



SAMEINING Í RÍKISREKSTRI – 5 VELFERÐARRÁÐUNEYTI

FEBRÚAR 2011

EFNISYFIRLIT

NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR	3
1 INNGANGUR	5
2 MÁLAVEXTIR	6
2.1 Ákvörðun um sameiningu	6
2.2 Markmið sameiningar	6
2.3 Samrunaáætlun og áhættumat.....	7
2.4 Starfsmannahald, upplýsingamiðlun og stefnumótun	7
2.5 Verkstjórn í samrunaferli	8
3 SVÖR VELFERÐARRÁÐUNEYTISINS UM UNDIRBÚNING SAMEININGAR	10
A. Markmið með sameiningu	10
B. Fjárhagslegt mat.....	12
C. Stjórnun sameiningar	14
D. Samrunaáætlun.....	17

NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR

Hinn 1. janúar 2011 tók velferðarráðuneyti til starfa með sameiningu heilbrigðisráðuneytis og félags- og tryggingamálaráðuneytis. Þar með færðust verkefni sem varða velferðar- og fjölskyldumál, heilbrigðisþjónustu, húsnæðismál, vinnumarkaðsmál og jafnréttismál undir eitt ráðuneyti. Innan velferðarráðuneytis starfa fimm fagskrifstofur, auk þriggja skrifstofa sem veita stoðþjónustu. Ráðuneytið starfar samkvæmt lögum nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands og auglýsingu um staðfestingu forseta Íslands á reglugerð um Stjórnarráð Íslands nr. 3/2004.

Athugun Ríkisendurskoðunar á undirbúningi sameiningarinnar leiddi í ljós að ákvörðunin var tekin að vel athuguðu máli. Markmiðin voru skýr einkum þau sem lutu að faglegum þáttum og bættri þjónustu við almenning. Gert er ráð fyrir að sameinað ráðuneyti geti betur tekist á við aukin og flókin stjórnsýsluverkefni og að hagkvæmni muni aukast þegar til lengri tíma er litið. Skipulag og verkstjórn sameiningar voru góð og ábyrgðarhlutverk skýr. Áhersla var lögð á þátttöku starfsfólks beggja ráðuneyta í sameiningarferlinu og að það væri vel upplýst um framvindu mála. Leitað var til fagaðila um ráðgjöf, auk þess var sérfræðingur ráðinn, m.a. til að hafa umsjón með sameiningunni. Ríkisendurskoðun telur að vel hafi verið staðið að flestum þáttum við undirbúning sameiningar ráðuneytanna. Athugunin gefur þó tilefni til nokkurra ábendinga.

Við mat sitt tók Ríkisendurskoðun einkum mið af svörum yfirstjórnar velferðarráðuneytis og fylgiskjölum við spurningalista sem mótaður var í samráði við öll ráðuneyti á árinu 2010.

ÁBENDINGAR TIL VELFERÐARRÁÐUNEYTIS

1. ÁÆTLA ÞARF KOSTNAÐ VEGNA SAMEININGAR

Ekki liggur fyrir heildstæð kostnaðaráætlun vegna sameiningar heilbrigðisráðuneytis og félags- og tryggingamálaráðuneytis. Að mati Ríkisendurskoðunar er brýnt að samrunaáætlun sýni allan áætlaðan kostnað vegna sameiningarinnar, m.a. kostnað vegna vinnu starfsfólks, upplýsingatæknimála og annarra þátta. Mikilvægt er að áætla heildarkostnað sameiningar svo að unnt sé að taka mið af honum í fjárheimildum og rekstraráætlun sameinaðs ráðuneytis og greina hann frá öðrum rekstrargjöldum.

2. LJÚKA ÞARF LANGTÍMASTEFNUMÓTUN SEM FYRST

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að mótuð verði langtíma stefna fyrir sameinað ráðuneyti innan þeirra tímamarka sem það hefur sett sér (á vormánuðum 2011).

VEL STAÐIÐ AÐ FLESTUM
ÞÁTTUM UNDIRBÚNINGIS

Setja verður fram fagleg og fjárhagsleg markmið nýs ráðuneytis, skilgreina aðgerðir til að gera markmiðin að veruleika og forgangsraða þeim, ákveða árangursmælikvarða og móta viðmið um hvað telst góður árangur og hvað ekki. Þannig verður með raunhæfum hætti hægt að meta árangur og gæði starfseminnar og ávinning af sameiningunni. Í stefnumótunarvinnunni þarf að leggja raunsætt mat á ávinning þess að flytja stofnanir til annarra ráðuneyta eða frá þeim til velferðarráðuneytisins eftir því hvar verkefni eiga best heima.

3. LJÚKA ÞARF GERÐ VERKLAGSREGLNA OG REKSTRARÁÆTLUNAR 2011

Mikilvægt er að ljúka gerð verklagsreglna fyrir meginþætti starfseminnar innan þeirra tímamarka sem ráðuneytið hefur sett sér (febrúar 2011) svo að innleiða megi samræmt verklag á fyrsta starfsári ráðuneytisins. Þá bendir Ríkisendurskoðun á mikilvægi rekstraráætlunar fyrir skilvirkan rekstur hins opinbera. Nauðsynlegt er að rekstraráætlun nýs ráðuneytis fyrir árið 2011 liggi fyrir sem fyrst, enda skýrt kveðið á um það í reglugerð um framkvæmd fjárlaga að skila skuli áætlun um rekstur ríkis- aðila í síðasta lagi í fyrir lok desember næstliðins árs.

4. ÁFRAM VERÐI STUTT VIÐ STARFSFÓLK

Yfirstjórn velferðarráðuneytis hefur lagt mikla áherslu á að lágmarka áhættu og óvissu í starfsmannamálum við sameininguna. Ríkisendurskoðun bendir á mikilvægi þess að áfram verði stutt við starfsfólk í því breytingaferli sem framundan er og að unnið verði eftir áætlun sem stuðlar að heildstæðri og öflugri vinnustaðamenningu.

1 INNGANGUR

Hinn 1. janúar 2011 tóku gildi lög um breytingar á lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 73/1969. Með lögnum var forsætisráðherra heimilað að undirbúa stofnun velferðarráðuneytis með því að sameina heilbrigðisráðuneyti og félags- og tryggingamálaráðuneyti. Í þessari skýrslu er gerð grein fyrir undirbúningi að stofnun velferðarráðuneytis og byggja niðurstöður Ríkisendurskoðunar einkum á svörum yfirstjórnar ráðuneytisins við spurningalista Ríkisendurskoðunar. Við mat og ályktanir var einnig stuðst við ýmis önnur gögn.

Athugun þessi er liður í því verkefni Ríkisendurskoðunar að meta hvernig áform ríkisstjórnarinnar um endurskipulagningu opinberrar þjónustu ganga eftir. Samkvæmt þeim er stefnt að því að draga verulega úr útgjöldum ríkisins með sameiningu og fækkun ráðuneyta og stofnana. Þar sem fyrri úttektir Ríkisendurskoðunar hafa sýnt að undirbúningi og framkvæmd sameiningar stofnana hefur oft verið ábótavant var talið rétt að fylgjast sérstaklega með þessum breytingum. Stofnunin telur að huga verði að sömu þáttum við sameiningu ráðuneyta og við sameiningu ríkisstofnana.

Athuginin er að öðru leyti í samræmi við ákvæði 9. gr. laga nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun, sem fjallar um stjórnsluendurskoðun, og starfsáætlun stjórnslusviðs stofnunarinnar fyrir árin 2009–11. Meginmarkmiðið er að meta hvort stjórnvöld undirbúi sameiningu í ríkisrekstri á fullnægjandi hátt, styðja við fagleg vinnubrögð og auka líkur á að tilætlaður árangur náist. Ekki er tekin afstaða til þess hvort sameiningin sé almennt séð réttmæt né heldur leitast við að meta árangur hennar.

