



FJÁRMÁLARÁÐUNEYTIÐ

# SAMEINING RÍKISSTOFNANA

og tengdar breytingar





Fjármálaráðuneytið, rit 2008-5  
Desember 2008

# Sameining ríkisstofnana

*og tengdar breytingar*

Sameining stofnana og tengdar breytingar, 2008

ISBN 978-9979-820-63-5

2008 Fjármálaráðuneytið

Prentun: Prentsmiðjan Oddi hf.

Umbrot: Fjármálaráðuneytið

Ljósmynd á forsíðu: Fjallabaksleið, Atli Már Hafsteinsson / NordicPhotos

Nánari upplýsingar um útgáfur fjármálaráðuneytisins er að finna  
á vefsíðunni [www.fjarmalaraduneyti.is](http://www.fjarmalaraduneyti.is)

## Efnisyfirlit

1	Inngangur.....	5
2	Samantekt.....	7
3	Sameiningarferlið.....	9
3.1	Frumathugun til að móta markmið og kanna hversu fýsilegt er að sameina.....	12
3.1.1	Markmið og rök.....	13
3.2	Samráð til að afla stuðnings og ákvörðun um sameiningu.....	15
3.3	Undirbúningur og gerð samrunaáætlunar.....	16
3.4	Sameining með virkri þátttöku starfsmanna.....	17
3.5	Úttektir til að meta árangur og draga lærdóm.....	18
4	Mannlegu þættirnir.....	20
5	Þátttakendur og vinnulag.....	27
5.1	Verkefnisstjórn.....	27
5.2	Umbótahópar.....	30
5.3	Ráðgjafar.....	31
5.4	Hópstarf.....	32
5.5	Greiningarvinna.....	32
5.5.1	Umgjörð.....	32
5.5.2	Hagsmunir.....	33
5.5.3	Hættur.....	34
5.5.4	Verkefni og ferlar.....	34
6	Fjármál.....	36
6.1	Fjárhagsáætlun.....	36
6.2	Kostnaður.....	36
6.3	Fjárhagsstaða og fjárbörf.....	37
6.4	Sameiningarkostnaður.....	38
6.5	Ýmis frágangsattriði.....	39
7	Starfsmannamál.....	40
7.1	Val á leiðum við starfsmannabreytingar.....	40
7.2	Starfsmannalög og aðilaskiptalög.....	42
7.3	Skilgreining starfa og mannaflaáætlun.....	44
7.4	Ráðið í störf.....	45
7.5	Val á yfirmönnum.....	46
7.6	Stofnanasamningar.....	47
8	Stefnumótun.....	48
8.1	Vinnulag.....	48
8.2	Greiningarvinna.....	50
8.3	Skilgreiningar.....	50
9	Stjórnskipulag.....	52
9.1	Almenn lagaákvæði um stjórnun stofnana.....	52
9.2	Stjórnskipurit.....	53
10	Stjórnunarhættir og stjórnþætti.....	56
10.1	Stjórnunarhættir.....	56
10.2	Stjórnþætti.....	57

11	Vinnustaðarmenning og bragur .....	59
11.1	Vinnustaðarmenning.....	59
11.2	Vinnustaðarbragur .....	62
12	Húsnæðismál .....	66
12.1	Áhrif á starfsemina .....	66
12.2	Málsmeðferð .....	67
Viðauki 1.	Nokkrar erlendar rannsóknir.....	69
	J. M. Hiatt og T. J. Creasey .....	69
	J. P. Kotter .....	69
	P. Frumkin .....	71
Viðauki 2.	Úttektir á sameiningu stofnana.....	73
Viðauki 3.	Gátlisti við mat á verkefnum.....	77
Viðauki 4.	Dæmi um framsetningu samrunaáætlunar.....	78
Viðauki 5.	Athugun á markmiðum, kostnaðarmati og fjárveitingum .....	80
Viðauki 6.	Dæmi um bréf til starfsmanna.....	83
Heimildir og ítarefni.....		85

# 1 Inngangur

Á undanförunum árum hafa mörg einkafyrirtæki verið sameinuð til að hagræða í rekstri og/eða ná betri árangri á öðrum sviðum. Svipuð þróun hefur átt sér stað hjá sveitarfélögunum. Þeim fækkaði úr 197 árið 1992 í 79 í árslok 2007.

Ríkisstofnunum hefur einnig fækkað, úr um 250 árið 1998 í 204 árið 2006, meðal annars með sameiningum. Gera má ráð fyrir að þessi þróun haldi áfram þar sem hjá um helmingi ríkisstofnana starfa færri en 50 manns, með samanlagt um 10% ríkisstarfsmanna. Tveir starfsmenn eru á þeirri fámennustu.<sup>1</sup>

Fimm skýrslur liggja fyrir um mat á því hvernig tókst til við sameiningu ríkisstofnana hér á landi á síðustu árum. Tvær þeirra eru um sjúkrahúsin í Reykjavík, ein um sjúkrastofnanir í Hafnarfirði, ein um stofnanir á umhverfissviði og loks meistaraþrófsritgerð um sameiningu nokkurra stofnana á árunum 2000-2005. Af því sem fram kemur í þessum skrifum má ráða að mörgu var enn ólokið nokkrum árum eftir sameiningu. Sumir þættir sameiningar eru taldir hafa tekist ágætlega en aðrir síður. Í öllum tilvikum er þó talið að standa hefði þurft betur að verki. Einnig er til doktorsritgerð um ákvarðanatökufærlu ríkisstjórna Bretlands og Íslands við sameiningu háskólasjúkrahúsa í London og í Reykjavík á síðasta áratug. Þar eru dregnir fram þættir sem skýra hvers vegna það var hægt að taka þessar ákvarðanir á tíunda áratugnum en ekki þeim níunda. Athyglin beinist einkum að samskiptum ríkisvaldsins og sjúkrahúsanna, sem að mestu snérust um efnahagslegar aðhaldsaðgerðir ríkisins frá lokum áttunda áratugarins og fram á miðjan þann tíunda, og því hvernig hertari aðgerðir kölluðu fram afdrifaríkar breytingar innan sjúkrahúspjónustunnar.<sup>2</sup>

Töluvert er til af erlendu efni um sameiningu fyrirtækja en lítið virðist vera til um aðferðafræði og reynslu af sameiningu opinberra stofnana. Erlendar rannsóknir sem greint er frá í viðauka 1 benda til þess að sameiningar og aðrar meiriháttar breytingar skili sjaldan þeim árangri sem vonast er eftir eða í undir 15% tilvika. Helstu ástæður eru sagðar vera þessar:<sup>3</sup>

- *Markmið og framtíðarsýn* eru ekki nógu skýr eða ekki útskýrð nógu vel.
- *Fjárhagsleg samlegð* er ofmetin.
- *Undirbúningi* og skipulagningu er áfátt.
- Ekki tekst að kveikja nægan *áhuga* á sameiningunni.
- *Starfsmannamálum* er ekki sinnt nógu vel.
- Breytingastarfið *lognast út af áður* en því er lokið.

Flestir sem taka þátt í að undirbúa og hrinda sameiningu í framkvæmd, gera slíkt aðeins einu sinni á ævinni. Þar af leiðandi nýtist þekking og reynsla sem verður til við eina sameiningu sjaldan aftur.

Tilgangur þessa heftis er að taka saman vegvísi fyrir þá sem stjórna eða taka þátt í sameiningarferli á vegum ríkisins. Í ritinu er komið inn á helstu atriði sem þarf að huga að. Fjallað er um aðferðafræði, reglur, álitamál og vandamál. Um sum atriðin er fjallað ítarlega en lauslega um önnur. Heftið á einnig að geta nýst við ýmsar aðrar umfangsmiklar skipulagsbreytingar í stofnunum og þegar nýjar ríkisstofnanir eru settar á fót.

Með sameiningu stofnana er hér á eftir átt við:

- Ein eða fleiri stofnanir eru lagðar niður og verkefni þeirra, eignir og skuldbindingar færðar í einu lagi til nýrrar stofnunar eða felldar inn í starfsemi annarra stofnana.
- Tilfærslu á einstaka verkefnum milli stofnana.

Kringumstæður við sameiningu eru afar breytilegar og sama er að segja um eðli, umfang og stjórnkerfi viðkomandi stofnana.<sup>4</sup> Sá fyrirvari er því settur að margt sem kemur fram hér á eftir er einfaldað eða á ekki við í öllum tilvikum. Þannig er til dæmis orðið stofnun bæði notað yfir ríkisstofnun og fræðiheitið skipulagsheild (e. Organization). Ýmist er talað um sameiningarferli eða breytingaferli, enda felur sameining í sér umfangsmiklar breytingar. Þá er hugtakið þjónusta notað yfir verklegar framkvæmdir, stjórnslu og eiginlega þjónustu.<sup>5</sup> Af sömu ástæðu var ákveðið að birta ekki allsherjar gátlista yfir allt sem getur þurft að gera eða muna eftir þegar stofnanir eru sameinaðar eða tengdar breytingar gerðar. Lesandanum er þess í stað bent á dæmi um samrunaáætlun í viðauka 4 og að semja sinn eigin gátlista með tilliti til aðstæðna og markmiða hverju sinni. Í heftinu eru tilvísanir í skrif annarra þar sem finna má ítarlegri umfjöllun og skýringar á einstökum atriðum.

Ritið er byggt þannig upp:

- Í öðrum kafla er stutt *samantekt* helstu atriða sem þarf að huga að við sameiningu.
- Í þriðja kafla er farið yfir *sameiningarferlið*: aðdraganda, undirbúning, ákvarðanatöku, framkvæmd sameiningar og úttekt að nokkrum árum liðnum.
- Fjórði kafla fjallar um *mannlega þáttinn*, viðhorf til breytinga og leiðir til að gera þau jákvæð.
- Í fimmta kafla er nánari umfjöllun um *vinnulag* við sameiningu, hverjir annast vinnuna, úttektir og áætlanir sem þarf að gera og hvernig best er að standa að verki.
- Í sjötta kafla er fjallað um *fjárhagslega þætti* sameiningar, svo sem fjárhagsáætlanir og kostnað.
- Sjöundi kafla er um starfsmannabreytingar, ráðningar og aðra helstu þætti *starfsmannamála*.
- Áttundi kafla fjallar um *stefnumótun* fyrir sameinaða stofnun.
- Í níunda kafla er farið yfir ýmislegt sem þarf að huga að við gerð *stjórnskipulags*.
- Tíundi kafla er um *stjórnunarhætti* og *stjórnæki* sem þarf að móta og taka í notkun í sameinaðri stofnun.
- Í ellefta kafla er rætt um þörfina á að þekkja og móta *menninguna* á stofnunum sem stendur til að sameina.
- Tólfti kafla er um áhrif *húsnæðis* á starfsemi stofnana og málsmeðferð við breytingar á húsnæði hjá ríkinu.
- Í lokin eru nokkrir *viðaukar* og tilvísanir í *heimildir* og *ítarefni*. Leitast var við að velja heimildir sem eru aðgengilegar á vefnum fremur en prentað efni og áhersla lögð á íslenskt efni fremur en erlent.

Leifur Eysteinnsson samdi ritið og studdist við ýmis skrif, eigin reynslu og upplýsingar frá aðilum sem hafa tekið þátt í sameiningu ríkisstofnana á undanförunum árum.<sup>6</sup> Fjölmarginir lásu yfir drög, staðfestu eða leiðréttu staðreyndir og bentu á hvar mætti bæta efni, framsetningu og orðalag.<sup>7</sup> Allir sem komu að verkinu fá bestu þakkir.



## 2 Samantekt

Sameining stofnana er iðulega nokkurra ára ferli sem felur í sér umfangsmeiri og vandasamari breytingar en almennt eru gerðar. Fæstir sem taka þátt í sameiningu stofnana hafa reynslu af sambærilegri vinnu til að styðjast við. Margt getur því farið úrskaiðis en vandaður undirbúningur stuðlar að góðum árangri.

Sé breytingum ekki stjórnað verða þær tilviljanakenndar. Forsenda þess að stjórna breytingum er að þekkja viðkomandi stofnanir, hlutverk þeirra og markmið. Einnig er nauðsynlegt að þekkja til stofnananna sem vinnustaða, venja, siða og hinna fjölmörgu og flóknu ferla innan þeirra. Stjórnunin felst í því að hafa áhrif á breytingaferlið og þá skipta samhengi, atburðarás og tímasetning höfuðmáli.

Hlutaðeigandi ráðuneyti þarf að gæta þess að sameining sé vel undirbúin og veita henni öflugan stuðning þar til sameiningarferlinu er lokið. Fyrsta skrefið er að fela hópi manna að gera frumathugun áður en ákvörðun um sameiningu er tekin. Vinnan felst einkum í því að fjalla um stöðuna, móta framtíðarsýn, setja skýr markmið með sameiningu, velja viðmiðanir, skoða valkosti, greina hindranir og fjalla um álitamál. Mælt er með því að setja niðurstöður í skýrslu sem lögð er til grundvallar vandaðri kynningu og ákvörðun.

Sameiningu stofnana fylgja yfirleitt bæði kostir og gallar sem ætti að vega og meta með tilliti til annarra valkosta. Sameining er ekki sjálfstætt markmið, heldur leið til að ná öðrum markmiðum.

Það er mikilvægt að ráðuneyti hrindi ákvörðun um sameiningu strax í framkvæmd til að eyða óvissu. Gera þarf vandaða samrunaáætlun á grundvelli frumathugunar um sérhvert skref í ferlinu. Áætlunin auðveldar hraða og örugga sameiningu. Jafnframt ætti að ráða forstöðumann sameinaðrar stofnunar mörgum mánuðum áður en sameining fer fram svo hann geti undirbúið hana og veitt forystu. Ráðuneytið þarf að taka virkan þátt í undirbúningsvinnunni enda verður mörgu ekki lokið án stuðnings og beinnar aðkomu þess. Þar á meðal er gerð samnings um árangursstjórnun sem skilgreinir áherslur, gagnkvæmar skyldur og samskiptaferli milli ráðuneytis og stofnunar.

Þótt vönduð frumathugun og samrunaáætlun skipti máli eru mannlegu þættirnir þó enn mikilvægari. Alltaf má búast við að skoðanir verði skiptar um sameiningu og breytingar sem henni fylgja og fólk sjái bæði ógnir og tækifæri í breytingum. Til þess að auka samstöðu starfsfólks er því afar mikilvægt að vekja sem mestan áhuga á framtíðarsýninni og markmiðunum sem stefnt er að með sameining. Allir aðilar þurfa að sjá einhvern ávinning af sameiningunni. Stöðug upplýsingamiðlun, víðtæk þátttaka sem flestra starfsmanna í breytingaferlinu og vilji til að taka tillit til mismunandi sjónarmiða eru mikilvægir þættir.

Við formlega sameiningu er nauðsynlegt að endurskoða og setja ný markmið fyrir sameinaða stofnun. Móta ætti nýtt skipulag strax og gera viðeigandi breytingar á ferlum, störfum, kerfum og aðstöðu. Jafnframt er nauðsynlegt að hefjast handa við að móta eina menningu fyrir vinnustaðinn. Breytingar á hugsanagangi, venjum og vinnubrögðum fólks sem kemur úr mismunandi stofnunum taka yfirleitt langan tíma en eru nauðsynlegar svo sameinuð stofnun virki sem ein heild.

Það getur tekið nokkur ár að ná öllum markmiðum sameiningar. Samrunaáætlun þarf því að spanna nokkurra ára tímabil sem skipt er upp í skýra áfanga þar sem tiltekið er hverju skuli ljúka í hverjum þeirra. Þannig verður auðveldara að meta þann árangur sem næst og keyra ferlið áfram.

Áætlunin ætti enn fremur að gera ráð fyrir að sameiningarferlið verði metið 1-2 árum eftir sameiningu, svo gera megi nauðsynlegar lagfæringar. Um það bil 3-5 árum eftir sameiningu verði síðan kannað hvort markmið sameiningarinnar náðust.

### 3 Sameiningarferlið

Hugmyndir um sameiningu kvikna af ýmsu tilefni hjá starfsmönnum ráðuneyta og ráðherrum, öðrum stjórnáráðgjafum, stjórnendum og starfsmönnum stofnana, hjá samtökum í atvinnulífinu og víðar. Þær geta verið mismunandi lengi í umræðu og þróast með ýmsum hætti áður en þær annað hvort lognast útaf eða fara í farveg sem leiðir til ákvörðunar um sameiningu. Aðdragandi og aðstæður skipta því miklu máli. Viðhorf ráðherra ræður þó mestu um hvort ráðist er í sameiningu eða ekki.

Sameining stofnana er oftast nokkurra ára ferli sem felur í sér umfangsmeiri og flóknari breytingar en almennt eru gerðar. Sé talið að sameining komi til greina þarf að hugleiða tvennt áður en lengra er haldið.

- Hvernig er best að *þroska hugmyndina*, með því að kanna hversu góð og raunhæf hún er, og undirbúa *ákvörðun* í málinu.
- Hvernig er best að *standa að málum*, verði niðurstaðan sú að sameina.

Einn virtasti fræðimaðurinn á sviði breytingastjórnunar, J. P. Kotter, skiptir breytingaferli í fyrirtækjum í átta þrep, sem hann segir að verði skilyrðislaust að fara í gegnum í réttri röð til að breytingar heppnist. Þrepin eru:

1. Skynja *þörf* fyrir breytingar.
2. Mynda sterkt *bandalag* um breytingarnar.
3. Þróa *framτίðarsýn* og stefnu.
4. *Miðla* nýrri framτίðarsýn.
5. *Virkja* sem flesta til aðgerða.
6. *Skipuleggja* áfanga svo þeir leiði til smásigra.
7. *Styrkja* ávinning og ná fram meiri breytingum.
8. *Festa* breytingar í sessi.

Í fyrsta viðauka aftast í ritinu er þrepunum lýst nánar. Þar er einnig sagt er frá því sem rannsóknir J. M. Hiatt og T. J. Creasey benda til að fari helst úrskaiðis við breytingar og hugmynd P. Frumkin um fjögurra þrepa ferli við sameiningu opinberra stofnana í Bandaríkjunum:

1. *Rökstyðja* sameiningu, *afla stuðnings* og taka *ákvörðun* um sameiningu.
2. *Skipuleggja* sameiningu með samrunaáætlun og mynda fámennt stjórnunarteymi.
3. Hrinda sameiningu í *framkvæmd* og miðla *upplýsingum* um breytingarnar.
4. *Fylgja sameiningu eftir* með því að stuðla að vellíðan starfsmanna.

Með hliðsjón af framangreindum kenningum og fyrirkomulagi í íslenskrri stjórnsýslu er umfjöllun um sameiningarferli ríkisstofnana skipt í eftirtalda fimm hluta:

1. Gera *frumathugun* til að skilgreina markmið og kanna hversu fýsilegt er að sameina.
2. Eiga samráð til að afla málinu *stuðnings* og taka *ákvörðun* um sameiningu.
3. Undirbúa framkvæmd sameiningar með gerð vandaðrar *samrunaáætlunar*.
4. Hrinda sameiningu í *framkvæmd* með virkri þátttöku starfsmanna.
5. Gera *úttektir* til að meta árangur og draga lærdóm af sameiningu.

Tímalengd hvers hluta er mismunandi og fer eftir aðstæðum, stærð stofnana, flækjustigi, metnaði, umfangi breytinga, hversu vel er staðið að undirbúningi og framkvæmd breytinganna og hversu miklum tíma og fjármunum er hægt að verja.

Gera má ráð fyrir að *frumathugun*, til að undirbúa ákvörðun um sameiningu ríkisstofnana, taki alla jafna ekki skemmri tíma en 6 mánuði, sé unnið skipulega og vandað til verka. Þurfi að undirbúa vandasamar lagabreytingar á þessu stigi gæti það lengt tímenn. Vinna að frumathugun getur farið fram með ýmsum hætti, jafnvel í áföngum, en rétt er að fela verkefnisstjórn að semja skýrslu um niðurstöðurnar. Almennu má reikna með betri niðurstöðu og sátt eftir því sem fleiri, sem hafa þekkingu, hugmyndir og hagsmuna að gæta, taka beinan þátt í vinnunni eða gefst kostur á að koma ábendingum á framfæri. Góður undirbúningur getur sparað mikla vinnu og tíma síðar í sameiningarferlinu.

Vönduð *kynning* og umræða um sameiningartillögur stuðla að þeirri sátt sem þarf að nást svo sameining gangi snurðulaust fyrir sig. Kynningin getur að hluta til farið fram á meðan unnið er að frumathugun, til dæmis með því að kynna áfangaskýrslu fyrir hagsmunaaðilum. Að öðru leyti þarf hún að fara fram eftir að endanleg skýrsla liggur fyrir og áður en *ákvörðun* er tekin. Gera má ráð fyrir að þessi hluti ferlisins taki ekki minna en 2-3 mánuði. Tímenn ræðst meðal annars af því hversu gott traust er á milli hagsmunaaðila, hvort leggja þurfi lagafrumvörp fyrir Alþingi og hversu pólitískt málið er.

Líkja má formlegri sameiningu og fyrstu sameiningaraðgerðum við spretthlaup en skipuleg eftirfylgni til þess að samþætta starfsemina og ná fram samlegðaráhrifum er líkari langhlaupi. Ástæðan er sú að það getur tekið nokkur ár að koma öllum breytingum á, fá reynslu á þær, festa þær í sessi og gera nauðsynlegar lagfæringar.

Tímenn frá því að ákveðið er að sameina þar til sameining á sér formlega stað getur tæplega verið styttri en 6 mánuðir. Þá er tekið tillit til þess að uppsagnarfrestur almennra starfsmanna hjá ríkinu er yfirleitt 3 mánuðir, miðað við mánaðamót, en getur farið upp í 6 mánuði hjá sumum. Ráða ætti forstöðumann sameinaðrar stofnunar í beinu framhaldi af ákvörðun um sameiningu. Hann og aðrir sem undirbúa sameiningu þurfa líklega að minnsta kosti 6-8 mánuði til að gera vandaða *samrunaáætlun* og undirbúa fyrstu breytingarnar á stefnu, skipulagi, mannahaldi og aðstöðu.

Reikna ætti með að það taki að minnsta kosti 1-2 ár að þróa og hrinda breytingum í framkvæmd. Eftir 1-2 ár frá sameiningu gæti verið tímabært að gera *úttekt* á breytingaferlinu. Ætla má að kominn verði tími á lokaúttekt á árangri sameiningar 3-5 árum eftir sameiningu.

### **Aðdragandi að sameiningu nokkurra ríkisstofnana.**

Hér á eftir er lýst mismunandi aðdraganda að sameiningu nokkurra ríkisstofnana. Í sumum tilvikum var hann augljóslega alltof skammur og æskilegum undirbúningi því ekki lokið áður en sameining var ákveðin og átti sér stað.

**Umhverfisstofnun.** Á árinu 2000 hófust umræður í umhverfisráðuneytinu um sameiningu stjórnsýslustofnana þess á sviði umhverfis- og náttúruverndarmála og um aðgreiningu stjórnsýslu annars vegar og vísinda- og rannsóknarstarfa hins vegar. Rætt var um að sameina skyldar stofnanir og verkefni á vegum ráðuneytisins í þeim tilgangi að efla starfsemina. Hugmynd um að fela einni stofnun verkefni Hollustuverndar ríkisins, Náttúruverndar ríkisins, embætti veiðistjóra, hreindýraráðs og dýraverndarráðs var kynnt starfsmönnum þessara stofnana snemma árs 2002. Áður hafði forstöðumönnum þessara og annarra stofnana ráðuneytisins verið sagt frá hugmyndinni. Þann 9. apríl 2002 lagði umhverfisráðherra fram lagafrumvarp um sameiningu á starfsemi þessara stofnana í Umhverfisstofnun. Frumvarpið varð að lögum um miðjan maí sama ár. Í samræmi við bráðabirgðaákvæði í lögum skipaði ráðherra starfshóp til að undirbúa gildistöku laganna og að undirbúa breytingar á ýmsum lögum sem sameiningin hafði áhrif á. Þeirri vinnu lauk haustið 2002 og náðu lagabreytingar fram fyrir áramót. Forstjóri var skipaður frá 1. ágúst 2002 og stofnunin tók til starfa 1. janúar 2003.

**Matvælastofnun.** Ríkisstjórnin samþykkti í desember 1999 að fela ráðgjafarnefnd um opinberar eftirlitsreglur á vegum forsætisráðuneytisins að endurskoða matvælaeftirlit í landinu. Nefndin skilaði skýrslu í febrúar 2001 og lagði til að allt matvælaeftirlit í landinu yrði sameinað í einni stofnun undir einu ráðuneyti. Forsætisráðherra lagði á vorþingi 2003 fram lagafrumvarp í samræmi við tillögurnar en ekki náðist samstaða um málið. Landbúnaðarráðherra lagði fram þann 5. apríl 2005 frumvarp um að sameina stofnanir, embætti og verkefni á sviði eftirlits og stjórnsýslu matvælamála innan landbúnaðarins í Landbúnaðarstofnun. Frumvarpið var afgreitt sem lög liðlega mánuði síðar og hóf stofnunin starfsemi 1. janúar 2006. Þann 16. október 2007 lagði forsætisráðherra fram tillögu um breytingu ýmissa laga vegna tilfærslu verkefna innan Stjórnarráðsins, þar á meðal um að færa matvælamálefni á vegum Landbúnaðarstofnunar, Fiskistofu og Umhverfisstofnunar undir eina stofnun. Frumvarpið varð að lögum 14. desember 2007 og Matvælastofnun hóf formlega starf 1. janúar 2008.

**Lögreglan á höfuðborgarsvæðinu.** Dómsmálaráðherra skipaði haustið 2003 þriggja manna verkefnisstjórn til að semja tillögur um nýskipan lögreglumála. Í skýrslu hennar frá janúar 2005 er yfirlit yfir þróun og stöðu mála, fjallað um hvaða meginatriði ættu að ráða störfum lögreglu á Íslandi og rakið með hvaða hætti ætti að styrkja og efla löggæslu. Meðal annars voru gerðar tillögur um fækkun lögregluumdæma. Í maí 2005 skipaði ráðherra svo þriggja manna nefnd til að útfæra tillögurnar í samræmi við niðurstöður umræðna á vettvangi lögreglumanna og sýslumanna. Hún skilaði tillögum um breytingar á skipulagi löggæslu í lok október 2005. Í framhaldinu kynnti hún tillögur sínar á fjölsóttum fundum víða um land. Að þessu loknu skilað nefndin ráðherra framhaldsskýrslu með nokkrum breytingum á upphaflegum tillögum. Hinn 3. janúar 2006 kynnti ráðherra ríkisstjórn drög að ákvörðun sinni um nýskipan lögreglumála og lagði þann 10. febrúar fram á Alþingi frumvarp til laga um breytingar á lögreglulögum og lögum um framkvæmdarvald ríkisins í héraði. Lögin voru samþykkt 1. júní. Í þeim fólst meðal annars að embætti lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu tæki við löggæsluverkefnum lögrelustjórans í Reykjavík og sýslumannanna í Hafnarfirði og Kópavogi. Ráðherra skipaði forstöðumann um mitt ár 2006 til að undirbúa sameininguna og staðfesti bráðabirgða skipurit í byrjun október. Sameiningin tók svo gildi þann 1. janúar 2007.

**Umferðarstofa.** Dómsmálaráðherra skipaði þriggja manna nefnd til að athuga samþættingu verkefna Umferðarráðs innan Skráningarstofunnar hf. sem forstöðumenn beggja stofnana áttu sæti í. Á grundvelli tillagna nefndarinnar var samið lagafrumvarp sem ráðherra lagði fyrir Alþingi 22. mars 2002 og var það afgreitt sem lög tveimur mánuðum síðar. Umferðarstofa hóf starf 1. október 2002.

