



SAMEINING Í RÍKISREKSTRI – 6

EMBÆTTI LANDLÆKNIS

JÚNÍ 2011

EFNISYFIRLIT

NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR.....	3
1 INNGANGUR.....	5
2 MÁLAVEXTIR.....	6
2.1 Ákvörðun um sameiningu.....	6
2.2 Markmið og framtíðarsýn sameiningar.....	7
2.3 Samrunaáætlun og áhættumat.....	8
2.4 Starfsmannahald, upplýsingamiðlun og stefnumótun.....	9
2.5 Verkstjórn í samrunaferli.....	9
3 SVÖR VELFERÐARRÁÐUNEYTIS.....	11
A. Markmið með sameiningu.....	11
B. Fjárhagslegt mat.....	13
C. Stjórnun sameiningar.....	15
D. Samrunaáætlun.....	17
E. Annað.....	20

NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR

Hinn 1. maí 2011 tóku gildi lög nr. 28/2011 um breytingu á lögum nr. 41/2007 um landlækni. Þau fela í sér þá meginbreytingu að lög nr. 18/2003 um Lýðheilsustöð voru felld úr gildi en eignir, skuldir og skuldbindingar og verkefni stöðvarinnar færð til endurskilgreinds embættis landlæknis. Jafnframt voru öll störf hjá Lýðheilsustöð lögð niður en starfsmönnum boðið starf hjá landlæknisembættinu.

Ljóst er að sameining landlæknisembættis og Lýðheilsustöðvar hefur bæði fagleg og fjárhagsleg markmið. Stefnt er að einu öfluggu embætti á sviði lýðheilsu- og heilbrigðismála sem veitir betri þjónustu en áður var gert. Jafnframt skal auka hagkvæmni rekstrarins, draga úr yfirbyggingu og skörun verkefna og nýta krafta starfsmanna sem best. Ríkisendurskoðun telur að velferðarráðuneyti og stýrihópur sameiningar hafi þegar á heildina er litið staðið vel að flestum þáttum við undirbúning sameiningarinnar. Skipulag og verkstjórn voru góð og skýr. Áhersla var lögð á þátttöku starfsfólks beggja stofnana í sameiningarferlinu og reglulega miðlun upplýsinga. Þá var leitað til fagaðila um ráðgjöf við sameininguna.

Ríkisendurskoðun bendir engu að síður á nokkra þætti sem betur máttu fara. Hvorki var gerð úttekt á fjárhagslegum ávinningi sameiningarinnar þegar til lengri tíma er litið né unnin kostnaðaráætlun um framkvæmd hennar. Af þessum sökum er erfitt að meta hvort sameiningin skili þeirri fjárhagslegu hagræðingu sem að er stefnt. Ekki verður heldur hjá því komist að vekja athygli á breytingartillögu sem Alþingi samþykkti við lokaafgreiðslu frumvarps til laga nr. 28/2011 og átti væntanlega eingöngu að lúta að heiti sameinaðrar stofnunar. Hún fól hins vegar einnig í sér stefnubreytingu á upphaflegri áætlun um sameiningu, þ.e. útvíkkun landlæknisembættisins í stað samruna stofnanna tveggja í nýtt embætti landlæknis og lýðheilsu. Að mati Ríkisendurskoðunar eru slík frávík varasöm þegar stofnanir eru sameinaðar enda hefur komið á daginn að breytingin hafði neikvæð áhrif á hluta starfsmanna, einkum þá sem komu frá Lýðheilsustöð.

ÁBENDINGAR TIL VELFERÐARRÁÐUNEYTIS

1. META ÞARF FJÁRHAGSLEGAN ÁVINNING SAMEININGAR

Ríkisendurskoðun ítrekar enn sem fyrr nauðsyn þess að gerð sé úttekt á fjárhagslegum ávinningi sameiningar sé að honum stefnt. Í slíkri úttekt þarf að meta líkurnar á því að fjármagn nýtist betur séu stofnanir sameinaðar en að óbreyttu. Að mati Ríkisendurskoðunar hefur ekki verið sýnt fram á að sameining landlæknisembættis og Lýðheilsustöðvar muni auka hagkvæmni í rekstri þegar til lengri tíma er litið, þ.e.

**SAMEINING LANDLÆKNIS
OG LÝÐHEILSUSTÖÐVAR
1. MAÍ 2011**

**Í HEILD VEL STAÐIÐ AÐ
UNDIRBÚNINGI
SAMEININGAR**

**ERFITT AÐ META
FJÁRHAGSLEGAN
ÁVINNING**

að minni yfirbygging og betri nýting mannafla vegi þyngra en aukinn húsnæðis-kostnaður.

2. ÁÆTLA ÞARF KOSTNAÐ VEGNA SAMEININGAR

Ríkisendurskoðun telur að jafnan beri að leggja fram heildstæða kostnaðaráætlun um framkvæmd sameiningar. Slíkt var ekki gert vegna sameiningar landlæknisembættis og Lýðheilsustöðvar. Að mati Ríkisendurskoðunar er brýnt að slík áætlun sýni allan áætlaðan kostnað vegna sameiningarinnar, m.a. kostnað vegna húsnæðis, vinnu starfsfólks, aðkeyprar þjónustu og annarra þátta. Þannig er unnt að taka mið af honum í fjárheimildum og rekstraráætlun embættisins og greina hann frá öðrum rekstrargjöldum.

ÁBENDINGAR TIL LANDLÆKNISEMBÆTTIS

1. LJÚKA ÞARF LANGTÍMASTEFNUMÓTUN

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að lokið verði við að útfæra langtíma stefnu fyrir embætti landlæknis sem fyrst. Setja þarf fram fagleg og fjárhagsleg markmið, forgangsraða þeim og skilgreina aðgerðir til að gera þau að veruleika. Jafnframt þarf að ákveða árangursmælikvarða og móta viðmið um hvað telst góður árangur og hvað ekki. Þannig verður með raunhæfum hætti hægt að meta árangur og gæði starfseinnar og ávinning af sameiningunni.

2. LJÚKA ÞARF GERÐ REKSTRARÁÆTLUNAR

Ríkisendurskoðun bendir á mikilvægi rekstraráætlana fyrir skilvirkan rekstur hins opinbera. Bæði Lýðheilsustöð og landlæknisembættið skiluðu rekstraráætlun fyrir árið 2011 og samþykkti ráðuneytið þær. Nauðsynlegt er að rekstraráætlun sameinaðrar stofnunar liggja fyrir sem fyrst. Í þessu samhengi þarf að leita leiða til að lágmarka húsnæðiskostnað embættisins sem einnig er ábyrgt fyrir leigu núverandi húsnæðis landlæknisembættisins. Eðlilegt er að velferðarráðuneyti aðstoði við lausn þess máls.

3. ÁFRAM VERÐI STUTT VIÐ STARFSFÓLK

Stýrihópur sameiningarinnar hefur lagt mikla áherslu á að lágmarka áhættu og óvissu í starfsmannamálum við sameininguna. Ríkisendurskoðun bendir á nauðsyn 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 vinnustaðameningu. Þetta er sérstaklega mikilvægt þegar tvær stofnanir renna saman í eina með þeim hætti sem hér varð raunin.

1 INNGANGUR

Í þessari skýrslu er gerð grein fyrir undirbúningi að sameiningu Lýðheilsustöðvar og landlæknisembættis í eina stofnun, embætti landlæknis, sbr. lög nr. 28/2011 um breytingar á lögum nr. 41/2007 um landlækni, sem tóku gildi 1. maí 2011. Niðurstöðurnar byggja á svörum velferðarráðuneytis við spurningalista sem Ríkisendurskoðun sendi ráðuneytinu og embættinu 4. apríl 2011. Svör bárust 3. maí og eru þau birt í 3. kafla skýrslunnar. Við mat og ályktanir Ríkisendurskoðunar var einnig stuðst við ýmis önnur gögn vegna undirbúnings sameiningarinnar.

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.

Athuginin er að öðru leyti í samræmi við ákvæði 9. gr. laga nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun, sem fjallar um stjórnisýsluendurskoðun, og starfsáætlun stjórnisýslusviðs stofnunarinnar fyrir árin 2010–12. Meginmarkmiðið er að meta hvort stjórnvöld undirbúi sameiningu 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 velferðarráðuneytis og landlæknisembættis við drög að þessari skýrslu. Stofnunin þakkar öllum sem veittu upplýsingar og aðstoð við vinnslu úttektarinnar.