Til að fá vísbendingar um fagleg vinnubrögð útbjó Ríkisendurskoðun [spurningalista](#) um nokkra mikilvægustu þætti við undirbúning sameiningar í ríkisrekstri. Við gerð hans var m.a. stuðst við rit fjármálaráðuneytis [Sameiningar ríkisstofnana og tengdar breytingar \(desember 2008\)](#). Listinn var sendur öllum ráðuneytum til umsagnar í janúar 2010 og kynntur sérstaklega á ráðuneytisstjórafundi í febrúar. Í framhaldinu var hann birtur á heimasíðu Ríkisendurskoðunar.

Ríkisendurskoðun óskaði eftir athugasemdum forsætisráðuneytis og velferðarráðuneytis við drög að þessari skýrslu. Stofnunin þakkar öllum sem veittu upplýsingar og aðstoð við vinnslu úttektarinnar.

VELFERÐARRÁÐUNEYTI
STOFNAÐ 1. JANÚAR
2011

DRAGA Á ÚR
RÍKISÚTGJÖLDUM MEÐ
SAMEININGU Í RÍKISREKSTRI

EKKI LAGT MAT Á RÉTTMÆTI
EÐA ÁRANGUR SAMEININGA

2 MÁLAVEXTIR

2.1 ÁKVÖRÐUN UM SAMEINGU

Sameining í ríkisrekstri, hvort heldur hún varðar ráðuneyti eða stofnun, þarf að vera vel ígrunduð og undirbúin. Í því tilliti er mikilvægt að gerð sé frumathugun á ávinningi hennar áður en ákvörðun er tekin. Þar þarf m.a. að greina verkefni sem sameina á, meta skipulega kosti og galla ólíkra leiða og álitamála, gera rekstraráætlun fyrir nýja stofnun eða nýtt ráðuneyti, skilgreina framtíðarsýn starfseminnar og markmið og meta hvað gera þurfi svo að hún standi undir væntingum.

Í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingar og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs frá 10. maí 2009 kemur fram að ríkisstjórnin muni beita sér fyrir stjórnkerfisumbótum í því skyni að gera þjónustu hins opinbera eins góða og kostur er með þeim fjármunum sem eru til ráðstöfunar hverju sinni. Lagt er til að fækka ráðuneytum í áföngum úr tólf í níu. Áhersla er lögð á vandaðan undirbúning breytinganna og að verkefnastjórn væri á hendi forsætisráðherra.

Forsætisráðherra mælti fyrir breytingum á lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 73/1969, í júní 2010 í samræmi við samstarfsyfirlýsinguna og voru þær samþykktar í september 2010. Breytingarnar fela m.a. í sér að velferðarráðuneyti verður til við sameiningu heilbrigðisráðuneytis og félags- og tryggingamálaráðuneytis. Í kjölfarið setti forsætisráðuneytið á fót samráðshóp sem hefur unnið markvisst að undirbúningi og innleiðingu sameininganna.

2.2 MARKMIÐ SAMEINGAR

Ríkisendurskoðun hefur bent á mikilvægi þess að markmið með sameiningu þurfi að setja fram á skýran og greinargóðan hátt. Séu þau fleiri en eitt skuli forgangsraða þeim. Ekki verður annað séð en hugað hafi verið að þessum þáttum við sameiningu ráðuneytanna. Í frumvarpi til laga um breytingu á lögum nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands kemur fram að með stofnun velferðarráðuneytis sé stefnt að því að gera þjónustu hins opinbera við almenning og atvinnulíf eins góða og kostur er. Einnig á að bæta þjónustu og mæta þörfum almennings og notenda velferðarþjónustu eftir fremsta megni. Þá er markmiðið að nýta fjármuni ríkissjóðs á sem árangursríkasta hátt, forgangsraða með nýjum hætti og verja og tryggja grunnþjónustu. Jafnframt á að endurskoða verkaskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga og gera ríkiskerfið sveigjanlegra og betur í stakk búið til að takast á við breytingar. Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að nýta þessar breytingar til að meta ávinning þess að stofnanir sem nú heyra undir önnur ráðuneyti færast undir velferðarráðuneytið ef þær eiga meiri

ÁKVÖRÐUN UM SAM-
EINGU BYGGIR Á
SAMÞYKKT ALÞINGIS

MARKMIÐIÐ ER AÐ
EINFALDA STJÓRNKERFIÐ
OG BÆTA ÞJÓNUSTUNA

META ÞARF ÁVINNING AF
FLUTNINGI STOFNANA
MILLI RÁÐUNEYTA

sameið með stofnunum þess eða frá velferðarráðuneytinu undir önnur ráðuneyti ef þær eiga starfsemi sinnar og eðli máls samkvæmt betur heima þar.

Fjárhagslega markmiðið með sameiningu ráðuneytanna er að ná 9% hagræðingu í rekstri aðalskrifstofu nýs ráðuneytis á árinu 2011. Í umsögn fjárlagaskrifstofu fjármála-ráðuneytisins um frumvarpið kom fram að með sameinuðu ráðuneyti verði hægt að veita sömu þjónustu með færra starfsfólki og viðhalda stoðþjónustu með hlutfallslega minni tilkostnaði. Reiknað er með að fækkun starfsmanna verði um 10% og þar að auki muni ýmis starfstengdur kostnaður minnka. Þá muni draga úr ýmsum kostnaði vegna samlegðaráhrifa. Talið er að kostnaður vegna húsnæðis geti lækkað þar sem mögulegt verði að nýta það betur í stórum einingum en litlum. Vegna biðlaunaréttar starfsmanna og kostnaðar við breytingar á húsnæði og flutning er þó aðeins gert ráð fyrir að hluti kostnaðarlækkunar náist á fyrstu tólf mánuðum eftir sameiningu.

Ríkisendurskoðun óskaði eftir rekstraráætlun velferðarráðuneytis fyrir árið 2011 en samkvæmt svari ráðuneytisins er enn unnið að gerð hennar. Stofnunin hefur bent á í fyrri úttektum sínum að sameiningu fylgir alltaf kostnaður sem gera verður ráð fyrir í fjárheimildum og rekstraráætlunum nýrrar stofnunar eða ráðuneytis og greina verður frá öðrum rekstrargjöldum. Áætlaður heildarkostnaður við sameininguna liggur ekki enn fyrir en lögð er áhersla á að sá kostnaður rúmist innan gildandi fjárheimilda.

REKSTRARÁÆTLUN LIGGUR
ENN EKKI FYRIR

2.3 SAMRUNAÁÆTLUN OG ÁHÆTTUMAT

Í samrunaáætlun er sameiningarferlið brotið niður í vel skilgreinda verkþætti, ábyrgðaraðilar tilgreindir, tímasetningar ákveðnar og mat lagt á kostnað. Samruna-áætlun þarf að gera um leið og sameining hefur verið ákveðin. Hana þarf að endurskoða reglulega eftir því sem sameiningu vindur fram. Yfirstjórn velferðarráðuneytis sendi Ríkisendurskoðun eintak af samrunaáætlun sinni sem hún hafði samþykkt, að undanskildum kostnaðarhlutanum. Í henni er greint frá helstu verkefnum sameiningar ásamt tímasetningum. Upplýsingum um framvindu hennar hefur verið miðlað til starfsmanna ráðuneytanna. Áætlunin hefur staðist í meginráttum og er hún jafnframt endurskoðuð reglulega.