**Landbúnaðarháskóli Íslands.** Hugmyndir um breytingar á stofnanakerfi landbúnaðarins höfðu lengi verið í umræðu, meðal annars um að sameina búnaðarskólana eða skipta Rannsóknastofnun landbúnaðarins, RALA, á milli þeirra. Landbúnaðarháskólinn á Hvanneyri og RALA áttu með sér náið og vaxandi samstarf á ýmsum sviðum í mörg ár. Eftir því sem rannsóknir efldust við skólann og hann var formlega gerður að háskóla færðust verkefni hans nær verkefnum RALA. Stjórnendur og starfsmenn þessara stofnana höfðu meðal annars unnið sameiginlega að stefnumótun. Að auki hafði verið tekið upp fyrirkomulag sem gerði starfsmönnum kleift að starfa á víxl í báðum stofnunum og í sameiginlegri aðstöðu. Til undirbúnings sameiningu stofnaði landbúnaðarráðuneytið verkefnisstjórn 13. janúar 2004 sem á tveimur og hálfum mánuði hafði samráð við og leitaði álits hjá fjölmörgum hagsmunaaðilum, lét gera ítarlega skoðanakönnun meðal allra starfsmanna stofnananna og hélt fundi með þeim. Ráðherra mælti fyrir lagafrumvarpi 5. apríl 2004 sem var afgreitt sem lög frá Alþingi 28. maí. Niðurstaða þingsins var að sameiningin næði einnig til Garðyrkjuskóla ríkisins og gekk hún í gildi í ársbyrjun 2005.

**Háskóli Íslands.** Frá árinu 2001 höfðu rektorar Kennaraháskóla Íslands og Háskóla Íslands rætt möguleika á nánara samstarfi skólanna. Í apríl 2002 fólu þeir ráðgjafarfyrirtæki og starfshópi, skipuðum tveimur fulltrúum hvors skóla, að kanna hvaða leiðir kæmu helst til greina í þeim efnum. Sjö mánuðum síðar skilaði hópurinn greinargerð og taldi að sameining væri besti

kosturinn af þeim fimm sem kynntir eru í skýrslunni. Í upphafi árs 2006 skipaði menntamálaráðherra nefnd til að skoða fýsileika þess að sameina skólanna. Auk ráðuneytisstjóra menntamálaráðuneytisins sátu í nefndinni rektorar beggja skólanna og tveir starfsmenn hvors skóla. Í skýrslu nefndarinnar frá apríl 2006 er komist að þeirri niðurstöðu að sameining skólanna sé æskileg enda nái skólarnir saman um markmið sem tíunduð eru í skýrslunni. Í ágúst sama ár skipaði ráðherra síðan þriggja manna starfshóp til að útbúa tímasetta aðgerðaáætlun um sameiningu skólanna. Báðir skólarnir áttu fulltrúa í þeirri vinnu en formaðurinn var utanaðkomandi. Áætlunin lá fyrir í byrjun nóvember 2006 og í beinu framhaldi lagði ráðherra fram lagafrumvarp á Alþingi um sameiningu skólanna. Var það samþykkt sem lög í mars 2007. Í apríl réðu rektorar skólanna utanaðkomandi verkefnisstjóra sem þeir skipuðu formann verkefnisstjórnar sem í sátu að auki tveir fulltrúar frá hvorum skóla. Miðað er við að skólarnir sameinist formlega 1. júlí 2008 og að verkefnisstjórnin starfi út það ár.

### 3.1 Frumathugun til að móta markmið og kanna hversu fýsilegt er að sameina

Veigamikill þáttur í vönduðum undirbúningi fyrir ákvörðun um sameiningu er að hlutaðeigandi ráðuneyti láti gera frumathugun, sem einnig mætti kalla fýsileikaathugun. Um er að ræða svipaða athugun og gera skal í aðdraganda opinberra framkvæmda. Vinnan felst einkum í því að meta þarfir, skilgreina framtíðarsýn og markmið, leiða í ljós hvort sameining sé góður kostur og meta hvað þurfi að gera svo sameinuð stofnun standi undir væntingum. Nánar til tekið beinist hún að eftirtöldu:

- Greina núverandi *starfsumhverfi* hlutaðeigandi stofnana og hvernig ytri aðstæður muni breytast ásamt því að meta áhrif þessa á starfsemi stofnananna.
- Greina *innviði* þeirra til að kanna ástand og hversu vel stofnanirnar eru undir sameiningu búnar.
- Lýsa *framtíðarsýn*, skilgreina markmið með sameiningu. og velja viðmið.
- Skoða *kosti og galla* á valkostum, þar á meðal á sameiningu.
- *Rökstyðja* besta kostinn.
- *Leggja á ráðin* um breytingar sem þarf að gera svo sameinuð stofnun standi undir væntingum, markmið náist og framtíðarsýn rætist. Skipuleggja hvernig best væri að standa að undirbúningi og framkvæmd sameiningar.
- Taka skipulega saman helstu *álitamál*.

Meta þarf hverju sinni hversu ítarleg frumathugun þarf að vera og um hvað hún á nákvæmlega að fjalla. Nauðsynlegt er að kanna hvort of ólíkar venjur, vinnubrögð og hugsanaháttur innan hlutaðeigandi stofnana muni verða hindrun við sameiningu og koma í veg fyrir að takist að mynda samstæða heild. Í kafla 5.5 er fjallað um greiningarvinnu og í köflum 6 og síðar er umfjöllun um hin ýmsu efnisatriði sem þarf að huga að við frumathugun.

Niðurstöður frumathugunar ætti að setja fram í skýrslu sem lögð er til grundvallar kynningu, umræðu og ákvörðunartöku. Skýrslan á að birta skýra mynd af sameinaðri stofnun, svara spurningum sem gera má ráð fyrir að vakni þegar sameiningarhugmynd er kynnt og geyma rök fyrir ákvörðun sem tekin verður í málinu.

#### Dæmi um spurningar til að svara í skýrslu um frumathugun.

**Hver eru rökkin?** Hvernig hafa *aðstæður* breyst eða munu fyrirsjáanlega breytast þannig að það hafi áhrif á *þörf* fyrir þjónustuna, skipulag hennar og fyrirkomulag? Hvaða *ástaða* er til að sameina? Hvað mælir *með og á móti* sameiningu? eru aðrir *valkostir* mögulegir en að sameina?

**Hver eru markmið og framtíðarsýn?** Hversu *víðtæk* gæti sameining orðið? Hver ætti *frumstefnumótun* sameinaðrar stofnunar að vera, hvað á hún að fást við, fyrir hverja og hvers vegna?

Að hvaða leyti er gert ráð fyrir að sameinuð stofnun verði öðru vísi en stofnanirnar sem eru fyrir, til dæmis hvað varðar *hlutverk, þjónustu, fjármögnun og fjárveitingar, starfsmanna-fjöldi* og annað *umfang*. Í hverju er *styrkur* núverandi stofnana fólgin og hvernig má tryggja að hann nýtist til framdráttar sameinaðri stofnun? Að hvaða leyti gefur sameining kost á eftirtöldu:

- Breyttri og hagkvæmari *verkaskiptingu*?
- Aukinni *sérhæfingu*?
- Meiri breidd og dýpt í *þekkingu*?
- *Nýjungum* í búnaði og aðstöðu?
- Endurbættum *vinnuferlum*?
- Bættu *stjórnskipulagi* og *stjórnunaraðferðum*?
- *Nýjum tækifærum* fyrir starfsfólk?

Hvernig er gert ráð fyrir að stofnunin verði *skipulögð* og hvernig myndi hún starfa? Hvaða *faglega* og *fjárhagslega ávinningi* er raunhæft að sameining skili og hvað setur honum skorður? Hvaða *markmið* og *mælikvarða* ætti að leggja til grundvallar við mat á árangri sameiningar?

**Hvernig ætti að standa að sameiningu?** Hvernig þarf að *undirbúa* sameiningu og hvernig myndi hún ganga fyrir sig? Hver er raunhæfur *tímarammi*? Hvernig ætti *skipulag* sameiningarinnar að vera og hverjir ættu að stýra vinnunni? Hvaða *hagsmuna* þarf að taka tillit til og hverjir eru helstu aðilarnir? Hver er *vinnustaðarmeningin* innan stofnananna og hvaða áhrif gæti hún haft á sameiningaraðferðina og hversu vel tekst til með samrunann?

**Hver eru helstu álitamálin?** Hvað gæti helst farið *úrskedis* við sameininguna, hverjar eru líkurnar og hvað er í húfi? Um hvað gæti helst orðið *ágreiningur* og hvernig mætti jafna hann? Hvernig ætti að standa að breytingum á *starfsmannamálum*? Hvaða *laga-* og *reglugerðarbreytingar* þyrfti að gera? Kallar sameining á breytingar á *húsnæðismálum*? Hver yrði *sameiningarkostnaðurinn*? Hver yrði *fjárhagsstaða* sameinaðrar stofnunar í upphafi? Hvernig er áætlað að *tekjur* og *kostnaður* hennar þróist næstu ár á eftir?

### 3.1.1 Markmið og rök

Það er ekki sjálfgefið að starfsemi sem ríkið hefur komið á fót haldi óbreytt velli um ókomin ár. Verkefni og skipulag stofnana taka stundum meira mið af aðstæðum og þörfum á þeim tíma þegar til þeirra var stofnað, frekar en að endurspeгла aðstæður á hverjum tíma eða því sem búast má við á næstu árum. Þess vegna er sjálfsagt að skoða reglulega hvernig best sé að haga starfsemi stofnunar svo hún geti þjónað samfélaginu sem best. Liður í slíkri skoðun er að endurmeta starfsemi með hliðsjón af gátlista ráðherranefndar um stofnanakerfi og rekstur verkefna ríkisins. Gátlistinn er í viðauka 3 og á vef fjármálaráðuneytisins.<sup>8</sup>

Aðstæður stofnana og þarfir sem þeim er ætlað að sinna breytast almennt hraðar en hlutverk, verkefni og skipulag þeirra. Það getur því verið varasamt að draga endurmat á langinn. Óttækar breytingar eru yfirleitt átakameiri en stöðug aðlögun vegna þess að þær geta verið tímafrekar og starfsmenn óvanir miklu umróti.

Til að auka líkur á að sameining heppnist vel og samstaða myndist þarf að:

- *Greina* aðstæður og þær stofnanir sem stendur til að sameina.
- Móta skýra *framτίðarsýn* fyrir sameinaða stofnun.

Þetta tvennt eru forsendur þess að hægt sé að færa sannfærandi rök fyrir sameiningu og setja fram raunhæf markmið og mælikvarða á þau. Markmiðin hafa áhrif á hvaða leið er farin við

sameiningu, svo sem í starfsmannahaldi, mótun stjórnunarháttanna og endurskipulagningu rekstrarinnar.

Sameining stofnana getur aldrei verið markmið í sjálfu sér. Hún er einungis leið til að bæta starfsemi svo hún skili betri árangri í þágu lands og þjóðar. Starfsemi eflist ekki sjálfkrafa og fyrirhafnarlaust við sameiningu. Sameining gefur hins vegar tækifæri til að efla og bæta starfið ef vel er staðið að henni. Samskonar tækifæri gefst væntanlega ekki aftur því sameining verður ekki endurtekin ef hún misheppnast.

Framtíðarsýn sem dregin er upp þarf að vekja áhuga og leiðbeina við val á aðgerðum. Það er æskilegt að nota bæði myndlíkingar og texta til að lýsa sýninni. Í henni þarf að koma fram hvernig fórnir og erfiðleikar til skamms tíma muni skila sér margfalt til baka þegar litið er til lengri tíma í samanburði við það sem við blasir að öðru óbreyttu. Þeir sem láta sig sameininguna varða þurfa að sjá sér hag í henni og framtíðarsýnin má alls ekki vekja þá tilfinningu að sumir hagnist við breytingarnar á kostnað annarra. Með öðrum orðum, þá þarf að vera öruggt að skammtíma kostnaður beri langtíma ávöxt og að bæði kostnaði og ávinningi verði skipt á sanngjarnan hátt.

### **Dæmi um almenn rök fyrir sameiningu ríkisstofnana.**

**Aðgreining starfa.** Í fámennum stofnunum getur verið erfitt að aðgreina ólík störf sem þurfa að vera aðgreind svo þau njóti fulls trausts og öryggis sé gætt, svo sem störf bókara og gjaldkera eða við framkvæmd og eftirlit.

**Bolmagn.** Sameining eykur bolmagn vegna meiri sérhæfingar sem eykur fagmennsku. Það hækkar þekkingarstig þegar margir leggja saman krafta sína.

**Breyttar aðstæður.** Ytri aðstæður stofnana breytast hratt, þar á meðal þarfir í þjóðfélaginu og aðferðir við að koma til móts við þær.

**Einföldun.** Fækkun stofnana ætti að öllu jöfnu að einfalda stjórnsýsluna og auka skilvirkni.

**Fámenni.** Því er oft haldið fram að meirihluti íslenskra ríkisstofnana sé of fámennur til að ráða við verkefni sín.

**Fjöldi.** Fleiri ríkisstofnanir eru á Íslandi en annars staðar miðað við fólksfjölda. Þó þarf að hafa í huga að verkaskipting ríkis, héraða og sveitarfélaga er mismunandi eftir löndum.

**Nýting.** Sameining getur bæði leitt til betri nýtingar á mannafla og fjármagni, þar með talinni aðstöðu.

**Samræming.** Almennt er auðveldara að hafa góða sýn yfir tiltekna þjónustu og samræma hana innan einnar stofnunar en á milli nokkurra stofnana. Samræming bætir jafnræði borgaranna.

**Stjórnunaraðferðir.** Fámennar stofnanir geta átt erfitt með að tileinka sér vandaðar stjórnunaraðferðir sem hafa verið teknar upp hjá ríkinu á undanförunum árum, svo sem þær sem kenndar eru við gæðastjórnun, árangursstjórnun og mannauðsstjórnun.

**Stöðug þjónusta.** Stórar stofnanir hafa almennt betri forsendur til að veita fjölbreyttari og stöðugri þjónustu en fámennar stofnanir. Þær hafa meiri möguleika á að mæta sveiflum.

Bætt þjónusta, til að mæta eða jafnvel fara fram úr væntingum þeirra sem njóta þjónustunnar, eru veigamikil rök fyrir sameiningu. Séu þessi rök notuð er sérlega mikilvægt að ráðfæra sig við notendur þjónustunnar og aðra hagsmunaaðila áður en sameining er ákveðin.



Stærð stofnana getur bæði verið rök með og á móti sameiningu. Yfirleitt eiga stórar stofnanir meiri möguleika en litlar á að skipuleggja þróttmikið starf og halda kostnaði niðri eða lækka hann. Þess vegna þarf að kanna hvort sameining í stærri stofnun gefur færi á að veita sömu þjónustu með minni kostnaði eða betri þjónustu fyrir sama kostnað.

Stórar stofnanir geta þó haft ýmsa galla. Til dæmis er hætt á að þær verði þunglamalegar vegna skrifinnsku, kerfismennsku og langra boðleiða. Í þeim er meiri hætt á háum deildarmúrum, flækjum, samhæfingarskortum, ónógu upplýsingaflæði, klíkumyndun og að yfirmenn og aðrir starfsmenn verði fjarlægir hver öðrum. Að auki er hætt á að vinnuskipulag í stórum stofnunum geri störf einhæfari en á fámönnum vinnustöðum þar sem fólk þarf að geta unnið ólík verk.

Þótt það sé mikilvægt að halda ríkisútgjöldum niðri getur sparnaður sem slíkur þó sjaldan verið aðalröksemdin fyrir sameiningu ríkisstofnana, þar sem þær eru ekki reknaðar í þeim tilgangi að skila fjárhagslegum ábata. Sameining getur þó gefið kost á betri nýtingu eða lækun útgjalda.

Slök frammistaða stofnunar eða slæm stjórnun hennar eru ekki sterk rök fyrir því að sameina hana annarri. Bregðast þarf öðru vísi við slakri stjórnun og frammistöðu.

Markmið stofnana gætu verið ósamræmanleg þótt verkefni og ábyrgðarsvið þeirra séu skyld eða skarist. Sameining gæti því verið óskynsamleg eða stangast á við viðurkennd sjónarmið. Þannig gæti til dæmis stangast á við réttaröryggissjónarmið að eftirlitsaðili annist jafnframt framkvæmdir. Þá gæti sameining dregið úr fjölbreytni í þjónustu og metnaði sem verður til við heilbrigðan samanburð og samkeppni milli stofnana.

Sameining getur verið sérstaklega viðkvæm veiti stofnun staðbundna þjónustu og íbúar ákveðins svæðis eða sveitarfélags eru háðir þjónustu hennar. Hætt er við að þjónusta versni eða íbúar óttist að hún versni, starfsmenn haldi því fram að nauðsynleg staðarþekking glatist og sveitarstjórnir óttist fækkun starfa í héraði, samdrátt í tekjum og verra aðgengi heimamanna að þjónustunni.

Markmið sameiningar þurfa að vera það skýr að hægt sé að meta eftir á hversu vel þau náðust. Forsenda þess er að valdir séu raunhæfir mælikvarðar á markmiðin svo hægt sé að setja niðurstöður mælinga í samhengi og túlka þær á réttan hátt. Auk þess þarf að gera tillögur um töluleg markgildi á markmið, eftir því sem unnt er. Um þetta er meðal annars fjallað í riti fjármálaráðuneytisins *Árangursmælingar opinberra aðila, hugtök og tækni* (1999)<sup>9</sup> og *Árangursstjórnun í ríkisrekstri* (2004).<sup>10</sup>

### 3.2 Samráð til að afla stuðnings og ákvörðun um sameiningu

Engar samræmdar reglur eru til um málsmeðferð vegna undirbúnings og ákvörðunar um að setja á fót eða leggja niður ríkisstofnun. Það er því misjafnt á hvaða vettvangi tillögur um sameiningu eru kynntar, ræddar og afgreiddar.

Áður en ákvörðun er tekin um sameiningu er nauðsynlegt að kynna sameiningaráformin fyrir þeim sem hafa hagsmuna að gæta. Ástæða getur verið til að útbúa sérstaka áætlun um kynningarstarfið svo það verði markvissara. Liggi fyrir vonduð skýrsla um frumathugun og annað kynningarefni ætti að vera tiltölulega einfalt að koma mikilvægum skilaboðum á framfæri, halda uppi málefnalegum skoðanaskiptum og svara þeim fjölmörgu spurningum sem vakna.

Í þeim tilvikum sem kveðið er á um stofnun í sérlægum, svo sem heiti hennar, hlutverk og heimildir, þarf augljóslega lagabreytingu til að leggja hana niður. Þá gilda almennar reglur um undirbúning og meðferð lagafrumvarpa. Núgildandi reglur gera ráð fyrir að ráðherra kynni í ríkisstjórn lagafrumvarp ásamt kostnaðarumsögn fjármálaráðuneytisins.

Fjöldi stofnana starfar samkvæmt rammalögum um málefnaflokkka. Í slíkum lögum koma heiti ríkisstofnana almennt ekki fram og þá þarf væntanlega ekki lagabreytingu til að stofna þær, sameina eða leggja niður. Komi ekki fram í lögum hvernig leggja skuli slík mál fyrir Alþingi virðist hafa verið litið svo á að breytt fjárveiting í fjárlögum jafngildi samþykki.

Væntanlega þarf í öllum tilvikum að gera breytingar á fjárveitingum eða framsetningu fjárreiðna í fjárlögum. Því þarf að leggja til að fjármálaráðherra geri ráð fyrir viðeigandi breytingum í fjárlagafrumvarpi eða að ríkisstjórnin fari fram á þær meðan fjallað er um frumvarpið á Alþingi.

Við gerð frumathugunar getur verið ástæða til að kanna hvort ná má fram markmiðum sem liggja til grundvallar hugmynd um að sameina stofnanir með því að nýta heimild í 30. gr. laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins. Samkvæmt lagagreininni er einstökum ráðherra, að fenginni heimild fjármálaráðherra, heimilt að gera verksamninga eða samninga um rekstrarverkefni, sem undir ráðuneytið heyra, til lengri tíma en eins árs. Semja má við ríkisstofnun sem sinnt hefur verkefninu, aðrar ríkisstofnanir eða einkaaðila, enda sé áætlað fyrir verkefninu í fjárlögum. Í handbók fjármálaráðuneytisins, *Þjónustusamningar* (2005), er meðal annars fjallað um gerð og framkvæmd samninga.<sup>11</sup> Engar skorður eru settar í lögunum við umfang eða fjölda verkefna sem færð eru til með þessum hætti. Afla þarf samþykkis fjármálaráðherra fyrir samningsgerðinni og kynna áformin í athugasemdum með fjárlagafrumvarpi.

### 3.3 Undirbúningur og gerð samrunaáætlunar

Hlutaðeigandi ráðuneyti ætti að sjá til þess að gerð sé samrunaáætlun strax og ákvörðun um sameiningu liggur fyrir. Lagt er til að fela verkefnisstjórn að annast verkið, fá áætlunina samþykkt og fylgja henni eftir. Í þessu felst einnig að endurskoða áætlunina eftir því sem sameiningu vindur fram.

Samrunaáætlun er verk-, tíma- og kostnaðaráætlun um framkvæmd sameiningar. Hún fjallar um það sem þarf að gera á hverjum tíma í sameiningarferlinu og hve miklum tíma og fjármunum verður varið til verksins. Hún er einkum byggð á forsendum í frumathugun að teknu tilliti til breytinga og nýrra upplýsinga eða forsendna. Vönduð áætlun auðveldar samhæfingu og eftirfylgni breytinga.

Samrunaáætlun fjallar um eftirtalið:

- Skilgreiningu á verkum sem þarf að taka fyrir í sameiningarferlinu og áföngum í því.
- Í hvaða röð verk verða unnin, innbyrðis tengsl þeirra og tímalengd áfanga.
- Fyrirséða þörf fyrir aðföng, svo sem þekkingu, mannafla og kostnað.
- Innri og ytri þætti sem geta haft áhrif á framvinduna.

Mælt er með því að láta sérhvern áfanga ná yfir ákveðinn dagafjölda, til dæmis 100 daga, og setja skýr markmið um hverju skuli ljúka í hverjum áfanga.<sup>12</sup> Þannig er auðveldara að gera áfangasígra sýnilega og hvetja fólk til að halda áfram.

Það bætir áætlunina að fjalla í henni um mikilvægar ákvarðanir sem reikna má með að þurfi að taka í lok hvers áfanga. Jafnframt auðveldar það framkvæmd og eftirfylgni að skipta ábyrgð á verkum milli manna og láta koma fram hverjir aðrir taka þátt. Sum verk eru það umfangsmikil eða flókin að gera þarf nánari áætlanir um þau. Gæta þarf þess að innan áætlunarinnar sé nægilegt svigrúm til að mæta frávikum því ekki er hægt að búast við að allt verði séð fyrir.

Í samrunaáætlun ætti að fjalla um undirbúning árangursstjórnunarsamnings milli ráðuneytis og sameinaðrar stofnunar sem síðan er skrifað undir í tengslum við formlega sameiningu. Slíkt

stuðlar að því að yfirmenn ráðuneytisins og yfirmenn stofnunarinnar hafi frá upphafi sama skilning á umfangi, forgangsörðun, áherslum og samskiptaferli milli ráðuneytis og stofnunar. Jafnframt gæti verið ástæða til að skilgreina markmið og mælikvarða sameiningar betur í samningnum en í skýrslu um frumathugun. Nánari umfjöllun er í riti fjármálaráðuneytisins *Árangursstjórnun í ríkisrekstri* (2004).<sup>13</sup>

Samrunaáætlun ætti að setja skipulega upp í töflu, til dæmis sem Gantt-rit. Nota má sérhæfðan hugbúnað en oft duga töflureiknar fyrir einfaldar áætlanir. Dæmi um framsetningu einfaldrar samrunaáætlunar og helstu þætti hennar er í viðauka 4.

### 3.4 Sameining með virkri þátttöku starfsmanna

Þegar breytingar hafa verið boðaðar ætti að ganga hratt og örugglega í að búa til sameinaða stofnun. Vandaður undirbúningur auðveldar þetta. Við hraðar breytingar er líklegt að myndist jákvæður andi og hlutirnir komist fyrir í eðlilegt horf. Það dregur almennt ekki úr áhyggjum og andstöðu að hrinda breytingum hægt í framkvæmd. Þess vegna er mikilvægt að starfsmenn taki virkan þátt í breytingunum.

Líta má á stofnun sem afrakstur hugsana og samskipta starfsfólksins innan hennar. Til að breyta stofnun og viðhalda breytingum þarf að breyta hugsunarhætti, samskiptamáta og öðrum aðferðum á vinnustaðnum. Þróa þarf nýjar hugmyndir, koma af stað áþreifanlegum verkefnum, breyta innra skipulagi, taka upp nýjar stjórnunaraðferðir og nota önnur verkfæri en áður. Þetta er forsenda þess að breyta vinnubrögðum fólks. Sé fólk virkjað til þátttöku í þessu starfi heppnast breytingarnar betur og það verður viljugra til að taka þátt í frekari breytingum. Það skilar sér til síðan í meiri fjölbreytni, áhuga starfsmanna, nýjungum, frumkvæði og betur nýttum hæfileikum.<sup>14</sup> Fjallað er nánar um mannlega þætti í breytingastarfi í 4. kafla og um umbóthópa í kafla 5.2.

Fyrstu breytingarnar lúta meðal annars að aðstæðum starfsfólks og kerfum. Samræma þarf kjör starfsfólks og vinnureglur, samtengja tölvu- og upplýsingakerfi og yfirfara húsnæðismál. Með þessu er stuðlað að því að fólk verði sátt við nýja stofnun. Ráðast ætti strax í breytingar sem skila fljótt sýnilegum árangri. Verði töf á breytingum á fyrirkomulagi og atriðum sem hafa táknrænt gildi verður auðveldara að gagnrýna sameininguna og róa gegn henni. Það er þess vegna mikilvægt að fjármagna breytingastarfið áður en ráðist er í það svo það strandi ekki á fjárskorti.

Fylgja þarf samrunaáætlun vel eftir því hætta er á að eftir því sem á líður fari úthaldið að gefa sig eða menn vilji hægja á breytingum til að leyfa rykinu að setjast. Sumum finnst væntanlega kominn tími til að slaka þar sem margt hafi áunnist. Þá er tilhneiging til þess að stór, flókin og mikilvæg mál, eins og stöðug framkvæmd samrunaáætlunar, víki fyrir fjölmörgum smærri, áriðandi málum í daglegu starfi fólks. Einnig kann að þykja rétt að fara hægar í sérlega vandasamar breytingar, draga úr vinnuálagi á starfsfólk og minnka þá röskun sem óhjákvæmilega fylgir breytingum. Öðrum gæti á hinn bóginn þótt langt í að vonirnar sem þeir gerðu sér rætist og að kyrrstaða ríki. Sé hægt of mikið á ferlinu gæti komið bakslag í breytingastarfið og það lognast út af.

Vel heppnaðir áfangar eru bæði sönnun þess að fórnirnar borguðu sig og tilefni til umbunar. Sigrarnir koma ekki af sjálfu sér eða stafa af heppni. Þess vegna þarf að skipuleggja og tímasetja þá svo réttir hlutir gerist á tilsettum tíma. Sé þetta gert er starfsfólk undir stöðugri pressu og skynjar betur þörf fyrir breytingar en ella. Við það eykst kapp. Þótt slíkt ástand örvi breytingar þarf að gæta þess að álagið valdi ekki svo mikilli spennu að starfsfólk ráði ekki við það og gefist hreinlega upp. Sýnilegur árangur dregur kraftinn úr þeim sem standa gegn breytingum og flýtir fyrir sátt um sameinaða stofnun. Að auki auðvelda áfangaskil viðbrögð við ýmsu sem kemur upp og gefa ráðrúm til að fínstillast áform.

### 3.5 Úttektir til að meta árangur og draga lærdóm

Lagt er til að úttekt sé gerð á sameiningu allra stofnana til að meta hvernig tekist hefur til. Slíkt bætir einnig þekkingu á því hvernig best er að standa að sameiningu stofnana í framtíðinni.