**HUGAÐ AÐ
UNDIRBÚNINGI
SAMEININGAR**

**EKKI LAGT MAT Á
RÉTTMÆTI EÐA ÁRANGUR
SAMEININGAR**

2 MÁLAVEXTIR

2.1 ÁKVÖRÐUN UM SAMEINGU

Sameining í ríkisrekstri þarf að vera vel ígrunduð og undirbúin. Sérstaklega er mikilvægt að gerð sé frumathugun á fýsileika hennar og faglegum og fjárhagslegum ávinningi 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 og meta hvað gera þurfi svo að sameiningin standi undir væntingum. Mikilvægt er að hafa samráð og kynna sameiningaráformin fyrir þeim sem hafa hagsmuna að gæta áður en ákvörðun um sameiningu er tekin.

Í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingar og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs frá 10. maí 2009 kemur fram að ríkisstjórnin muni beita sér fyrir stjórnkerfisbreytingum í því skyni að gera þjónustu hins opinbera eins góða og kostur er með þeim fjármunum sem eru til ráðstöfnar hverju sinni. Jafnframt var skipuð nefnd til að gera tillögur um breytta skipan stjórnslustofnana heilbrigðisráðuneytisins. Hún skilaði ráðherra skýrslu hinn 1. janúar 2010 þar sem m.a. var gerð tillaga um að sameina Lýðheilsustöð og landlæknisembættið. Ákvörðun um fyrirhugaða sameiningu stofnanna var birt á heimasíðu heilbrigðisráðuneytis 10. mars 2010 og var þá stefnt að því að sameinuð stofnun tæki til stafa 1. janúar 2011.

Hinn 10. mars 2010 setti heilbrigðisráðherra á fót undirbúningshóp sameiningar. Í framhaldinu tók til starfa stýrihópur og hafa þessir aðilar unnið markvisst að undirbúningi og innleiðingu sameiningar. Auk þess var samið við ráðgjafafyrirtækið Netspor um aðstoð við sameininguna og stefnumótun endurskipulagðs embættis. Í nóvember 2010 mælti heilbrigðisráðherra, nú velferðarráðherra, síðan fyrir frumvarpi til laga um að sameina Lýðheilsustöð og landlæknisembættið í nýtt embætti, „embætti landlæknis og lýðheilsu“, og tæki það við eignum beggja stofnana, réttindum þeirra og skyldum. Jafnframt var gert ráð fyrir að öll störf beggja stofnana yrðu lögð niður en starfsmönnum þeirra boðið starf hjá hinu nýja embætti.

Við lokaumfjöllun um frumvarpið í mars 2011 samþykkti Alþingi breytingartillögu sem samkvæmt ræðu frummælanda hennar virðist eingöngu hafa átt að lúta að heiti væntanlegrar stofnunar, þ.e. lagt var til að hún hétu einfaldlega „embætti landlæknis“. Við þetta breyttust jafnframt tvö ákvæði upphaflegs frumvarps. Í stað tillögu um að leggja niður öll störf beggja stofnana var nú einungis miðað við að öll störf hjá Lýðheilsustöð yrðu lögð niður en starfsmönnum hennar boðið starf hjá landlæknisembættinu. Einnig var gert ráð fyrir að embætti landlæknis tæki við eignum Lýðheilsustöðvar sem og réttindum hennar og skyldum.

**VINNA VIÐ SAMEINGU
HÓFST Í MARS 2010**

**FRUMVARP BREYTTIST
VIÐ LOKAUMFJÖLLUN
ALÞINGIS**

Ljóst er að tillagan fól í sér stefnubreytingu á upphaflegri áætlun um sameiningu. Með henni var landlæknisembættinu í raun falið að taka við verkefnum og starfsfólki Lýðheilsustöðvar í stað þess að mynduð yrði ný stofnun á grunni tveggja. Nær engin umræða varð um þessa breytingu en nokkur um heiti stofnunarinnar. Í þessu samhengi er vert að hafa í huga að gott samráð hafði verið meðal starfsmanna beggja stofnana í aðdraganda sameiningarinnar. Samkvæmt svörum velferðarráðuneytis kölluðu hin nýju lög hins vegar fram neikvæð viðbrögð starfsmanna, ekki síst Lýðheilsustöðvar, og leiddu til breytinga á áætlun vegna innleiðingar. Að mati Ríkisendurskoðunar er þetta óheppilegt.

**ENGAR EFNISLEGAR
UMRÆÐUR URÐU UM
BREYTINGARTILLÖGU VIÐ
LAGAFRUMVARP**

2.2 MARKMIÐ SAMEININGAR OG FRAMTÍÐARSÝN

Áður en ákvörðun er tekin um að sameina starfsemi eða verkefni er mikilvægt að huga vel að faglegum og fjárhagslegum markmiðum sameiningar og setja þeirri nýju rekstrareiningu sem mynda á skýra framtíðarstefnu. Ríkisendurskoðun hefur bent á nauðsyn þess að markmið sameiningar séu sett fram á skýran og greinargóðan hátt og séu þau fleiri en eitt skuli forgangsraða þeim. Í fyrrnefndu frumvarpi til laga um breytingu á lögum um landlækni og svörum velferðarráðuneytis við spurningum Ríkisendurskoðunar kemur fram að faglega hafi starfsemi Lýðheilsustöðvar og landlæknisembættis á sviði lýðheilsu og heilsuverndar skarast á ýmsum sviðum. Báðar veittu stofnarnar stjórnvöldum og almenningi ráðgjöf um heilbrigðismál, gáfu út leiðbeiningar um vinnulag og framkvæmd verkefna og sinntu rannsóknum. Með sameiningu þeirra er stefnt að því að nýta betur þekkingu, mannafla og fjármuni og stuðla þannig að öflugri heilbrigðisþjónustu og fjölbreyttu lýðheilsustarfi í landinu. Ekki er hins vegar gert ráð fyrir grundvallarbreytingum á verkefnum, þ.e. sameinað embætti mun í framtíðinni sinna verkefnum beggja þeirra stofnana sem fyrir voru. Tækifæri gefst þó til að endurskipuleggja þau. Að mati Ríkisendurskoðunar eru þessi faglegu markmið í alla staði skýr. Sama gildir um framtíðarsýn sameinaðrar stofnunar, eins og hún kemur fram í svörum velferðarráðuneytis (sjá bls. 12).

**FAGLEG MARKMIÐ OG
FRAMTÍÐARSÝN SKÝR**

Ekki hefur verið unnin sérstök úttekt á fjárhagslegum áhrifum sameiningarinnar og er því erfitt að meta þann þátt svo að vel sé. Að mati Ríkisendurskoðunar er það gagnrýnivert. Fjárhagslegt markmið sameiningarinnar er að auka hagkvæmni í rekstri, m.a. með því að draga úr yfirbyggingu og skörun verkefna og nýta mannafla betur en gert hafði verið, sérstaklega í verkefnum sem snúa að forvörnum. Ekki er samt gert ráð fyrir fækkun starfsfólks. Miðað við mat fjármálaráðuneytis gæti árlegur húsnæðiskostnaður líka hækkað um rúmar 12 m.kr. Þar er gert ráð fyrir að ársleiga væntanlegs húsnæðis í Heilsuverndarstöðinni við Barónsstíg verði 41 m.kr. en samtals nam leigukostnaður stofnananna tveggja 28,9 m.kr. Enn hefur þó ekki verið gengið frá samningi um flutning í húsnæði Heilsuverndarstöðvarinnar og því ekki hægt að meta þennan kostnað nákvæmlega. Þá er ekki ljóst hvernig núverandi húsnæði landlæknis verður ráðstafað né hversu mikinn kostnað embættið mun bera af því til framtíðar. Samkvæmt leigusamningi ber því að standa skil á 2 m.kr. mánaðarleigu út samningstímann, þ.e. til 1. desember 2027. Lyktir þess máls munu hafa veruleg áhrif á hagkvæmni sameiningarinnar og er eðlilegt að velferðarráðuneyti aðstoði við lausn þess.

