppfærðum ferlum og tímalínnum (sbr. svör við fyrstu ábendingu hér að ofan) sé gert ráð fyrir skýrari aðkomu og tímasettri verkstjórn hjá bæði Fjársýslunni og Umbru, einkum hvað varðar kerfisundirbúning og innleiðingu breytinga. Markmiðið sé að draga úr hættu á töfum og tryggja að aðgerðir þessara aðila fari af stað á raunhæfumtímamarki með hliðsjón af stjórnskipulegu ferli flutnings stjórnarmálefna. Þannig eigi að veita fullnægjandi tíma til að innleiða breytingar, sem sé ekki ætlað að taka gildi strax við ákvörðunartöku um breytingar á stjórnarmálefnum.

Forsætisráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti svöruðu því jafnframt að í kjölfar ábendinga Ríkisendurskoðunar hefði Fjársýslan hafið vinnu við einföldun og bætta framkvæmd breytinga á fjárlagaliðum við flutning stjórnarmálefna og lagt hefði verið mat á hvort unnt væri að fara einfaldari leið við uppsetningu nýrra fjárlagaliða. Reynslan af breytingunum eftir kosningarnar árið 2021 hefði líka sýnt að víðtækar kerfisbreytingar á sama tíma og málaflokkar flyttust til hefðu skapað verulega áhættu og flækjustig.

Í svörum forsætisráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis frá 2026 kom fram að sú tæknilega útfærsla sem hefði orðið fyrir valinu fæli í sér innleiðingu fastnúmerakerfis sem á að auðvelda vörpun milli kerfa. Með þeirri lausn eigi að vera tryggt að fjárlagakerfi og fjárhagskerfi tali saman með sjálfvirkari og einfaldari hætti. Þetta gerir flutning fjárlagaliða milli ráðuneyta hraðari og öruggari en áður. Þá kom fram hjá ráðuneytinum að Fjársýslan legði áherslu á að fastnúmerakerfið bjóði upp á fyrirsjáanleika og þegar niðurstaða liggur fyrir um flutning verkefna eða starfsfólks eigi allar lykilupplýsingar að vera tilbúnar og rekjanlegar. Markmiðið sé að mögulegt sé að flytja stofnanir nokkuð auðveldlega til á milli ráðuneyta og þá án þess að nauðsynlegt sé að endurbyggja kerfislegar undirstöður í hvert sinn.

Forsætisráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti svöruðu því einnig til árið 2026 að nýtt málaskrárkerfi (Örk/GoPro Foris) hefði verið innleitt og myndi það skapa tæknilegan grunn sem jafnframt á að auðvelda ákveðna þætti í kjölfar breytinga á skipulagi ráðuneyta og/eða ef málaflokkar færast á milli þeirra. Forsætisráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti bentu þó á að jafnvel þó svo að öll ráðuneyti hafi nú innleitt sama málaskrárkerfi þá starfi hvert og eitt þeirra sem sjálfstætt stjórnvald og með eigin málaskrá og eigin ákvarðanir um samstarf, verkferla og ábyrgð. Nýtt málaskrárkerfi breyti því ekki verkefnaskiptingu eða stjórnskipulagi milli ráðuneyta. Samkvæmt svörum forsætisráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis býður þó kerfið tæknilega séð upp á að hægt sé að stofna ný ráðuneyti með tiltölulega einföldum hætti og að fyrir liggi verklag um slíka uppsetningu. Einnig sé unnt að flytja mál á

milli ráðuneyta þegar málaflokkar færast á milli ábyrgðarsviða, auk þess sem hægt sé að flytja málalýkla inn með skipulögðum hætti sem getur dregið úr handavinnu við uppsetningu. Kerfið bjóði enn fremur upp á möguleika á að styðja við frekari samvirkni milli ráðuneyta. Samkvæmt svörum forsætisráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis hefur því málaskrárkerfið bætt tæknilega möguleika til breytinga þegar málaflokkar eða ábyrgð flytjast milli ráðuneyta. Áhrif á einföldun stjórnsýslu og verkferla séu þó áfram háð skipulagi, samhæfingu og þróun vinnulags utan kerfisins sjálfs.

Álit Ríkisendurskoðunar vegna ábendingar 2:

Forsætisráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti hafa komið til móts við ábendingu Ríkisendurskoðunar er varðar styrkingu stoðeininga Stjórnarráðsins, annars vegar með breytingum á tæknilegri útfærslu hjá Fjársýslunni og innleiðingu á nýju málaskrárkerfi. Hið síðarnefnda er þó ávallt háð skipulagi, samhæfingu og þróun vinnulags innan hvers ráðuneytis. Þá eiga uppfærðir ferlar og tímalínur að bæta miðlæga verkstjórn og tryggja skýrari aðkomu bæði Fjársýslunnar og Umbru, þá einkum varðandi kerfisundirbúning og innleiðingu breytinga.

1.3 Tryggja þarf mikilvæga yfirsýn

Þriðja ábending Ríkisendurskoðunar sneri að því að tryggja þyrfti mikilvæga yfirsýn og var henni beint til fjármála- og efnahagsráðuneytis.

Ábending 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.