Í skýrslu um frumathugun er rétt að gera tillögur um fyrirkomulag úttektar á sameiningu, sem yrðu síðan mótaðar nánar. Áður en úttekt fer fram þarf svo að gera sérstaka verk-, tíma- og kostnaðaráætlun um vinnuna.

Vanda þarf úttekt, hvort sem hún verður gerð opinber eða ekki, svo niðurstöður séu traustar, lærdómur skili sér til hlutaðeigandi aðila og réttar ályktanir verði dregnar. Velja þarf óhlutdræga aðila til verksins og gefa helstu hagsmunaaðilum kost á að tjá sig fyrirfram um markmið og aðferðafræði við vinnuna og síðan um drög að matsskýrslu þegar hún liggur fyrir. Í mörgum tilvikum hentar bæði að fela innanbúðarfólki að annast sjálfsmat og að fá mat óháðra utanaðkomandi sérfræðinga.

Forsenda raunhæfrar úttektar er að sjálfsögðu að markmið, sem liggja til grundvallar sameiningu og mælikvarðar á þau, séu valin áður en sameining fer fram en ekki á eftir, eins og oft hefur verið raunin. Þá auðveldar það bæði úttekt og mat á niðurstöðum að mæla mikilvæga þætti í starfsemi stofnana við frumathugun og endurtaka svo mælinguna eftir að sameining hefur átt sér stað. Þannig fæst væntanlega góður samanburður á ástandi fyrir og eftir sameiningu. Dæmi um þetta eru mælingar á ánægju starfsmanna og notenda þjónustunnar, kostnaði við rekstur hennar og á einingaverðum.

Komi í ljós við úttekt að upphaflegir mælikvarðar eru ónothæfir eða aðrir betri séu til er góð regla að gefa hagsmunaaðilum kost á að tjá sig um mælikvarðana áður en þeir eru notaðir. Ella má búast við að úttekt valdi deilum eins og dæmi eru um.

Ríkisendurskoðun hefur birt fjórar skýrslur um sameiningu stofnana sem fjallað er stuttlega um í viðauka 2, ásamt meistaraprófsritgerð við Háskóla Íslands. Tvær skýrslur eru um sameiningu sjúkrahúsanna í Reykjavík sem átti sér stað 1. janúar 2000.<sup>15</sup> Sú fyrri var gerð liðlega þremur árum eftir sameiningu en sú síðari fimm árum eftir sameiningu. Þar sem ekki var beitt sama viðmiði í skýrslunum fengust mismunandi niðurstöður og mun jákvæðari í þeirri seinni. Læknafélag Íslands ályktaði nokkru síðar um sameininguna og komst að öðrum niðurstöðum en Ríkisendurskoðun.<sup>16</sup>

Ríkisendurskoðun gerði einnig úttekt tæpum þremur árum eftir sameiningu stofnana í Umhverfisstofnun, sem fór fram 1. janúar 2003. Eftir að úttektarskýrslan kom fram gagnrýndi forstjóri Umhverfisstofnunar bæði aðferðir og niðurstöður Ríkisendurskoðunar.

Nýjasta skýrsla Ríkisendurskoðunar á þessu sviði kom út haustið 2007 og fjallar um sameiningu St. Jósefsspítala og Sólvangs sem átti sér stað 1. janúar 2006. Þar er meðal annars gagnrýnt að engar formlegar tíma-, framkvæmda- eða kostnaðaráætlanir voru gerðar í tengslum við sameininguna og ekki voru heldur sett nein fjárhagsleg eða fagleg markmið um hverju hún ætti að skila.

#### **Dæmi um tvær úttektir á sameiningu.**

**Mat á sameiningarferli.** Slík úttekt gæti verið tímabær 1-2 árum eftir að sameining fer formlega fram í þeim tilgangi að meta sameiningarferlið og hvað þurfi að gera til að ljúka sameiningunni að fullu, að því leyti sem um slíkt er að ræða. Úttektin fjallar þá meðal annars um hversu vel var staðið að undirbúningi, kynningu og ákvarðanatöku, auk þess sem lagt er mat á samrunaáætlun, hversu raunhæf hún hefur reynst eða hversu vel henni var fylgt eftir.

**Mat á árangri.** Slíka úttekt gæti verið raunhæft að gera 2-5 árum eftir að sameining átti sér formlega stað í þeim tilgangi að meta niðurstöðu sameiningar sem ætti þá vonandi að vera orðin ljós. Skoða ætti hversu vel hafi tekist að ná markmiðum með sameiningu og helstu áhrif samruna, æskileg sem óæskileg. Einnig getur verið rétt að kanna hvort markmið, mælikvarðar og leiðir sem valin voru hafi verið raunhæf og viðeigandi eða þarfnist endurskoðunar.

## 4 Mannlegu þættirnir

Velgengni ríkisstofnunar ræðst ekki síst af því hversu öflugum starfsmönnum hún hefur á að skipa. Það skiptir miklu máli hvernig samband er milli stofnunar og starfsmanna. Þótt þeim sé greitt fyrir vinnuframlag sitt bjóða flestir einnig fram hug sinn og hjarta sem ekki er síður verðmætt.

Sameining stofnana eru mikil tímamót vegna þess að þá endurskoða yfirleitt bæði starfsmenn og stofnun sambandið sín á milli í ljósi þeirra markmiða sem hver og einn stefnir að. Það er óvíst að starfsmenn sjái tilgang með breytingum eða hafi raunhæfar væntingar til þeirra. Einnig gætu þeir óttast að breytingarnar bitni á þeim eða telji sig illa undir þær búnar. Ekki er óalgengt að starfsmenn velji að hætta þegar miklar breytingar eru gerðar á vinnustaðnum.

Sé gengið út frá því að ætlunin sé að byggja nýja stofnun á mannauði þeirra stofnana sem verða sameinaðar, þarf að hugleiða vandlega á öllum stigum ferlisins hvaða áhrif sameiningin hefur á starfsmenn og hvað þeir bera úr bótum. Ekki er nóg að skoða eingöngu hverju breytingarnar skila hlutaðeigandi stofnun, ríkissjóði, notendum þjónustunnar eða þeim sem standa fyrir þeim.

Sagt er að við breytingar gangi starfsmenn í gegnum nokkur tilfinningastig sem líkt er við sorgarferli.<sup>17</sup> Ferli, sem kennt er við Kübler-Ross, er í aðalatriðum þannig að fyrst fær viðkomandi áfall, síðan kemur afneitun, næst blossar upp reiði og þegar hún minnkar kemur vilji til samninga. Nái viðkomandi ekki fram viðunandi samningi verður hann dapur og til að ná sér upp úr depurðinni þarf hann að prufa sig áfram og byggja upp sjálfstraust sem leiðir vonandi að lokum til þess að hann sættir sig við breytt ástand og aðlagast því. Vitanlega eru ekki allir jafn næmir fyrir breytingum enda er misjafnt hvernig og hversu hratt einstaklingar fara í gegnum ferlið. Það er mikil hætta á að festast einhvers staðar í ferlinu eða fara fram og til baka í stað þess að komast í gegnum það.

Þeir sem standa fyrir breytingum ættu að kynna sér ferlið til að verða næmari gagnvart því sem getur gerst hjá einstaka starfsmönnum á hverju stigi og hjálpa þeim í gegnum það. Stjórnendur fá yfirleitt fyrst að vita um breytingarnar og fara því á undan öðrum inn í ferlið.

### Sorgarferli Kübler-Ross og breytingar á vinnustöðum.<sup>18</sup>

Áður en breytingar eru tilkynntar þarf að hugleiða hvernig líklegt er að fólk bregðist við tíðindunum og hvort hægt er að standa þannig að upplýsingagjöfinni að hún kalli fram jákvæð viðbrögð í stað mótstöðu.

**Áfall.** Slæmar fregnir valda venjulega áfalli, jafnvel þótt viðkomandi geri ekki athugasemdir og sýni stillingu á yfirborðinu. Ástæðan er sú að áfallið hindrar að hann meðtaki upplýsingarnar og því getur þurft að endurtaka þær margsinis svo þær komist fullkomlega til skila. Þegar það gerist gætu komið fram líkamleg viðbrögð, svo sem að húðin fölni, andardráttur verði ör eða viðkomandi fái aðsvif. Viðkomandi gæti þurft að setjast, fá hressingu og halda í eitthvað á meðan skilaboðin síast inn. Jafnframt þarf hann samúð og skilning. Stundum er gott að fá að vera í einrúmi meðan maður jafnar sig.

**Afneitun.** Eftir að fyrstu áhrif áfallsins þverra er viðbúið að viðkomandi láti eins og ekkert hafi í skorist, afneiti vandamálinu sem hann stendur frammi fyrir og vonist til að það hverfi af sjálfu sér. Þá þarf að hrista upp í viðkomandi og neyða hann til að horfast í augu við það sem blasir við, jafnvel með því að tala um hversu breytingarnar séu óréttlátar og vekja þannig upp reiði hjá honum.

**Reiði.** Reiðin sem blossar upp er gjarnan blönduð sárum tilfinningum sem losnar um.

Viðkomandi sakar alla um að gera á sinn hlut og telur sig vera fórnarlamb breytinga sem aðrir sleppi við eða hagnist á. Spurningar á borð við „Hvers vegna verð ég fyrir þessu en ekki aðrir?“ koma upp á yfirborðið. Best er að gefa viðkomandi svigrúm til að blása hratt út því það hefur slæmar afleiðingar ef reiðin kraumar lengi. Sá sem er ofsareiður fer gjarnan yfir strikið og þá þarf að minna hann á að gæta kurteisi og reyna að beina reiðinni í farveg sem leiðir til uppbyggingar í stað niðurrifs, sárinda og nýrra vandamála sem skemma fyrir í framtíðinni. Þegar fólk er reitt þarf að sýna því stuðning þótt reiðin bitni á þeim sem síst skyldi.

**Samningsvilji.** Þegar dregur úr reiðinni kemur að því að viðkomandi er tilbúinn til að ræða mögulegar lausnir. Hann gæti til dæmis boðist til að leggja eitthvað á sig ef hætt verður við breytingarnar eða fyrirkomulag þeirra verði annað. Þegar samið er um lausnir þarf að gæta þess að bjóða eingöngu það sem er örugglega hægt að standa við en varast að vekja falskar vonir. Stundum er best að leggja áherslu á hið óhjákvæmilega, jafnvel þótt það vekji upp vonleysistilfinningu hjá viðsejanda. Oft er hægt að koma á mótis við þá sem eru samningsfúsir og bjóða þeim stuðning í breytingaferlinu, aðlögun eða ný tækifæri.

**Vonleysi.** Finnist engar lausnir kemur væntanlega að því að viðkomandi áttar sig á því að breytingar verða ekki umflúnar og finnst þá heimur sinn hrynja. Hann sér bara svartnættið, afþakkar alla aðstoð, missir áhuga á starfi sínu, mætir illa til vinnu, tekur löng matarhlé og afkastar litlu, svo eitthvað sé nefnt. Fátt kemst að nema dapurlegar eigin aðstæður. Það fyrsta sem hægt er að gera fyrir þann sem er langt niðri er að sýna nálægð og stuðning, jafnvel þótt viðkomandi upplifi tóma eynd. Fólk sem líður illa upplifir einsemd og er líklegt til að vera þakklátt fyrir félagsskap þótt það láti það ekki í ljós. Í framhaldinu þarf að veita viðkomandi fjölbreyttan stuðning og hvatningu til að ná honum upp úr lægðinni sem hætta er á að dýpki með tímanum og geri leiðina upp á við sífellt erfiðari.

**Tilraun.** Þrátt fyrir örvæntinguna átta flestir sig að lokum á raunveruleikanum og að það er ekki hægt að dvelja alla tíð í myrkrinu. Viðkomandi fer þá að leita eftir einhverju til að taka sér fyrir hendur og prófa sig áfram. Jákvæð svörun örvar og byggir viðkomandi smám saman upp. Á þessu stigi getur hann þurft mikla aðstoð fjölskyldu, vina og sérfræðinga. Gefa þarf kost á að takast á við nýja hluti með viðeigandi stuðningi svo viðkomandi upplifi að hann getur haft áhrif á eigin framtíð þrátt fyrir vonleysið sem honum finnst ríkja.

**Sátt.** Síðasta stigið í ferlinu er að viðkomandi nær jafnvægi þannig að hann getur tekist á við lífið. Hafi hann misst vinnuna leitar hann að nýju starfi en hafi starfið og aðstæður þess breyst aðlagast hann þeim og kemur að öðru leyti skipulagi á líf sitt. Veita þarf viðkomandi aðstoð og hvatningu til að ná varanlegum tókum á nýrri stöðu og festa sig í sessi þannig að hann falli ekki aftur í sama farið.

Heimurinn breytist stöðugt og samkvæmt því mætti ætla að fólk láti breytingar lítið á sig fá. Breytingar snerta þó fólk misjafnlega. Þær sem verða á vinnustaðnum skipta flesta starfsmenn miklu enda hafa þær yfirleitt bein áhrif á venjur þeirra og hag.

Því er haldið fram að til þess að eitthvað verði að venju í lífi okkar þurfi þrennt að koma til: þekking, færni og löngun eða ástæða. Við þurfum að vita hvað þarf að gera og hvers vegna, geta gert það sem um ræðir og síðast en ekki síst að hafa næga löngun eða ástæðu.<sup>19</sup> Það eina sem er erfiðara en að taka upp nýjungar, er að láta af því gamla.<sup>20</sup>

**Viðbrögð og líðan.** Breytingar geta haft mikil áhrif á líðan fólks. Þær geta til dæmis valdið kvíða, depurð, reiði, eftirvæntingu eða ánægju. Sérstaklega þarf að vera vakandi fyrir neikvæðum tilfinningum og hegðun, svo sem ókyrrð og ósamvinnuþýði. Það getur orðið erfitt og tímafrekt að leysa úr sárum tilfinningum sem oft sitja lengi í fólki og geta jafnvel valdið heilsubresti.



Almennt gildir að fólki líður betur gagnvart breytingum sem það stjórnar sjálft heldur en breytingum sem er þröngvað upp á það. Þess vegna má gera ráð fyrir að hugmyndir um breytingar sem fæðast innan stofnana hugnist starfsmönnum betur en þær sem koma utan frá. Sumir gætu beinlínis lítið á utanaðkomandi hugmyndir sem árás eða vantraust. Það er ágæt regla að kanna óformlega á varfærinn hátt hvaða móttökur breytingahugmyndir fá áður en þær eru kynntar formlega.

Gæta þarf þess vandlega að standa þannig að breytingum að þær kalli ekki fram neikvæð viðbrögð. Koma þarf með öllum ráðum í veg fyrir að starfsmenn upplifi sig sem fórnarlömb breytinga. Leitast ætti við að breyta því sem fólk upplifir sem ógnun í tækifæri sem það getur nýtt sér. Það getur því þurft að hjálpa fólki að sjá sér hag í breytingunum.

Varast þarf að sniðganga fólk. Starfsmenn gætu tekið það óstinnt upp ef þeir fá á tilfinninguna að það sé gengið fram hjá þeim eða komið á annan hátt illa fram við þá. Dæmi um þetta er ef þeir fréttu fyrst af fyrirhuguðum breytingum á vinnustaðnum utan stofnunarinnar. Fyrirfram mótaðar skoðanir, þukur og skortur á samráði vekja vísast upp neikvæðar tilfinningar, tortryggni og andstöðu.

Jafnframt þarf að reyna að komast hjá ágreiningi og átökum. Forðast ætti að brjóta andstöðu á bak aftur með valdi ef hætta er á að hún magnist og orkan fari í deilur en ekki uppbyggingarstarf.

Breytingar takast betur ef þær eru gerðar í hvetjandi andrúmslofti þar sem fólki líður vel. Gera ætti breytingastarfið skemmtilegt, tala í bjartsýnum hvatningartón, bregða út af vananum og fagna áfangaskilum.

**Persónulegir eiginleikar.** Persónulegir eiginleikar fólks geta mótað viðhorf þess til breytinga á vinnustað og þátttöku í þeim. Fólk er til dæmis mismunandi húsbóndahollt, samviskusamt, framagjarnt, íhaldssamt og skynsamt. Sumir horfa frekar á neikvæðar hliðar breytinga en þær jákvæðu.

Fólk er bæði tilfinningaverur og skynsemissverur, en ekki bara annað hvort, og það eru tengsl milli skynsemi og tilfinninga. Oft er því hægt að höfða til skynsemi fólks til að hafa áhrif á tilfinningar þess og öfugt. Þó er það svo að skynjun og tilfinningar vega í mörgum tilvikum mun þyngra hjá fólki heldur en skilningur og skynsemi. Þetta þarf sérstaklega að hafa í huga þegar breytingar eru kynntar.

Í sumum tilvikum gæti skilningur á viðbrögðum starfsmanna aukist ef hægt er að átta sig á því hvort þeir virðast stjórna mikið eða lítið af tilfinningum, kringumstæðum og hegðun annarra. Annars vegar eru þeir sem byggja tilfinningalíf sitt á orðum og athöfnum annarra og hins vegar þeir sem bregðast að mestu við ytra áreiti af skynsemi.

Ástæða getur verið til að finna út hvaða starfsmenn hafa mest áhrif á skoðanir hópsins, höfða sérstaklega til þeirra og fá þá í lið með sér. Með því að virkja þá sem eru jákvæðir gagnvart breytingunum fjölgar talsmönnum breytinganna. Við það aukast líkur á að þeir sem hafa enga sérstaka skoðun á breytingunum verði hliðhollir þeim og þeir sem eru neikvæðir línist í andstöðu sinni.

**Persónulegir hagir.** Jafnvel þótt margir starfsmenn fallist á að sameining stofnunar þeirra við aðra stofnun geti eflt starfsemina ræðst endanleg afstaða hvers og eins væntanlega fyrst og fremst af því hvernig breytingarnar snerta hann persónulega.

Ekki er víst að starfsmenn átti sig á því hvað breytingarnar þýða fyrir verkefni og þá persónulega eða finnst þeir vera tilbúnir undir umrótið sem þeir búast við að fylgi. Starfsmenn



þekkja núverandi stöðu en ekki hvað verður um þá. Breytingar geta því skapað ótta og óöryggi um eigin hag.

Fyrir marga boða breytingar uppstokkun og tækifæri til meiri ábyrgðar, starfsframa og launa en fyrir suma geta þær verið ógnun við þægilega stöðu og starfsumhverfi, titil, völd, virðingu eða áhrif.

Breytingar á vinnustaðnum geta einnig haft áhrif á fjárhag fólks og raskað einkalífi þess. Fólk gæti til að mynda þurft að breyta ferðum til og frá vinnu, matarvenjum heimilisins, innkaupum og hvernig það sinnir fjölskyldu sinni. Flutningur á vinnustaðnum í annað sveitarfélag gæti leitt til þess að starfsfólk stendur frammi fyrir erfiðu vali þar sem hagsmunir fjölskyldu viðkomandi vega þungt.

Fyrir flesta er vinnustaðurinn meira en staðurinn þar sem aflað er tekna til framfærslu. Hann er hluti af félagslegu umhverfi starfsmanna. Sumir eiga þar sína bestu félagu og vini sem þeir umgangast jafnvel daglega. Skipulagsbreytingar gætu breytt eða jafnvel slitid nán félagsleg tengsl.

Aðstæður fólks eru mismunandi og það er mis vel undir breytingar búið líkamlega, andlega og fjárhagslega. Þannig hrjáir ef til vill lasleiki suma eða þeir hafa áhyggjur af veikum ættingjum eða ungum börnum. Einnig getur verið að fólk megi ekki við launaskerðingu eða auknum kostnaði við að sækja vinnu.

Þekking á því hvernig þessu er háttað hjá starfsmönnum getur afstýrt vandamálum og auðveldað lausn mála sem koma upp. Starfsmenn verða að finna að þeim sé gert auðvelt að takast á við breytingarnar og aðlagast þeim. Ræða ætti einslega við sérhvern starfsmann um hvernig breytingarnar snúa að honum persónulega og hvað gert er ráð fyrir að hann leggi að mörkum. Hlusta þarf vel á hvað hver og einn starfsmaður hefur fram að færa, sýna nærgætni, þolinmæði og skilning og reyna að aflétta áhyggjum og benda á hugsanlegar lausnir.<sup>21</sup> Gæta þarf trúnaðar um persónuleg mál og bera virðingu fyrir skoðunum fólks og tilfinningum.

### Dæmi um áhyggjur starfsmanna.

- Verður mér *sagt upp*?
- Missi ég *stöðuna* sem ég gegni eða breytist starfið mitt?
- Hvernig mun ég koma út úr breytingunum *samanborið við aðra*?
- Eykst *álag* á mig?
- Versna *launakjör* mín?
- Verð ég *fluttur* í aðra deild eða verður deildin mín leyst upp?
- Þarf ég að tileinka mér *ný vinnubrögð* og nýja siði?
- Fæ ég *nýjan yfirmann*?
- Breytist *vinnuaðstaða* mín? Verður skipt um húsnæði?
- Þarf ég að breyta *lífsmynstri* mínu?
- Hversu mikla *óvissu og rask* þarf ég að þola á breytingatímanum? Hvað mun það ástand vara lengi?

**Óvissa og upplýsingagjöf.** Upplýsa ætti starfsmenn og aðra hagsmunaaðila sem allra fyrst um sameiningarhugmyndir og áform. Þannig er þeim bæði sýnd tilhlýðileg virðing og dregið er úr uppnámi og óvissu sem fregnir um slíkt gætu valdið. Það skiptir máli hvenær, hvernig og hver kynnir hugmyndirnar til að skapa traust og koma í veg fyrir neikvæð viðbrögð.

Sé unnið eftir sérstakri áætlun og skipulagi verður upplýsingagjöfin markvissari. Sníða ætti kynningu að mismunandi markhópum, nota fjölbreyttar aðferðir við miðlunina og setja efnið

fram þannig að það höfði til sem flestra skilningarvita. Upplýsa þarf vandlega um rökin fyrir sameiningu og ferlið við að sameina. Jafnframt þurfa þeir sem breytingarnar varða sérstaklega að vita hvað er á seyði á hverjum tíma og að hverju er stefnt. Fara þarf yfir með starfsmönnum í hverju breytt hlutverk, fyrirkomulag, verkaskipting og skipulag er fólgið. Kynna þarf hvernig breytingarnar snerta starfsmenn, hvaða möguleikar eru á aðlögun og hvaða tækifæri bjóðast. Ræða þarf starfsmannamálin við trúnaðarmenn starfsmanna og stéttarfélög þeirra. Almennungur, viðskiptavinir og aðrir ytri hagsmunaaðilar þurfa einnig að vita hvað muni breytast gagnvart þeim. Auk þess þarf að upplýsa stjórnámálamenn.

Almennt má ganga að því sem vísu að óljósar fregnir og upplýsingaskortur ýti undir sögusagnir sem eiga til að breytast og magnast þegar þær berast á milli manna. Verði þeir, sem standa fyrir sameiningu, varir við gróusögur þurfa þeir umsvifalaust að koma hinu rétta á framfæri.

Tímalengd breytingaferlis skiptir máli. Fáir starfsmenn að vita tímanlega af fyrirhuguðum breytingum gefst þeim tóm til að íhuga þær og undirbúa sig. Það er freistandi að halda að ef fólk venst tilhugsuninni um breytingar verði viðbrögð þess jákvæðari. Raunin er þó sú að dráttur veldur því að óvissuástand varir lengur, fólki verður órótt, það fyllist óþolinmæði eða missir trú á breytingunum. Tafir leiða til þess að tilfinningaspenna magnast, sögur fara á kreik, besta starfsfólkið leitar að öðrum tækifærum og þeim sem eru á móti sameiningu eykst þröttur. Það ætti því að aflétta óvissu sem fyrst og hraða einföldum breytingum sem enginn getur haft á móti og skila sýnilegum árangri. Þegar jákvæðar breytingar verða dregur yfirleitt úr áhrifamætti þeirra sem eru á móti breytingum.

Vönduð og tíð upplýsingamiðlun getur ráðið útslitum um hvort tekst að koma sameiningu í gegn. Ganga má að því sem gefnu að starfsmenn og aðrir sem breytingarnar snerta hvað mest finnst þeir aldrei fá nægar upplýsingar. Það ætti því að veita reglulega upplýsingar um stöðu mála þótt ekkert sérstakt sé að gerast.

**Skoðanaskipti og sátt.** Alltaf ætti að búast við því að skoðanir séu skiptar um hvort þörf sé fyrir sameiningu, hvaða stefnu skuli taka og hvort breytingar séu fyrirhafnarinnar virði.

Hver og einn horfir á breytingar út frá sínum sjónarhóli. Ekki ætti að reikna með að allir átti sig á heildarmyndinni og finni á sér hvernig mál standa eða hvað er á döfinni.

Skoðanaskipti og réttmæt gagnrýni eru mikilvægir þættir í að styrkja breytingar því það er betra að sníða agnúa af og hnika til stefnu heldur en að fá fólk upp á móti því sem er verið að gera. Skapa þarf aðstæður sem stuðla að frumkvæði, jákvæðni og virkum skoðanaskiptum á jafnréttisgrunni. Sýna þarf sveigjanleika og forðast fyrirfram mótaðar skoðanir, fyrirskipanir og að tala niður til fólks eða lítilsvirða það á annan hátt.

Stjórnendur þurfa að gæta þess sérstaklega að vera aðgengilegir meðan á breytingum stendur og stuðla að auðveldum tjáskiptum. Þeir þurfa bæði að gefa sér tíma og hafa vilja til að finna sáttaleiðir. Ganga má að því sem vísu að ná þurfi samkomulagi um einhvers konar aðlögun. Oft geta tiltölulega lítil, og að sumra mati ómerkileg atriði, falið í sér auðvelda lausn. Stundum finnst þó engin sameiginleg lausn þannig að leiðir verða að skiljast.

**Traust.** Það er afar mikilvægt að þeir sem fara fyrir breytingum veiti trausta forystu því þá verður allt starf markvissara. Traust og trúverðugleiki skiptir sköpum. Stjórnendur verða að sýna gott fordæmi, vera samkvæmir sjálfum sér og heilir í því sem þeir segja og gera. Fólk metur þá meira eftir aðgerðum en orðum.

Stjórnendur þurfa að forðast að valda misskilningi og að orð og athafnir verði rangtúlkuð. Þeir ættu ekki að lofa öðru en því sem fyrirsjáanlega er hægt að standa við og ekki setja óraunhæf markmið. Til dæmis getur verið varasamt að lofa starfsmönnum sambærilegu starfi eftir

sameiningu, eða gefa þeim ádrátt um slíkt, séu mestar líkur á að öll störf breytist eitthvað. Óljósar væntingar og vanefnd loforð grafa undan trausti og gera samskipti stíð.

Mikilvægt er að gæta jafnræðis og láta málefnaleg sjónarmið ráða ferð en ekki sérhagsmuni einstaka starfsmanna eða hópa, svo ekki komi upp öfund og rígur. Efist fólk um góðan ásetning og heilindi þeirra sem fara fyrir breytingunum eru litlar líkur á að það treysti þeim og leggist á árarar með þeim.

Margir verða heimaríkir með tímanum. Sérstaklega getur þetta átt við þá sem eiga að baki langan starfsferil eða eru í áhrifastöðum og hafa skapað sér ákveðin forréttindi sem þeir eru ekki tilbúnir að láta frá sér. Það kann að reynast vandasamt að ná sáttum í slíkum tilvikum. Í því sambandi þarf að gæta þess að persónulegir hagsmunir einstakra starfsmanna ráði ekki breytingunum því það er næsta víst að aðrir á vinnustaðnum taki mismunun illa.

Alltaf ætti að reyna að sameina stofnanir á jafnréttisgrundvelli. Yfirtaka einnar stofnunar á annarri eða verkefnum hennar getur grafið undan trausti gagnvart öðrum hjá starfsfólki sem fylgir með. Það er sérstaklega vandasamt að finna út úr því hvernig best er að gera þetta þegar misstórar stofnanir eru sameinaðar.