**ÓLÓST MEÐ FJÁRHAGSLEGA
HAGKVÆMNI**

Fjárveitingar til embættisins árið 2011 verða þær sömu og hefðu annars gengið til beggja stofnana og að mati fjármálaráðuneytis ætti sameinuð stofnun að geta mætt 9% aðhaldsmarkmiðum ársins 2011 (51,1 m.kr.) vegna áforma um samdrátt í ríkisútgjöldum. Ekki virðist þó hafa þurft á sameiningu að halda til að ná þeim markmiðum. Báðar eiga stofnanirnar ónýttar fjárveitingar frá fyrri árum (samtafs 79,2 m.kr.). Ekki var veitt sérstök fjárveiting til að standa straum af sameiningunni. Áætlaður einskíptis kostnaður vegna hennar og flutnings í nýtt húsnæði er metinn 30 m.kr. og er gert ráð fyrir að honum verði mætt með því að ganga á ónýttar fjárveitingar stofnananna. Ljóst er að húsnæðiskostnaður gæti sett hér strík í reikninginn, eins og áður sagði.

Aukin hagkvæmni í rekstri verður einn af árangursmælikvörðum sameiningar en þar verður þó fyrst og fremst hugað að árangri fyrirhugaðra verkefna embættisins. Við mat á árangri sameiningar verður stuðst við þá framtíðarsýn sem mótuð hefur verið um starfsemina og verða mælikvarðar mótaðir á grunni hennar. Áætlun um framvindu þeirrar vinnu liggur ekki fyrir.

Bæði Lýðheilsustöð og landlæknisembættið skiluðu rekstraráætlunum fyrir árið 2011 og samþykkti velferðarráðuneyti þær. Samkvæmt svari ráðuneytisins er nú unnið að gerð rekstraráætlunar fyrir sameinaða stofnun. Í fyrri úttektum sínum hefur Ríkisendurskoðun bent á að sameiningu fylgir alltaf kostnaður sem gera verður ráð fyrir í fjárheimildum og rekstraráætlunum nýrrar stofnunar og greina verður frá öðrum rekstrargjöldum. Mikilvægt er því að hún sé unnin sem fyrst.

**REKSTRARÁÆTLUN LIGGUR
ENN EKKI FYRIR**

2.3 SAMRUNAÁÆTLUN OG ÁHÆTTUMAT

Við sameiningu stofnana þarf að gera vandaða samrunaáætlun til að tryggja sem best snurðulausan undirbúning. Samþykkt áætlun þarf að liggja fyrir þegar sameiningin hefur verið ákveðin og hana þarf að endurskoða reglulega eftir því sem verkinu vindur fram. Í henni er sameiningarferlið brotið niður í vel skilgreinda verkþætti, ábyrgðaraðilar tilgreindir, tímasetningar ákveðnar og innri og ytri þættir sem geta haft áhrif á framvinduna, kostnað og tíma metnir. Í svörum velferðarráðuneytis kemur fram að í upphafi sameiningarferlisins var gerð samrunaáætlun og hefur hún verið endurskoðuð í samræmi við framvinduna. Í henni er þó einungis greint frá helstu verkþáttum sameiningar ásamt aðgerðatíma en ekki kostnaði við hvern verkþátt eða samrunann í heild.

Mikilvægt er að meta þær hættur sem geta steðjað að þegar sameina á verkefni ríkisins. Meta þarf 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 landlæknisembættisins og Lýðheilsustöðvar. Í svörum velferðarráðuneytis kemur fram að ekki var unnið áhættumat vegna húsnæðismála né annarra þátta í starfseminni. Bent var á að mannlegi þátturinn gæti orðið mesta hindrunin í sameiningarferlinu. Unnið hefur verið að því að lágmarka þá áhættu með skilgreindum mótvægisáðgerðum. Að mati Ríkisendurskoðunar er húsnæðisþátturinn einnig stór áhættuþáttur.

**SAMRUNAÁÆTLUN VAR
ENDURSKOÐUÐ Í
SAMRÆMI VIÐ FRAMVINDU**

**HUGAÐ VAR SÉRSTAKLEGA
AÐ MANNLEGA ÞÆTTINUM**

2.4 STARFSMANNAHALD, UPPLÝSINGAMIÐLUN OG STEFNUMÓTUN

Sameining í ríkisrekstri hefur áhrif á starfsfólk og getur valdið óvissu meðal þess um störf sín. Mikilvægt er að breytingarferlið sé tímasett og framkvæmt með virkri þátttöku starfsmanna. Á öllum stigum sameiningar þarf að huga að því hvaða áhrif hún hafi á starfsfólk og halda því vel upplýstu um framvindu breytinganna. Til að draga úr óvissu sem fyrirhuguð sameining getur valdið er mikilvægt að upplýsa starfsmenn og aðra hagsmunaaðila um rökin fyrir sameiningu og ferlið við hana. Þá skiptir máli hvenær, hvernig og hver kynnir fyrirhugaðar breytingar til að skapa traust og stuðla að jákvæðu viðhorfi til sameiningarinnar. Í riti fjármálaráðuneytis [Sameining ríkisstofnana og tengdar breytingar](#) (desember 2008) er bent á að standa þurfi vel að breytingum og gæta þess að starfsmenn upplifi sig ekki sem fórnarlömb þeirra. Slíkt kalli fram neikvæð viðbrögð.

Í svörum velferðarráðuneytis kemur fram að unnið hafði verið að stefnumótun sameinaðs embættis landlæknis samhliða vinnu við gerð frumvarps um sameininguna og gátu starfsmenn lagt fram tillögur og ábendingar við gerð frumvarpsins. Í sameiningarferlinu voru einnig sameiginlegir vinnufundir með starfsmönnum beggja stofnana. Þá voru fundir með fulltrúum helstu hagsmunaaðila ásamt starfsmönnum og komu þeir að gerð sviðsmynda sem er hluti af undirbúningi vegna stefnumótunar. Tillaga að nýju skipuriti liggur fyrir og er útfærsla þess á lokastigi. Þá er unnið að mótun nýrrar langtímastefnu og hafa meginhlutverk sviða endurskipulagðs embættis verið skilgreind sem og ábyrgðarhlutverk sviðsstjóra. Frekari útfærsla þessara þátta bíður endanlegrar ákvörðunar um skipulagsbreytingar hjá embættinu.

Sérstök áhersla hefur verið lögð á þátttöku starfsfólks í sameiningarferlinu, að halda því vel upplýstu og auka áhuga þess á verkefninu. Upplýsingum um ákvarðanir og framvindu breytinganna hefur verið miðlað á starfsmannafundum beggja stofnana og heimasíðum þeirra, með tölvupósti og á sérstökum fundum eftir þörfum. Í undirbúningsferli sameiningarinnar bærust ýmsar fyrirspurnir frá starfsmönnum um starfsmannamál og veittu velferðarráðuneyti og fjármálaráðuneyti aðstoð og ráðgjöf við úrvinnslu þeirra. Þá var fundað með fulltrúum stéttarfélaganna ásamt trúnaðarmönnum. Að mati Ríkisendurskoðunar var vel staðið að miðlun upplýsinga til starfsmanna og hagsmunaaðila og ekki fæst betur séð en að þeir hafi verið virkir þátttakendur við undirbúning sameiningar.

Eins og áður sagði höfðu breytingar Alþingis á frumvarpinu á lokastigi málsins að sumu leyti neikvæð áhrif á hluta starfsmanna. Þær fólu m.a. í sér að öll störf hjá Lýðheilsustöð voru lögð niður og starfsmönnum hennar boðið starf hjá embætti landlæknis. Starfsmenn landlæknisembættisins héldu hins vegar störfum sínum. Mikilvægt er að úr þessu verði unnið með faglegum hætti.