SAMRUNAÁÆTLUN VAR
SAMÞYKKT OG ER
ENDURSKOÐUÐ REGLULEGA

Mikilvægt er að meta þær hættur sem að geta steðjað þegar sameina á verkefni ríkisins. Leggja þarf mat á hugsanleg vandamál í sameiningarferlinu og afleiðingar þeirra. Jafnframt þarf að undirbúa mótvægisáðgerðir, skilgreina ábyrgð á einstökum verkþáttum og gera áætlun um kostnað. Ríkisendurskoðun óskaði eftir áhættumati vegna sameiningar ráðuneytanna. Í svörum yfirstjórnar velferðarráðuneytis kemur m.a. fram að hætta sé á að mannlegi þátturinn geti orðið mesta hindrunin í sameiningarferlinu. Yfirstjórnin hefur lagt mikla áherslu á að lágmarka hana með skilgreindum mótvægisáðgerðum.

ÁHERSLA LÖGÐ Á AÐ
SKILGREINA OG LÁGMARKA
ÁHÆTTU

2.4 STARFSMANNAHALD, UPPLÝSINGAMIÐLUN OG STEFNUMÓTUN

Sameining í ríkisrekstri hefur áhrif á starfsfólk og veldur oft óvissu meðal þess um störf sín. Velferðarráðuneyti mun byggja á þeim mannauði sem er fyrir hendi. Ríkisendurskoðun bendir á mikilvægi þess að á öllum stigum sameiningar þurfi að huga að því

NÝTT SKIPURIT KYNNT
RÁÐHERRA Í DESEMBER
2010

hvaða áhrif hún hafi á starfsfólk. Verkferlar um starfsmannahald við breytingarnar voru útfærðir og kynntir fyrir starfsfólki í september 2010. Skipurit ráðuneytisins lá fyrir þann 10. desember. Starfsmönnum beggja ráðuneyta var boðið starf í hinu nýja velferðarráðuneyti. Þá var sett á fót hæfisnefnd vegna skipunar ráðuneytisstjóra velferðarráðuneytis og telur Ríkisendurskoðun að vel hafi verið staðið að undirbúningi að skipun hans í embættið.

Sérstök áhersla hefur verið lögð á þátttöku starfsfólks í sameiningarferlinu og að halda því vel upplýstu. Stofnaður var sameinaður innri vefur ráðuneytanna og voru sett upp hópvinusvæði, sameiginleg fréttaveita ráðuneytanna og netfang fyrir fyrirspurnir starfsmanna. Upplýsingum um ákvarðanir og framvindu breytinganna hefur verið miðlað reglulega til starfsfólks og forstöðumanna stofnana ráðuneytanna. Í undirbúningsferlinu bárust ýmsar spurningar frá starfsmönnum vegna sameiningarinnar og sá forsætisráðuneytið um úrvinnslu þeirra.

Samkvæmt samrunaáætlun fer langtímastefnumótun velferðarráðuneytis fram í janúar og febrúar 2011. Árangursmælikvarðar verða útfærðir í mars 2011 þegar formlegri stefnumótun er lokið. Á skrifstofu yfirstjórnar er búið að skilgreina hlutverk innri gæðastjórnunar og mun hún vinna í samvinnu við skrifstofustjóra að verklagsreglum fyrir ráðuneytið. Ákveðið hefur verið hvaða reglur verða fyrst mótaðar. Gert er ráð fyrir að innleiðing breytinganna og flutningur í nýtt húsnæði eigi sér stað í áföngum frá 1. janúar til 1. apríl 2011. Velferðarráðuneytið verður til húsa í Hafnarhúsinu við Tryggvagötu í Reykjavík.

2.5 VERKSTJÓRN Í SAMRUNAFERLI

Ein forsenda árangursríkrar sameiningar er að verkefni þeirra sem stjórna sameiningarferlinu séu formlega skilgreind og öllum hlutaðeigandi ljós, auk þess sem í upphafi liggi fyrir hvernig miðlun upplýsinga milli lykilaðila verði háttáð. Lykilaðilar í sameiningarferli geta m.a. verið stýrihópur sameiningar, ráðuneytisstjóri, skrifstofustjóri, verkefnisstjóri, tengiliður ráðuneytis og ráðgjafar. Mikilvægt er að tryggja sameiginlegan skilning á verkefninu og að verkaskipting, ábyrgð og boðleiðir lykilaðila séu vel skilgreind og skýr. Slíkt er forsenda þess að þeir geti unnið sem ein heild.

Í frumvarpi til laga um breytingar á lögum um Stjórnarráð Íslands kemur m.a. fram að vanda þurfi sérstaklega vel undirbúning að sameiningu ráðuneyta. Þá kemur einnig fram að í slíkum tilvikum sé mikilvægt að tryggja sem best samræmi og samfellu með heildstæðri verkefnastjórn og nákvæmri skilgreiningu á því hvenær og hvernig ábyrgð færist á milli aðila. Í lögum var forsætisráðherra falin yfirumsjón með sameiningum ráðuneytanna. Í samvinnu við fjármálaráðuneyti fól forsætisráðherra ráðuneytunum með þátttöku ráðherra og verkefnisstjórnar, skipaðri ráðuneytisstjórum ráðuneytanna og fulltrúum starfsmanna, að annast afmarkaða þætti sameiningar í tengslum við hvert ráðuneyti.

Í minnisblaði forsætisráðuneytis frá 21. september 2010 er greint frá skipulagi, ábyrgð og verkstjórn sameiningar. Verkefnastjórn velferðarráðuneytisins stýrir sameiningunni og í henni sitja ráðherra, ráðuneytisstjórar heilbrigðisráðuneytis og félags- og trygg-

ingamálaráðuneytis, ráðuneytisstjóri hins nýja velferðarráðuneytis og fulltrúar ráðuneytisstjóra og starfsmanna úr hvoru ráðuneyti. Leitað var til fagaðila um ráðgjöf og aðstoð við sameininguna, auk þess sem sérfræðingur í breytingarstjórnun var ráðinn til starfa. Fjórtán vinnuhópar voru skipaðir starfsmönnum ráðuneytanna og þeim falin afmörkuð verkefni sem sneru að innra starfi ráðuneytisins. Jafnframt var formönnum stéttarfélaga, Félagi forstöðumanna ríkisstofnana og fulltrúum þingflokka boðið að taka sæti í tengslahópi til að fylgjast með framvindu sameiningarinnar. Ábyrgð á framkvæmd sameiningar ráðuneytanna var í höndum heilbrigðisráðherra og félags- og tryggingamálaráðherra en forsætisráðherra og fjármálaráðherra héldu utan um samráð og tryggðu samræmi í ferlinu. Að mati Ríkisendurskoðunar var ábyrgð og umboð lykilaðila í sameiningarferlinu skýrt og vel staðið að miðlun upplýsinga til hagsmunaaðila.

SKIPULAG, ÁBYRGÐ OG
VERKSTJÓRN VEGNA
SAMEININGAR
RÁÐUNEYTA SKÝRT

Kynningaráætlun var hluti af samrunaáætluninni. Ráðherra, ráðuneytisstjórar beggja ráðuneytanna og nýr ráðuneytisstjóri velferðarráðuneytisins héldu kynningarfund um stöðuna og starfið framundan með tengslahópi 23. nóvember 2010 og með forstöðumönnum stofnana ráðuneytanna 3. desember. Þá var skipurit ráðuneytisins kynnt fyrir tengslahópi og forstöðumönnum stofnana þann 20. desember 2010. Blaðamannafundur var haldinn 30. desember 2010 þar sem skipurit ráðuneytisins var m.a. kynnt. Tilkynningar um stofnun velferðarráðuneytisins voru sendar á erlendar stofnanir fyrstu vikuna í janúar 2011. Nýr vefur velferðarráðuneytisins var opnaður 1. janúar 2011.