Treysta þarf starfsmönnum og gera þá ábyrga fyrir hluta af breytingunum. Þá dreifist ábyrgðin á fleiri, fólk eignast hlutdeild í breytingunum og styður þær frekar.

**Þátttaka.** Það eykur almennt líkur á því að sameining heppnist ef starfsmenn og aðrir hagsmunaaðilar koma að undirbúningi breytinga sem þarf að gera. Þessu má haga á ýmsan hátt. Á mótunarstigi er hægt að leita eftir tillögum og ábendingum, upplýsa viðkomandi, skiptast á skoðunum og hafa samráð við starfsfólk og aðra hagsmunaaðila. Á framkvæmdarstigi er hægt að fá aðstoð viðkomandi við að hrinda breytingum í framkvæmd og festa þær í sessi.

Það er tilvalið að setja á laggirnar vinnu- og samráðshóp um einstaka þætti breytinganna. Fá ætti sem fyrst fram hin ýmsu sjónarmið svo hægt sé að koma til móts við þau eða bæta útskýringar. Gefa ætti fólk kost á að koma ábendingum á framfæri með ýmsum hætti: munnlega og skriflega, með tölvupósti eða gegnum spjallrás á vefnum svo nokkur dæmi séu nefnd.

Þátttaka stuðlar að því að gera starfsmenn jákvæða, fjölga góðum hugmyndum, auka líkur á samstöðu um niðurstöðu og draga úr óvissu og misskilningi. Með þátttöku lærir starfsmaður betur inn á hlutina, skilur betur forsendur, rök og markmið breytinga og öðlast betri tilfinningu fyrir þeim. Þetta skilar sér í markvissari framkvæmd.

**Lærdómur.** Breytingar á vinnuumhverfi kalla á stöðugan lærdóm. Hugarfarsbreyting þarf að eiga sér stað þannig að bæði starfsfólk og stofnunin taki stöðugum breytingum til að geta tekist á við ný og breytt verkefni.

Breytingar snúast ekki síst um það að tileinka sér nýja þekkingu og aðferðir og gera þær að venju. Standa þarf þannig að málum að starfsmenn fái fræðslu og þjálfun til að þekkja og tileinka sér nýjungar sem ætlunin er að taka upp, bæði ný viðhorf og vinnubrögð. Þetta má gera á ýmsan hátt. Til dæmis mætti senda starfsmenn á námskeið, fá leiðbeinanda inn í hlutaðeigandi stofnun eða fá starfsmenn til að miðla samstarfsfólki af þekkingu sinni. Með því að gera sérstaka áætlun um framkvæmd fræðslunnar verður hún markvissari. Hafa þarf í huga að fólk notar margvíslegar aðferðir við að læra:

- Sumir læra helst á því að prófa hlutina sjálfir og læra af afleiðingum eigin athafna.
- Aðrir vilja kynna sér fyrst fræði og leiðbeiningar.
- Enn aðrir vilja fá fræðslu hjá sérfræðingum áður en þeir reyna sjálfir.

- Sumir vilja helst læra af öðrum, með því að sjá fyrst hvernig þeir gera hlutina og hvernig þeim tekst til, áður en þeir reyna sjálfir.
- Margir læra mest á því að fræða og leiðbeina öðrum.

Þekking byggir að hluta til á lífsreynslu hvers einstaklings og flestir forðast að endurtaka sömu mistökin aftur.<sup>22</sup> Öllum breytingum fylgir áhætta sem þarf að meta og gera ráðstafanir sem koma í veg fyrir dýr mistök. Jafnframt þarf að hafa í huga að sá sem gerir hlutina alltaf rétt er væntanlega ekki að læra neitt nýtt þar sem hann hefur þá vitað fyrir hvernig átti að fara að. Það þarf að þora að horfast í augu við mistökin og bregðast rétt við. Stofnun sem bregst mjög neikvætt við mistökum starfsmanna hindrar með því lærdóm og breytingar. Starfsmaður slíkrar stofnunar forðast að brydda upp á nýjungum því hann hættir ekki á að gera mistök, leynir þeim eða kennir öðrum um þegar þau verða.

## 5 Þátttakendur og vinnulag

Vinnu við sameiningu og tengdar breytingar þarf að stjórna svo allt gangi snurðulaust fyrir sig og niðurstaðan verði sú sem stefnt er að. Fjölmörg dæmi eru um að fólk sem er fyrirfram hlynnt sameiningu sýni henni tómlæti ef ekki er staðið vel að verk eða snúist jafnvel gegn henni. Mælt er með því að nota aðferðir verkefnastjórnunar enda reynast þær vel við að innleiða breytingar skipulega þannig að tími og aðföng nýtist sem best.<sup>23</sup>

### Einkenni sameiningar stofnana.

#### Afmörkun

- Þarf að vinna innan ákveðins *tímaramma*.
- Er *einstakt*, því engin sameining er eins.
- Er sett ákveðinn *fjárhagsrammi*.
- *Ferli* sem gengur í gegnum nokkur skeið: fýsileika-/frumathugun, skipulagningu/áætlanagerð, framkvæmd/eftirlit og úttekt.

#### Framkvæmd

- Þarfnast skipulagslegra ráðstafana, svo sem að útbúa sérstakt *skipulag* og gera *áætlanir* til að halda utan um vinnuna.
- Þarfnast þess að tekið sé tillit til ólíkra *hagsmuna*.
- Þarfnast víðtækrar *samvinnu* margra.

#### Aðstæður

- Fer fram við *óvissar aðstæður* og ekki hægt að sjá allt fyrir. Miklu skiptir að sameining mistakist ekki því hún verður ekki endurtekin.
- Leiðir af sér breytingar sem *snerta marga*.
- *Ytri þættir og atburðir* geta haft áhrif á niðurstöðuna.
- *Margir* þurfa að koma að málinu, en ekki er full ljóst í upphafi hverjir þeir eru og jafnvel hvenær þeir þurfa að koma að.

Í verkefnastjórnun felst skipulagning verkefnisþátta, mannafla og annars sem þarf til, eftirlit með verkefninu, upplýsingamiðlun og yfirsýn yfir alla þætti þess. Hægt er að beita ýmsum aðferðum við verkefnastjórnun. Í öllum tilvikum er mikið lagt í undirbúninginn með því að greina þarfir, kröfur og aðstæður, ákvarða eða hanna lausnir og afla nauðsynlegra aðfanga. Ástæðan er sú, að það er nánast alltaf margfalt torveldara og dýrara að gera breytingar á framkvæmdartíma, eftir að búið er að móta og ákveða lausnir, heldur en að gera þær á mótunarskeiðinu. Eftir að ákvörðun hefur verið tekin er lausninni komið skipulega í framkvæmd og haldið uppi kerfisbundnu eftirliti.

Þegar aðferðum verkefnastjórnunar er beitt við sameiningu stofnana er byrjað á því að greina einkenni viðkomandi verkefnis til þess að skilgreina það og komast að niðurstöðu um í hvaða farveg er best að beina því, hverjir ættu að taka þátt og hvaða skipulag hentar að hafa á starfinu. Fjallað er nánar um þessi atriði hér á eftir en ítarlegri upplýsingar er að finna á vef Verkefnastjórnunarfélags Íslands um skipulagningu og stjórnun verkefna.<sup>24</sup> Einnig er bent á bókina *Stjórnun á tímum hraða og breytinga*.<sup>25</sup>

### 5.1 Verkefnisstjórn

Þegar aðferðum verkefnastjórnunar er beitt er hópi manna, verkefnisstjórn eða stýrihópi, falið að annast undirbúning og framkvæmd verkefnisins. Við sameiningu stofnana er rétt að

hlutaðeigandi ráðuneyti setji á fót verkefnisstjórn með erindisbréfi og búi henni aðstæður til að geta skilað verkinu.

Í erindisbréfi ætti meðal annars að fjalla um verkaskiptingu milli verkefnisstjórnar, ráðuneytis og forstöðumanna viðkomandi stofnana. Sé verkefnisstjórninni falið að taka ákvarðanir og stofna til skuldbindinga, svo sem að ráða starfsmenn og útvega nýtt húsnæði, þarf að tryggja nauðsynlegar lagaheimildir.

Ákveða þarf stærð og samsetningu verkefnisstjórnar. Yfirleitt er heppilegt að 3-7 sitji í hópnum. Eftir því sem fleiri taka þátt eykst hættan á að starfið verði þungt í vöfum og virkni minnki. Vanda þarf val á meðlimum. Þeir þurfa að njóta trausts hagsmunaaðila og treysta hver öðrum, vinna vel saman og hafa nauðsynlega sérþekkingu og tengsl, vera trúverðugir og hafa aðra góða eiginleika. Hópurinn þarf að geta unnið vel saman, aflað fljótt nauðsynlegra upplýsinga, talað fyrir breytingunum og hraðað framkvæmd ákvarðana. Það er best að hópurinn endurspegli mikilvægustu hagsmuni og að innan hans sé bæði þekking á breytingastarfi og innviðum hlutaðeigandi stofnana. Sá sem leiðir hópinn þarf að hafa forystuhæfileika en jafnframt þarf einhver í hópnum að hafa hæfni hins hefðbundna stjórnanda. Stundum fer þetta saman. Leiðtoginn drífur breytingarnar áfram, með því að skapa framtíðarsýn og eldmóð, en hefðbundinn stjórnandi hugar meira að breytingaferlinu og skipuleggur aðgerðir. Sumir telja að breytingastjórnun sé dæmd til að mistakast ef annan hvorn vantar í hópinn.

Forðast ætti að velja fólk sem stjórnast af eiginhagsmunum, er með of mikið sjálfsálit eða er líklegt til að spilla á annan hátt samkennd og trausti innan hópsins. Leysa þarf úr viðkvæmum málum og því skipta persónulegir eiginleikar þátttakenda máli. Það er mjög mikilvægt að þróa strax sameiginleg markmið til að stefna að og byggja upp traust og gott samstarf innan hópsins.

Í sumum tilvikum hentar að fela forstöðumönnum og öðrum yfirmönnum stofnana, sem lagðar verða niður, að sitja í verkefnisstjórn eða veita ráðgjöf í sameiningarvinnunni. Virk þátttaka þeirra flýtir fyrir því að þekking, kunnátta og tengsl flytjist yfir til sameinaðrar stofnunar. Séu þeir óvissir eða ósáttir við framtíðarhlutverk sitt hjá sameinaðri stofnun getur þátttaka þeirra spillt fyrir.

Ráðherra ber pólitíska ábyrgð á verkefnum ríkisstofnana sem heyra undir ráðuneyti hans. Hann þarf að gera ráð fyrir að þurfa að beita sér svo sameining takist. Mikilvægt er að starfsmenn ráðuneytisins taki þátt í undirbúningi og framkvæmd sameiningar stofnana, bæði vegna þess að sumum málum verður ekki lokið án beinnar aðkomu ráðuneytisins og til þess að tryggja samstöðu um uppbyggingu sameinaðrar stofnunar með yfirmönnum hennar og yfirmönnum ráðuneytisins.

#### **Þættir sem þarfnast beinnar aðkomu ráðuneytis.**

- *Frumstefnumótun sameinaðrar stofnunar.*
- *Lagafrumvörp og breytingar á reglugerðum.*
- *Breytingar sem varða fjármál hlutaðeigandi stofnana.*
- *Ákvarðanir um eignir og skuldir hlutaðeigandi stofnana.*
- *Ákvörðun um hvernig skuli standa að nýjum skuldbindingum stofnana sem verða lagðar niður síðustu mánuðina í rekstri þeirra.*
- *Áhrif sameiningar á húsnæðismál.*
- *Breytingar á starfsmannahaldi.*
- *Ráðning forstöðumanns og erindisbréf hans.*

Þátttaka hlutaðeigandi ráðuneytis eykur bæði þekkingu starfsmanna þess á sameinaðri stofnun og þekkingu starfsmanna sameinaðrar stofnunar á sjónarmiðum ráðuneytisins. Aukin þekking stuðlar að traustara sambandi og gagnkvæmum skilningi. Það auðveldar gerð

árangursstjórnunarsamnings og upptöku á ferli árangursstjórnunar í samskiptum ráðuneytis og sam-einaðrar stofnunar frá því að hún hefur starf.

#### **Verkefnisstjórnir við sameiningu nokkurra stofnana.**

**Umferðarstofa.** Samkvæmt lögum nr. 83/2002 um breytingu á umferðarlögum var dómsmálaráðherra ætlað að skipa verkefnisstjórn í framhaldi af samþykkt laganna í lok apríl 2002 til að undirbúa stofnun Umferðarstofu þann 1. október það ár. Lögin kváðu ekki á um hverjir sætu í verkefnisstjórn en ráðherra skipaði utanaðkomandi ráðgjafa sem fulltrúa sinn auk þess sem fjármálaráðuneyti og Ríkisendurskoðun tilnefndu sitt hvorn fulltrúann.

**Umhverfisstofnun.** Samkvæmt lögum nr. 90/2002 um Umhverfisstofnun skipaði umhverfisráðherra starfshóp í framhaldi af samþykkt laganna í maí 2002 til að undirbúa gildistöku þeirra 1. janúar 2003. Í hópnum sátu samkvæmt lögum fulltrúi ráðuneytisins, forstjóri Hollustuverndar ríkisins, forstjóri Náttúruverndar ríkisins og veiðistjóri, en þessar stofnanir mynduðu Umhverfisstofnun. Samkvæmt lögum tók forstjóri, sem var skipaður frá 1. ágúst 2002, þátt í hópnum en hann hafði áður verið forstjóri Hollustuverndar. Fulltrúi ráðuneytisins var skrifstofustjóri í ráðuneytinu.

**Íbúðalánasjóður.** Samkvæmt lögum nr. 44/1998 um húsnæðismál sem voru samþykkt í júníbyrjun 1999 og tóku gildi 1. janúar 2000 skipaði félagsmálaráðherra fimm manna nefnd til þess að annast undirbúning og nauðsynlegar aðgerðir vegna stofnunar Íbúðalánasjóðs til að taka við verkefnum Húsnæðisstofnunar ríkisins. Hún hafði lagaheimild til þess að gera hvers kyns löggerninga vegna fyrirhugaðrar starfrækslu sjóðsins. Ráðherra var falið að ákveða hverjir sætu í nefndinni og setja henni erindisbréf. Formaður hennar var jafnframt formaður stjórnar Húsnæðisstofnunar.

**Heilbrigðisstofnun Suðurlands.** Til að undirbúa sameiningu heilbrigðisstofnana á Suðurlandi var starfshópur innan heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins settur á fót um miðjan júlí 2003. Í honum sátu þrír starfsmenn ráðuneytisins. Ráðgjafi starfaði með hópnum sem verkefnisstjóri en hann hafði áður verið þingmaður kjördæmisins. Einn af fulltrúum ráðuneytisins var síðan skipaður framkvæmdastjóri stofnunarinnar. Sameining tók gildi 1. september 2004.

Almennt er heppilegast að verkefnisstjórnir haldist að mestu eða öllu leyti óbreytt frá upphafi til enda, til að tryggja samræmi, samfellu og ábyrgðarkennd. Þó er eðlilegt að fulltrúar ráðuneytisins í vinnunni stígi til hliðar eftir því sem nær dregur formlegri sameiningu og yfirmenn sameinaðrar stofnunar taki við ábyrgð á verkefnum. Það þarf að íhuga sérstaklega hvenær og hvernig ábyrgð á sameiningarvinnunni færir á milli aðila og verður að lokum hluti af skyldum yfirmanna sameinaðrar stofnunar. Sérstaklega skal bent á mikilvægi þess að fara vandlega yfir þessi atriði þegar stofnanir eða verkefni eru færð á milli ráðuneyta.

Þótt samfella sé mikilvæg geta einstaka efnisþættir verkefnisins verið svo afmarkaðir eða sérhæfðir, að sumir þátttakendur í verkefnisstjórn sitji þar einungis meðan fjallað er um þætti sem þeir hafa sérþekkingu á, til dæmis þegar frumathugun er skipt í nokkra afmarkaða áfanga.

Oftast er einum falið að vera verkefnisstjóri og annast stjórn sameiningarinnar í umboði þess sem ber ábyrgð á henni. Góð sátt þarf að vera um verkefnisstjórnir því hann gegnir oftast lykilllutverki og fær erindisbréf miðað við það. Erindisbréf verkefnisstjóra þarf að greina frá helstu verkefnum hans, umboði og tengslum við verkefnisstjórnina. Hann tekur yfirleitt virkan þátt í störfum verkefnisstjórnar og hefur stundum fólk sér til aðstoðar, bæði ráðgjafa og starfsmenn. Í sumum tilvikum hentar að formaður verkefnisstjórnar sé jafnframt verkefnisstjóri. Meðal þess sem yfirleitt er ætlast til af verkefnisstjóra er að:

- Aðstoða verkefnisstjórnina og vinnuhópa við störf sín.
- Samræma og tengja saman þætti verkefnisins með áætlanagerð og upplýsingagjöf.
- Hrinda af stað vinnulotum og fylgjast með því að starfið í hverri lotu sé markvisst og kröftugt svo áföngum ljúki á tilsettum tíma.

## 5.2 Umbótahópar

Mælt er með að stofna vinnuhópa sem móta og undirbúa umbætur í tengslum við sameiningu stofnana. Við frumathugun er rétt að meta hvaða hópstarf þarf, og er hægt að hefja, áður en formleg sameining á sér stað. Að öðru leyti ætti að undirbúa hópstarfið í tengslum við gerð samrunaáætlunar.

Vanda þarf val á þátttakendum svo sérhver hópur sé rétt samsettur miðað við væntingar sem eru gerðar til hans. Lykilmenn, sérstaklega þeir sem eru úrræðagóðir og hafa þekkingu á viðfangsefninu, þurfa að taka þátt. Að öðru leyti er vísað til leiðbeininga um skipan verkefnisstjórnar hér að framan.

Það getur verið vandasamt að velja í hóp sem er ætlað að hefja starf áður en sameining hefur formlega átt sér stað, liggi niðurstaða í varðandi starfsmannabreytingar ekki fyrir.

Umbótavinna getur verið tímafrek og mikilvægt að þátttakendur hafi möguleika á að sinna henni vel. Því ætti að reyna að léttu öðrum verkum af þátttakendum á meðan þeir sinna umbótastarfinu og veita hópum aðstoð og ráðgjöf meðan þeir starfa.

Gera má ráð fyrir að flestir séu fúsir til að taka þátt ef þeir eru vissir um að þátttakan þjóni tilgangi og framlag þeirra skipti máli. Það er því mikilvægt að þátttakendur fái sterkt á tilfinninguna að framlag þeirra sé metið og sjónarmið þeirra og tillögur verði skoðuð vandlega.

Þótt umbótahópar séu stofnaðir til að fjalla um afmörkuð úrlausnarefni hafa þeir einnig aðra þýðingu. Þeir eru vettvangur til að bæta þekkingu og færni þátttakenda, víkka sjóndeildarhring, efla persónuleg kynni og innbyrðis samstöðu þeirra og með stofnuninni. Þetta þarf að hafa í huga þegar valið er í hópa og starf þeirra skipulagt. Jafnframt ætti að búa þannig um hnútana að hópstarf auki þekkingarstig innan stofnunarinnar í heild, svo sem með aukinni fræðslu í tengslum við starfið.

### Skipulag og verkefni umbótahópa.

Þegar hópur er settur á laggirnar þarf að velja fyrir sér skipulagi starfsins:

- *Hvert* á að vera viðfangsefni og umboð hans?
- *Hvað* annað fær hann í veganesti?
- *Hvenær* ætti hann að hefja starf og hvenær að skila af sér?
- *Hvernig* ætti hópurinn að vera samsettur og hversu fjölmennur?
- *Hver* leiðir starf hans?

### Dæmi um þætti sem heppilegt er að hópar fjalli um.

- *Árangursstjórnun.* Tilhögun árangursstjórnunar innan stofnunar, árangursmarkmið og mælingar sem hjálpartæki við stjórnun.
- *Fjarskiptakerfi.* Upplýsinga- og símkerfi.
- *Fjármál.* Mat á fjárþörf og fjármögnun einstaka þátta í starfseminni. Endurskoðun á gjaldtöku.



- *Ímynd.* Ímynd stofnunar, auðkennismerkingar og yfirbragð.
- *Gæðamál.* Tilhögun gæðastjórnunar innan stofnunar, gæðastefna, gæðaeftirlit og gæðahandbók.
- *Húsnæði.* Greining húsnæðisþarfar og nýting húsnæðis.
- *Kynningarmál.* Kynning á stofnuninni og þjónustu hennar gagnvart notendum og öðrum ytri aðilum. Vefsíða.
- *Lög og reglur.* Endurskoðun laga og reglugerða.
- *Starfsmannahald.* Starfsmannastefna og starfsmannahandbók. Fræðsla fyrir starfsfólk.
- *Stoðþjónusta.* Fyrirkomulag stoðþjónustu svo sem fjármálaumsjón og fjárhagskerfi, starfsmannahald og starfsmannakerfi, almenn afgreiðsla og skrifstofuþjónusta, innkaup og birgðahald, bóka- og skjalasafn.
- *Upplýsingar.* Upplýsingastreymi innan stofnunar. Innri vefur.
- *Verkefni.* Greining verkefna sem sameinuð stofnun mun fást við og mannaflapörf við þau.
- *Vinnuferlar.* Greining og endurskoðun vinnuferla innan deilda og þvert á þær.
- *Þjónusta.* Þjónusta og viðmót gagnvart viðskiptavinum.

### 5.3 Ráðgjafar

Þegar unnið er að sameiningu stofnana og öðrum vandasömum breytingum þarf yfirleitt að leita eftir aðstoð utanaðkomandi ráðgjafa til að koma með sérþekkingu sem er ekki til staðar, létta undir með stjórnendum og starfsfólki eða til að fá mat óháðs aðila.

Ráðgjöfin getur til dæmis verið á sviði verkefnastjórnunar, breytingastjórnunar, stefnumótunar, starfsmannahalds, húsnæðismála, lögfræði og upplýsingatækni.

#### Dæmi um aðkomu ráðgjafa.

Ráðgjafi gæti:

- leyst *afmörkuð mál*;
- gert *úttektir* og lagt fram tillögur um lausn á grundvelli þeirra;
- veitt *fræðslu* og kennt vinnubrögð;
- komið með *ferska sýn* og viðrað viðkvæm mál sem hann á ekki hagsmuna að gæta gagnvart;
- aðstoðað við *skipulagningu* og stjórnun breytinga;
- aðstoðað við *stefnumörkunarvinnu*;
- gert *úttekt* á sameiningu að nokkrum árum liðnum.

Það er ekki vandalaust að velja og nýta sér ráðgjafa. Hlutverk þeirra er að veita ráð og aðstoð en ekki að taka viðkvæmar ákvarðanir. Utanaðkomandi ráðgjafi þarf tíma til að kynna sér mál stofnunarinnar, hefur oft annað gildismat og viðhorf en starfsmenn, notar framandi hugtök og hefur annan talsmáta. Fólk getur ýmist tortryggt aðkomu hans og talið að hann hafi ekki rétta mynd af málum eða fagnað liðsinni hans, því glöggt er gests augað og gott að fá álit óháðs aðila sem getur talað frjálst um viðkvæma hluti.

Skilgreina þarf í verksamningi hvers er vænst af ráðgjafa, hvað aðrir sjá um og að sjálfsögðu að semja um umfang vinnunnar og kostnað. Leiðbeiningar um þetta má meðal annars fá í riti fjárlaga- og hagsýslustofnunar: *Stjórnun breytinga og aðstoð ráðgjafa* (1998).<sup>26</sup> Einnig er bent á leiðbeiningarit fjármálaráðuneytisins *um kaup á ráðgjöf* (2002) þar sem megináherslan er reyndar á kaup á ráðgjöf vegna opinberra framkvæmda.<sup>27</sup>

## 5.4 Hópstarf

Eitt af því fyrsta sem verkefnisstjórn og umbótahópar þurfa að gera er að átta sig á því til hvers er ætlast af hópnum, hvað þarf að gera og hvernig hann vill starfa. Oft tekur það hóp nokkurn tíma að þróast svo starf hans verði árangursríkt. Þekking á ferlinu sem hópar ganga almennt í gegnum flýttir fyrir þessu. Það er algengt að í upphafi viti hópurinn ekki nákvæmlega til hvers er ætlast af honum eða einstaka þátttakendum og hvernig hann ætlar að starfa. Þá er tilvalið að byrja á að skipuleggja starfið og setja starfsreglur á lýðræðislegan hátt.

Eftir að hópurinn hefur hafið starf má vænta þess að það komi tímabil þar sem þátttakendur reyna að koma sér undan vinnu og ábyrgð, tala ekki hreint út, miðla ekki upplýsingum eða virða ekki skoðanir annarra. Gerist þetta má búast við árekstrum eða átökum innan hópsins sem gætu annað hvort endað með því að hann nái saman eða gangi illa að skila af sér vegna ósættis. Niðurstaðan þarf að vera sú að þátttakendur skilji umboð og verkefni sitt með sama hætti, allir leggi sig fram og gæti jafnræðis. Hópstarf reynir því á samskiptahæfileika fólks.

### Hópur skipuleggur starf sitt.

#### Umboð

- Hver er *tilgangur* og markmið verkefnisins?
- Hvert er *verkefni* hópsins?
- Hver er *vinnuramma* hópsins, hvaða fjármagni ræður hann yfir og hvenær á hann að skila af sér?

#### Starfshættir

- Hver verður *verkaskiptingin* í hópnum?
- Hvaða *vinnureglur* vill hópurinn nota, hvernig á að haga fundum, hvar verða þeir haldnir og hvenær? Hvernig fundargerðir verða skrifaðar, hver skrifar þær og hvernig verður dreifingu háttáð?
- Hvert á *samband* hópsins að vera við þann sem skipar hópinn og aðra sem tilnefna í hann, sé um slíkt að ræða?
- Hvernig á *samráð* og *upplýsingastreymi* að vera gagnvart öðrum?
- Hver á *þátttaka annarra* í verkefninu að vera, til dæmis ráðgjafa og starfsmanna?

#### Afurðir

- Á hópurinn að *rannsaka* og lýsa, leggja fram *tillögur* eða taka *ákvarðanir*?
- Á að bera saman nokkra *valkosti*? Á að velja á milli valkosta? Á að skila sameiginlegri niðurstöðu?
- Á að skila *minnisblöðum* eða *skýrslum*, áfangaskýrslum eða aðeins lokaskýrslu?

## 5.5 Greiningarvinna

### 5.5.1 Umgjörð

Við frumathugun þarf að lýsa umgjörð hlutaðeigandi stofnana, það er að segja að greina ytri þætti sem hafa áhrif á hvernig sameiningu vindur fram og hversu vel tekst að ná markmiðum. Setja þarf lýsinguna skipulega upp svo auðvelt sé að sjá hvaða þættir skipta mestu.

Við sameiningu stofnana er algengast að greiningarvinnan beinist að þáttum sem eru:

- *Pólítískir*, svo sem pólítísk markmið stjórnvalda, skipting landsins í svæði, verka-skipting aðila og stjórnkerfi.
- *Hagrænir*, svo sem efnahagsástand í þjóðfélaginu, tekjuþróun, fjármögnun starfsem-innar, athafnalíf og viðskipti.
- *Félagslegir*, svo sem atvinnuþátttaka, efnahagur fólks, búsetuþróun, lífshættir og þarfir fólks.
- *Tæknilegir*, svo sem þróun upplýsingatækni, samgöngur og búnaður.

Talað er um PEST-greiningu í þessu sambandi (e. Political, Economical, Social, and Technological Analysis).<sup>28</sup>

Að hluta til beinist PEST greining að sömu ytri þáttum og teknir eru til umfjöllunar með tilliti til ógna og tækifæra við svokallaða SVÓT greiningu (e. SWOT Analysis), sem algengt er að gera við stefnumótun stofnana og fyrirtækja. Vikið er að þessu í kafla 8.2. PEST greining ætti að fara fram á undan SVÓT greiningu en ekki öfugt.