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 þarf að liggja

STEFNUMÖRKUN VAR UNNIN SAMHLIÐA FRUMVARPI UM SAMEINGU

ÁHERSLA LÖGÐ Á VIRKA ÞÁTTTÖKU STARFSMANNA OG AÐ HALDA ÞEIM VEL UPPLÝSTUM

BREYTINGAR ALÞINGIS HÖFÐU NEIKVÆÐ ÁHRIF Á STARFSMENN

fyrir í upphafi hvernig miðlun upplýsinga milli lykilaðila verði háttáð. Lykilaðilar í sameiningarferlinu geta m.a. verið forstöðumaður, verkefnisstjórn, stýrihópur sameiningar og ráðgjafar. Rétt er að ráðuneytið setji á fót slíkan vinnuhóp með erindisbréfi og búi honum aðstæður til að geta sinnt verkefninu. 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. Þá þarf að huga sérstaklega að því hvenær og hvernig ábyrgð á sameiningarvinnunni færist á milli aðila og verður að lokum hluti af skyldum yfirmanns sameinaðar stofnunar.

**SKIPULAG, ÁBYRGÐ OG
VERKSTJÓRN VEGNA
SAMEININGAR
STOFNANA SKÝR**

Hinn 2. mars 2010 fól heilbrigðisráðherra, nú velferðaráðherra, settum forstjóra Lýðheilsustöðvar verkstjórn í sameiningarferlinu. Jafnframt því setti hann á fót undirbúningshóp undir formennsku ráðuneytisins til að vinna að sameiningunni. Í hópnum sátu forstjóri Lýðheilsustöðvar, landlæknir og þrír skrifstofustjórar frá ráðuneytinu. Leitað var til fagaðila um ráðgjöf og aðstoð við sameininguna og settur á fót stýrihópur sameiningar á vegum landlæknisembættisins og Lýðheilsustöðvar. Auk þess voru undirhópar skipaðir starfsmönnum beggja stofnana og þeim falin afmörkuð verkefni sem sneru að innra starfi embættisins. Í sameiningarferlinu hafa sameiginlegir vinnufundir verið haldnir með starfsmönnum beggja stofnana ásamt hagsmunaaðilum. Ábyrgð á framkvæmd sameiningar stofnananna var í höndum velferðaráðherra en forstjóri Lýðheilsustöðvar og landlæknir tryggðu samráð og samræmi í ferlinu. Að mati Ríkisendurskoðunar voru skipulag, ábyrgð og umboð lykilaðila vel skilgreind og skýr.

**KYNNING Á FRAMVINDU
SAMEININGAR MEÐ
EÐLILEGUM HÆTTI**

Kynning á nýju embætti landlæknis sneri annars vegar að innri kynningu og hins vegar að kynningu út á við. Á heimasíðum stofnananna var fyrirhuguð sameining kynnt í upphafi sameiningarferilsins. Starfsmenn beggja stofnana voru upplýstir um framvinduna með tölvupóstum og á starfsmannafundum. Á fjölmörgum fundum og ráðstefnum með starfsmönnum og hagsmunaaðilum var gerð grein fyrir sameiningunni og aðdraganda hennar. Sameiningin hefur verið kynnt í fréttum og verið til umræðu í fjölmiðlum og á Alþingi. Þá er fyrirhugað að kynna sameininguna enn frekar hérlendis og erlendis.

3 SVÖR VELFERÐARRÁÐUNEYTIS

A. MARKMIÐ MEÐ SAMEINGU

1. HVER ERU RÖKIN FYRIR SAMEINGU?

„Ná fram faglegum samlegðaráhrifum sem styðja við öfluga heilbrigðisþjónustu og fjölbreytt lýðheilsustarf í landinu.

Auka hagkvæmni í rekstri og draga úr yfirbyggingu.

Í ágúst 2009 skipaði heilbrigðisráðherra nefnd til að gera tillögur um breytta skipan stjórnarsýslustofnana heilbrigðisráðuneytisins. Nefndin skilaði áfangaskýrslu / umræðu-tillögum í nóvember 2009 sem voru sendar til umsagnar hlutaðeigandi stofnana. Loka-skýrslu var síðan skilað til ráðherra í janúar 2010 þar sem m.a. var gerð tillaga um sameiningu Lýðheilsustöðvar og landlæknisembættisins. Í frétt á vef heilbrigðisráðuneytisins þann 10. mars 2010 var tilkynnt um fyrirhugaða sameiningu sem væri í samræmi við tillögur nefndarinnar og að stefnt væri að því að ný stofnun tæki til starfa 1. janúar 2011. Í ofangreindri skýrslu er bent á að greining á starfsemi Lýðheilsustöðvar og landlæknisembættisins sýni að hlutverk þeirra falli vel saman. Samlegðaráhrif sameiningar voru talin vera margvísleg. Báðar stofnanir sinntu ráðgjöf til stjórnvalda og almennings, gáfu út leiðbeiningar um vinnulag og framkvæmd verkefna og sinntu rannsóknnum. Því var talið jákvætt að sameina starfsemi þeirra beggja undir eina yfirstjórn og þannig skapa tækifæri til að styrkja og efla starf þeirra enn frekar. Samhliða slíkri sameiningu var stefnt að því að auka hagkvæmni í rekstri, draga úr yfirbyggingu og samnýta mannafla betur en gert hafði verið, sérstaklega í verkefnum sem snúa að forvörnum, og koma í veg fyrir skörun verkefna. Loks er rétt að nefna að stefna stjórnvalda var að sameina og fækka ríkisstofnunum í því augnamiði að styrkja starfsemi þeirra og skapa skilyrði fyrir því að unnt yrði að taka á þeirri ágjöf sem efnahagur þjóðarinnar hefur orðið fyrir á s.l. árum.“

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

„Framtíðarsýn embættis landlæknis endurspeglar m.a. í þeim rökum sem tilgreind eru fyrir sameiningunni hér að framan. Hún á einnig rætur í stefnumótunarvinnu starfsmanna á árinu 2010, en í henni voru meginþættir í starfsemi sameinaðrar stofnunar dregnir fram. Leiðarljós sameinaðrar stofnunar og starfsemi hennar miðast við að bæta heilbrigði og lífsgæði fólks á öllum æviskeiðum og vakta gæði heilbrigðisþjónustu og lýðheilsustarfs. Þess er vænst að sameinuð stofnun stuðli að heilbrigði landsmanna, m.a. með því að efla lýðheilsustarf og tryggja gæði heilbrigðisþjónustu og stuðla að því að lýðheilsustarf og heilbrigðisþjónusta byggist á bestu þekkingu og reynslu á hverjum tíma.

Hlutverk og markmið fyrir sameinaða stofnun koma jafnframt fram í lögum númer 28/2011 um breytingu á lögum nr. 41/2007, um landlækni, með síðari breytingum, og um brottfall laga nr. 18/2003, um Lýðheilsustöð. Vinna við gerð frumvarps og stefnumótun sameinaðrar stofnunar fór að hluta til fram samhliða stefnumótunarvinnunni og fengu starfsmenn Lýðheilsustöðvar og landlæknisembættisins tækifæri til koma með tillögur og ábendingar við gerð frumvarpsins.

Í framtíðarsýn stofnunarinnar um helstu verkefni mun stofnunin og starfsfólk þess:

- Þjóna almenningi, fagfólki og stjórnvöldum með ráðgjöf og fræðslu sem byggir á bestu þekkingu og reynslu hvers tíma.
- Tryggja að öll starfsemi grundvallist á fagmennsku, trausti og heilindum.
- Vera vakandi fyrir og bregðast við þróun og breytingum sem hafa áhrif á heilbrigði og lífsgæði landsmanna.
- Vera viðbúið og bregðast við óvæntum atburðum sem ógna lífi og heilsu landsmanna.
- Styðja við og fylgjast með því að heilbrigðisþjónustan á öllum stigum hennar standist kröfur um gæði og öryggi.
- Afla upplýsinga og skapa nýja þekkingu með faglegum vinnubrögðum.
- Vera í samstarfi við innlendar og erlendar stofnanir og félagasamtök.
- Styðja við menntun á sviði lýðheilsu og stuðla að því að menntun heilbrigðisstarfsmanna sé í samræmi við kröfur heilbrigðisþjónustunnar á hverjum tíma.
- Stuðla að góðum vinnustaðabrag og starfsanda og tryggja hagkvæmni í rekstri.“