Í viðbrögðum sínum árið 2023 gat fjármála- og efnahagsráðuneyti þess að ástæða væri til að brýna fyrir ráðuneytum þörfina á því að innan hvers og eins ráðuneytis væru til staðar tilhlýðilegar upplýsingar um starfsemi og verkefnaskipan. Slík yfirsýn væri enda æskileg óháð því hvort uppstokkun á verkefnum standi yfir og mætti hún þannig teljast nauðsynleg fyrir skilvirka ákvarðanatöku og rekjanleika. Ráðuneytið hugðist kanna hvort nauðsynlegt væri að gera breytingar á uppbyggingu fjárhags- og mannauðskerfis ríkisins (Orra) til að auðvelda flutning verkefna. Stofnanir yrðu að geta nálgast fjárhagsupplýsingar í kerfinu um verkefni og fjárlagaliði sem þangað færðust. Þá gat fjármála- og efnahagsráðuneyti þess að öflugri samvinna milli fjármálastjóra og mannauðsstjóra, sem til skoðunar væri hjá forsætisráðuneyti, gæti jafnframt komið að gagni. Fjármála- og efnahagsráðuneyti gat þess að stuttur undirbúningstími hefði verið til staðar við breytta skipan Stjórnarráðsins. Lengri undirbúningstími þar sem færi hefði gefist á að fullbúa upplýsingakerfi fyrir gildistöku breyttrar skipunar Stjórnarráðsins ásamt umbótum á upplýsingakerfum myndu nýtast til að leysa vandann að hluta. Að mati ráðuneytisins sneri þó úrlausnarefnið jafnframt að aðgengi að eldri

fjárhagsupplýsingum sem tilheyrðu þá öðrum ráðuneytum. Kanna þyrfti með hvaða hætti hægt væri að gera slíkar upplýsingar aðgengilegar á milli þess ráðuneytis sem málefnið áður heyrði undir og þess ráðuneytis sem tæki við verkefninu.

Í svörum sínum við eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2026 kom fram hjá fjármála- og efnahagsráðuneyti að stýrihópur um Orra hefði verið endurvakinn árið 2022 og skyldi hann horfa til endurskoðunar á mannauðshluta kerfisins og hvernig tæknileg högun hans yrði sveigjanlegri og nútímalegri. Í framhaldi hefði Fjársýslan sótt um og fengið fjárfestingarframlag vegna endurnýjunar eldri upplýsingakerfa. Framlagið hefði nýst til þess að smíða vefþjónustulagið *Elfur*. Verkefnið hefði falið í sér að slíta í sundur bakenda (gagnagrunn) og framenda (notendaviðmót) og smíða *Elfur* sem nokkurs konar millilag. Með þessum aðskilnaði ætti sveigjanleiki í rekstri kerfisins að aukast til muna og að mati fjármála- og efnahagsráðuneytis væri um mikla framför að ræða.

Í svörum fjármála- og efnahagsráðuneytis kom einnig fram hvað varðar verkferla um aðgengi að eldri fjárhagsupplýsingum þegar verkefni flytjast að nýtt fastnúmerakerfi sem búið væri að innleiða gæfi auknar forsendur til að halda þeim til haga, þ.e. ef hlutaðeigandi verkefni hefði haft eigið viðfangsefnanúmer eða verknúmer í bókhaldi.

Að mati fjármála- og efnahagsráðuneytis hafa ráðuneyti nú mun betri aðgang að fjárhagsupplýsingum en áður. Ráðuneytið telur að rekjanleiki sé nú tryggður með fyrrnefndum fastnúmerum en þau fylgja gögnum í gegnum breytingar á stjórnarmálefnum. Þannig sé nú unnt að rekja sögu fjárheimilda óháð því hvernig ráðuneyti eru skipulögð hverju sinni. Flutningur fjárheimilda og ábyrgðar á verkefnum krefst því minni handavinnu, sem gerir hann sjálfvirkari og einfaldari.

Í svörum fjármála- og efnahagsráðuneytis árið 2026 kom loks fram að sá sveigjanleiki sem íslensk stjórnsýsla býr yfir sé álitinn kostur. Þannig bendir fjármála- og efnahagsráðuneyti nú á að það að halda mjög nákvæmt kostnaðarbókhald um einstök verkefni, vinnuframlag og afleiddan kostnað innan ráðuneyta sé talið of íþyngjandi og raunar óraunhæft, enda þótt það leiði til þess að ekki sé hægt að tryggja að raunkostnaður sé með óyggjandi hætti hafður til grundvallar við skiptingu fjárveitinga þegar verkefni færast milli ráðuneyta.

Álit Ríkisendurskoðunar vegna ábendingar 3:

Fjármála- og efnahagsráðuneyti hefur komið til móts við ábendingu Ríkisendurskoðunar. Ráðuneytið hefur gripið til ráðstafana til þess að ráðuneyti Stjórnarráðsins hafi aðgang að fjárhagsupplýsingum hverju sinni og hafi yfirsýn eftir því sem frekast er unnt. Fastnúmerakerfi Fjársýslunnar á nú að tryggja rekjanleika gagna í gegnum breytingar auk þess sem gerðar hafa verið mikilvægar breytingar á uppbyggingu mannauðshluta Orra og vefþjónustulagið *Elfur* verið innleitt. Eftir sem áður bendir fjármála- og efnahagsráðuneyti á að raunar sé óraunhæft að halda mjög nákvæmt kostnaðarbókhald um einstök verkefni, vinnuframlag og afleiddan kostnað innan ráðuneyta og aldrei verði hægt að koma alfarið í veg fyrir erfiðleika á flutningi verkefna.

RÍKISENDURSKOÐUN

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