Í sumum tilvikum þarf til viðbótar að greina einhverja eftirtalda þætti:

- *Menningarlega* sem varða langanir, gildi, venjur og hegðun fólks sem getur bæði haft áhrif á hversu það er móttækilegt fyrir breytingum og í hverju þær þurfa að felast.
- *Lagalega*, það er að segja lagaleg atriði eða breytingar sem má vænta á lögum og reglum sem snerta starfseminna.
- *Umhverfislega*, svo sem áhrif starfseminnar á ytra umhverfi og viðhorf til umhverfismála.
- *Siðræna*, það er að segja viðhorf og breytni fólks á ýmsum sviðum. Umhyggja, samkennd, virðing, trúmennska og ábyrgð eru dæmi um siðræna þætti.
- *Lýðfræðilega*, það er að segja lýsingu á fólksfjölda til dæmis mannfjöldabreytingu, fæðingartíðni, dánartíðni, giftingartíðni og frjósemi.

## 5.5.2 Hagsmunir

Þegar unnið er að sameiningu stofnana og öðrum breytingum sem snerta marga er nauðsynlegt að þekkja og greina mikilvæga hagsmuni. Þá er hægara að finna leiðir til að koma til móts við hagsmunaaðila og ná farsælli niðurstöðu.

Hagsmunaaðilar eru allir sem telja sig hafa hagsmuna að gæta gagnvart sameiningu með því að eiga hlutdeild í henni, vera bundnir af niðurstöðunni eða hafa áhuga á málinu. Kenningar um hagsmunaaðila ganga úr frá því að stofnun sé bandalag hagsmunaaðila og að það þurfi að vera jafnvægi í samskiptum þeirra við hana.

Starfsmenn eiga yfirleitt mikilla hagsmuna að gæta þegar stofnanir eru sameinaðar, bæði sem einstaklingar og hópur. Aðrir algengir hagsmunaaðilar eru stéttarfélög starfsmanna, ráðuneyti og aðrir ríkisaðilar, sveitarstjórnir, þingmenn, sérstaklega þingmenn viðkomandi kjördæmis, ásamt notendum þjónustu og samtökum þeirra.

Þegar greiningarvinnan fer fram er tilvalið að búa til töflu til að hópa saman þá sem hafa sambærilega hagsmuni. Gera þarf greinarmun á innri og ytri hagsmunaaðilum eftir því hversu nálægir þeir eru stofnuninni. Skrá ætti skipulega niður hvaða þýðingu hver hópur hefur í sameiningunni, meðal annars hvaða hlutverki hann gegnir eða leggur af mörkum, hversu mikilvægur hann er fyrir sameininguna, hvaða væntingar og kröfur hann hefur gagnvart stofnuninni og hvernig er líklegt að koma megi til móts við þær. Nota má mælikvarða á bilinu 1-5 stig, þar sem aðilar sem skipta mestu fá vægið 5.

Hagsmunaaðilar	Hlutverk-framlag	Þýðing fyrir verkefni	Væntingar-kröfur	Hvernig komið til móts við aðila
Innri aðilar: 1. 2.		Stig: 1, 2, 3, 4, 5 Stig: 1, 2, 3, 4, 5		
Ytri aðilar: 1. 2.		Stig: 1, 2, 3, 4, 5 Stig: 1, 2, 3, 4, 5		

Velta þarf fyrir sér annars vegar hvaða viðbragða má vænta hjá einstaka hagsmunaaðilum og hins vegar hvað væri hægt að gera til að fá þá til að styðja breytingarnar eða þá að komast fram hjá þeim sem eru á móti. Ástæða gæti verið til að greina nánar hvaða hættu er fólgin í því fyrir verkefnið ef hagsmunaaðilar leggjast eindregið á móti breytingum. Um slíka greiningu er fjallað í kafla 5.5.3.

Greiningarvinnan er vandasöm því ekki er víst að upplýsingar liggi fyrir við upphaf hennar, heldur skili sér eftir því sem sameiningaráform þróast og eru rædd meira. Í þessu sambandi ætti að kynna sér ríkjandi viðhorf í þeim stofnunum sem áformað er að sameina og reyna að setja sig í spor hagsmunaaðila, hugsunarhátt þeirra, aðstæður og fyrri reynslu af breytingum.

### 5.5.3 Hættur

Margt getur staðið í vegi fyrir að sameiningaráform verði að veruleika. Sé reynt að greina hvað gæti helst farið úrskedis verður auðveldara að forðast gryfjur og undirbúa mótvægisáðgerðir.

Þetta er hægt að gera með því að búa til lista yfir möguleg vandamál og gefa þeim einkunnir, annars vegar eftir því hversu vandamálið er líklegt og hins vegar eftir því hversu alvarlegar afleiðingarnar yrðu. Sé 1-5 stiga kvarði notaður gæti 1 verði mjög ólíklegt/mjög litlar afleiðingar, 2 fremur ólíklegt/fremur litlar afleiðingar, 3 í meðallagi líklegt eða ólíklegt/nokkrar afleiðingar, 4 fremur líklegt/fremur miklar afleiðingar og 5 mjög líklegt/mjög miklar afleiðingar. Einkunnirnar fyrir líkur og afleiðingar eru svo margfaldaðar saman til að finna áhættutölu. Sé hún á bilinu 15-25 er mikilvægt að velta strax fyrir sér fyrirbyggjandi ráðstöfunum. Þannig gæti til dæmis komið í ljós að útvega þurfi viðbótar fjármagn áður en ráðist er í sameiningu, svo hún strandi ekki á fjárskorti.

Möguleg vandamál	Líkur á vandamáli	Afleiðing vandamáls	Áhættutala	Fyrirbyggjandi ráðstöfun
1.	Stig: 1, 2, 3, 4, 5	Stig: 1, 2, 3, 4, 5		
2.	Stig: 1, 2, 3, 4, 5	Stig: 1, 2, 3, 4, 5		

### 5.5.4 Verkefni og ferlar

Við frumathugun þarf að fjalla um verkefni þeirra stofnana sem hugmyndir eru um að sameina, með tilliti til hugsanlegra breytinga. Lýsa þarf markmiðum verkefna, í hverju þau eru fólgin, umfangi, hvernig að þeim er staðið og svo framvegis. Það er nauðsynlegt að þekkja verkefnið vel áður en farið er að gera breytingar.

Sé ákveðið að sameina, þarf væntanlega að fara fram ítarlegri greining á verkefnunum og vinnu- og stjórnunarferlunum sem þeim tengjast. Góð þekking á þessum atriðum er meðal annars forsenda fyrir stefnumótun sameinaðrar stofnunar, stjórnskipulagi hennar, ákvörðun um staðsetningu verkefna innan stofnunar og breyttum starfsháttum og vinnustaðarmenningu.

Greiningin getur að hluta til falist í því að skoða hvers eðlis markmið stofnunarinnar eru.

### Greining á mismunandi eðli markmiða.

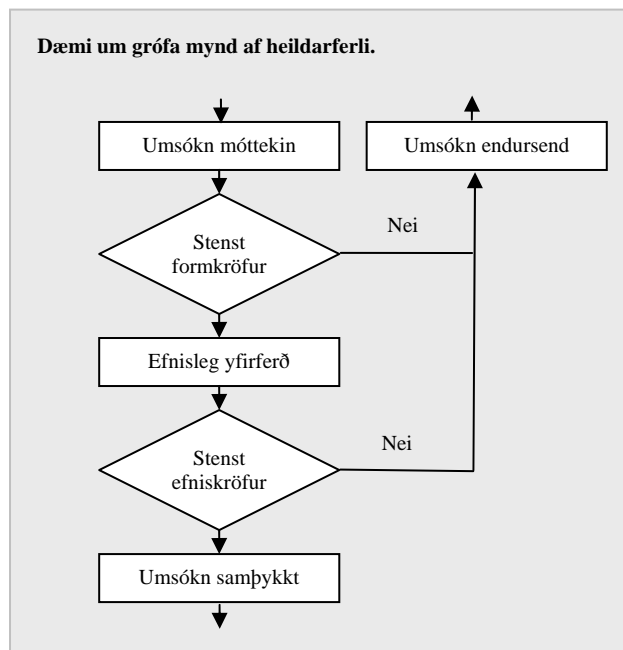
- Markmið sem varða *kjarnann* í þjónustu stofnunar, eða með öðrum orðum kjarnastarfsemina. Dæmi: Markmið skóla er að auðvelda nemendum nám með því að bjóða góða kennslu. Kennsla er því kjarnastarfsemi skóla.
- Markmið sem varða *samskipti* stofnunar við notendur svo þeir geti nýtt sér þjónustuna. Slík markmið fjalla einkum um skipulag, staðsetningu, aðgengi, samhæfingu og upplýsingamiðlun. Dæmi: Skóladaður nemenda sé samfelldur.
- Markmið um að *koma þjónustunni sem best til skila* og bjóða nátengda viðbótarþjónustu. Dæmi: Nemendur fái faglega náms- og starfsráðgjöf.

Að greiningu lokinni þarf að skoða verkefnið með tilliti til þess hvernig þau tengjast, eru hliðstæð eða eiga saman, hvaða verkefni eiga alls ekki saman og svo framvegis.

Mikilvægustu ferli hvernar stofnunar eru þau sem styðja við kjarnastarfsemina. Á þá starfsemi ætti stofnunin að leggja mesta áherslu á. Þessi ferli eru oft kölluð virðis kedjur, þar sem þau skapa mest virði fyrir notendur þjónustunnar og þeir sækjast þar af leiðandi mest eftir eða þurfa helst á að halda. Auk þess skila þau mestum tekjum sé þjónustan seld út.

Þegar vinnuferli eru greind er gott að taka eitt og eitt ferli eða vinnslurás fyrir, teikna á blað í samræmi við tímaröð atburða og lýsa málsmeðferð eða orsakasamhengi myndrænt.

Algennt er að láta hring tákna upphaf og lok ferlis, kassa tákna aðgerð og tígul ákvörðun og tengja táknið síðan saman með örvum. Fyrst er gerð gróf mynd af heildarferlinu, í líkingu við skýringarmyndina hér fyrir neðan. Síðan er farið ofan í einstaka þætti og lýst nánar bæði myndrænt og með skýringartexta. Það er afar mikilvægt að þeir sem vinna við ferlið taki virkan þátt í þessu því þeir þekkja manna best hvernig mál ganga raunverulega fyrir sig. Þegar vönduð lýsing liggur fyrir er auðveldara að meta þörf fyrir breytingar á ferlinu og ná samstöðu um þær. Við endurskoðun vinnuferla ætti að gera svokallaða Pareto greiningu til að auðvelda að finna út hvaða breytingar skila mestum árangri.<sup>29</sup>



## 6 Fjármál

### 6.1 Fjárhagsáætlun

Fjárhagsleg áhrif vega gjarnan þungt við ákvörðun um sameiningu. Til þess að auðvelda umræðu og mat á þessum áhrifum ætti að birta fjárhagsáætlun í skýrslu um frumathugun.

Lagt er til að áætlunin sé tvískipt, sett upp í töflu og forsendur útskýrðar. Annars vegar ætti að sýna kostnað og tekjur miðað við að sameina og hins vegar miðað við að sameina ekki. Samanburðartaflan þarf helst að spanna nokkur næstu ár. Fjárhagsstaða þeirra stofnana sem ætlunin er að sameina þarf að koma fram enda færast hún væntanlega yfir á sameinaða stofnun. Tímabundinn sameiningarkostnaður ætti að vera aðgreindur.

Almennt virðist vera tilhneiging til að vanáætla kostnað í tengslum við sameiningu stofnana. Vissulega eru margir þættir óvissir þannig að fjárhagsáætlun sem gerð er löngu fyrir sameiningu er fremur spá en lýsing á því sem á að verða. Einnig gæti einhverjum þótt freistandi að vanáætla kostnað og ofáætla tekjur til að gera sameiningu fýsilegri. Til þess að áætlunin verði raunhæfari ætti að útskýra helstu forsendur og meta líkur á frávikum. Í sumum tilvikum ætti jafnvel að semja að auki bæði bjartsýnisáætlun og svartsýnisáætlun svo það sé auðveldara að meta áætlunina og bregðast við hugsanlegum frávikum.

Gera má ráð fyrir að einhverjar forsendur breytist frá frumathugun eða verði skýrari eftir því sem nær dregur sameiningu. Það er því afar mikilvægt að þeir sem stjórna sameiningunni og hlutaðeigandi ráðuneyti hafi ávallt við hendina nýjustu og bestu upplýsingar um þessi atriði. Að sjálfsögðu þarf að fylgjast vandlega með að ekki sé farið umfram samþykka kostnaðaráætlun og ef í það stefnir, að gera viðeigandi ráðstafanir.

Séu ekki gerðar raunhæfar kostnaðaráætlunir og nægilegt fjármagn sett til hliðar eru mestar líkur á að eftirtalið gerist:

- Sameinuð stofnun lendir fljótlega í *fjárhagserfiðleikum*.
- *Óheyrileg vinna* leggst á stjórnendur og starfsmenn vegna þess að ekki er hægt að kaupa utanaðkomandi aðstoð og ráðgjöf.
- Ekki hægt að *samræma aðbúnað* starfsfólks og kerfi.

### 6.2 Kostnaður

Sameining ríkisstofnana er gjarnan studd þeim rökum að fjármagn muni nýtast betur. Athugun sem gerð var við samningu þessa rits bendir til þess að efast megi um að það hafi alltaf gengið eftir (sjá viðauka 5).

Breytingum fylgir nánast alltaf einhver upphafskostnaður sem ekki má verða viðvarandi. Auk þess getur verið óhjákvæmilegt að auka útgjöld varanlega til einstakra liða vegna samræmingar og til að festa breytingar í sessi. Það þarf að gæta þess að missa ekki stjórn á fjármálum í breytingaferlinu og nýta alla raunhæfa sparnaðarmöguleika þegar breytingar eru gerðar.

#### **Dæmi um kostnað sem gæti lækkað við sameiningu.**

**Launakostnaður** gæti lækkað vegna breyttrar samsetningar, nýtingar eða fækkunar starfsmanna við sameiningu starfa, fækkun yfirmanna, breytts stjórnskipulags og vinnuferla, fyrirkomulags við framkvæmd og svo framvegis. Svigrúm gæti verið til að endurskipuleggja stoðþjónustu svo

sem lögfræðipjónustu, fjármálaumsýslu, umsjón tölvukerfa, útgáfustarfsemi, umsjón með starfsmannahaldi, mötuneyti, húsvörslu, ritaraþjónustu, skjalavörslu, afgreiðslu og símvörslu. Hafa má í huga að laun eru gjarnan 70-80% af rekstrarútgjöldum ríkisstofnana og þar af gætu laun fólks við stoðþjónustu verið 10-30% eftir stærð og verkefnum.

**Almennur rekstrarkostnaður** gæti lækkað vegna samnýtingar og stærðarhagkvæmni. Það gæti til dæmis verið færi á að draga úr birgðahaldi og ná hagstæðari samningum með útboðum og magninnkaupum eða draga úr kostnaði við rekstur tölvukerfa. Þessir liðir eru oft 10-20% af rekstrarkostnaði.

**Húsnæðiskostnaður** gæti lækkað með betri nýtingu á húsnæði, t.d. þjónusturými svo sem fundaraðstöðu, mötuneyti, geymslum og afgreiðslu. Sameining gæti verið tilefni til að leita að hagkvæmara húsnæði en þá þarf að taka tillit til upphafskostnaðar sem fylgir flutningum og standsetningu. Húsnæði skýrir gjarnan 5-10% af rekstrarútgjöldum stofnana í húsnæði ríkisins en meira hjá þeim sem leigja á almennum markaði.

**Kostnaður við búnað** gæti lækkað við samnýtingu. Sameining gæti gefið færi á að endurskipuleggja notkun á ýmsum búnaði svo sem ljósritunarvélum og ökutækjum eða endurnýja búnað í framtíðinni á hagkvæmari hátt. Útgjöld vegna búnaðar eru oft 5-10% af rekstri.

Í þeim tilvikum sem einstök verkefni eru færð milli stofnana kann að þykja erfitt að draga úr föstum kostnaði hjá stofnuninni sem lætur verkefnið frá sér, svo sem við húsnæði og stoðþjónustu. Einnig má ætla að þótt stofnun láti frá sér verkefni gefi hún ekki fúslega eftir fjárveitingu og búnað sem er vegna þess. Á sama tíma gæti stofnun sem tekur við verkefninu þurft að leggja í kostnað vegna sömu liða. Það er viðbúið að við tilfærslu verkefna verði til upphafskostnaður, til dæmis vegna kaupa á nýjum búnaði í stað þess sem var samnýttur. Bæði stofnunin sem lætur frá sér verkefni og stofnunin sem tekur við því gætu orðið fyrir kostnaði við að verkefnið er fært á milli þeirra.

Þegar fjárhagsleg hagkvæmni sameiningar er metin þarf að hafa í huga að í sumum tilvikum koma útgjöld ekki fram í fjárhagsbókhalda viðkomandi stofnana en verða sýnileg þegar verkefni eru færð til. Til dæmis bera stofnanir í húsnæði ríkisins almennt aðeins hluta af kostnaði við húsnæðið og stofnanir í bókhalds- og greiðsluþjónustu Fjársýslu ríkisins hafa fengið hana endurgjaldslaust.

Að lokum skal nefnt að þegar verkefni eru færð út fyrir A-hluta ríkissjóðs geta bæst við nýir liðir svo sem þjónusta endurskoðenda, lögfræðipjónusta, aðrar váttryggingar en skyldu-tryggingar, vextir og annar fjármagnskostnaður og afskriftir eigna. Þá getur þurft að áætla fyrir hóflegum hagnaði af rekstri og arðgreiðslum til eigenda, sé um samkeppnisrekstur að ræða.

### 6.3 Fjárhagsstaða og fjárpörf

Vönduð fjárhagsáætlun auðveldar skipulagningu við sameiningu stofnana í samræmi við raunhæfar fjárhagsforsendur. Fjárhagur stofnana við sameiningu skiptir máli. Flestar eiga þær einhverjar eignir, þar á meðal ónotaðar fjárheimildir, en sumar hafa hugsanlega safnað upp halla og eru með neikvæðan höfuðstól. Staðan, hvort sem hún er jákvæð eða neikvæð, færist yfir á sameinaða stofnun. Skuldir setja skorður við umfang starfseminnar og möguleika til að hrinda breytingum í framkvæmd. Stofnunin gæti jafnvel lent í fjárhagserfiðleikum sem veldur bakslag í sameiningarvinnuna. Ef sameina á stofnun sem átt hefur í fjárhagsvanda þarf að átta sig á orsökum hans við frumathugun, lýsa leiðum til að leysa vandann og væntanlegum áhrifum á markmið með sameiningu.

Frá því að aðferðafræði rammafjárlaga var tekin upp hjá ríkinu hefur verið fylgt þeirri reglu að veita fjárveitingar til ákveðinna útgjaldatilfna eða verkefna sem þjóna ákveðnum tilgangi.



Venjan er sú að fjárveitingar fylgi verkefnum meðan tilefni þeirra er til staðar, enda þótt fjárveitingar séu ákveðnar í fjárlögum fyrir hvert almanaksár.

Tæknilega gerist þetta þannig að samkvæmt fjárreiðulögum er heimilt, með samþykki fjármálaráðherra, að geyma ónýttar fjárveitingar í lok reikningsárs og draga ráðstöfun umfram heimildir fyrra árs frá fjárveitingum ársins. Þeirri reglu hefur verið fylgt að flytja frávik á rekstrarfjárveitingum yfir á næsta fjárlagaár í lokafjárlögum. Í einstaka tilvikum veitir Alþingi þó heimild í lokafjárlögum til að gera upp skuldir eða fella niður ónotaðar fjárveitingar. Þeirri vinnureglu hefur jafnframt verið fylgt að fella almennt niður mismun á útgjöldum annars vegar og stofnkostnaðar- og tilfærslufjárveitingum hins vegar. Tilgangurinn með því að færa frávik yfir áramót er sá að skapa sveigjanleika í rekstri, mæta frestun eða töfum á verkefnum og auka ráðdeild. Af þessu leiðir að sé ákveðið að flytja eitt eða fleiri rekstrarverkefni stofnunar til annarrar er miðað við að ónotaðar rekstrarheimildir og umframútgjöld fylgi með.

Sé til athugunar að flytja verkefni eða heila stofnun milli ráðuneyta er enn mikilvægara en ella að vanda umfjöllun og tillögugerð um fjármál í greinargerð um frumathugun. Þetta getur þurft að taka upp við fjármálaráðuneytið svo ljóst sé hvaða eignir, skuldbindingar og fjárveitingar eiga að færast til.

## 6.4 Sameiningarkostnaður

Sameining stofnana hefur alltaf í för með sér tímabundinn kostnað sem þarf að áætla við frumathugun og útvega fjármagn fyrir, áður en ráðist er í sameiningu. Sé búist við að sameiningarkostnaður verði verulegur er nauðsynlegt að halda sérstakt bókhald yfir bein útgjöld. Á meðan sameiningarvinnan stendur yfir er vinnutímabókhald haldið og útgjöld færð á sérstakt viðfangsefni í fjárhagsbókhaldinu. Einnig þarf að áætla fyrir fram hvaða óbeinn kostnaður gæti myndast í sameiningarferlinu.

### Dæmi um bein útgjöld.

**Undirbúningsvinna.** Sé settur á laggirnar hópur til að undirbúa hina nýju stofnun getur þurft að greiða þátttakendum sérstaklega fyrir slíka vinnu. Sé leitað eftir aðstoð ráðgjafa þarf að greiða þóknun. Forstöðumaður er yfirleitt ráðinn mörgum mánuðum áður en sameining á sér stað formlega og í sumum tilvikum gæti jafnframt þurft að ráða aðra stjórnendur stofnunarinnar og verkefnisstjóra í undirbúningsvinnu.

**Biðlaun.** Einhverjir starfsmenn gætu átt rétt á biðlaunum samkvæmt starfsmannalögum.

**Húsnæði.** Í tengslum við sameiningu eru gjarnan gerðar skipulagsbreytingar sem hafa áhrif á nýtingu húsnæðis eða áformað er að skipta um húsnæði. Helstu liðir sem þarf að áætla eru vegna breytinga á húsnæði, húsaupa, húsaleigu, reksturs á breyttu húsnæði og flutninga, ef um slíkt er að ræða.

**Búnaður og tæki.** Samhliða sameiningu kann að vera talið nauðsynlegt að endurnýja starfsaðstöðu eða auka við búnað og tæki þótt slíkt þurfi ef til vill strangt til tekið ekki vegna sameiningarinnar sem slíkrar. Hugsanlega henta fyrri húsgögn ekki eða eru svo ósamstæð að fólk mun ekki una við slíkt. Mikilsvert er að gæta jafnræðis hjá öllu starfsfólki.

**Upplýsinga- og fjarskiptakerfi.** Sameining kallar yfirleitt á kostnað vegna breytinga á upplýsinga- og fjarskiptakerfum, til dæmis vegna þess að samræma þarf skjalastjórnunarkerfi, samtengja starfsstöðvar, breyta símakerfi og samræma tölvubúnað.

**Ásýnd stofnunar.** Sameining kallar yfirleitt á kostnað við að hanna og breyta fjölmörgum útlitsatriðum, til dæmis merkingum, bréfsefni, umslögum, nafnspjöldum, útgáfum og vefsíðu.



Vefsíður eru helstu markaðs- og samskiptakostnaður margra stofnana og sameining getur kallað á miklar breytingar á þeim.

**Kynning á sameinaðri stofnun.** Gera þarf ráð fyrir kostnaði við að kynna stofnunina fyrir þeim sem skipta við hana og öðrum hagsmunaaðilum, í fjölmiðlum og á öðrum vettvangi.

#### **Dæmi um óbeinan kostnað.**

- *Verkefni dragast á langinn* og hlutverki ekki sinnt sem skyldi. Starfsfólk vinnur að sameiningunni í vinnutíma sínum og sinnir ekki öðru sem þarf að gera á meðan.
- *Afköst dragast saman* meðan á umróti stendur.
- *Tekjur minnka* af útseldri þjónustu.
- *Neikvæð viðhorf* og umræða leiðir til þess að stofnunin missir af tækifærum eða orðspor hennar bíður skaða.

## **6.5 Ýmis frágangsatríði**

Nokkrum vikum áður en formleg sameining á sér stað þarf að hefjast handa við að ganga frá ýmsum tæknilegum atriðum í fjármálum og lokum rekstrar. Meðal annars þarf að ljúka bókhaldi og fjárhagslegu uppgjöri, ganga frá eignaskrá, loka bankareikningum, segja upp greiðsluþjónustu Fjársýslu ríkisins og óska eftir fjárhagsúttekt Ríkisendurskoðunar á stofnunum sem lagðar verða niður. Taka þarf saman lista yfir alla gildandi viðskiptasamninga og hvar stofnunin er skráð svo auðvelt sé að ganga í að breyta því sem þarf. Þá þarf að gera nauðsynlegar breytingar á framsetningu fjárreiðna í fjárlögum, ganga frá því hvernig bókhaldinu verður lokað, greiðsluþjónustu hagað og svo framvegis.

Þegar ný stofnun er sett á laggirnar þarf að sækja um nýja kennitölu, skipuleggja bókhald hennar í samræmi við ábyrgðarsvið í stjórnskipulagi, opna reikninga, setja hana á ýmsar skrár, ganga frá ýmsum viðskiptasamningum og svo framvegis. Hafa ætti samráð við Fjársýslu ríkisins um margt af þessu.

## 7 Starfsmannamál

Markmið með sameiningu stofnana kalla yfirleitt á viðkvæmar breytingar í starfsmannahaldi. Við gerð frumathugunar þarf að skoða hvaða leið hentar best að fara svo markmiðin náist.

Eins og áður er sagt geta breytingar valdið togstreitu og vanlíðan hjá starfsmönnum. Þær geta jafnframt valdið óánægju sem leiðir til þess að los kemst á starfsemina. Það virðist algengt að fólk segi upp störfum í tengslum við sameiningu eða innan fárra ára á eftir. Til dæmis bendir erlend rannsókn til þess að um þriðjungur millistjórnenda hætti innan árs frá sameiningu og meira en helmingur innan fimm ára.<sup>30</sup>

Áður en starfsmannabreytingar eru gerðar er nauðsynlegt að vera með gott yfirlit yfir starfsmenn hlutaðeigandi stofnana, reynslu, menntun og réttindi þeirra og lýsingar á störfum. Einnig er gagnlegt að þekkja stöðu starfsmanna að öðru leyti, þar á meðal tengsl innan starfsmannahópsins og út fyrir hann.

### Greining á stöðu og tengslum starfsmanna.

- Hverjir hafa jákvæð áhrif á *starfsandann*? Spilla einhverjir fyrir?
- Hverjir hafa sérstaklega verðmæta *þekkingu* sem halda þarf í?
- Hverjir hafa *samböndin* sem er mikilvægast að varðveita?
- Hverjir hafa *formlegt vald*? Hverjir hafa *áhrifavald*?

Forðast þarf að valda óöryggi hjá starfsmönnum og skapa óraunhæfar væntingar í sambandi við störf og kjaramál. Standi til að bjóða starfsmönnum starf hjá sameinaðri stofnun er heppilegast að gera það samtímis uppsögn. Forsenda þess er sú að búið sé að ráða forstöðumann sameinaðrar stofnunar eða að verkefnisstjórn hafi lagalega heimild til að ráða fólk.

Það er varasamt að lofa fólk óbreyttum störfum áður en búið er að ákveða í aðalatriðum hvernig stofnunin mun takast á við verkefni sín og hvernig stjórnskipulagið verður. Loforð um lítið breytt eða óbreytt störf takmarka svigrúm til að móta starfsemina. Það getur jafnvel verið heppilegra að auglýsa öll störf, því þá þurfa þeir sem eru áhugasamir að sýna hvað þeir hafa fram að færa. Þetta á ekki síst við um stjórnunarstörf.