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

„Við sameiningu stofnananna er ekki gert ráð fyrir grundvallarbreytingum á hlutverki. Sameinuð stofnun mun því taka við öllum þeim verkefnum sem landlækni var falið að sinna samkvæmt lögum um landlækni og verkefnum sem samkvæmt lögum um Lýðheilsustöð voru á ábyrgð Lýðheilsustöðvar. Aftur á móti leiðir sameiningin til endurskipulagningar þessara verkefna sem gefur tækifæri á að samnýta kraftana betur en kostur hefur verið á fram að þessu. Í drögum að nýju skipuriti koma fram þrjár meginstoðir í starfsemi endurskipulagðs embættis, þ.e. áhersla á áhrifaþætti heilbrigðis sem tengjast m.a. lífsháttum fólks, sóttvarnir og svo eftirlit, gæði og þjónusta. Til stuðnings þessum meginþáttum sameinast svið heilbrigðistölfræði embættis landlæknis rannsóknasviði Lýðheilsustöðvar með það að markmiði að efla rannsóknir um heilsu og líðan landsmanna og úrvinnslu gagnagrunna embættis landlæknis fyrir eftirlit og stefnumörkun stjórnvalda. Auk þess má geta samlegðaráhrifa í rekstri embættisins, s.s. hvað varðar eignausýslu, tölvuverki, útgáfu, heimasíðu og innra gæðastarf.“

Stefnt er að því að sameina til verka fagfólk úr báðum stofnunum til að efla núverandi starf en samtímis marka nýjar áherslur. Með nýju lögunum fær stofnunin t.d. tækifæri til að sinna betur eftirliti með heilbrigðisstofnunum og gæðum þjónustunnar og meta reglulega árangur af lýðheilsustarfi. Sameinaðrar stofnunar bíða því viðamikil verkefni sem vonir standa til að verði hægt að sinna af meira afli en hingað til.“

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

„Í stefnumótunarvinnu starfsmanna og stjórnenda sameinaðrar stofnunar hefur verið lögð áhersla á að greina mismunandi drifkrafta í framtíðar starfsumhverfi. Í framhaldinu verða byggðir upp verkferlar sem svarað geta margvíslegum og ólíkum kröfum til stofnunarinnar. Mælikvarðar árangurs munu þannig m.a. taka til aukinnar hagkvæmni í rekstri en þó fyrst og fremst í árangri af þeim verkefnum sem sameinuð stofnun mun sinna. Í því felst m.a. öflug upplýsingagjöf til almennings, úrvinnsla gagnagrunna og eftirlitsþáttur embættisins, góðar rannsóknir, vel skipulögð forvarnarverkefni og skjót og góð viðbrögð við óvæntri vá eða faröldrum, svo dæmi séu tekin.

Í stuttu máli þá verður, við mat á árangri sameiningarinnar, stuðst við þá framtíðarsýn um starf stofnunarinnar sem lýst var hér að framan. Á grunni hennar mun starfsfólk vinna að stefnumótun hvert á sínu sviði og skilgreina viðeigandi mælikvarða til að meta árangur starfsins og þar með sameiningarinnar.

Loks má nefna að í upphafi var gerð samrunaáætlun í samræmi við leiðbeiningar í riti fjármálaráðuneytisins, *Sameining ríkisstofnana og tengdar breytingar* (sjá bls. 78–79), farið yfir þá þætti sem þar eru settir fram og lagt mat á stöðuna áður en sameiningarferlið hófst. Þetta gefur tækifæri til að bera saman þessa þætti fyrir og eftir breytingu. Mögulegt verður einnig að nýta starfsánægjukannanir SFR og fleiri sem báðar stofnanir hafa tekið þátt í og bera saman niðurstöður fyrir og eftir breytingu en þessar kannanir eru sambærilegar milli ára.”

B. FJÁRHAGSLEGT MAT

5. HEFUR FARIÐ FRAM FJÁRHAGSLEGT MAT Á SAMEININGU STOFNANA/VERKEFNI?

„Í greinargerð með frumvarpi til áðurnefndra laga nr. 28/2011 er fjallað um fjárveitingar til stofnananna. Fjárveitingar nýs embættis verða þær sömu og hefðu annars gengið til hvorrar stofnunar. Fjárveitingar til þeirra eru alls 660,4 m.kr. á fjárlögum ársins 2011. Samlegðaráhrifin eru talin vera margvísleg, en sameiningunni er m.a. ætlað að styrkja og efla þá vinnu sem snýr að lýðheilsu og heilsuvernd og skapa tækifæri fyrir ný og markvissari vinnubrögð á þessu sviði. Sameiningin mun einnig auka fjárhagslega hagkvæmni í rekstri, draga úr yfirbyggingu og leiða til betri nýtingar mannafla, sérstaklega í verkefnum sem snúa að forvörnum. Ekki hefur verið unnin sérstök úttekt á fjárhagslegum samlegðaráhrifum stofnananna tveggja.

Ráðuneytið telur að talsverð hagræðing verði í rekstri í kjölfar sameiningarinnar þannig að unnt verði að mæta aðhaldsmarkmiði ársins 2011, en fjárveitingar beggja stofnana lækkuðu um 9% í fjárlögum ársins 2011 vegna áforma um samdrátt í ríkisútgjöldum.

Kostnaður við sameiningu stofnananna og við flutning í nýtt húsnæði er áætlaður 30 m.kr. og er miðað við að honum verði mætt með því að ganga á ónýttar fjárveitingar stofnananna frá fyrri árum, en þær námu alls 79,2 m.kr. í árslok 2009.

Kostnaður sem þegar hefur fallið til hjá stofnununum vegna sameiningarinnar er um 15,7 milljónir króna. Hér er um að ræða kostnað vegna ráðgjafavinnu við stefnumótun, við þarfagreiningu og auglýsingu leiguhúsnæðis og samningsgerðar þar um og við undirbúning og kaup á nýju vefumsjónarkerfi. Einnig er hér um að ræða kostnað við nýtt skjalakerfi o.fl. Báðar stofnanirnar hafa á umliðnum misserum beðið með endurnýjun, uppfærslur og kaup á ýmsu vegna fyrirhugaðrar sameiningar til að gæta ýtrustu hagkvæmni og koma í veg fyrir tvöföldun.“

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

I. FÆKKA STARFSFÓLKI?

„Lagt var upp með að starfsfólki yrði ekki sagt upp við sameininguna. Ekki er þörf á að leggja niður aðra hvora forstjórastöðuna, þar sem forstjóri Lýðheilsustöðvar er ráðinn tímabundið. Verkefni stofnananna skarast að einhverju leyti. Sameiningin mun, eins og áður sagði, leiða til betri nýtingar mannafla í þeim verkefnum sem stofnuninni er ætlað að sinna.“

II. SAMNÝTA HÚSNÆÐI, TÆKI O.S.FR.V?

„Áformað er að ný sameinuð stofnun verði starfrækt á einum stað. Upplýsingakerfi verða sameinuð og önnur stoðþjónusta.“

7. HEFUR VERIÐ GERÐ REKSTRARÁÆTLUN FYRIR SAMEINAÐA STOFNUN?

I. FYRIR FYRSTA REKSTRARÁRIÐ?

„Þegar frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2011 lá fyrir var ekki búið að samþykkja ný lög um sameinaða stofnun landlæknis og Lýðheilsustöðvar á Alþingi. Ráðuneytið fór fram á að báðar stofnanirnar skiluðu rekstraráætlunum fyrir árið 2011. Rekstraráætlanirnar hafa báðar verið samþykktar og lesnar inn í bókhaldskerfi ríkisins. Eftir að lög um stofnunina voru samþykkt á Alþingi 30. mars 2011 var aftur óskað eftir rekstraráætlun fyrir sameinaða stofnun frá 1. maí 2011 að telja þegar löginn taka gildi og er sú rekstraráætlun í vinnslu.“

II. LANGTÍMAÁÆTLUN (3-5 ÁRA)?

„Ráðuneytið hefur ekki farið fram á að stofnanir þess geri rekstraráætlanir til lengri tíma en eins árs.“

8. HVER ER ÁÆTLAÐUR HEILDARKOSTNAÐUR VIÐ SAMEINGUNA?

„Ekki var veitt sérstök fjárveiting til að standa straum af sameiningu embættis landlæknis og Lýðheilsustöðvar. Í undirbúningnum að sameiningarferlinu fengu stofnanirnar vilyrði ráðuneytisins til að nýta hluta af óráðstafaðri fjárheimild í árslok 2009 upp á móti þeim kostnaði sem félli til vegna sameiningarinnar. Mjög snemma í ferlinu var ráðið ráðgjafafyrirtæki til að hjálpa til við að undirbúa sameininguna. Beinn útlagður kostnaður sem fallið hefur til vegna undirbúnings að sameiningunni hefur því verið greiddur af báðum stofnunum. Sjá einnig svar í lið B. 5.“

C. STJÓRNUN SAMEININGAR

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

„Þann 2. mars 2010 fól ráðherra settum forstjóra Lýðheilsustöðvar verkstjórn í sameiningarferlinu og að leiða þá sameiningarvinnu sem framundan var í samráði við landlækni.