KYNNINGARÁÆTLUN
VAR HLUTI SAMRUNA-
ÁÆTLUNAR

3 SVÖR VELFERÐARRÁÐUNEYTISINS UM UNDIRBÚNING SAMEININGAR

A. MARKMIÐ MEÐ SAMEININGU

1. HVER ERU RÖKIN FYRIR SAMEININGU?

„Rökin fyrir sameiningu ráðuneytanna voru í upphafi tvíþætt:

- a) Almenn rök fyrir sameiningum ráðuneyta: Í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 10. júní 2009 segir m.a.:

Ríkisstjórnin mun gera umtalsverðar stjórnkerfisbreytingar og umbætur í því skyni að gera þjónustu hins opinbera við almenning og atvinnulíf eins góða og kostur er með þeim fjármunum sem til ráðstöfunar eru hverju sinni. Víðtækt samráð verður haft við starfsfólk, almenning og hagsmunaaðila og leitast við að skapa almennan skilning og samstöðu um nauðsyn þessara breytinga. Í kjölfar efnahagshrunsins er nauðsynlegt að endurmeta forgangsröðun í stjórnsýslunni í samræmi við verkefni framundan. Auk umbóta á stjórnsýslu atvinnuvega og nýsköpunar, auðlinda- og efnahagsstjórnunar er lögð sérstök áhersla á umbætur á sviði mannréttindamála og lýðræðisþróunar sem og að vanda stjórnsýsluhætti og efla traust almennings á stofnunum hins opinbera. Lögð er til í þessu skyni fækkun ráðuneyta í áföngum úr tólf í níu, ný forgangsröðun þar sem þess er þörf og breytt verkaskipting þar sem færð eru saman verkefni til að ná sem mestum samlegðaráhrifum. Lögð er áhersla á vandaðan undirbúning breytinganna. Verkefnisstjórnun er á hendi forsætisráðherra.

Sameining ráðuneyta er talin auðvelda samþættingu ýmissar þjónustu og koma í veg fyrir óskýra verkaskiptingu og tvíverknað. Sameining gefur færri á öflugri stoðþjónustu en í minni ráðuneytum er hlutfallslega miklum kostnaði varið í nauðsynlega stoðþjónustu. Stærri og öflugri ráðuneyti auka jafnframt möguleika starfsfólks til þróunar í starfi og auka fjölbreytni í verkefnum þeirra. Stærri skipulagsheildir bjóða upp á meiri möguleika til sérhæfingar, að öðru jöfnu, og hafa meira bolmagn til nýsköpunar og þróunarstarfs og auðvelda samhæfingarmöguleika. Stærri og öflugri ráðuneyti eru sveigjanlegri þegar kemur að því að takast á við erfiðleika eins og þá sem glímt er við í ríkisrekstri í dag og stærri og öflugri einingar eiga auðveldara með að endurskipuleggja sig og takast á við breytingar. Þá er það einn af lærdómum af skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis að þörf er á að efla ráðuneytin og ein leið að því marki er að stækka þau með sameiningum. Á þetta hefur m.a. verið bent í [Skýrslu starfshóps forsætisráðuneytis](#) um viðbrögð stjórnsýslunnar við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

b) Sértek rök vegna stofnunar velferðarráðuneytis:

Mörg dæmi eru um óskýra verkaskiptingu á milli félags- og tryggingamálaráðuneytis annars vegar og heilbrigðisráðuneytis hins vegar sem bitnað hefur á þeim sem eiga rétt á velferðarþjónustu og aðstandendum þeirra. Í þessu sambandi má benda á að heildarsýn hefur vantað vegna skipulags öldrunarþjónustu, eftirlits og forvarnaúrræða í tengslum við félags- og heilbrigðisþjónustu. Brýnt er að bæta úr þessu og jafnframt efla sveigjanlega velferðarþjónustu um leið og gætt verður fyllstu hagkvæmni. Hinn 1. janúar 2011 fluttist þjónsta við fatlaða frá ríki til sveitarfélaga og áformað er að flytja þjónustu við aldraða til sveitarfélaga, enda virðist reynsla víða um land sýna að sveitarfélög séu betur til þess fallin en ríkið að sinna nærþjónustu af þessu tagi. Sveitarfélög eða landshlutasamtök sinna slíkri þjónustu annars staðar á Norðurlöndum og víða um heim með góðum árangri.

Helstu rök fyrir sameiningu félags- og tryggingamálaráðuneytis og heilbrigðisráðuneytis í velferðarráðuneyti eru: Heildstæð stefna á sviði velferðarþjónustu á öllum stigum félagslegs stuðnings og heilbrigðisþjónustu. Sveigjanlegri samþætt þjónusta um land allt. Bætt nýting fjármuna á sviði velferðar- og heilbrigðisþjónustu. Samþætt eftirlit með velferðarþjónustu á öllum stigum. Samþætting velferðarúrræða, t.d. heimahjúkrunar og heimaþjónustu. Samþætting stofnana á félags- og heilbrigðissviði. Einfaldara samstarf og samskipti við sveitarstjórnarstigið.

Í kjölfar sameiningar ráðuneytanna tveggja er fyrirhuguð endurskoðun á rekstri og framkvæmd þeirra verkefna sem undir ráðuneytin heyrja í dag en ríkisstofnanir og fyrirtæki á þeirra vegum eru tæplega 50 talsins. Verður það stofnanaskipulag endurskoðað með hliðsjón af þeirri vinnu sem unnin hefur verið í ráðuneytunum. Tillögur um breytta skipan stjórnáslustofnana má lesa á vef ráðuneytisins:

http://www.velferdarraduneyti.is/hbr/utgefing-efni/rit_og_skyrslur//nr/30178

<http://www.velferdarraduneyti.is/utgefing-efni/utgafa/nr/4747>

Auk þess má lesa um rökin fyrir breytingum á ráðuneytunum í *frumvarp til laga um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 73/1969, með síðari breytingum.*“

2. HVER ER FRAMTÍÐARSÝN OG MARKMIÐ FYRIR SAMEINADA STOFNUN/VERKEFNI?

„Verkefnastjórn, nýr ráðuneytisstjóri og skrifstofustjórar velferðarráðuneytis vinna að mótun framtíðarsýnar og fer formleg stefnumótun nýs velferðarráðuneytis fram í janúar og febrúar 2011, skv. samrunaáætlun.“

3. HVADA MEGINBREYTINGAR VERÐA Á ÞJÓNUSTU OG FORGANGSRÖÐUN VERKEFNA FRÁ ÞVÍ SEM ÁÐUR VAR?

„Sjá skipurit velferðarráðuneytis. Megin áhersla verður lögð á að mæta þörfum almennings og notenda velferðarþjónustu með það að leiðarljósi að starf ráðuneytisins nýtist notendum þjónustunnar sem best. Markmið sem unnið hefur verið út frá eru eftirfarandi: Gera þjónustuna aðgengilega, gegnsæja og skilvirka. Auðvelda samþættingu ýmissar þjónustu og koma í veg fyrir tvíverknað. Að auka getu ráðuneytisins til að takast á við stærri og flóknari stjórnsýsluviðfangsefni, tryggja formfestu og eftirlit með framkvæmd og gæðum. Verja og tryggja grunnþjónustu. Gera ríkiskerfið sveigjanlegra. Endurskoða verkaskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga. Nýta fjármuni á sem

árangursríkastan hátt. Nýta mannauð, hæfni og þekkingu starfsfólks. Í framhaldi af formlegri stefnumótun munu breytingar á þjónustu og forgangsröðun verða skýrari.“

4. HVADA MÆLIKVARÐAR VERÐA NOTAÐIR TIL AÐ LEGGJA MAT Á ÁRANGUR SAMEININGAR?

„Mælikvarðar hafa ekki endanlega verið útfærðir en verða settir fram í mars 2011 þegar formlegri stefnumótun nýs velferðarráðuneytis er lokið.“