Hafa þarf í huga að sameining stofnana hefur yfirleitt mest áhrif á störf yfirmanna og stoðþjónustu, svo sem fjármálaumsjón, innkaup og birgðahald, rekstur upplýsingakerfa, skjala- og bókasafn, útgáfu og kynningarmál, umsjón húsnæðis, starfsmannahald, lögfræðiaðstoð, móttöku, ritarþjónustu og sendiþjónustu. Störf sérfræðinga sem fást við kjarnaþjónustu breytast almennt minna þótt þau færast til með verkefnum og vinnuferlar breytist.

### 7.1 Val á leiðum við starfsmannabreytingar

Þegar ríkisstofnanir eru sameinaðar geta starfsmannabreytingar tæknilega orðið með þrennum hætti, samkvæmt gildandi lögum:

*Leið 1. Störf lögð niður og búin til ný störf hjá stofnun sem tekur við viðkomandi verkefnum. Starfsmönnum er ekki tryggður forgangur að nýjum störfum.*

*Leið 2. Störf lögð niður og búin til störf hjá nýrri stofnun eða stofnun sem fyrir er. Starfsmönnum er tryggður forgangur að nýjum störfum.*

*Leið 3. Störf eru ekki lögð niður heldur flutt til annarrar stofnunar með því að hún yfirtekur ráðningarsamninga. Miðað er við að allir haldi störfum sínum.*

Þegar fjallað er um þessi atriði við frumathugun þarf meðal annars að gera sér grein fyrir því að sú leið sem er valin hefur yfirleitt mikil áhrif á ýmis áform í sameiningu, til dæmis:

- Fagleg og fjárhagsleg *markmið*.
- *Nýtingu* á þekkingu, hæfileikum, reynslu og samböndum starfsmanna stofnana sem verða lagðar niður.
- *Samfellu* í starfi þegar verkefni færast milli stofnana.
- *Skipulag, starfshætti og viðhorf* sem ætlunin er að innleiða í sameinaða stofnun.
- *Breytingar á störfum* og starfsmannafjölda.
- Hversu góð *sátt* verður um breytingar.
- *Umfang* breytinga sem ætlunin er að gera.

### **Samiburður á leiðunum þremur.**

*Leið 1.* Stofnun er lögð niður með því að fella lög úr gildi og leggja jafnframt niður störf með lögbundnum eða samningsbundnum uppsagnarfresti. Einhverjir starfsmenn geta átt rétt á biðlaunum samkvæmt bráðabirgðaákvæði í starfsmannalögum, nr. 70/1996. *Starfsmönnum er ekki tryggður forgangur að störfum hjá sameinaðri stofnun en þeir hafa sama rétt og aðrir til að sækja um auglýst störf.*

Þessi leið býður upp á mesta sveigjanleika af leiðunum þremur til að endurskipuleggja starfsemina.

Hún var valin þegar Húsnæðisstofnun ríkisins var lögð niður og Íbúðalánasjóður stofnaður. Samkvæmt lögum um sjóðinn tók hann við hlutverki, réttindum, eignum, skyldum og skuldbindingum Húsnæðisstofnunar. Ekki var gert ráð fyrir í lögum um sjóðinn að hann tæki við störfum og ráðningarsamningum Húsnæðisstofnunar.

Ef að minnsta kosti 10 starfsmönnum er sagt upp í fyrirtæki eða stofnun sem hefur venjulega fleiri en 20 starfsmenn í vinnu getur verið um að ræða hópuppsögn í skilningi laga nr. 63/2000 um hópuppsagnir.<sup>31</sup> Í lögum er kveðið á um ákveðna málsmeðferð vegna fyrirhugaðra hópuppsagna að því er varðar upplýsingar og samráð við starfsmenn annars vegar og tilkynningu til svæðismiðlunar hins vegar.

Ákvæði laga nr. 72/2002, um réttarstöðu starfsmanna við aðilaskipti að fyrirtækjum, aðilaskiptalögin, eru ekki talin eiga við þegar þessi leið er farin.<sup>32</sup> Í því efni er einkum horft til þess að ákvæði sérlaga, um niðurlagningu á eldri starfsemi og stofnunar nýrrar, gangi framar aðilaskiptalögum. Auk þess taka lögin ekki til allra starfa hjá ríkinu.

*Leið 2.* Sama fyrirkomulag og skv. leið 1, að því fráskildu að kveðið er á um í lögum um hina sameinuðu stofnun, yfirleitt í bráðabirgðaákvæði, að *starfsmenn stofnana sem lagðar eru niður eigi rétt á eða skuli boðin störf* hjá hinni nýju stofnun. Hafa þarf í huga að það er ekki hægt að flytja starfsmenn, aðra en embættismenn, á milli stofnana ríkisins samkvæmt starfsmannalögum. Sé þessi leið farin þarf ekki að auglýsa störf þeirra sem vilja færa sig úr stofnunum sem eru lagðar niður yfir í nýja stofnun.

Þessi leið er algengust. Hún var farin þegar Samkeppnisstofnun og Löggildingarstofa tóku við verkefnum Samkeppniseftirlits og Neytendastofu; verkefni Hollustuverndar ríkisins, Náttúruverndar ríkisins, embættis veiðistjóra og hreindýraráðs runnu saman í Umhverfisstofnun; verkefni Umferðarráðs færðust til Umferðastofu; Vátryggingaeftirlit og bankaeftirlit Seðlabankans runnu saman í Fjármálaeftirlit; Stofnlánadeild landbúnaðarins varð að Lánasjóði

landbúnaðarins og Rannsóknastofnun byggingariðnaðarins og Iðntæknistofnun Íslands runnu saman í Nýsköpunarmiðstöð Íslands. Þá var þessi leið farin þegar Þjóðhagsstofnun var lögð niður og starfsemi hennar skipt á milli Hagstofu Íslands og fjármálaráðuneytisins.

Reynslan sýnir að flestir þiggja boð um að færa sig. Fellur þá réttur viðkomandi til biðlaunagreiðslna niður eða skerðist, skv. 34. gr. starfsmannalaga. Þeir sem þiggja boð um nýtt starf og þeir sem afþakka boð um sambærilegt starf eiga ekki rétt á biðlaunum.

Þótt þessi leið hindri að forminu til ekki breytingar á skipulagi og störfum, þá þrengir hún möguleika á endurskipulagningu og getur torveldað þróun nýrra starfshátta og vinnustaðamanningar.

Ekki hefur þótt ástæða til að fylgja ákvæðum laga um hópuppsagnir þegar þessi leið er farin þar sem starfsmönnum hefur verið tryggður réttur til starfa hjá annarri eða nýrri stofnun.

**Leið 3.** Eldri stofnun er lögð niður en störf hjá henni eru ekki lögð niður heldur flutt með lögum, yfirleitt bráðabirgðaákvæði, til sameinaðrar stofnunar og þannig *skipt um ráðningaraðila*. Þessi leið var farin þegar Rannsóknamiðstöð Íslands tók við af Rannsóknarráði Íslands; Fóstruskóli Íslands, Íþróttakennaraskóli Íslands og Þroskaþjálfaskóli Íslands sameinuðust Kennaraháskóla Íslands; Almannaþingur ríkisins voru fluttar til Ríkislögreglustjóra; fyrirtækjaskrá Hagstofu Íslands fluttist til Ríkisskattstjóra; Manneldisráð, Tóbaksvarnarráð og fleiri nefndir fluttust til Lýðheilsustofnunar og Stofnun Árna Magnússonar í íslenskum fræðum tók við eignum og skuldbindingum Íslenskrar málstöðvar, Orðabókar Háskólans, Stofnunar Árna Magnússonar á Íslandi, Stofnunar Sigurðar Nordals og Örnefnastofnunar Íslands.

Þessi leið felur í sér mestar hindranir af leiðunum þremur í að gera breytingar á skipulagi starfseminnar, störfum, verklagi, hefðum og starfsanda. Gæta þarf þess að búa ekki til óraunhæfar væntingar í tengslum við flutningana um að starfsmenn haldi sambærilegu starfi. Sumir, til dæmis yfirmenn, munu aldrei fá sambærilegt starf og það getur valdið togstreitu hjá þeim og aukið líkur á að þeir styðji ekki breytingarnar eða þeir notfæri sér stöðu sína til að aðlagja breytingarnar að sínu starfi sem ekki er æskilegt og áður hefur verið rétt.

Afbrigði af þessari leið er að kveða á um í lögum að stofnun sem er búin til á grunni annarra stofnana sé skylt að bjóða starfsmönnum sambærileg störf. Þetta var gert þegar rannsóknarsvið Orkustofnunar var klofið frá og gert að Íslenskum orkurannsóknnum en sviðið hafði verið fjárhagslega og stjórnumarlega aðgreint enda í samkeppnisrekstri. Slíkt skilyrði á væntanlega eingöngu við í þeim örfáu tilvikum þegar gert er ráð fyrir algerlega óbreyttu skipulagi og óbreyttum störfum eftir breytinguna.

Rétt er að hafa í huga að samkvæmt 19. gr. starfsmannalaga er starfsmanni skylt að hlíta breytingum á störfum sínum og verksviði frá því er hann tók við starfi. Ýmsar takmarkanir eru þó á slíkum breytingum, bæði hvernig staðið er að breytingunum og hversu mikil breyting er gerð. Þetta þarf að kynna sér vel áður en ráðist er í breytingar. Hlutaðeigandi starfsmaður getur kosið að segja upp starfi sínu vegna slíkra breytinga, enda skýri hann ráðherra eða forstöðumanni frá því innan eins mánaðar frá því að honum var tilkynnt um breytingarnar. Ef breytingarnar hafa í för með sér skert launakjör eða réttindi skal starfsmaður halda óbreyttum launakjörum og réttindum þann tíma sem eftir er af skipunartíma hans í embætti eða jafnlangan tíma og réttur hans til uppsagnarfrests er samkvæmt ráðningarsamningi, sbr. 46. gr. laganna.

## 7.2 Starfsmannalög og aðilaskiptalög

Þegar unnið er að sameiningu stofnana þarf að þekkja þau ákvæði í starfsmannalögum og aðilaskiptalögum sem helst gæti reynt á. Hér á eftir verður fjallað um atriði sem almennt skipta mestu máli. Jafnframt er bent á mikilvægi þess að leita aðstoðar hjá sérfræðingum

fjármálaráðuneytisins í lögum, reglum og samningum sem varða starfsmenn þegar ákvarðanir eru undirbúnar. Það er afar mikilvægt að vanda framkvæmd starfsmannamála.

**Starfsmannalög.** Lög um réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna, nr. 70/1996, gilda almennt um starfsmannahald ríkisins. Lögin gera ráð fyrir að þegar rekstri stofnunar lýkur séu störf jafnframt lögð niður og starfsmenn geti þá átt rétt á biðlaunum. Sé stofnun sett á laggirnar til að taka við nýjum eða eldri verkefnum þarf að auglýsa störf sem ráðið verður í, sbr. 7. gr. laganna og reglur nr. 464/1996 um auglýsingar á lausum störfum.<sup>33</sup> Lögin gera ekki ráð fyrir að sá sem gegnir starfi, sem lagt er niður, eigi meiri rétt til starfs í nýrri stofnun en aðrir umsækjendur um það.<sup>34</sup>

Sá háttur hefur verið hafður á að senda starfsmönnum sem eiga rétt á biðlaunum bréf, þar sem þeim er tilkynnt um að starf viðkomandi verði lagt niður, en senda öðrum uppsagnarbréf. Gæta þarf þess að uppsögn sé í samræmi við lög, kjarasamning og ráðningarsamning. Jafnframt þarf að upplýsa starfsmenn um rétt sinn, til dæmis til biðlauna. Forstöðumaður hlutaðeigandi stofnunar, það er að segja sá sem hefur ráðningarvaldið, undirritar bréfin. Dæmi um slík bréf er að finna í viðauka 6.

Hafa þarf í huga að réttur til uppsagnarfrests ótímabundinna ráðningarsamninga er 3 mánuðir, nema um annað hafi verið samið í kjarasamningi, sbr. 41. gr. starfsmannalaga. Samið hefur verið við stéttarfélögin um mismunandi uppsagnarfrest eftir starfsaldri og lífaldri. Til að mynda getur uppsagnarfrestur félagsmanna í Alþýðusambandi Íslands verið allt að 6 mánuðir, samkvæmt gildandi samningum. Á stjórnendavef fjármálaráðuneytisins eru ýmsar hagnýtar upplýsingar um þessi mál, meðal annars dreifibréf 1/2003 um starfslok almennra ríkisstarfsmanna, ásamt dæmi um uppsagnarbréf.

Það er munur á réttarstöðu embættismanna og almennra starfsmanna. Um rétt embættismanna til biðlauna fer eftir 34. gr. starfsmannalaga, en aðrir starfsmenn eiga ekki biðlaunarétt nema 5. mgr. bráðabirgðaákvæðis laganna taki til þeirra. Bráðabirgðaákvæðið tekur til starfsmanna sem hafa starfað óslitið í þjónustu ríkisins frá því fyrir gildistöku starfsmannalaga þann 1. júlí 1996 og féllu undir gildissvið eldri starfsmannalaga, nr. 38/1954. Rétturinn er ýmist 6 eða 12 mánuðir eftir starfsaldri. Verði hins vegar rof á ráðningu hjá ríkinu sem nemur mánuði eða meira fellur rétturinn niður. Þá er gerð krafa um að hið niðurlagða starf sé fast starf í skilningi 14. gr. eldri starfsmannalaga. Biðlaunaréttur á ekki við ef viðkomandi hafnar sambærilegu starfi, óháð því hvort það er á vegum ríkisins eða annars aðila. Við mat á því hvort starf telst sambærilegt er litið til allra kjaralegra atriða, innihalds starfs og stöðu viðkomandi að öðru leyti. Taki viðkomandi við starfi á biðlaunatímanum skulu launagreiðslur hans koma til frádráttar biðlaunum, sbr. 2. mgr. 34. gr. starfsmannalaga.<sup>35</sup> Hið sama gildir um launagreiðslur á uppsagnarfresti án vinnuframlags, sbr. Hæstaréttardóm 159/2002. Athygli er vakin á því að bréf um niðurlagningu starfs kemur í stað uppsagnarbréfs og að ákvæði um uppsagnarfrest starfsmanns eiga þá ekki við. Dæmi um bréf, þar sem tilkynnt er um að starf sé lagt niður, er á vefsíðu fjármálaráðuneytisins. Þar er einnig að finna fyllri upplýsingar um biðlaun.

Samkvæmt 8. gr. orlofslaga, nr. 30/1987, skal gera upp orlof starfsmanna við lok ráðningar og greiða þeim áunnin orlofslaun eins og segir í 2. mgr. 7. gr. laganna. Þessi regla á meðal annars við þegar störf eru lögð niður með lögum og viðkomandi er boðið starf hjá annarri stofnun, þar á meðal stofnun sem verður til við sameiningu. Það er hins vegar álitamál, sem ekki verður skorið úr hér, hvort sama gildi þegar starfsmenn eru fluttir milli stofnana með lögum, enda er þeim ekki sagt upp í slíkum tilvikum. Reynslan sýnir að flestir sem færa sig yfir í aðra stofnun óska eftir að fá að flytja orlofsrétt með sér í stað þess að fá orlof gert upp. Þá geta þeir tekið launað orlof í stað ólaunaðs. Rétt er að þeir sem óska þess geri það skriflega. Í tengslum við flutning á áunnu orlofi milli stofnana þarf að muna eftir að eigi starfsmaður inni orlof frá fyrra orlofsári, sbr. ákvæði í kjarasamningi um frestun orlofs, þá verður því einungis frestað einu sinni milli ára. Taki starfsmaður orlofið ekki út fyrir lok næsta orlofsárs fellur það niður.

**Aðilaskiptalög.** Í sumum tilvikum gæti verið að aðilaskiptalög, nr. 72/2002, gildi um sameiningu stofnana. Þau gilda um réttarstöðu starfsmanna þegar nýr aðili tekur við rekstri fyrirtækis eða hluta fyrirtækis innan Evrópska efnahagssvæðisins eða í aðildarríki stofnsamnings EFTA, á grundvelli framsals eða samruna. Í þeim tilvikum sem lögin gilda eru störf ekki lögð niður heldur færast fólk sjálfkrafa til nýs vinnuveitanda.

Lögin taka til einkafyrirtækja, opinberra fyrirtækja og opinberra stofnana. Þau taka þó ekki til breytinga á skipulagi eða starfsháttum stjórnvalds eða tilfærslu á verkefnum milli stjórnvalda.

Ákveðin óvissa er um að hvaða leyti lögin eigi við um starfsmenn ríkisins. Þau eru þó talin gilda um störf sem fela ekki í sér ákvarðanatöku um rétt eða skyldu manna, það er að segja beitingu stjórnvaldsfyrirmæla. Talið er, að í þeim tilvikum sem stofnanir eru lagðar niður vegna sameiningar beri annað hvort að fara leið aðilaskiptalaganna og flytja störf til nýs ráðningaraðila eða leggja niður störf eins og lög um réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna gera ráð fyrir.

Þótt ekki sé skilgreint í aðilaskiptalögum hvað er átt er við með hugtakinu stjórnvald kemur þó fram í athugasemdum með frumvarpi til laganna að um er að ræða þýðingu á ensku orðunum „administrative functions“ og því væntanlega átt við flutning eiginlegra stjórnsýsluverkefna milli stjórnvaldshafa.

Litið hefur verið svo á að við túlkun á því hvort um er að ræða breytingar á skipulagi og starfsháttum stjórnvalds eða tilfærslu á verkefnum milli stjórnvalda þá verði að líta til fordæmis Evrópuþómstólsins í svokölluðu Heinke máli (C-298/94) þar sem dómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að gildissvið tilskipunar nr. 77/187/EBE, en á henni byggjast lögin, tæki ekki til framsals eiginlegra stjórnsýsluverkefna milli tveggja eða fleiri stjórnsýsluaðila. Í því máli voru verkefni sveitarfélags færð til sameiginlegrar stjórnsýslueiningar nokkurra sveitarfélaga sem sinni stjórnsýslustörfunum. Kemur fram í forsendum dómsins að tilgangurinn hafi verið að bæta framkvæmd umræddra stjórnsýsluverkefna. Þá virðist hafa skipt máli að flutningurinn hafi einungis falið í sér störf sem falla undir verksvið hins opinbera.

Samkvæmt lögnum er óheimilt að segja starfsmanni upp störfum bæði fyrir og eftir aðilaskipti nema efnahagslegar, tæknilegar eða skipulagslegar ástæður séu fyrir hendi sem hafa í för með sér breytingar á starfsmannahaldi fyrirtækis. Aðilaskiptin geta því sem slík ekki verið ástæða uppsagnar.

### 7.3 Skilgreining starfa og mannafláætlun

Við gerð frumathugunar þarf að fjalla um mannaflaþörf sameinaðrar stofnunar, meðal annars hvað gert er ráð fyrir að hún verði fjölmenn og hverskonar störf verða unnin. Þegar nær dregur sameiningu þarf síðan að gera nákvæmari áætlun um þetta svo hægt sé að ákveða ýmsa þætti innan stofnunarinnar.

Mönnun stofnunar hefur áhrif á þætti eins og stefnumótun, stjórnskipulag, starfsaðstöðu, launakjör og fjárhagsáætlun. Reyndar eru gagnvirk tengsl milli flestra þessara þátta.

Mannafláætlun gæti verið sett upp í töflu, til dæmis svipaða þeim sem Fjársýsla ríkisins hefur á vefsíðu sinni vegna árlegrar rekstraráætlanagerðar stofnana.<sup>36</sup> Í áætlun um mannaflaþörf þarf meðal annars að koma fram fjöldi starfsmanna, vinnuframlag við hin ýmsu verkefni eða störf, starfsheiti og áætluð árslaun.

Í handbók fjármálaráðuneytisins *Ráðningar hjá ríkinu* (2006) er fjallað um starfsgreiningu og starfslýsingar. Starfslýsingar geta verið mikilvægur liður í að raða störfum til launa og flokka í samræmi við starfaflokkun Hagstofu Íslands og er í því sambandi vísað á fræðsluefni vegna stofnanasamninga 2006 á vefsíðu fjármálaráðuneytisins.<sup>37</sup>

## 7.4 Ráðið í störf

Þegar búið er að áætla starfsmannþörf og skilgreina störf er fyrst tímabært að ráða í störf. Hér á eftir er vakin athygli á atriðum sem varða sameiningu stofnana sérstaklega, en í handbók fjármálaráðuneytisins *Ráðningar hjá ríkinu* er fjallað ítarlega um ráðningar. Hún er á vefsíðu ráðuneytisins.<sup>38</sup>

Áður er komið fram að auglýsa þarf laus störf samkvæmt starfsmannalögum. Samkvæmt reglum fjármálaráðherra nr. 464/1996, um auglýsingar á lausum störfum, skal meðal annars koma fram lýsing á því í hverju umrætt starf felst. Sérlæg geta þó ákveðið forgang starfsmanna þeirra stofnana sem lagðar eru niður til starfa í nýrri sameinaðri stofnun eða falið í sér flutning starfanna eins og áður var fjallað um.

Það getur verið vandasamt að fá góðar umsóknir um störf og velja hæfasta umsækjandann. Vandinn getur verið meiri þegar um er að ræða störf hjá stofnun sem stendur í breytingum vegna sameiningar og enginn veit hverskonar vinnustaður verður.

Venjan er sú að afla meðmæla og ræða við þá umsækjendur sem koma helst til greina. Rannsóknir sýna að meðmælabréf og starfsviðtöl gefa almennt ekki góða vísbendingu um frammistöðu starfsmanns, að minnsta kosti ekki ein og sér. Þeir sem eru góðir í að koma sjálfum sér á framfæri og halda uppi samræðum koma vel út úr ráðningarviðtölum. Ýmsar aðrar aðferðir hafa meira forspárgildi, svo sem persónuleikapróf og hegðunartengd viðtöl. Ítarlegasta matsferlið eru svokallaðar matsmiðstöðvar sem felst í því að umsækjendur vinna verkefni sem endurspeglar meginþætti viðkomandi starfs og aðstæður sem líklegt er að komi upp í starfinu.<sup>39</sup> Vegna kostnaðar eru viðamiklar aðferðir helst notaðar við val í stjórnendastörf. Þegar á heildina er litið virðist engin ein aðferð best við val á starfsfólki. Því þarf að velja aðferðir með tilliti til kostnaðar og eðli starfsins sem ætlunin er að ráða í, þannig að tekið sé á sem flestum þáttum sem skipta máli í starfinu.

Ekki er víst að allir fái starf sem þeir sækja um eða telja sig eiga rétt á. Umsækjendur um störf geta farið fram á rökstuðning ráðningaradila og ætti að fá leiðsögn lögfræðinga fjármálaráðuneytisins eða annarra sérhæfðra lögfræðinga þegar rökstuðningur er veittur. Einnig er skylt að veita almenningi, sem þess óskar, aðgang að upplýsingum um nöfn og starfsheiti umsækjenda þegar umsóknarfrestur er liðinn.

Gera skal skriflegan ráðningarsamning við sérhvern starfsmann, sbr. 42. gr. starfsmannalaga og reglur fjármálaráðherra nr. 351/1996, um form ráðningarsamninga og skyldu til að upplýsa skriflega um ráðningarkjör. Taki sameinuð stofnun við ráðningarsamningum starfsmanna þarf ekki að gera nýja samninga við þá sem færast milli stofnana.

Við sameiningu er sérstaklega mikilvægt að huga vel að atriðum sem tengjast kjarasamningum og réttindum starfsmanna stofnana sem lagðar eru niður. Náist ekki góð sátt í þessum málum getur sameining orðið erfið.

Eins og áður segir ætti að ræða einslega við alla starfsmenn sem færast yfir í sameinaða stofnun um kjaramál þeirra, starf og aðrar breytingar sem varða hvern og einn sérstaklega. Þetta getur tekið umtalsverðan tíma og því er mikilvægt að huga vel að þessu ferli í mannmörgum og flóknum stofnunum.

Ákvörðun um laun starfsmanna sem færast milli stofnana við sameiningu getur verið vandasöm, sérstaklega ef kjör hjá hlutaðeigandi stofnunum eru mismunandi og störf breytast við sameiningu. Þurfi að samræma launakjör verður að sjálfsögðu að gæta þess að stofnunin geti borið kostnað sem af slíku leiðir.



## 7.5 Val á yfirmönnum

Eitt af því vandasamasta við sameiningu stofnana er að velja og ráða hæfa yfirmenn. Strax eftir að sameining er ákveðin þarf að undirbúa ráðningu forstöðumanns. Þegar búið er að ráða í starfið er ráðið í stöðu annarra stjórnenda og lykilstarfsmanna. Almennt er litið á það sem eðlilegt hlutverk forstöðumanns að velja og ráða samstjórnendur sína enda þarf yfirmanna-hópurinn að starfa náið saman. Gæta þarf þess að töf á ákvörðunum um hverjir verði yfirmenn leiði ekki til þess að los komist á stjórnun stofnananna sem stendur til að leggja niður enda gæti slíkt meðal annars bitnað á sameiningarvinnunni.

### Til íhugunar við ráðningu yfirmanna.

- *Stjórnunarhættir.* Hvað ætti að einkenna stjórnunarhætti stofnunarinnar? Er stefnt að breytingum á stjórnun? Hvort er heppilegra að ráða utanaðkomandi í starfið eða úr hópi yfirmanna stofnana sem sameinast?
- *Samsetning.* Hvernig ætti stjórnendahópurinn að vera samsettur hvað varðar menntun, hæfileika, reynslu, aldur og kynjaskiptingu?
- *Eiginleikar.* Hvaða persónulegu eiginleika þurfa yfirmenn að hafa öðrum fremur?
- *Traust.* Hvernig er hægt að tryggja sátt um ráðningu yfirmanna? Munu þeir njóta nægilegs trausts frá upphafi?

Litlar breytingar á stjórnendahópnum við sameiningu stofnana gæti boðað litlar breytingar á starfsemi og stjórnunaraðferðum. Miklar mannabreytingar benda til hins gagnstæða. Það er vegna þess að stjórnendur ráða mestu um hvort og þá hvaða breytingar verða gerðar á starfseminni við sameiningu og hverskonar siðir og venjur myndast á vinnustaðnum.

Leggja ætti áherslu á að velja í stjórnunarstöður fólk sem nær góðu sambandi við starfsfólk og aðra hagsmunaaðila. Rannsóknir sýna að viðmót yfirmanna ræður úrslitum um hvort starfsfólki finnst störf sín og vinnustaðurinn gefandi eða leiðinlegur.

### Þrjú einkenni ömurlegs starfs.<sup>40</sup>

- Yfirmenn sýna *lítinn áhuga á starfsfólki*, uppruna þess og tilveru.
- Starfsfólk verður ekki vart við að störf sín *skipti nokkurn mann máli*, ekki einu sinni yfirmennina.
- Starfsfólkið hefur enga möguleika á að *mæla frammistöðu* sína með hlutlægum hætti. Árangur í starfinu virðist byggjast á skoðunum og dyntum einhverra annarra.

Gallup hefur komist að þeirri niðurstöðu að fólk fer frá slæmum stjórnendum en ekki frá stofnunum og að góðir stjórnendur búa yfir eftirfarandi hæfileikum:<sup>41</sup>

- *Sýna* einlæga ánægju er þeir verða vitni að því þegar starfsmenn þróast í starfi og tekst vel upp.
- Hafa *tilfinningu* fyrir því hvernig eigi að setja rétta manneskju í rétt hlutverk til þess að stuðla að bestum mögulegum árangri.
- *Setja markmið* með því að skilgreina æskilegan árangur, brjóta störfin ekki upp í nákvæm framkvæmdaþrep, heldur aðstoða starfsmenn við að þróast í starfi.
- Freista þess ætíð *að fá fram* í starfsmanninum það sem Guð gaf honum í stað þess að reyna að bæta það upp sem Guð gleymdi að gefa!