Undirbúningshópur sameiningar

Samhliða setti ráðherra á fót undirbúningshóp undir formennsku ráðuneytisins til að vinna að sameiningu Lýðheilsustöðvar og landlæknisembættisins með forstjóra Lýðheilsustöðvar og landlækni. Í undirbúningshópnum sátu auk forstöðumanna þrír skrifstofustjórar frá ráðuneytinu.

Stýrihópur

Jafnframt var settur á fót stýrihópur sameiningar á vegum landlæknisembættisins og Lýðheilsustöðvar sem hafði það hlutverk að undirbúa sameininguna. Í honum sátu auk forstöðumannanna, skrifstofustjórar fjármála beggja stofnananna og tveir sviðsstjórar, einn frá hvorri stofnun. Til stuðnings starfinu var samið við ráðgjafafyrirtækið Netspor um aðstoð við sameininguna og stefnumótun endurskipulagðs embættis og vann fulltrúi þess með stýrihópnum.“

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

„Forstjóra Lýðheilsustöðvar var falið að hafa verkstjórn í sameiningarferlinu og að leiða samrunann ásamt landlækni. Þessir aðilar hafa fundað reglulega og haft umsjón með framgangi sameiningarinnar. Að sameiningarvinnunni hafa jafnframt komið starfsmenn stofnananna. Sjá einnig lið C.9.“

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

„Stýrihópur um sameiningu landlæknisembættisins og Lýðheilsustöðvar fundaði reglulega um sameiningarferlið. Auk þess voru undirhópar skipaðir starfsmönnum beggja stofnana um innra starf sameinaðrar stofnunar, m.a. um starfsmannamál, umhverfismál, gæða- og öryggismál, tölvumál og vef- og útgáfumál. Umgjörð um starf hópanna var sett fram af ráðgjafafyrirtækinu og annaðist starfsmaður þess samræmingu og leiðsögn í starfi þeirra. Hóparnir skiluðu allir skýrslum og tillögum sem eru aðgengilegar í skjalavistunarkerfum stofnananna auk fundargerða um störf þessara hópa, jafnt sem fundargerða stýrihóps sem allir starfsmenn hafa haft aðgang að.

Fundir með starfsmönnum og helstu hagsmunaaðilum hafa verið haldnir vegna stefnumótunarvinnu og hefur gögnum bæði fyrir og eftir þá vinnu verið dreift til hlutaðeigandi eftir atvikum. Auk þess hefur sameiningin og fjölmargar hliðar þeirrar vinnu verið reglulega til umræðu á fundum beggja stofnana, bæði á fundum yfirstjórna hvorrar stofnunar fyrir sig og á reglulegum starfsmannafundum og liggja fyrir fundargerðir frá þeim sem aðgengilegar eru í skjalavistunarkerfum stofnananna.

Sameiningin hefur einnig verið til umræðu á samráðsfundum með heilbrigðisráðuneytinu þar sem drög að skipuriti voru m.a. kynnt, auk funda með einstökum starfsmönnum og/eða yfirmönnum ráðuneytisins og samskipta með tölvupósti til upplýsinga og samráðs. Við ráðherraskipti í september 2010 sendu forstjóri Lýðheilsustöðvar og landlæknir ráðherra og ráðuneytisstjóra minnisblað um stöðu sameiningar og verkefni framundan og óskuðu eftir fundi með nýskipuðum ráðherra. Sá fundur var haldinn þ. 21. september 2010 þar sem áframhaldandi umboð var veitt til að vinna að sameiningu stofnananna.

Í sameiningarferlinu hafa sex sameiginlegir vinnufundir verið haldnir með starfsmönnum beggja stofnana:

- Apríl 2010. Fundur haldinn í heilbrigðisráðuneytinu þar sem hluti starfsmanna stofnananna auk lögfræðings úr ráðuneytinu unnu með skilgreiningar á nokkrum hugtökum sem tengdust gerð frumvarps um nýja stofnun.
- Maí 2010. Starfsdagur haldinn með ráðgjafafyrirtækinu Netspori á Hótel Cabin. Markmið starfsdagsins var að gefa starfsmönnum tækifæri til að hittast en samtímis skapa vettvang til að hefja sameiginlega vinnu við framtíðarsýn nýrrar sameinaðrar stofnunar. Á fundinum kynntu nokkrir yfirmenn á stofnununum starfsemi þeirra, verkaskiptingu og starfsmenn hvers sviðs. Jafnframt hélt fulltrúi ráðgjafafyrirtækisins fyrirlestur um breytingar og kynnti verkferlið framundan. Loks var starfsmönnum raðað í hópa þar sem greining á helstu verkefnum var gerð og dregnar fram áherslur til framtíðar. Ráðgjafafyrirtækið vann síðan áfram með þá þætti sem fram komu á þessum starfsdegi.
- Júní 2010. Tveir hálf dags sviðsmyndafundir voru haldnir í Háskólanum í Reykjavík. Auk starfsmanna var fulltrúum helstu hagsmunaaðila boðið á fundinn með tölvupósti þar sem sameiningin var kynnt. Það voru m.a. fulltrúar frá Landspítala og Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins, fulltrúar frá heilbrigðisstofnunum á landsbyggðinni, félags- og tryggingamálaráðuneytinu, mennta- og menningarmálaráðuneytinu, heilbrigðisnefnd Alþingis, háskólum, Geislavörnum ríkisins, Sjúkratryggingum Íslands, Sóttvarnarráði, Lyfjastofnun, Matvælastofnun, Vinnueftirlitinu, Vinnumálastofnun, Sambandi íslenskra sveitarfélaga o.fl. Einnig var nokkrum helstu félagasamtökum og sjálfseignarstofnunum, sem tengjast starfi stofnananna, boðið s.s frá Hjartavernd, Krabbameinsfélagi Íslands, Félagi lýðheilsufræðinga o.fl. og sáu margir þessara aðila sér fært að mæta. Fyrir fundinn fengu allir þátttakendur send gögn til undirbúnings sem meðal annars byggðu á niðurstöðum frá starfsdeginum í maí og úr könnun sem send var til allra starfsmanna og helstu hagsmunaaðila, sbr. hér að ofan, auk fjölda félagasamtaka s.s. ÍSÍ, Landsbjargar og Öryrkjabandalags Íslands. Á fundunum voru dregnir fram helstu drifkraftar sem móta eiga starfsumhverfi stofnunarinnar í framtíðinni, allt til ársins 2030. Í kjölfarið voru útbúnar ólíkar sviðsmyndir sem lýsa hugsanlegu starfsumhverfi stofnunarinnar í framtíðinni. Að þeirri úrvinnslu komu auk ráðgjafafyrirtækisins fulltrúar beggja stofnananna. Sviðsmyndavinnan var hluti af undirbúningi vegna stefnumótunarvinnu.
- September 2010. Að loknum sumarleyfum starfsmanna var haldinn fundur með þeim og fulltrúum ráðgjafafyrirtækisins í Starfsmannahúsi Orkuveitu

Reykjavíkur í Elliðaárdal. Niðurstöður úr sviðsmyndavinnunni voru þar kynntar og fyrirhugað framhald á stefnumótunarvinnunni.