B. FJÁRHAGSLEGT MAT

5. HEFUR FARIÐ FRAM FJÁRHAGSLEGT MAT Á SAMEINGU STOFNANA?

„Fjárhagslegt mat fór fram innan Stjórnarráðsins sbr. eftirfarandi umsögn fjárlaga-skrifstofu fjármálaráðuneytisins með frumvarpi sem kvað á um sameiningar ráðuneyta:

Í frumvarpi þessu er mælt fyrir um breytingar á lögum um Stjórnarráð Íslands. Breytingarnar fela í sér að innanríkisráðuneyti verður til við sameiningu dómsmála- og mannréttindaráðuneytis og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis, velferðarráðuneyti við sameiningu félags- og tryggingamálaráðuneytis og heilbrigðisráðuneytis og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti við sameiningu iðnaðarráðuneytis og sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis. Einnig er lagt til að heiti umhverfisráðuneytis verði breytt í umhverfis- og auðlindaráðuneyti. Verði frumvarpið að lögum fækkar ráðuneytum úr 12 í 9. Um er að ræða breytingar í samræmi við samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 10. maí 2009 um stjórnkerfisumbætur.

Eins og fram kemur í athugasemdum með frumvarpinu gera núverandi aðstæður það enn brýnna en ella að ráðuneyti og stofnanir endurmeti með opnum huga öll verkefni. Bankahrunið og afleiðingar þess hafa leitt til mikils hallareksturs á ríkissjóði sem kallar á snarpa aðlögun. Breytingar sem áformaðar eru á næstu misserum felast m.a. í að fækka ráðuneytum og ríkisstofnunum með sameiningu og endurskipulagningu og er þetta frumvarp liður í þeim áformum. Unnið er að endurskipulagningu á stofnanakerfi ríkisins á grundvelli framtíðarsýnar um skilvirkan og þjónustumiðaðan ríkisrekstur. Ríkisstofnanir hér á landi eru um 200 talsins, margar sinna svipuðum verkefnum og ljóst er að ná má fram verulegri langtímahagræðingu í rekstri með því að sameina stofnanir og endurskoða verkaskiptingu milli þeirra. Sameining ráðuneyta og stofnana auðveldar samþættingu ýmissar þjónustu og kemur í veg fyrir óskýra verkaskiptingu og tvíverknað. Forsendur sumra þeirra breytinga eru sameiningar ráðuneyta sem kveðið er á um í þessu frumvarpi.

Það er mat fjármálaráðuneytis að sameining ráðuneyta sem mælt er fyrir um í frumvarpinu gefi færi á að lækka kostnað, sérstaklega launakostnað. Gert er ráð fyrir að strax við sameininguna fækki stjórnendastöðum á móti samsvarandi fjölgun í stöðum sérfræðinga, auk þess sem reiknað er með nokkurri fækkun starfsfólks þegar fram í sækir með því að ráða ekki í stöður sem losna. Í fjárlögum fyrir árið 2010 er áætlaður kostnaður við rekstur á aðalskrifstofum umræddra ráðuneyta samtals 2.413,7 m.kr. Starfsmenn, fyrir utan ráðherra og aðstoðarmenn ráðherra, eru 231 talsins. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að öllum starfsmönnum verði boðið starf í sameinuðum ráðuneytum. Eins og áður sagði er þó ljóst að við sameiningu mun fækka í yfirstjórn ráðuneytanna. Þar starfa nú 6 ráðuneytisstjórar og 40 gegna stöðu skrifstofustjóra. Í áætlun sem unnin hefur verið við undirbúning frumvarpsins er reiknað með að alls verði 19 skrifstofustjórar í þessum ráðuneytum eftir að þau hafa verið sameinuð í þrjú. Miðað við það fækkar skrifstofustjórum um 21 og ráðuneytisstjórum um 3 en í staðinn er gert ráð fyrir að viðkomandi starfsmenn verði ráðnir sem sérfræðingar. Auk

Þess mundu 3 ráðherrar og 3 aðstoðarmenn ráðherra láta af störfum. Áætlað er að þessar breytingar leiði til 140 m.kr. lækkunar á launakostnaði á ári.

Sameinuð ráðuneyti verða öflugri einingar með getu til að veita sömu þjónustu með færri starfsfólki og viðhalda öflugri stoðþjónustu með hlutfallslega minni tilkostnaði, en í smærri ráðuneytum er hlutfallslega miklum fjármunum varið í stoðþjónustu, t.d. vegna starfa við fjármál og bókhald, skjalavörslu, ritaraþjónustu o.fl. Þá er algengt að við sameiningu stofnana kjósi einhverjir að láta af störfum og fara á biðlaun. Gert er ráð fyrir að á næstu árum verði ekki nema í undantekningartilfellum ráðið í stöður þeirra sem af þessum eða öðrum ástæðum kjósa að láta af störfum og að fækkun starfsfólks verði þannig með náttúrulegum hætti. Reiknað er með að fækkun starfsmanna af þessum sökum geti orðið nálægt 20 manns, eða tæp 10% af núverandi starfsmannafjölda, sem lækki launakostnað um 160 m.kr. á ári. Er þannig áætlað að í kjölfar sameiningarinnar geti launakostnaður lækkað um 300 m.kr. á ári þegar breytingarnar verða að fullu komnar fram. Á móti kemur að 46 núverandi starfsmenn eiga rétt til biðlauna, ýmist í 12 eða 6 mánuði. Ekki liggur fyrir hvort einhverjir sem ekki verður boðið sambærilegt starf kjósi að hætta störfum og fara á biðlaun samhliða þessum breytingum, en velji þeir það allir má gera ráð fyrir að tímabundinn biðlaunakostnaður geti orðið allt að 200 m.kr.

Samhliða lækkun launakostnaðar má reikna með lækkun á ýmsum starfstengdum kostnaði en almennt viðmið í þeim efnum er að starfsmaður kosti stofnun um 20% umfram laun og launatengd gjöld, sem í þessu tilviki er þá um 60 m.kr. á ári. Því til viðbótar ætti að vera unnt að ná fram lækkun á ýmsum öðrum kostnaði vegna samlegðaráhrifa við sameiningu, t.d. með bættri nýtingu tækja, markvissari innkaupum, breyttum ferlum o.fl. en erfitt er að leggja mat á hversu mikinn sparnað þar yrði um að ræða. Einnig telur fjármálaráðuneytið líklegt að húsnæðiskostnaður geti lækkað þar sem að öllu jöfnu má ætla að takast megi að ná fram betri húsnæðisnýtingu hjá stærri stofnun en smærri. Á árinu 2009 greiddu aðalskrifstofur þessara ráðuneyta 220 m.kr. í húsaleigu. Athugun á húsnæðisþörf sameinaðra ráðuneyta er ekki lokið og því liggja ekki fyrir áreiðanlegar upplýsingar til að byggja á varðandi breytingar á húsnæðisþættinum. Á móti kemur að líklegt er að til muni falla einhver tímabundinn kostnaður við flutning og breytingar á húsnæði en óvíst er hve mikill sá kostnaður verður.

Að öllu virtu gerir fjármálaráðuneytið því ráð fyrir að samþykkt þessa frumvarps geti leitt til um 360 m.kr. lækkunar á kostnaði á ári þegar áhrif þess eru að fullu komin fram, auk lækkunar á húsnæðiskostnaði og öðrum kostnaði vegna samlegðaráhrifa. Vegna biðlauna og tímabundins kostnaðar við breytingar á húsnæði og flutning má þó allt eins gera ráð fyrir að ekki muni takast að ná fram nema hluta þeirrar kostnaðarlækkunar á fyrstu 12 mánuðum eftir gildistöku, verði frumvarpið að lögum.