Margir telja að besti stjórnunarstíllinn felist í því að leggja mikla áherslu á frumkvæði og sköpunarkraft starfsmanna, ásamt samvinnu og ákvarðanatöku sem byggð er á innsæi. Stjórnendur þurfi að laða fólk til sín og búa til markvissa stefnu með öðrum. Upplýsingaflæði



skipti því sköpum, bæði lóðrétt og lárétt í stofnuninni og út fyrir hana. Þessu má líkja við það að spinna köngulóarvef. Góður stjórnandi kann þá list að vefa starfsfólkið til sín með markvissum hætti. Góðar stofnanir og fyrirtæki hafa aðlögunarhæfni og það er sú hæfni sem er best fallin til að takast á við þær endalaus breytingar sem eru í umhverfinu. Til þess að spinna góðan vef þurfa hugmyndir að koma frá öllu starfsfólki og vinna starfsmanna að byggja á því hvað þeir gera en ekki starfstítlum. Síðast en ekki síst þarf vefurinn að teygja sig út fyrir stofnunina, til viðskiptavina, birgja, fjölmiðla, vina og vandamanna.<sup>42</sup>

#### **Mikilvægustu eiginleikar stjórnanda samkvæmt rannsókn Strategy One fyrir Microsoft árið 2007.<sup>43</sup>**

1. Vinna vel í hópi og eiga góð *samskipti*.
2. Sýna *frumkvæði*.
3. *Greina og leysa vandamál*.
4. Geta *tjáð* sig munnlega.
5. Vera *skipulagður*.
6. Sýna *sveigjanleika*.
7. Vera *læs á upplýsingar* og hafa tölvukunnáttu.
8. Vera með *viðskiptavit*.
9. Hafa *sköpunargáfu*.
10. Vera góður í *skriflegum samskiptum*.
11. Að geta lifað sig inn í *aðstæður*.
12. Að geta rökstutt með *tölum og útreikningum*.

## **7.6 Stofnanasamningar**

Sameining stofnana kallar væntanlega í öllum tilvikum á breytingar á stofnanasamningum, það er að segja stofnanahluta kjarasamninga, eða gerð nýrra samninga. Þótt formlegan viðsemjanda vanti er rétt að undirbúa samninga tímanlega og ganga frá þeim strax eftir að sameinuð stofnun hefur verið stofnuð. Liggi stofnanasamningur ekki fyrir þegar fólk er ráðið til starfa getur ráðningin þurft að vera með fyrirvara um gerð samningsins.

Það getur verið vandasamt og flókið að gera nýja samninga séu samningar stofnana sem renna saman ólíkir. Vandinn eykst ef starfsmönnum sem færast til hefur verið gefinn ádráttur um óbreytt störf, kjör og starfsheiti þótt það hafi blasað við að gera þyrfti breytingar á þessum atriðum til samræmingar og til að ná markmiðum sameiningar. Sérstaklega getur verið snúið að leysa úr málum ef stöðuheiti og ábyrgð yfirmanna og millistjórnenda hafa verið mismunandi fyrir sameininguna. Sama gildir ef vinnutími og fyrirkomulag yfirvinnugreiðslna hafa verið með mismunandi hætti. Hætt er við að starfsmenn sem koma úr mismunandi stofnunum gefi ekki fúslega eftir ýmis sérákvæði sem þeir fengu inn í fyrri samninga. Það er auðvitað auðveldara að samræma kjör upp á við heldur en með skerðingu en óvíst að fjárhagur sameinaðrar stofnunar leyfi slíkt. Að lokum má nefna að ávallt er hætta á að væntingar vakni um almennar kjarabætur við samningsgerðina.

Hafi sameinuð stofnun ekki gert stofnanasamning þegar hún hefur starf er rétt að greiða í samræmi við stofnanasamninga þeirra stofnana sem lagðar eru niður þar til nýr samningur er kominn á.

## 8 Stefnumótun

Áður er komið fram að við gerð frumathugunar ætti að fjalla um svokallaða frumstefnumótun fyrir sameinaða stofnun. Frumstefnumótun er leiðsögn Alþingis og ráðuneyta um verkefni ríkisins og kemur oftast fram í lögum eða reglugerðum.

Á grundvelli frumstefnumótunar er síðan unnið að nánari stefnumótun fyrir stofnun. Skipuleggja ætti stefnumótunarferlið þannig að starfsmenn taki þátt í því og að það verði endurtekið að hluta til árlega og að fullu með nokkurra ára millibili.

Töluvert efni er til um stefnumótun fyrirtækja og stofnana hér á landi og er sumt aðgengilegt á vefnum.<sup>44</sup> Í riti fjármálaráðuneytisins *Árangursstjórnun í ríkisrekstri* (2004) er rætt um stefnumótun í fimmta kafla.<sup>45</sup> Hér á eftir verður farið yfir helstu atriði vegna sameiningar stofnana.

### 8.1 Vinnulag

Stefnumótun stofnunar er af mörgum ástæðum flókið fyrirbæri. Þær helstu eru:

- Hugtök eru bæði *óskýr* og notuð á mismunandi hátt þannig að þátttakendur í stefnumótun þurfa að koma sér saman um þau.
- Við stefnumótun er fjallað um marga þætti sem eru *óvissir*, matskenndir og stofnunin getur lítil eða engin áhrif haft á.
- Þegar stefnan liggur fyrir þarf að *framkvæma* hana. Ekki er víst að allir sem taka þátt í framkvæmdinni skilji stefnuna, séu henni sammála eða styðji hana af heilum hug.

Skilgreina má *stefnu* (e. Strategy) á einfaldan hátt sem áætlun um aðgerðir til að ná markmiðum sem stuðla að því að ákveðin framtíðarsýn rætist. Stefnumótun felst í því að búa áætlunina til og skipuleggja þannig einskona ferðalag inn í framtíðina.

*Framtíðarsýn* (e. Vision) er huglæg mynd af stöðu stofnunarinnar í framtíðinni, einskona sambland af draumsýn og veruleika. Hún þarf að vera það eftirsóknarverð að starfsmönnum og öðrum hagsmunaaðilum finnist þess virði að leggja ýmislegt á sig til að láta hana rætast og séu jafnvel tilbúnir til að færa fórnir.

*Hlutverk* eða ætlunarverk (e. Mission) stofnunar segir yfirleitt frá því í hverju meginverkefni hennar eru fólgin, að hverju þau beinast, í þágu hverra og hvers vegna. Hafi ríkisstofnun ekki hlutverk er ástæðulaust að starfrækja hana. Hlutverk stofnunar hefur áhrif á framtíðarsýn hennar og öfugt en auk þess spila innviðir stofnunar og ytri aðstæður hennar inn í. Þegar unnið er að stefnumótun þarf að þekkja hvaða þættir hafa áhrif á hvernig stofnun gengur að rækja hlutverk sitt og láta framtíðarsýnina rætast og hver þessi áhrif verða. Fjallað er nánar um þessa greiningarvinnu í kafla 8.2.

Þegar greining liggur fyrir er hægt að hefja eiginlega áætlanagerð um hvernig ætlunin er að láta framtíðarsýnina rætast, að teknu tilliti til hlutverks stofnunarinnar og niðurstöðu greiningarvinnunnar. Yfirleitt er byrjað á að skilgreina fá *langtímamarkmið* (e. Goals) á grundvelli meginverkefna stofnunarinnar. Þau eru yfirleitt orðuð þannig að þau lýsi með almennum hætti áherslum, niðurstöðu eða árangri sem stefnt er að á hverju starfssviði um sig. Langtímamarkmiðin standa alla jafna óbreytt í nokkur ár. Öðru máli gildir um hin fjölmörgu *skammtímamarkmið* (e. Objectives) sem sett eru í aðgerðaáætlun fyrir hvert ár eða styttra tímabil á grundvelli langtímamarkmiðanna til að lýsa því hvað ætlunin sé að gera eða áorka á tímabilinu. Markmið og aðgerðir lýsa mynstri og leikáætlun sem ætlunin er að fylgja. Markmið þurfa að vera nægilega skýr til að unnt sé að meta hve vel gengur að ná þeim. Þau þarf að

endurskoða eigi sjaldnar en við gerð árlegrar starfs- og rekstraráætlunar, svokallaðrar ársáætlunar, samkvæmt reglugerð um framkvæmd fjárlaga.

Þótt það sé æskilegt að skipulags- og stefnumótunarvinnu ljúki að mestu áður en sameining tekur gildi, er slíkt sjaldan hægt. Stefnumótun verður reyndar aldrei lokið í eitt skipti fyrir öll heldur þarf stöðugt að ræða og meta stefnuna svo hún hafi áhrif á daglega starfsemi, til dæmis í aðdraganda árlegrar fjárlaga- og ársáætlunargerðar. Yfirmenn þurfa að sýna með ótvíræðum hætti að þeir hafi trú á markaðri stefnu og standi saman um hana.

Að lokum skal nefnt að það styrkir menningu stofnunarinnar og auðveldar þannig framkvæmd stefnunnar ef leiðarljós eða *gildi* (e. Values) stofnunarinnar eru gerð sýnileg. Þá er átt við ótímabundnar meginreglur sem allir starfsmenn hennar fylgja í daglegum störfum og móta menningu og brag, vinnulag og ákvarðanatöku. Um vinnustaðamenningu og brag er fjallað í kafla 11.

Ríkisstofnanir hafa mismikið svigrúm til sjálfstæðrar stefnumörkunar. Þrátt fyrir það bætir vinna við stefnumótun alltaf skilning þátttakenda á stofnuninni, aðstæðum hennar og möguleikum, auk þess að efla samstöðu starfsmanna. Reyndar er það svo að stefnumótunarvinnan sem slík getur jafnvel skipt meira máli fyrir stofnunina en sjálf niðurstaðan, stefnuskjalið þar sem hlutverki, framtíðarsýn, gildum og markmiðum er lýst í knöppum texta. Hægt er að beita mismunandi aðferðum við stefnumótun en lagt til að haga vinnunni í öllum tilvikum þannig að hún sé eitt af tækjum stjórnenda til að skapa samstöðu, gott andrúmsloft og eldmód.

Það er afar mikilvægt að stjórnendur sameinaðrar stofnunar taki virkan þátt í stefnumótunarvinnunni. Fyrirtæki sem skara fram úr öðrum leggja áherslu á að búa fyrst til öflugt teymi stjórnenda, síðan að móta stefnu og markmið og í framhaldinu að koma á því skipulagi sem hentar best til að ná markmiðum. Þessari aðferðafræði verður sjaldan komið við í ríkisstofnunum. Oftar en ekki hefst stefnumótunarvinna á því að kanna viðhorf, metnað og stíl stjórnenda, hversu vel þeir vinna saman og hvernig þeir bæta hvern annan upp.

Samstarf margra við stefnumótun getur leitt til frjórra skoðanaskipta, nýrra lausna og víðtæks áhuga á að fylkja sér saman og takast á við kröfuhörð verkefni. Yfirleitt er fólk fúst til að taka þátt í vinnunni svo það myndast jákvætt andrúmsloft og eldmóður þegar umræðan er heiðarleg og opin. Það er almennt gagnlegt að fá ráðgjafa til að aðstoða við stefnumótunarvinnuna, til dæmis að skipuleggja hana, aðstoða við greiningarvinnu og stýra hugarflugsfundum til að fá fram upplýsingar og hugmyndir til að vinna úr.<sup>46</sup>

Það er mismunandi hvort stefna stofnunar, stjórnskipulag og mannráðningar eru skipulögð fyrir sameiningu eða eftir, eins og kemur fram í eftirfarandi dæmum.

### **Dæmi um fyrirkomulag við sameiningu ríkisstofnana á síðustu árum.**

1. Áður en sameining var ákveðin höfðu stjórnendur stærstu stofnunarinnar sem varð hluti af sameinaðri stofnun unnið að stöðugreiningu og stefnumótun í samráði við helstu hagsmunaaðila. Í framhaldi af ákvörðun um sameiningu undirbjó forstöðumaður stjórnskipulag hinnar nýju stofnunar, réði í stöður yfirmanna og gekk frá öðrum starfsmannamálum. Jafnframt var farið í að samtengja helstu upplýsingakerfi hlutaðeigandi stofnana, samræma þjónustuframboð og yfirbragð starfseminnar, ásamt því að endurskoða vinnuferla og fyrirkomulag stoðþjónustu. Í kjölfarið vann vinnuhópur áfram að undirbúningi stefnumótunar og var tillaga hans síðan kynnt helstu hagsmunaaðilum og borin undir ráðuneytið.

2. Í framhaldi af ákvörðun um sameiningu var ráðinn forstöðumaður sem undirbjó stefnumótun með aðstoð ráðgjafa og þátttöku yfirmanna allra hlutaðeigandi stofnana ásamt öðrum helstu lykilstarfsmönnum. Ýmiskonar greiningarvinna hafði farið fram skömmu áður í stærstu

stofnuninni sem nýttist í þessu sambandi. Eftir að stefnumótunarvinnan hófst var stjórnskipulag og ráðning í stöður yfirmanna undirbúin, þannig að meginatriði stefnumótunar, stjórnskipulag og ráðningar í helstu stöður lágu fyrir á svipuðum tíma eða nokkru áður en sameinuð stofnun tók formlega til starfa. Út úr stefnumótunarvinnu komu tillögur um margvísleg úrbótaverkefni sem vinnuhópar starfsmanna fengu til úrlausnar.

## 8.2 Greiningarvinna

Snemma í stefnumótunarvinnunni er algengt að gera svokallaða SVÓT greiningu. Hún felur í sér að skoða annars vegar innviði starfseminnar, til að meta styrkleika og veikleika, og hins vegar ytri aðstæður, til að meta aðsteðjandi ógnir og tækifæri sem stofnunin gæti hugsanlega nýtt sér. Oftast er byrjað á að safna ábendingum um þetta með einhverskonar hugarflugsaðferð áður en þær eru flokkaðar og greindar nánar.

### Spurningum sem er svarað við SVÓT greiningu.

- *Styrkur.* Í hverju er styrkur stofnunarinnar fólgin?
- *Veikleiki.* Hvar er veikleika að finna í innviðum hennar?
- *Tækifæri.* Hvaða tækifæri gæti stofnunin nýtt sér?
- *Ógnir.* Hvað gæti helst hindrað að hún næði markmiðum sínum?

Fyrstu tvær spurningarnar varða innviðina en þær síðari ytri aðstæður.

Einnig má benda á einfalda greiningaraðferð, sem hefur verið nefnd „plús-delta“, og er auðvelt að nota til að fá fram mat fjölmenns hóps á stöðu og möguleikum. Þá er hver og einn beðinn um að nefna annars vegar hvað honum finnst gott (plús) í starfseminni og hins vegar úr hverju þurfi að bæta (delta). Biðja þarf fólk um að nefna jafn marga góða þætti og úrbótaþætti og að það setji ábendingar sínar fram á jákvæðan og uppbyggilegan hátt en forðist neikvæðni. Svörum er síðan safnað, sameiginleg atriði flokkuð saman og þau rædd.<sup>47</sup>

Þegar unnið er að sameiningu stofnana er sérstaklega mikilvægt að greina vinnustaðarmenningu (e. Organizational Culture) innan viðkomandi stofnana með tilliti til þess að hafa áhrif á hverskonar menning myndast í sameinaðri stofnun. Margir telja að starfsmenn stofnunar þurfi nauðsynlega að hafa sama gildismat í grunninn svo hún styrkist og eflist. Þá er átt við að allir viti hvað er góð og viðurkennd hegðun og hvað er slæmt eða algerlega óviðunandi. Um þetta er fjallað meira í 11. kafla.

Einnig þarf að fara fram greining á umgjörð, hagsmunum, verkefnum og ferlum, hafi það ekki verið gert við frumathugun. Um þetta var fjallað í kafla 5.5.

## 8.3 Skilgreiningar

Í framhaldi af greiningarvinnu í aðdraganda stefnumótunar er oftast farið í að skilgreina meginmarkmið og gildi og síðan að móta megin stefnu.

### Spurningar til að svara við mótun meginstefnu.

- Hver er *framτίðarsýnin* fyrir stofnunina? Fyrir hvað vill stofnunin vera þekkt?
- Hvert er *hlutverk* stofnunarinnar? Hvað ætlar hún að gera, hvers vegna og fyrir hverja? Er sameiginlegur skilningur á hlutverki hennar?

- Hvaða *gildi* ætlar stofnunin að leggja til grundvallar starfsemi sinni sem er ætlað að móta vinnulag, áherslur, viðmót og menningu?
- Hvaða *markmiðum* um árangur ætlar stofnunin að ná? Hvað ætlar hún að skilja eftir sig þegar til skamms og langs tíma er litið? Á hvaða sviði ætlar hún að sýna frumkvæði? Á hvaða sviðum ætlar hún að bregðast hratt við?
- Hvaða *leiðir* ætlar stofnunin að fara til að ná markmiðum sínum og hvaða aðferðafræði á að beita? Hverja lítur hún á sem bandamenn sína og hverjum vill hún vinna með? Að hverju ætlar hún að einbeita sér öðru fremur?
- Að hvaða leyti verður megin stefnu stofnunarinnar fylgt eftir með því að móta sérstakar *stoðstefnur*? Þá er átt við starfsmannastefnu, gæðastefnu, jafnréttisstefnu, umhverfisstefnu, innkaupastefnu, upplýsingastefnu, öryggisstefnu, stefnu í kynningarmálum, þjónustustefnu og svo framvegis.

## 9 Stjórnskipulag

Þegar stofnanir eru sameinaðar þarf að búa til nýtt stjórnskipulag. Við gerð frumathugunar ætti að velta fyrir sér hvort rétt sé að leggja fram hugmynd um skipurit eða hvort með því væri verið að skapa óraunhæfar væntingar og þrengja valkosti enda eigi margar forsendur eftir að skýrast. Almennt er óraunhæft, eða jafnvel varasamt, að ákveða skipurit eingöngu á grundvelli frumathugunar.

### 9.1 Almenn lagaákvæði um stjórnun stofnana

Það hefur verið ríkjandi viðhorf á síðustu árum að það efli stjórnun og stuðli að bættum árangri að forstöðumaður stofnunar hafi víðtækt umboð til að stjórna, meðal annars að móta stefnu, gera áætlanir og ákveða skipurit, stjórnunarferli og aðferðir ásamt því að ráða starfsfólk. Þetta er talið auka líkurnar á að ákvarðanir um þessi atriði taki mið af því sem hentar á hverjum stað. Forstöðumaður ráði hæfasta fólkið, myndi samheldið stjórnendateymi og beri þar af leiðandi skýra ábyrgð á rekstri stofnunarinnar en geti ekki skýlt sér bak við ákvarðanir annarra.

Þróunin hjá ríkinu hefur að mestu leyti verið í samræmi við þessi almennu viðhorf. Þannig eru færri dæmi en áður um að skipulag og ferli innan stofnana séu skilgreind í lögum eða reglugerðum. Einnig hefur stjórnarnefndum ýmist verið fækkað, falið að vera ráðgefandi eða ætlað að hafa með höndum eftirlit í stað þess að taka ákvarðanir. Umboð til stjórnunar einstaka ríkisstofnana er þó enn víða skipt á milli forstöðumanna og stjórnarnefnda sem skipaðar eru utanaðkomandi aðilum. Eftir því sem ytri stjórnur er ætlað að fjalla um fleiri og fjölbreyttari mál aukast líkurnar á að stjórnun verði tímafrekari, ákvarðanataka þyngri í vöfum og óljós ábyrgð á rekstri hlutaðeigandi stofnunar. Í skýrslu nefndar fjármálaráðherra *Ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna ríkisstofnana* (2000) er fjallað nánar um þetta efni.<sup>48</sup>

Rökin fyrir stjórnarnefndum eru helst þau að fleiri komi að ákvörðunum þannig að þær verði gagnsærri, lýðræðislegri og faglegru auk þess sem þær sætti ólík sjónarmið eða hagsmuni fremur en einstaka stjórnandi, til dæmis hvað varðar mismunandi hagsmuni starfsmanna, viðskiptavina, viðkomandi sveitarfélaga og samtaka í atvinnulífi. Í sumum tilvikum er tilgangurinn reyndar sá að koma í veg fyrir að ráðherra hafi áhrif á það hvernig stofnunin starfar og losa hana undan pólitískum áhrifum hans. Þetta á til dæmis við um ýmsar eftirlitsstofnanir. Hugleiða ætti hvernig best er að koma á mótis við þessi sjónarmið þegar stjórnkerfi og stjórnunarhættir hjá sameinaðri stofnun eru í mótun.

Við setningu sérlaga um ríkisstofnun vegna sameiningar ætti að fylgja almennum reglum samkvæmt fjárreiðulögum og starfsmannalögum nema sérstök rök krefjist þess að aflað sé heimilda til fráviks í sérlögum. Eðlilegt er að frávik séu rökstudd í skýrslu um frumathugun og athugasemdum við frumvarp til sérlaga.

Starfsmannalögin skilgreina stöðu forstöðumanna ríkisstofnana. Þeir eru embættismenn og skulu skipaðir til fimm ára í senn, nema annað sé tekið fram í sérlögum. Lögin kveða á um almenn skilyrði þess að fá skipun eða ráðningu í starf og um ráðningarferlið, þar á meðal skyldu til að auglýsa laus störf. Ráðherra skal setja sérhverjum forstöðumanni erindisbréf og ber forstöðumaður ábyrgð á að stofnun sem hann stýrir starfi í samræmi við lög, stjórnvaldsfyrirmæli og erindisbréf. Hann ber ábyrgð á að rekstrarútgjöld og afkoma stofnunarinnar séu í samræmi við fjárlög og að fjármunir séu nýttir á árangursríkan hátt. Forstöðumenn gera ráðningarsamninga við starfsfólk og er heimilt að ákveða einstökum starfsmönnum laun til viðbótar grunnlaunum samkvæmt ákveðnum reglum. Þeim er jafnframt heimilt að ákveða í samráði við starfsmenn hvenær þeir taki orlof og hver vinnutíminn skuli vera. Þeir mega breyta störfum starfsmanna, gefa þeim fyrirmæli og veita starfsmanni áminningu sinni hann ekki

skyldum sínum. Samkvæmt lögum um kjararáð nr. 47/2006, með síðari breytingum, ákveður ráðið meðal annars laun og starfskjör forstöðumanna ríkisstofnana og annarra ríkisstarfsmanna sem svo er háttað um að þau geta ekki ráðist með samningum á venjulegan hátt vegna eðlis starfanna eða samningsstöðu.

Samkvæmt lögum nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins og reglugerð nr. 1061/2004 bera bæði forstöðumenn og stjórnir ríkisaðila ábyrgð á fjárhagsráðstöfunum vegna hlutaðeigandi stofnunar.<sup>49</sup> Báðir aðilar skulu vinna að stefnumótun og samningsgerð í samræmi við sjónarmið um árangursstjórnun í ríkisrekstri og gæta þess að fylgt verði einstökum markmiðum og stefnumiðum, sem sett kunna að verða af þar til bærum aðilum.

### **Dæmi um ákvæði sérlaga um innra stjórnkerfi stofnana og stjórnunarskyldur forstöðumanna.**

Dæmi um stjórnkerfi þar sem ábyrgð forstöðumanns er í samræmi við fjárreiðulög og starfsmannalög er að finna í lögum nr. 69/2003 um *Póst- og fjarskiptastofnun*. Samkvæmt þeim er hún sjálfstæð stofnun undir yfirstjórn samgönguráðherra sem skipar forstjóra til fimm ára í senn. Stjórnar hann rekstri og ræður aðra starfsmenn stofnunarinnar.

Dæmi um stjórnkerfi sem víkur frá almennum reglum er að finna í lögum nr. 80/1996 um *framhaldsskóla*. Menntamálaráðherra skal skipa skólanefnd við framhaldsskóla til fjögurra ára í senn. Nefndin kýs sér formann til eins árs í senn. Tveir áheymarfulltrúar, með málfrelsi og tillögurétt, eru tilnefndir til eins árs í senn, annar af kennurum skólans en hinn af nemendafélagi. Skólameistari er framkvæmdastjóri skólanefndar og situr fundi hennar með málfrelsi og tillögurétt. Skólameistari veitir skólanum forstöðu, stjórnar daglegum rekstri og starfi og gætir þess að það sé í samræmi við lög, reglugerðir, aðalnámsskrá og önnur gildandi fyrirmæli. Hann ber ábyrgð á að fylgt sé fjárhagsáætlun skólans og hefur frumkvæði að gerð skólanámsskrár og umbótastarfi innan skólans. Skólaráð skal vera skólameistara til aðstoðar við stjórn skóla. Skólameistari er oddviti ráðsins sem auk hans skal skipað fulltrúum kennara og nemenda, svo og aðstoðarskólameistara og áfangastjóra, starfi þeir við skólann. Heimilt er að setja í reglugerð nánari ákvæði um skipan skólaráðs, verksvið þess, starfstíma og starfshætti. Almennur kennarafundur fjallar eigi sjaldnar en fjórum sinnum á ári um stefnumörkun í starfi skólans, námsskipan, kennsluhætti og aðra starfsemi og kemur tillögum sínum á framfæri við skólanefnd og skólaráð.

Stjórnkerfi *Nýsköpunarsjóðs atvinnulífsins* er einnig dæmi um frávik frá almennum reglum. Fimm manna stjórn hefur skv. lögum nr. 61/1997 yfirumsjón með starfsemi hans. Hún annast stefnumótun og gerð starfsreglna sem staðfestar skulu af ráðherra, ræður framkvæmdastjóra, samþykkir árlega rekstraráætlun og ákveður lántökur og aðra fjáröflun til starfsemi sjóðsins. Kjararáð úrskurðaði 11. apríl 2007 að í ráðningarvaldi stjórnarinnar felist einnig vald til að semja um launakjör framkvæmdastjórans.

## **9.2 Stjórnskipurit**

Stjórnskipurit stofnunar er mikilvægt stjórnþæki. Því er ætlað að sýna á myndrænan hátt formlega stöðu og verksvið helstu eininga innan hennar og formlegar boðleiðir á milli þeirra. Það sýnir hins vegar ekki önnur tengsl innan stofnunarinnar, til dæmis upplýsingaflæði, samráð og samstarf sem bæði geta verið formleg og óformleg. Stundum er heppilegt að útbúa sérstök tengslarit til að sýna þetta.

Rétt er að ítreka þá skoðun höfundar að í flestum tilvikum sé heppilegast að forstöðumaður stofnunar beri ábyrgð á að móta hið formleg innra skipulag án aðkomu löggjafarsamkomu eða ráðuneytis. Þannig verður ábyrgð hans á starfseminni ótvíræðari.

Til þess að stjórnun verði markviss þarf að gæta þess að skipuritið sýni skýra aðgreiningu eininga, svo sem skrifstofa, sviða og deilda þannig að ætíð fari saman völd og ábyrgð rekstrarþátta. Auk þess þarf skipuritið að stuðla að þróun, samhæfingu og kostnaðarvitund.

Skipuritið sýnir ekki aðeins formlega stöðu eininga, heldur einnig formlega stöðu og völd yfirmanna innan stofnunarinnar. Þar sem einstaklingar reyna yfirleitt að halda völdum sínum og stöðu er viss hætt á að þeir stjórnist meira af eigin hagsmunum en heildarhagsmunum stofnunarinnar. Breytingar á þessum atriðum geta verið mjög viðkvæmar.

Það er afar mikilvægt að byggja stjórnskipulagið á stefnu sameinaðrar stofnunar en ekki á stjórnskipulagi þeirra stofnana sem hún tekur við verkefnum af eða sérhagsmunum einstaka manna. Hins vegar getur verið rétt að taka tillit til sérstakrar aðstöðu, hæfileika og þekkingar manna þegar einstaka verkefni eru staðsett.

Almennt er afar óæskilegt að einingar haldi sér óbreyttar eftir sameiningu. Þess í stað ætti að stuðla að því að fólk sem kemur úr mismunandi stofnunum blandist vel. Einnig er æskilegt að blanda saman fólki með mismunandi menntun og sjónarmið. Uppstokkun stuðlar að þróun vinnubragða og nýrrar vinnustaðarmenningar.