- September 2010. Tveir hálf dags vinnufundir um stefnumótun sameinaðs embættis voru haldnir í Félagsheimili Seltjarnarness þ. 16.–17. september 2010. Markmið fundanna var að móta hugmyndir um hvernig hin nýja stofnun muni best geta sinnt hlutverki sínu í framtíðinni. Gögn frá starfsdeginum í maí, úr sviðsmyndavinnu og frumvarpavinnu voru nýtt til undirbúnings, auk niðurstöðu könnunar sem ráðgjafafyrirtækið gerði meðal starfsmanna, hagsmunaaðila og félagasamtaka um væntingar til nýrrar stofnunar og um hlutverk hennar. Auk fyrirlesturs ráðgjafa var hópavinna og kynning niðurstaðna. Sömu hagsmunaaðilum og áður var boðið á fundinn, auk starfsmanna.
- September 2010. Hálf dags vinnufundur með starfsfólki stofnananna og fulltrúum ráðgjafafyrirtækisins var haldinn þann 21. september 2010 á sama stað þar sem unnið var úr sviðsmyndafundunum.

Í sameiningarferlinu hefur verið lögð mikil áhersla á gott upplýsingaflæði til starfsmanna til að efla áhuga á verkefninu og sameinast um mikilvægi þess starfs sem ferlið fól í sér.”

D. SAMRUNAÁÆTLUN

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

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

„Í maí 2010 gerðu Lýðheilsustöð og embætti landlæknis samning við ráðgjafafyrirtækið Netspor sem fól í sér umsjón með stefnumótunarvinnu og aðkomu að innleiðingu samrunans. Að þessari vinnu komu allir starfsmenn auk þess sem helstu hagsmunaaðilum var boðið til undirbúningsvinnu gerð sviðsmynda. Jafnframt voru gerðar kannanir meðal starfsmanna og hagsmunaaðila utan stofnananna og niðurstöðurnar nýttar við stefnumótun eins og fram hefur komið. Í framhaldinu var sett fram stefna og sýn nýrrar stofnunar og helstu markmið auk þess sem hugmyndir um nýtt skipurit voru mótaðar.

Auk áframhaldandi vinnu við skipurit hefur stefnumótun um innra skipulag endurskipulagðs embættis verið í mótun. Meginhlutverk sviða endurskipulagðs embættis hafa verið skilgreind sem og ábyrgðarsvið sviðsstjóra. Niðurstaða þeirrar vinnu var að hver sviðsstjóri muni bera ábyrgð á faglegu starfi á sínu sviði auk þess að bera ábyrgð á rekstri sviðsins og á starfsmannahaldi.

Auk skilgreiningar á störfum sviðsstjóra hefur verið unnið að langtímastefnumótun nýrra sviða embættisins. Grunnstólpar hvers sviðs hafa verið skilgreindir. Frekari útfærsla þeirra bíður endanlegrar ákvörðunar um skipulagsbreytingar á embættinu. Þegar ákvörðun um þær liggur fyrir verður starfsfólki hvers sviðs boðið að koma að

frekari útfærslu á langtíamarkmiðum síns sviðs og skilgreina mælikvarða til að meta árangur starfsins.”

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

„Tillaga að nýju skipuriti liggur nú þegar fyrir og útfærsla þess á lokastigi. Starfsmönnum beggja stofnana og ráðuneyti hafa verið kynntar fyrirhugaðar breytingar og þeim gefið tækifæri á að koma með athugasemdir.“

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

„Eins og kemur fram hér að ofan þá hefur verið unnið margvíslegt undirbúningstarf fyrir sameininguna. Hér má t.d. nefna að ákveðið hefur verið að taka upp nýtt skjalavistunarkerfi (OneSystems, <http://www.onesystems.is/>) og nauðsynleg uppsetning á hugbúnaði er hafin. Á grundvelli niðurstöðu vefhóps um sameininguna hefur einnig verið tekin ákvörðun um nýtt vefumsýslukerfi (Vyre Unify, <http://www.tmssoftware.is/vorur/vara/item121/>). Það mun skapa stofnuninni nýja og betri ásýnd gagnvart notendum heimasíðunnar og bæta aðgengi að upplýsingum, svo dæmi sé tekið. Hópur um umhverfismál hefur tekið til skoðunar innra starf hvað varðar umhverfisvæn innkaup og notkun eigna. Unnið verður að mótun nýrrar stefnu í mannauðsmálum og innra gæðastarfi sem vonandi liggur fyrir ekki seinna en í árslok en tillögur og hugmyndir liggja þegar fyrir um slíkt ásamt fleiru úr hópavinnu (sjá lið 11). Frekari stefnumótun sviða er síðan í undirbúningi, sbr. umfjöllun hér að framan.“

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

„Samrunaáætlun sem gerð var í maí 2010 og getið var um í lið A.4 hér að framan var endurskoðuð í september 2010 og hefur áfram verið í endurskoðun, meðal annars m.t.t. þeirrar tafar sem varð á afgreiðslu laga um sameiningu stofnananna. Jafnframt er unnið að áætlun um innleiðingu, m.a. í ljósi breytinga sem urðu á frumvarpinu í þriðju umræðu á Alþingi sem leiddu til þess að fyrirhugaðar skipulagsbreytingar færast fram á sumar.“

14. HVERJAR ERU HELSTU ÁHÆTTUR Í SAMEININGARFERLINU?

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

„Ljóst er að sameining landlæknisembættisins og Lýðheilsustöðvar mun leiða til þess að starfsmenn þurfa að aðlaga sig að nýju vinnustaðumhverfi og nýju samstarfsfólki. Hvor stofnun hefur sinn vinnustaðabrag og eins má nefna að skipulagsbreytingar geta haft í för með sér breytingar á störfum og kjörum starfsfólks. Slíkt veldur óróleika og óvissu sem er gjarnan fylgifiskur breytinga. Þekkt er að breytingar valda oft bæði eftirvæntingu og kvíða; kvíða vegna hins óþekkta og eftirvæntingu vegna þeirra tækifæra sem breytingin getur haft í för með sér. Til að fyrirbyggja að erfiðleikar komi upp að þessu leyti hefur m.a. verið unnið að því að skapa tækifæri fyrir starfsfólk til að hittast og kynnst hvert öðru auk þess sem starfsmannafélögin voru hvött til að funda. Starfsfólk beggja stofnana hefur t.d. kynnt starfsemina fyrir hvert öðru auk þess sem unnið hefur verið að sameiginlegum verkefnum eins og fram hefur komið. Einnig hefur starfsfólki verið boðið að koma að undirbúningi og stefnumótunarvinnunni eftir áhuga

og þeim viðfangsefnum sem hafa verið til skoðunar hverju sinni og hefur starfsfólk beggja stofnanna lagt þar mikilsverða vinnu af mörkum.

Forstöðumenn stofnananna hafa einnig lagt ríka áherslu á upplýsingamiðlun um sameininguna og reglulega hafa verið umræður á starfsmannafundum beggja stofnananna þar sem leitast hefur verið við að gefa starfsfólki tækifæri til að spyrja og tjá sig um leið og miðlað var nýjustu upplýsingum, s.s. um stefnumótunarvinnu, húsnæðismál, frumvarpavinnu, samskipti við ráðuneyti, heilbrigðisnefnd Alþingis, stéttarfélög og réttindamál o.fl. Auk þess var upplýsingum miðlað með tölvupósti og á sérstökum fundum eftir þörfum. Öllum starfsmönnum Lýðheilsustöðvar var þannig sendur tölvupóstur þar sem fram komu svör við nokkrum helstu spurningum starfsmanna um réttindi, s.s. varðandi orlof, lífeyrissjóð, launakjör o.fl. vegna niðurlagningar starfa á Lýðheilsustöð frá og með 1. maí 2011. Bæði fjármálaráðuneytið og velferðarráðuneytið hafa veitt ráðgjöf vegna starfsmannamála tengdum sameiningunni. Fundað hefur verið með stéttarfélagunum, BHM, SFR og Fíh ásamt trúnaðarmönnum.

Á starfsmannafundum hefur jafnframt í vissum tilvikum verið fléttað inn umræðum og fræðslu um breytingaferlið, m.a. skv. kenningu Kurt Lewin, og farið yfir viðbrögð við breytingum og andstöðu við þær en ætíð þarf að reikna með að fram komi andstaða við breytingar og/eða breytingaferlið sem m.a. getur helgast af skorti á upplýsingum. Mannlegi þátturinn hefur því fengið sess á dagskrá en fræðin sýna að sá þáttur er oftast vanmetinn í sameiningarferlinu. Náteingt breytingaferli eða sameiningarferli er oft sorgarferli og var sorgarferli Elisabeth Kübler - Ross rætt á fleiri en einum starfsmannafundi.