6. HVER ERU FJÁRHAGSLEGU MARKMIÐIN OG HVERNIG Á AÐ NÁ ÞEIM?

„Eins og fram hefur komið hér að framan eru markmið með sameiningu tveggja ráðuneyta fyrst og fremst fagleg þ.e. að bæta stjórnkerfið og þjónustu við hinn almenna borgara en að ná fram hagræðingu á sama tíma. Fjárhagslegu markmiðin eru 9% samdráttur í rekstri aðalskrifstofa ráðuneytisins á árinu 2011. Markmiðið er jafnframt að allur kostnaður vegna húsnæðisbreytinga rúmist innan gildandi fjárheimilda

Stjórnarráðsins og er kostnaði vegna víðtækra tilfærslna í húsnæðismálum þannig haldið í lágmarki.“

I. FÆKKA STARFSFÓLKI?

Starfsfólki verður ekki sagt upp vegna sameiningarinnar. Til að byrja með nemur fækkunin ráðherra, pólitískum aðstoðarmanni, ráðuneytisstjóra og bílstjóra auk þess sem þegar er ljóst að nokkrir starfsmenn munu lækka í starfshlutfalli. Þá er ljóst að einhverjir starfsmenn munu hætta störfum á árinu 2011 af ýmsum ástæðum. Í ljósi lækkunar á rekstrarkostnaði á árinu 2011 er ljóst að ekki verður ráðið í öll stöðugildi sem losna. Þá felst langtíma sparnaður í því að skrifstofustjórum fækkar.

II. SAMNÝTA HÚSNÆÐI, TÆKI O.S.FR.V?

Ráðuneytin flytja í sama húsnæði sem mun spara margvíslegan rekstrarkostnað til lengri tíma.

III. ANNAÐ – HVAD?

Endurskoðun á stofnanakerfi nýs velferðarráðuneytis býður upp á mikla möguleika í hagræðingu, lækkun kostnaðar og straumlínulögun þjónustu. Þar liggja helstu tækifærin til að ná fram langtíma hagræðingu og þegar liggja fyrir áhugaverðar hugmyndir í því efni.“

7. HEFUR VERIÐ GERÐ REKSTRARÁÆTLUN FYRIR SAMEINADA STOFNUN?

I. FYRIR FYRSTA REKSTRARÁRIÐ?

„Enn í vinnslu.“

II. LANGTÍMAÁÆTLUN (3-5 ÁRA)?

„Enn í vinnslu.“

8. HVER ER ÁÆTLAÐUR HEILDARKOSTNAÐUR VIÐ SAMEININGUNA?

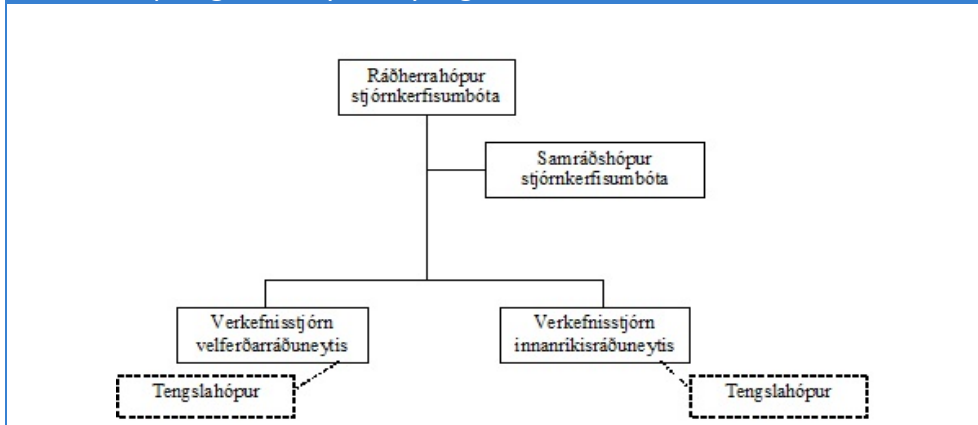
„Gert er ráð fyrir því að rekstrarkostnaður sameinaðs ráðuneytis lækki strax á árinu 2011. Helsti kostnaður við stofnun nýs ráðuneytis liggur í einskiptiskostnaði s.s. vegna flutninga og breytinga á húsnæði. Hluti af honum er það sem kalla má almennt viðhald, þ.e. hann hefði fallið til þótt ekki hefði komið til breytinga á ráðuneytum.“

C. STJÓRNUN SAMEININGAR

9. ER BÚIÐ AÐ SKIPA Í STÝRIHÓP OG RÁÐA VERKEFNISSTJÓRA?

„Forsætisráðuneytið gaf út minnisblað þann 21. september 2010 um utanumhald vinnu vegna stofnunar velferðar- og innanríkisráðuneyta. Sett var fram eftirfarandi skipulag ráðuneytabreytinga.“

3.1 Skipulag ráðuneytabreytinga



Ráðherrahópur stjórnkerfisumbóta: Settur var á fót sérstakur stýrihópur stjórnkerfisumbóta en í honum eiga sæti forsætisráðherra, fjármálaráðherra, velferðarráðherra (heilbrigðisráðherra og félags- og tryggingamálaráðherra) og innanríkisráðherra (samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra og dóms- og mannréttindamálaráðherra).

Hlutverk ráðherrahópsins er að taka ákvarðanir um meginlínur varðandi breytingarnar, samþykkja verklag vegna þeirra og taka ákvarðanir varðandi álitæfni s.s. um tilflutning verkefna milli ráðuneyta o.fl.

Hópurinn hefur hist eftir þörfum og fengið reglulegt yfirlit um stöðu verkefnisins frá verkefnisstjórn stjórnkerfisumbóta og verkefnisstjórnnum um stofnun innanríkisráðuneytis annars vegar og velferðarráðuneytisins hins vegar. Forsætisráðherra er formaður stýrihópsins.

Samráðshópur stjórnkerfisumbóta: Settur var á fót samráðshópur sem vinnur í umboði stýrihóps sem fylgist með og er til aðstoðar við stofnun ráðuneytisins og tryggir samræmd vinnubrögð. Í hópnnum eiga sæti tveir fulltrúar úr forsætisráðuneyti, tveir fulltrúar úr fjármálaráðuneyti og ráðuneytisstjórar þeirra fjögurra ráðuneyta sem breytingar snerta (DMR, SAM, FTR og HBR). Ráðuneytisstjóri velferðarráðuneytis tók sæti í samráðshópnum eftir að hann kom til starfa.

Hlutverk hópsins er að samræma vinnulag milli ráðuneyta. Móta tillögur um meginlínur breytinga og verklag. Fylgjast með framvindu mála og leysa úr minniháttar ágreiningi og aðstoða verkefnisstjórnir beggja ráðuneyta. Hópurinn hittist hálfsmánaðarlega og síðan eins oft og þurfa þykir. Ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytis er formaður samráðshóps stjórnkerfisumbóta.

Verkefnisstjórn velferðarráðuneytisins: Sett var á fót verkefnisstjórn velferðarráðuneytisins sem stýrir sameiningunni. Í verkefnisstjórninni sitja ráðherra, ráðuneytisstjórar heilbrigðisráðuneytisins og félags- og tryggingamálaráðuneytisins, einnig ráðuneytisstjóri sem skipaður er til að stýra nýju ráðuneyti (nýr ráðuneytisstjóri velferðarráðuneytisins var ráðinn 18. nóvember), fulltrúar ráðuneytisstjóra og fulltrúar starfsmanna úr hvoru ráðuneyti. Með verkefnisstjórninni unnu einnig ráðgjafar frá

InDevelop og nýráðinn starfsmaður velferðarráðuneytisins í breytingastjórnun sem varð starfsmaður verkefnisstjórnarinnar 5. nóvember 2010.