Um aðrar ráðstafanir til að fyrirbyggja að sameiningin mistakist, sbr. spurningu 14.í, vísast jafnframt til annarra svara í þessu skjali um undirbúning sameiningarinnar, einkum A. Markmið sameiningar og C. Stjórnun sameiningar. Undirbúningur hefur miðast við að lágmarka hættu á eða koma í veg fyrir að erfiðleikar komi upp þegar að sameiningu kemur og sameinuð stofnun verði í stakk búin að sinna hlutverki sínu skv. lögum og leysa verkefni sín vel og tímanlega. Í því felst einnig m.a. að innra skipulag liggi fyrir, þ.m.t. ábyrgð og verkaskipting og boðleiðir verði skýrar auk annarra þátta.“

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

„Undirbúningur sameiningarinnar, þ.m.t. sameiginlegir vinnudagar, þar sem starfsfólk fékk tækifæri til að hittast, svo og hópavinna þar sem í hverjum hópi voru starfsmenn beggja stofnana (sjá lið 11), hefur leitt til þess að starfsfólk þekkir nokkuð til hvers annars og þeirra viðhorfa og gilda sem einkenna hvora stofnun. Ljóst er að báðar stofnanirnar hafa sína menningu og er mikilvægt að halda í það sem gott er frá hvorum vinnustaðnum fyrir sig um leið og þróuð er ný, sameiginleg vinnustaðamenning. Stjórnendur munu styðja við og hvetja til öflugs starfs á vegum starfsmannafélagsins. Einnig getur skipulag húsnæðis og möguleikar starfsfólks til að kynnast skipt máli auk þess sem áfram þarf að huga að liðsheildarvinnu. Samstarf, bæði vegna verkefna og hlutverks stofnunarinnar en einnig tengt innleiðingu sameiningarinnar,

gefur tækifæri til að móta og endurskilgreina ýmsa þætti vinnustaðamenningar og móta sameiginleg gildi.

Lifandi umræða um stefnumótun og markmið gefur tækifæri til að stuðla að jákvæðri menningu. Einnig er mikilvægt að styðja við góða þekkingarstjórnun sem m.a. felst í því að tryggja árangursríka innleiðingu á nýju skjalavistunarkerfi og verklagsreglum. Sjá einnig lið 14 hér að ofan.

Í þessu sambandi má m.a. nefna að það hefur verið mjög skýrt af hálfu stjórnvalda að um sé að ræða sameiningu tveggja stofnana í eina nýja og sterkari stofnun. Því hefur verið lögð áhersla á að flytja í nýtt húsnæði. Samningur um flutning í húsnæði Heilsværndarstöðvar Reykjavíkur er nú á lokastigi. Flutningur þangað og saga hússins gefa tækifæri á því að byggja upp nýjan og öflugan vinnustaðabrag fyrir endurskipulagt embætti landlæknis.“

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

„Fyrirhuguð sameining hefur verið kynnt á margvíslegan hátt. Eins og fram hefur komið hefur sameiningin verið kynnt starfsmönnum stofnananna. Gagnvart hagsmunaaðilum hefur sameiningin verið kynnt í stefnumótunarvinnunni þar sem fjölmörgum var boðið að taka þátt. Sameiningin og aðdragandi hennar hefur einnig verið kynnt á fjölmörgum fundum og ráðstefnum allt frá upphafi ferilsins vorið 2010 og þannig hefur upplýsingum verið komið á framfæri til þúsunda einstaklinga, ef allt væri talið. Sameiningin hefur einnig verið til umræðu í fjölmiðlum og umræður á Alþingi vöktu athygli. Loks má nefna að sameiningin hefur verið kynnt í fréttum á heimasíðum bæði landlæknisembættisins og Lýðheilsustöðvar auk ráðuneytisins, fyrst á vorinu 2010, aftur haustið 2010 og loks nú í apríl 2011. Sameiningin verður síðan kynnt frekar héraendis og erlendis.“

E. ANNAÐ

17. ERU ÖNNUR ATRIÐI SEM RÁÐUNEYTIÐ VILL KOMA Á FRAMFÆRI VARÐANDI SAMEININGUNA?

„Við undirbúning sameiningarinnar var frá upphafi reiknað með að frumvarp um nýja stofnun yrði afgreitt frá Alþingi fyrir jól með gildistöku 1. janúar 2011. Velferðarráðherra mælti fyrir frumvarpinu þ. 11. nóvember 2010 og miðaðist allur undirbúningur og skipulagning við árslok 2010. Sem dæmi má taka að vinna við þarfagreiningu fyrir nýtt húsnæði fór fram vorið 2010 og auglýst eftir húsnæði á vegum Framkvæmdasýslu ríkisins í maí 2010, þannig að takast mætti að útvega húsnæði og ljúka samningsferli fyrir komandi áramót 2010. Það tókst þó ekki og var frumvarpið fyrst samþykkt þann 30. mars 2011 með gildistöku 1. maí 2011. Þó stefnumótun stjórnvalda lægi fyrir í öllu sameiningarferlinu er ljóst að töfin olli m.a. óvissu meðal starfsfólks um framgang málsins á Alþingi. Draga má þann lærdóm af þessu að æskilegt sé að samþykkja lög um sameiningu í upphafi og hefja síðan undirbúning ef sameina á stofnanir með lagasetningu. Þó er vert að halda því til haga að það hefur vissulega verið kostur að saman fór vinna við frumvarpsgerðina og stefnumótun sameinaðrar stofnunar.“

Rétt er að vekja athygli á því að frumvarp um sameininguna, sem heilbrigðisráðherra lagði fyrir Alþingi, breyttist í kjölfar meðferðar þess hjá þinginu. Við lokaumfjöllun Alþingis á frumvarpinu voru samþykktar eftirfarandi breytingar:

- Heiti embættisins verður embætti landlæknis, ekki Landlæknir-Lýðheilsa eins og heilbrigðisnefnd Alþingis lagði til.
- Öll störf hjá Lýðheilsustöð verða lögð niður frá 1. maí 2011. Starfsmönnum skal boðið starf hjá embætti landlæknis frá og með sama tíma. Aftur á móti miðaði frumvarp ráðherra og afgreiðsla heilbrigðisnefndar við að öll störf yrðu lögð niður hjá báðum stofnunum og til yrði ný stofnun.
- Embætti landlæknis tekur frá 1. maí 2011 við eignum Lýðheilsustöðvar sem og réttindum og skyldum hennar að því er varðar framkvæmd þeirra laga sem falla undir málefnavið hennar á þeim tíma.

Með hliðsjón af ofangreindum breytingum er ljóst að eðli þeirrar sameiningar sem heilbrigðisráðherra lagði upp með breyttist töluvert og hafði neikvæð áhrif á starfsmenn, ekki síst Lýðheilsustöðvar og hefur leitt til breytinga á áætlun vegna innleiðingar. Nú þegar hefur forstjóri Lýðheilsustöðvar afhent starfsmönnum uppsagnarbréf vegna niðurlagningar starfa 1. maí 2011 (þrír af þeim áttu biðlaunarétt og fengu tilkynningu um niðurlagningu starfa) og samhliða fengu starfsmenn afhent bréf frá landlækni með boð um starf.

Við sameiningu stofnana geta verið skiptar skoðanir meðal starfsmanna, bæði um eðli sameiningarinnar og markmið en einnig um það samrunaferli sem unnið er eftir og ýmsar ákvarðanir í því. Svo var einnig í þessari sameiningarvinnu. Á sama tíma er ljóst að starfsmenn beggja stofnana hafa lagt af mörkum þýðingarmikla vinnu og sameinast um að skilgreina veigamestu verkefni og framtíðarsýn nýrrar stofnunnar til að sameinuð stofnun megi verða sem öflugust. Miklisvert er að innleiðing sameiningar takist vel og starfsmenn og stjórnendur sameinist um að skapa öfluga stofnun sem hvort tveggja í senn sinnir hlutverki sínu vel og er góður og eftirsóknarverður vinnustaður.“