Hlutverk verkefnisstjórnarinnar var að þróa framtíðarsýn, stefnu og skipulag fyrir nýtt ráðuneyti. Að undirbúa framkvæmd sameiningarinnar, greina sóknarfæri vegna sameiningarinnar, skipuleggja lykiláfanga, tímasetja ferli breytinga og halda utan um framkvæmd þeirra. Enn fremur að afla sameiningunni stuðnings meðal starfsfólks og virkja það með í breytingarnar sem og að sjá um samráð við stofnanir og aðra hagsmunaaðila.

Verkefnisstjórnin hófst handa við að skipuleggja nýtt ráðuneyti og vinna að nýju skipuriti út frá meginmarkmiðum í frumvarpi um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 73/1969, með síðari breytingum, sem samþykkt var með lögum nr. 121/2010 frá Alþingi 9. september 2010. Verkefnisstjórnin setti á fót 14 vinnuhópa skipaða starfsmönnum beggja ráðuneyta sem unnu að skilgreiningum á mögulegum hlutverkum kjarnasviða og stoðsviða nýs ráðuneytis. Niðurstaða þeirrar vinnu var notuð við að útfæra skipurit velferðarráðuneytisins. Verkefnisstjórnin sá einnig um að faglega væri staðið að vali á skrifstofustjórum í nýju skipuriti m.a. með því að falast eftir starfsferilskrám frá skrifstofustjórum beggja ráðuneyta. Einnig var öllum starfsmönnum boðið að senda upplýsingar um menntun og reynslu og ósk um þau verkefni sem hver og einn taldi hæfa sinni þekkingu best áður en starfsmönnum var raðað niður á skrifstofur.

Stefnt er að því að ljúka þróun framtíðarsýnar og stefnu ráðuneytisins í mars 2011. Verkefnisstjórnin hefur haldið formlega fundi einu sinni í viku og oftár í nóvember og desember. Fundargerðir verkefnisstjórnar eru tiltækar óski Ríkisendurskoðun eftir þeim.“

10. HAFNA UMBOÐ OG ÁBYRGÐ LYKILAÐILA Í SAMEININGARFERLINU VERIÐ SKILGREIND FORMLEGA? HVERNIG?

„Verkefnisstjórn velferðarráðuneytisins: Út frá fyrirmælum í minnisblaði forsætisráðuneytisins þann 21. september 2010 um utanumhald vinnu vegna stofnunar velferðar- og innanríkisráðuneyta var verkefnisstjórn velferðarráðuneytisins skipuð. Starfsmenn heilbrigðisráðuneytisins og félags- og tryggingamálaráðuneytis kusu sér fulltrúa í verkefnisstjórnina, einn frá hvoru ráðuneyti, og ráðuneytisstjórar tilnefndu einnig einn starfsmann hvor. Vinnureglur verkefnisstjórnar voru þær að ráðuneytisstjóri þess ráðuneytis þar sem fundur fór fram stýrði fundinum. Fundir voru haldnir jafnt í heilbrigðisráðuneytinu og félags- og tryggingamálaráðuneytinu.

Ráðgjöf InDevelop tók til eftirfarandi verkþátta: 1. Aðstoða verkefnisstjórn við greiningu og þróun valkosta um helstu forsendur sameiningar ráðuneytanna. 2. Veita ráðgjöf varðandi skipulag verkefnisins og gerð áætlana um vinnslu helstu verkþátta. 3. Miðla þekkingu, reynslu, aðferðum og úrlausnum frá öðrum sameiningarferlum innan ríkiskerfisins. 4. Aðstoða verkefnisstjórn við framkvæmd verkefnisins og veita aðstoð við stýringu og samhæfingu vinnuhópa. 5. Taka þátt í starfi vinnuhópa eftir þörfum, veita þeim tæknilega aðstoð, t.d. með því að greina afmörkuð viðfangsefni og tillögur.

Sérfræðingur í breytingastjórnun: Nýr starfsmaður ráðuneytisins varð starfsmaður verkefnisstjórnar 5. nóvember og sá um að halda utan um sameiningarvinnuna, vinna að samrunaáætlun og fylgja einstökum verkefnum eftir og halda tímamörk. Hann leiðbeindi hópleiðtogum í hópavinnu ráðuneytanna og hjálpaði vinnuhópunum að skipuleggja þeirra vinnu og koma með tillögur.

Ábyrgðarmenn - hópleiðtogar vinnuhópa: Eftir að verkefnisstjórn hafði ákveðið viðfangsefni vinnuhópa í sameiningarferlinu voru skipaðir ábyrgðarmenn hópanna og starfsmönnum raðað í hópana. Ábyrgðarmenn fengu skýrar skriflegar upplýsingar um hlutverk hvers vinnuhóps og báru ábyrgð á að kalla sinn hóp saman og skila af sér skilgreindri afurð á tilteknum tíma, eins og fram kemur á minnisblaði um sameininguna og myndun velferðarráðuneytis - verkefnisáætlun.

Starfsmannafélög ráðuneytanna fengu ekki formlegt umboð eða ábyrgð í sameiningarferlinu en munnleg tilmæli um samvinnu. Stjórnir starfsmannafélaganna hafa hist og m.a. skipulagt dagskrá fyrir sameinað ráðuneyti með það að leiðarljósi að styrkja liðsheild nýs velferðarráðuneytis.”

11. LIGGUR FYRIR HVERNIG STAÐIÐ VERÐUR AÐ MIÐLUN UPPLÝSINGA MEÐAL LYKILAÐILA SAMEININGAR?

„Í báðum ráðuneytum hafa verið haldnir vikulegir starfsmannafundir um sameininguna frá októberlokum þar sem ráðuneytisstjórar hafa gert grein fyrir framvindu verkefnisins. Stofnaður var sameiginlegur innri vefur ráðuneytanna sem settur var upp í lok október 2010. Allar fundargerðir verkefnisstjórnar eru á þeim vef auk annarra gagna sem snúa að sameiningunni. Auk þess var sett upp hópvinnsuvæði þar sem verkefnisstjórn sameiningarinnar setti inn öll sín gögn. Einnig voru settar upp síður fyrir 8 vinnuhópa sem settir voru af stað þar sem allir þátttakendur höfðu aðgang að gögnum hópsins og annarra vinnuhópa. Hópur nr. 7 skiptist síðar í 7 undirhópa sem einnig fengu sitt sér svæði. Sameiginleg fréttaveita var sett upp á sameiginlegum innri vef ráðuneytanna svo starfsmenn beggja stofnana gætu fylgst með því sem væri að gerast hjá hvorri stofnun. Nýr sérfræðingur í breytingastjórnun hefur einnig sent upplýsingar um ákvarðanir og framvindu til starfsfólks.”

D SAMRUNAÁÆTLUN

12. HEFUR RÁÐUNEYTIÐ SAMÞYKKT SAMRUNAÁÆTLUN (VERK-, TÍMA-, KOSTNAÐAR-ÁÆTLUN)?

„Verkefnisstjórn og nú einnig nýir skrifstofustjórar velferðarráðuneytisins hafa samþykkt samrunaáætlun að undanskildum kostnaðarhlutanum.

I. HVENÆR ER RÁÐGERT AÐ LJÚKA VINNU VIÐ LANGTÍMASTEFNUMÓTUN FYRIR SAMEINADA STOFNUN?

„Vinna við gerð langtíma stefnumótunar er í vinnslu. Verklag stefnumótunar byggist á eftirfarandi vinnufösum:

3.2 Vinnufasar



Greining: Við gerð nýs skipurits velferðarráðuneytisins átti sér stað mikil innri greiningarvinna í 14 vinnuhópum innan ráðuneytisins sem mun nýtast vel við mótun stefnu. Haldinn verður greiningarfundur (vinnufundur) með forstöðumönnum stofnana ráðuneytanna þar sem leitað verður skipulega eftir skoðunum forstöðumanna á stöðunni. Nýjar skrifstofueiningar munu halda skipulagðan vinnufund/ greiningarfund. Einnig verður unnin ytri greining út frá aðferðafræði PESTLE.

Úrvinnsla og mótun: Liðsheildardagur og gildavinna með öllum starfsmönnum velferðarráðuneytisins verður í síðustu viku janúar 2011. Stefnumótunarvinnustofa verður haldin í byrjun febrúar þar sem skilgreind verður langtíma framtíðarsýn ráðuneytisins, hlutverk og meginmarkmið í stefnu. Úrvinnsla vinnustofunnar fer fram í febrúar.

Innleiðing: Sett verður fram aðgerðaáætlun til skamms og lengri tíma. Einnig verða skilgreindir árangursmælikvarðar.”

II. HVENÆR ER RÁÐGERT AÐ LJÚKA VINNU VIÐ NÝTT SKIPURIT?

„Lokið var við gerð skipurits ráðuneytisins þann 10. desember og það kynnt starfsmönnum sama dag. Skipuritið var einnig kynnt tengslahópi og forstöðumönnum stofnana ráðuneytanna af nýjum ráðuneytisstjóra og ráðherra 20. desember. Vegna tímaskorts tókst ekki að ljúka stefnumótunarvinnu áður en nýtt skipurit var tilbúið. Nýjum skrifstofustjórum var boðið starf og öðrum skrifstofustjórum var tilkynnt um niðurlagningu starfa þeirra en þeim var jafnframt boðið annað starf innan ráðuneytisins. Var þessu lokið fyrir áramót.“

III. HVENÆR ER RÁÐGERT AÐ LJÚKA VERKLAGSREGLUM FYRIR MEGINÞÆTTI STARFSEMINNAR (T.D. INNKAUP)?

„Á skrifstofu yfirstjórnar er búið að skilgreina hlutverk innri gæðastjórnunar. Sá aðili sem mun taka að sér það hlutverk mun vinna með skrifstofustjórum að þeim verklagsreglum sem nauðsynlegt er að skrifa strax. Fyrst verða skrifaðar verklagsreglur um teymavinnu, verkefni sem unnin eru þvert á skrifstofur og um málaflökkavinnu sem unnin er þvert á skrifstofur og unnið með skrifstofunni innri þjónusta og rekstri. Áætlað er að þessum verklagsreglum verði lokið fyrir miðjan febrúar 2011.“

13. ER RÁÐGERT AÐ ENDURSKOÐA SAMRUNAÁÆTLUNINA REGLULEGA? HVERSU OFT?

„Samrunaáætlunin verður endurskoðuð reglulega af sérfræðingi í breytingastjórnun og afstaða tekin til mikilvægra breytinga á henni á fundum stjórnenda velferðar-ráðuneytisins.“

14. HVERJAR ERU HELSTU ÁHÆTTUR Í SAMEININGARFERLINU?

„Helstu hindranir sameiningarinnar voru greindar í upphafi og unnið út frá þeim við skipulagningu sameiningarferlisins. Allt frá upphafi sameiningarinnar hefur mannlegi þátturinn verið talinn geta orðið mesta hindrunin í sameiningarferlinu. Til að reyna að lágmarka þessa áhættu hefur starfsfólk ávallt verið mjög vel upplýst, það hefur tekið virkan þátt í sameiningarferlinu með hópastarfi og fengið almennar kynningar á breytingaferli og sameiningarferli, bæði frá utanaðkomandi aðilum og starfsmönnum ráðuneytanna, m.a. sérfræðingi í breytingastjórnun. Þar sem sjálf innleiðing breytinganna mun eiga sér stað eftir 1. janúar 2011 og flutningur í nýtt húsnæði mun eiga sér stað í áföngum frá 1. janúar – 1. apríl var ákveðið að halda vinnustofu um greiningu hindrana og gerð innleiðingaráætlunar í janúar 2011.“

I. TIL HVADA RÁÐSTAFANA VERÐUR GRIPIÐ TIL AÐ FYRIRBYGGJA AÐ SAMEININGIN MISTAKIST?

„Farið var yfir helstu ástæður þess að sameingar takast eða mistakast með öllum ábyrgðarmönnum vinnuhópa í sameiningarferlinu út frá hugmyndafræði Kotter þar sem oft má rekja andstöðu við breytingar út frá skorti á stuðningi lykilstarfsfólks við breytingarnar. Lögð var rík áhersla á að allir starfsmenn væru vel upplýstir um ákvörðun stjórnvalda um að sameina ráðuneytin. Samskipti varðandi sameininguna voru skilgreind þar sem starfsmannafundir voru haldnir, innri vefur opnaður, hópvinusvæði sett upp og einnig var sett upp netfang fyrir fyrirspurnir á innri vef þar sem starfsmenn gátu komið á framfæri spurningum eða athugasemdum. Vel var fylgst með framvindu sameiningarinnar og upplýst um hana. Þá voru verkefnisstjórn og ábyrgðarmenn vinnuhópa hvött til að styðja og hvetja starfsfólk. Sérfræðingur í breytingastjórnun kom inn á fyrsta fund hjá mörgum vinnuhópum og aðstoðaði ábyrgðarmenn við að skilgreina vinnuna og stilla hópinn saman.“

15. HVADA AÐGERÐIR VERÐUR RÁÐIST Í TIL AÐ TRYGGJA ÖFLUGA VINNUSTAÐAMENNINGU Í SAMEINADRI STOFNUN?

„Sú hópavinna sem farið var í við mótnun nýs skipulags var byggð upp á þann hátt að ávallt tóku þátt í hverjum hópi starfsmenn frá báðum ráðuneytum. Með því móti kynntust stafsmenn og skipulögðu sameiningarvinnuna saman sem hafði strax góð áhrif.“

Starfsmannafélög ráðuneytanna hafa sameinast og munu vinna saman fyrstu mánuðina í nýju ráðuneyti. Starfsmannafélögin hafa sett upp dagskrá fyrir viðburði sameinaðs ráðuneytis. Nýir skrifstofustjórar munu halda vinnustofur með sínu fólk í byrjun janúar þar sem hópurnir verður hristur saman og verkefni skrifstofunnar skilgreind. Liðsheildardagur, þar sem gildi nýs velferðarráðuneytis verða skilgreind, verður haldinn í janúar 2010.“

16. HEFUR VERIÐ GERÐ KYNNINGARÁÆTLUN? HVERNIG HEFUR SAMEININGIN VERIÐ KYNNT HINGAÐ TIL?

„Kynningaráætlunin er hluti af samrunaáætluninni. Ráðherra, ráðuneytisstjórar beggja ráðuneytanna og nýr ráðuneytisstjóri velferðarráðuneytisins héldu kynningarfund um stöðuna og starfið framundan með tengslahópi 23. nóvember og með forstöðumönnum stofnana ráðuneytanna 3. desember. Einnig var skipurit ráðuneytisins kynnt fyrir tengslahópi og forstöðumönnum stofnana þann 20. desember sl. Blaðamannafundur var haldinn 30. desember þar sem skipurit ráðuneytisins var kynnt. Tilkynningar um stofnun velferðarráðuneytisins verða sendar á alla erlendar stofnanir fyrstu vikuna í janúar 2011. Nýr vefur velferðarráðuneytisins var opnaður 1. janúar 2011.“