Stjórnskipulagið hefur almennt mjög mikil áhrif á starfsemina. Flatt skipulag þar sem stjórnþrep eru fá er talið ýta undir sjálfstæði, frumkvæði starfsmanna og ábyrgð þeirra á verkefnum sínum en bratt skipulag auðveldar miðlæga yfirsýn, samhæfingu og eftirlit. Flatt stjórnskipulag er yfirleitt ekki mjög formfast og ákvarðanataka gjarnan hröð. Öðru máli gegnir um bratt skipulag, sérstaklega ef stjórnþrep eru mjög mörg og mál þurfa að fara gegnum langa keðju stjórnenda áður en ákvörðun er tekin.

Skipting stofnunar í einingar getur auðveldlega leitt til þess að formlegir og huglægir múrar rísa sem hindra samstarf innan hennar. Gjarnan er reynt að lækka deildarmúra með því að setja vinnureglur sem skylda einingar til að starfa saman og með því að örva flæði milli þeirra með markvissum aðgerðum. Dæmi um þetta er að halda uppi áróðri, standa fyrir kynningum, skipuleggja verkefnavinnu þvert á einingar, stofna hópa, vera með starfsmannaskipti eða leyfa starfsmönnum að fara út fyrir starfslýsingu sína, taka að sér mörg hlutverk og vinna fyrir margar einingar. Skipting fjármagns milli eininga í árlegri rekstraráætlun getur auðveldlega hækkað deildarmúra enda alþekkt að einingar verja verkefni sín, völd, starfsmenn og fjárveitingar fyrir hver annari. Gæta þarf þess að samkeppni milli deilda um völd og takmarkað fjármagn fari fram á málefnalegum forsendum og verði ekki of hörð. Að þessu þarf að huga þegar fyrirkomulag stjórnunar og áætlanagerðar innan stofnunar er skipulagt.

Algengar tegundir stjórnskipulags nefnast afurðaskipulag, starfaskipulag, svæðisskipulag, verkefnaskipulag og fléttuskipulag.<sup>50</sup> Í flestum tilvikum tekur skipulag stofnana mið af fleiri en einni þessara skipulagstegunda. Hjá stofnun með afurðaskipulag ræður þjónusta hennar út á við mestu um skipulagið. Innan slíkrar stofnunar gætu til dæmis verið til fræðsludeild og eftirlits-deild. Þjónusta beggja beinist þá að notendum utan stofnunarinnar, en ekki inn á við. Hjá stofnun með starfaskipulag hafa störfin og jafnvel sérfræðimenntun starfsmanna mest áhrif á innra skipulag. Í starfaskipulagðri stofnun gætu til dæmis verið verkfræðideild og lögfræðideild. Svæðisskipt stofnun gæti til dæmis verið með Austurlandsdeild og Suðurlandsdeild til að efla þekkingu sína á tilteknum landsvæðum eða færa þjónustuna sem næst íbúum þar. Verkefnaskipt stofnun er skipulögð miðað við að leysa afmörkuð og tímabundin verkefni. Þegar verkefni er lokið er skipulagið í kringum það leyst upp. Fléttuskipulag (e. Matrix structure) felst í því að nýta samtímis kosti starfa- og afurðaskipulags með því að flétta valdabrautir saman. Þá hafa afurðadeildirnar yfirleitt með höndum samskipti við notendur þjónustunnar en þær starfaskipulögðu veita afurðadeildunum stuðning.

Hverri skipulagsgerð fylgja bæði kostir og gallar sem þarf að huga að þegar verið er að móta hentugt skipulag. Fléttuskipulag miðar til dæmis að því að auðvelda öll samskipti og



samræmingu innan stofnunarinnar og er talið henta best í flóknu og síbreytilegu umhverfi. Það getur einnig verið hentugt til að halda utan um flókna starfsemi sem byggist á mikilli sérhæfðri þekkingu sem æskilegt er að nýtist sem best í allri starfseminni. Þá styður það vel við vinnslu verkefna þvert á deildir. Fléttuskipulag krefst venjulega mun meiri vinnu stjórnenda við samhæfingu en hin skipulagsformin.

Mikilvæg atriði við gerð skipurits er að skipta völdum og ábyrgð og að gera boðleiðir skýrar. Þannig minnka líkur á misskilningi og árekstrum sem koma upp ef yfirmenn senda af einhverjum orsökum undirmönnum sínum mismunandi boð. Það er tiltölulega auðvelt að uppfylla þetta í afurða-, starfa- og svæðisskipulagi með því að sérhver starfsmaður hafi aðeins einn yfirmann. Hins vegar er ávallt hætta á árekstrum milli deilda sem fást við kjarnastarfsemi og þeirra sem veita stoðþjónustu svo sem fjármálastjórn og starfsmannahald. Í verkefna- og fléttuskipulagi er algengast að starfsmenn séu með nokkra yfirmenn og þá þarf að gera sérstakar ráðstafanir til að hindra árekstra og leysa fljótt ágreining.

Þegar verið er að móta störf og staðsetja þau innan skipuritsins ætti að hafa í huga að starfsmenn þurfa að eiga möguleika á að öðlast framgang innan stofnunarinnar og fást við flóknari og ábyrgðarmeiri verkefni en þeir voru upphaflega ráðnir til. Séu litlir möguleikar á þessu innan stofnunar eru líkur á að hún missi metnaðarfulla starfsmenn frá sér.

Síðast en ekki síst þarf að hugleiða hvernig innra skipulag getur einfaldað samskipti milli stofnunarinnar og þeirra sem hún veitir þjónustu eða á í öðrum samskiptum við, til dæmis að einungis einn starfsmaður komi fram gagnvart hverjum viðskiptamanni.

Þegar skipurit sameinaðrar stofnunar liggur fyrir þarf að kynna það rækilega fyrir starfsmönnum þannig að öllum sé ljóst hvað sérhver eining á að gera og hvernig ætlast er til að einingarnar starfi saman að stefnu stofnunarinnar.

#### **Dæmi um spurningar við móttun skipurits.**

- *Hversu miklar skipulagsbreytingar er rétt að gera? Ætti að gera lágmarksbreytingar til að valda sem minnstri röskun og halda í hlutina eins og þeir hafa verið? Eða ætti að búa til algerlega nýtt skipulag og skipta jafnvel um stjórnendur?*
- *Á að láta stefnumótun hafa áhrif á skipulagið eða öfugt? Hvort kemur á undan skipulag eða stefnumótun? Getur hvort tveggja komið fram samtímis?*
- *Hvenær á að ráða yfirmenn, áður en stefna og skipulag eru ákveðin eða í framhaldinu?*
- *Hvers konar skipulag hentar best? Ætti skipuritið að vera flatt eða bratt? Hversu mörg ættu stjórnþrepin að vera? Hvert er hæfilegt hlutfall yfirmanna og annarra starfsmanna?*
- *Er æskilegt að fjöldi undirmanna á hvern yfirmann á sama stjórnstigi sé álíka mikill eða er í lagi að einingar séu misstórar þótt yfirmenn beri samskonar starfstitla? Hvaða starfstitla ætti að nota?*
- *Hefur það táknræna merkingu eða áhrif á mikilvægi og virðingu verkefna hvar þau eru staðsett í skipuritinu?*
- *Hvar er best að staðsetja stoðþjónustu innan stofnunarinnar? Í stoðdeildum eða dreift á deildirnar? Hvers konar og hve mikla stoðþjónustu þarf hver deild?*
- *Hverjir eiga að hafa umboð til að taka ýmsar ákvarðanir innan stofnunarinnar og hafa eftirlit með framkvæmd þeirra? Hversu sjálfstæðar eiga einingar að vera?*
- *Hvaða vettvang eða ferli þarf til að undirbúa og taka ákvarðanir innan stofnunarinnar? Samhæfa og samnýta? Miðla upplýsingum, lárétt og lóðrétt? Vera með umræðu og skoðanaskipti? Hvaða fyrirkomulag á að vera á föstum fundum innan stofnunarinnar, til dæmis á yfirstjórnarfundum, deildarfundum og starfsmannafundum?*
- *Hver talar fyrir hönd stofnunarinnar út á við, t.d. við fjölmiðla?*

## 10 Stjórnunarhættir og stjórnæði

### 10.1 Stjórnunarhættir

Sívaðandi kröfur eru gerðar til stjórnunarháttanna, því oft má kenna slæmum stjórnunarháttum um það sem fer úrskaiðis í starfsemi. Með stjórnunarháttum er átt við hvernig staðið er að því að taka ákvörðun, hrinda henni í framkvæmd og fylgja eftir. Þegar lagt er mat á hversu góðir stjórnunarhættir eru er kastljósinu fyrst og fremst beint að skipulagi ferlisins í kringum ákvarðanir og þátttakendum í því.

Góðir stjórnunarhættir eru stjórnendum og öðru starfsfólki hvatning til að þjóna sem best hagsmunum og markmiðum stofnunarinnar gagnvart notendum og viðfangsefnum hennar, en ekki persónulegum hagsmunum eða hagsmunum einhverra annarra. Þeir auðvelda jafnframt skilvirkt eftirlit sem stuðlar að hámarks nýtingu á fjármunum stofnunarinnar.

#### Helstu einkenni góðra stjórnunarháttanna hjá opinberum aðilum.<sup>51</sup>

- *Þátttaka.* Víðtæk þátttaka beggja kynja og möguleikar á að tjá mismunandi skoðanir.
- *Reglur.* Sanngjörn lög og reglur, réttindi fólks virt og óhlutdrægt eftirlit.
- *Gagnsæi.* Fylgt reglum við ákvarðanatöku og eftirlit. Upplýsingar aðgengilegar.
- *Svörun.* Fyrirkomulag og vinnuferli eru þannig að það er brugðist við óskum og öðru áreiti frá hagsmunaaðilum innan hæfilegs tíma.
- *Samstaða.* Leitast er við að samræma sjónarmið og ná víðtækri sátt um niðurstöður.
- *Jafnræði.* Þess gætt að engum finnst hann sniðgenginn og fái ekki tækifæri á við aðra.
- *Hagkvæmni og skilvirkni.* Fjármagn og annað sem lagt er til starfsemi er nýtt á hagkvæman hátt við að mæta þörfum sem stofnuninni er ætlað að sinna.
- *Umhverfisvernd* er sinnt og ekki gengið á náttúruauðlindir.
- *Ábyrgð.* Menn svari fyrir gerðir sínar gagnvart þeim sem þær bitna á.

Á síðustu árum hafa aðferðir við stjórnun og rekstur ríkisstofnana breyst smám saman vegna stefnu stjórnvalda um valddreifingu og aukinna krafna til forstöðumanna. Þessi stefna, og það sem gert er til að framfylgja henni, hefur óhjákvæmilega áhrif á ferli og fyrirkomulag innan stofnana. Að þessu þarf að huga þegar sameinuð stofnun er skipulögð.

**Rammafjárveitingar.** Ferli við fjárlagagerð var breytt árið 1991 þegar rammafjárlagagerð var tekin upp. Í rammafjárlagagerð felst að ríkisstjórnin markar útgjaldastefnu og útgjaldaramma ráðuneyta en síðan skiptir hvert ráðuneyti sínum ramma milli stofnana sinna og verkefna. Ráðuneytið ber jafnframt ábyrgð á skiptingunni. Forstöðumenn eða stjórn stofnunar skipta rekstrarfjárveitingu stofnunarinnar niður á útgjaldategundir í stað Alþingis áður.

**Árangursstjórnun.** Ríkisstjórnin samþykkti síðla árs 1996 að ráðuneytin tækju upp ákveðið samskiptaferli gagnvart stofnunum sínum undir formerkjum árangursstjórnunar. Það felur meðal annars í sér að stofnanir móti stefnu, geri áætlanir og skili ársskýrslu sem hlutaðeigandi ráðuneyti tekur afstöðu til.

**Starfsmannamál.** Umboð og ábyrgð forstöðumanna á sviði starfsmannamála hafa verið aukin, meðal annars með því að fela þeim að gera stofnanahluta kjarasamninga, ráða starfsfólk og ákvarða laun.

**Framkvæmd fjárlaga.** Reglugerð um framkvæmd fjárlaga fjallar um ferlið við eftirlit með því að stofnanir fari ekki umfram fjárheimildir og hvernig beri að bregðast við slíkum tilvikum.

**Útboð.** Lög um opinber innkaup kveða á um vinnuferli við að bjóða út kaup á vörum, þjónustu og verkum með áherslu á jafnræði bjóðenda og gagnsæi við val á milli tilboða.

Að auki hafa stjórnvöld sett reglur um málsmeðferð og upplýsingagjöf sem stuðla að góðum stjórnunarháttum. Stjórnsýslulögum er ætlað að tryggja sem best réttaröryggi manna í skiptum við hið opinbera, jafnt ríki sem sveitarfélög. Upplýsingalögum er ætlað að auðvelda almenningi og fjölmiðlum að fylgjast betur með því sem stjórnvöld hafast að.

Margir þættir móta stjórnunarhætti, svo sem viðhorf stjórnenda, markmið og viðfangsefni sem er unnið að og eiginleikar hlutaðeigandi starfsmanna. Stjórnunarhætti er að hluta til hægt að móta með því að setja ákveðna stefnu og viðmið um hvernig þeir eiga að vera og halda síðan uppi viðeigandi eftirliti. Það færast í vöxt að slíkt sé gert og töluvert er um að fyrirtæki og opinberir aðilar birti opinberlega hvaða stjórnunarháttum er fylgt.

#### Dæmi um spurningar við mótun stjórnunarháttá.

- Hvenær er *tímabært* að leggja grunn að stjórnunarháttum og hvernig verður að því staðið? Hvernig verða þeir síðan þróaðir áfram?
- Hvað ætti að einkenna *stjórnunarhætti* stofnunar öðru fremur?
- Hvaða *áhrif* hafa ýmsir þættir á stjórnunarhætti, svo sem húsnæði og staðsetning, markmið í rekstri, eiginleikar starfsmanna, upplýsingakerfi, viðhorf til áhættu og afstaða til notenda og annarra sem skipta við stofnunina.
- Hvaða *kerfi, reglur og tilhögun* þarf svo stjórnunarhættir verði eins og stefnt er að?
- Ætti að *birta* innan stofnunar og opinberlega hvaða stjórnunarháttum hún vill fylgja?

## 10.2 Stjórnæki

Áður hefur verið fjallað um nokkur mikilvæg stjórn- og upplýsingatæki sem þarf að móta við sameiningu stofnana, svo sem stefnumótun, stjórnskipurit, ráðningarsamninga, starfslýsingar, fjárhagsbókhald og áætlanir. Önnur helstu stjórn- og upplýsingatæki sem geta stutt við góða stjórnunarhætti, séu þau aðlöguð að þörfum stofnunarinnar, eru:

**Árangursmarkmið og mælikvarðar.** Árangursstjórnun, öðru nafni stjórnun til árangurs, byggist á þrennu. Í fyrsta lagi á skýrri stefnu og markmiðum. Í öðru lagi kerfisbundnum mælingum til að fylgjast með hvernig gengur að fylgja stefnunni og ná markmiðum. Í þriðja og síðasta lagi aðferðum til að velja úr það sem virkar vel og festa það í sessi með hvatningu en láta af því sem reynist illa. Hugleiða þarf hvernig þessum málum verður háttáð innan sameinaðrar stofnunar.

- Hvernig verða árangursmarkmið og árangursmælikvarðar notaðir á virkan hátt við stjórnun stofnunarinnar?
- Hvernig verður staðið að gerð og upplýsingagjöf um langtímaáætlun stofnunar, ársáætlun og ársskýrslu, samkvæmt reglugerð um framkvæmd fjárlaga?<sup>52</sup>
- Hvernig er best að koma á árangurshvötum og umbuna fólki?

**Fjármálastjórnun.** Hvaða skipulag, vinnuferlar og reglur eiga að gilda um stjórn á fjármálum stofnunarinnar? Þar undir falla gerð fjárlagatillagna og ársáætlana, samningagerð og aðrar skuldbindingar, innkaup á vörum og þjónustu, samþykktarferli reikninga, eftirlit með fjármálum og upplýsingagjöf innan stofnunar og út fyrir hana um fjárhagsleg atriði.

- Þarf að aðgreina fjárreiður samkeppnishluta starfseminnar frá þeim hluta sem er greiddur af skattfé?

- Hvaða ráðstafanir eru gerðar til að fyrirbyggja misnotkun á fé og eignum stofnunarinnar?
- Hvernig er hægt að byggja inn hvata til að halda aftur af kostnaði og afla tekna?
- Hverjir fá umboð til að skuldbinda stofnunina og hverjir hafa eftirlit með höndum?

**Fjárhagskerfi.** Bent er á að hafa samband við fjármálaráðuneytið vegna fjárlagagerðar og Fjársýslu ríkisins vegna miðlægra fjárhags- og starfsmannakerfa.

- Hvaða bókhaldskerfi, til dæmis fjárhags- og starfsmannahaldskerfi, verða notuð?
- Hverjir fá aðgang að kerfunum til að skrá eða skoða? Hver verður með aðgang að fjárlagakerfi?
- Hvaða reglur þarf að setja á þessum sviðum?

**Vinnutímareglur og skráning.** Fjalla þarf um hvernig vinnutíma verður háttað og möguleika starfsmanna til að laga vinnutíma sinn að lífnaðarháttum, svo sem fjölskylduaðstæðum.

- Hvernig verður fylgst með því að fólk skili vinnu?
- Ætti að setja upp tímaskráningarkerfi til að skrá hvenær starfsmenn mæta og fara úr vinnu?
- Þarf að vera með kerfisbundna skráningu á því hversu mikill tími fer í ýmis verkefni? Hvernig kerfi henta? Hvaða ferli, reglur eða leiðbeiningar þarf til samhæfingar á þessu sviði?

**Skjalastjórnunarkerfi.** Fjalla þarf um þörf fyrir skjalastjórnunarkerfi.

- Hvaða kerfi henta best?
- Hvaða reglur þarf að setja til dæmis um dreifingu, meðferð, undirritun, frágang og vistun skjala? Hvernig verður þessu fylgt eftir?

**Starfsmannastefna og starfsreglur.** Móta þarf starfsmannastefnu stofnunarinnar og hvernig henni verður framfylgt. Hafa þarf í huga tengsl á milli stjórnunarháttá, vinnustaðarmenningar og starfsreglna.

- Hvaða reglur og leiðbeiningar þarf að setja í starfsmannahandbók og/eða gæðahandbók til að samræma innra starf svo sem vinnuferla, vinnulag, umgengni og samskipti, sameiginlegar árshátíðir, sumarferðir o.fl.?
- Hvernig er best að standa að gerð slíkra reglna og leiðbeininga?

## 11 Vinnustaðarmenning og bragur

Á síðustu árum hefur verið fjallað mikið um menningu og brag á vinnustöðum (e. Organizational culture, Organizational climate), sérstaklega í tengslum við breytingar á stofnunum og fyrirtækjum.

Oftar en ekki skortir skilning á því hversu miklu hlutverki menning og andrúmsloft hefur að gegna á vinnustöðum. Þetta er ein af ástæðum þess að margir stjórnendur og fræðimenn leggja ekki minni áherslu á að fjalla um gildismat, venjur og viðhorf á vinnustaðnum þegar unnið er að stefnumótun, en hlutverk, framtíðarsýn og markmið. Breytingar á stofnun verða sjaldan rótfastar nema þær falli að menningu og brag hennar.

Þegar stofnanir eru sameinaðar getur verið mjög erfitt að láta fólk, sem hefur unnið við ólík verkefni, siði og aðstæður, mynda samstæða heild. Það er með öðrum orðum erfitt að láta mismunandi menningarheima renna saman. Gera ætti ráð fyrir að vandinn aukist eftir því sem stofnanirnar eru ólíkari. Litlu breytir þótt þær starfi á sama vettvangi og verkefni þeirra tengist.

### 11.1 Vinnustaðarmenning

Vinnustaðarmenning er einskona persónuleiki stofnunar, eða andi hennar, sem birtist í venjum, siðum, orðrómi, sameiginlegum gildum og táknum. Vinnustaðarmenning er eitt þeirra hugtaka sem er erfitt að útskýra nákvæmlega en nýir starfsmenn verða fljótt varir við, til dæmis af klæðaburði samstarfsmanna, yfirbragði húsnæðis, ýmsum óskráðum reglum, um hvað starfsmenn spjalla sín á milli og hvernig þeir tala um og við viðskiptavinina.

Vinnustaðarmenning er sögð vera sterk ef allir starfsmenn helga sig gildunum sem stofnunin setur í öndvegi þannig að þau móta hugsun og athafnir þeirra. Sé menningin veik þarf hins vegar að setja margar reglur, gefa fyrirmæli og halda uppi eftirliti sem tryggir að starfsmenn geri eins og stofnunin ætlast til. Umfangsmiklar reglur og mikil skriffinnska innan stofnunar bendir til veikrar menningar.

Sterk vinnustaðarmenning getur ýmist aukið skilvirkni stofnunar, vegna þess hve starfsmenn standa vel saman um ákveðin gildi, eða dregið úr henni vegna hættu á hóphugsun. Menning sem er farsæl við ákveðnar aðstæður og eykur styrk stofnunar getur verið óviðeigandi við aðrar aðstæður.

Það er mikilvægur þáttur í sameiningu stofnana að endurmeta siði, koma á nýjum og þróa menningu sem er öðru vísi en í stofnunum sem sameinast. Þótt gerðar séu breytingar á fyrirkomulagi, venjum og siðum þá þýðir það samt ekki að afmá skuli allt sem verið hefur til staðar og byrja á auðu blaði. Það þarf að velja úr og aðlaga það sem hefur verið jákvætt og reynst vel, en láta af því sem hefur reynst illa eða unnið gegn framförum. Sé þetta gert þá verða til nýir siðir og viðhorf sem allir ættu að vera tilbúnir að tileinka sér.

Í þeim tilvikum sem ríkjandi menning samrýmist nýju framtíðarsýninni, þótt tiltekna venjur geti verið í ósamræmi við hana, er viðfangsefnið að tengja nýjar aðferðir við rætur menningarinnar. Losna þarf við venjur og gildi sem standa í vegi fyrir nauðsynlegum breytingum á starfseminni. Þetta getur verið erfitt og tekið tíma. Stundum streitast einstaklingar svo á móti að samstarfið á vinnustaðnum bíður skaða. Þá kann eina færa leiðin að vera sú skipta um starfsfólk. Vegna þess að ríkjandi menning kann að eiga djúpar rætur og hafa þróast á mörgum árum má búast við að fólk þurfi að upplifa nýja reynslu í mörg ár áður en menningin breytist.

Ýmsir fræðimenn hafa þróað aðferðir og líkön, sem byggjast á kenningum þeirra, til að meta vinnustaðarmenningu sem þeir standa að sameiningu stofnana ættu að kynna sér.<sup>53</sup> Þekking á þessu sviði hjálpar til við að greina og mæla menninguna sem er til staðar og auðveldara er að hafa meðvituð áhrif á það hvernig hún mótast í sameinaðri stofnun.

#### **Nokkrar kenningar um tegundir vinnustaðarmenningar.**

**Edgar Schein** telur að utanaðkomandi aðili geti áttað sig á menningu stofnana á þrennan hátt.<sup>54</sup> Í fyrsta lagi út frá því sem hann heyrir, sér og getur þreifað á. Þannig gefa til dæmis húsakynni, húsgögn, búnaður, viðurkenningartákn, klæðaburður og samskiptahættir ákveðnar vísbendingar. Í öðru lagi sé hægt að dýpka skilninginn með því að skoða annars vegar slagorð og hinar ýmsu yfirlýsingar stofnunarinnar, svo sem um hvaða hlutverki og markmiðum hún þjónar, og hins vegar með því að spyrja starfsmenn um viðhorf þeirra til þessara atriða. Í þriðja lagi megi fá meiri innsýn í menninguna ef hægt er að greina atferli starfsmanna og viðhorf, ekki síst ef hægt er að átta sig á ýmsum óskráðum reglum innan stofnunarinnar, til dæmis reglum um hvað má ekki tala um innan stofnunarinnar og um samskiptahætti.

**Jeffrey Sonnenfeld** skilgreinir fjórar tegundir vinnustaðarmenningar.<sup>55</sup>

- *Akademískur andi* (e. Academy) sem finnst meðal annars í háskólum, sjúkrahúsum og stórfyrirtækjum þar sem vel menntaðir einstaklingar leitast við að vinna sig upp. Vinnuumhverfið er stöðugt. Starfsmenn fá tækifæri til að auka þekkingu sína og þróast.
- *Hornaboltaliðsandinn* (e. Baseball Team) sem finnst meðal annars í fyrirtækjum sem starfa í umhverfi sem breytist hratt og tekin er mikil áhætta, svo sem fjárfestingarbönkum og auglýsingastofum. Starfsmenn búa yfir mjög verðmætum hæfileikum, vinna sjálfstætt og eru svo eftirsóttir að þeir eiga tiltölulega auðvelt með að fá vinnu annars staðar.
- *Klúbbandinn* (e. Club) sem finnst meðal annars í herjum og sumum lögfræðifyrirtækjum þar sem aðalatriðið fyrir starfsmann er að falla inn í hópinn. Venjulega eru menn lágt settir til að byrja með og verja allri starfsævinni hjá sömu stofnun.
- *Virkisandinn* (e. Fortress) sem finnst meðal annars í bönkum og hjá stórum bílaframleiðendum. Starfsmenn eru mjög óvissir um stöðu sína vegna þess að það er sífellt verið að endurskipuleggja reksturinn en þeir vita þó að það bjóðast mörg tækifæri þeim sem hafa rétta þekkingu og eiginleika.

**Cameron og Quinn** telja að skipta megi vinnustaðarmenningu í fjórar tegundir.<sup>56</sup>

- *Ættflokkamenning* (e. Clan) þrífst hjá stofnunum sem eru uppteknar af sjálfum sér og leggja áherslu á að viðhalda sjálfum sér þótt þær fari sveigjanlegar leiðir í því sambandi. Í slíkum stofnunum þykir mikilvægt að einhugur ríki um markmiðin, fólki sé sýnd nærgætni og menn séu meðvitaðir um viðskiptavinina.
- *Stigveldismenning* (e. Hierachy) þrífst hjá stofnunum sem eru uppteknar af sjálfum sér og viðhalda sjálfum sér innan frá auk þess sem þær leggja áherslu á að halda hlutunum í föstum skorðum. Þess er vandlega gætt í slíkum stofnunum að formlegar boðleiðir séu virtar, settar viðamiklar reglur um hvað eina. Skrifræðið blómstrar.
- *Viðbragðsmenning* (e. Adhocracy) þrífst í stofnunum sem leggja sig fram um að ná árangri út á við og leggja í því sambandi áherslu á sveigjanleika og að einstaklingarnir innan hennar njóti sín. Slíkar stofnanir eru fullkomnar andstæður skrifræðisstofnana. Þær eru opnar gagnvart breytingum og þar þrífst þróunarstarf auðveldlega.
- *Markaðsmenning* (e. Market) þrífst í stofnunum sem leggja sig fram um að ná árangri út á við með áherslu á framleiðni, samkvæmni og árangur. Stuðlað er að ákveðinni festu og haldið uppi góðu eftirliti til að auka árangur starfseminnar. Áhersla er á að þekkingu viðskiptavinina og þarfir þeirra.

**Geert Hofstede** greinir á milli fimm mismunandi þátta sem hafa áhrif á menningu.<sup>57</sup>

- *Nálægð við vald.* Hvaða viðhorf eru ríkjandi gagnvart því hversu margir fara með valdið, annars vegar gagnvart samþjöppun þess hjá fáum og hins vegar að því sé dreift á marga eða jafnvel að allir hafi sama vald.
- *Afstæða til áhættu.* Viðhorf gagnvart því að taka áættu. Er talið jákvætt eða neikvætt að taka áhættu?
- *Einstaklings- eða heildarhyggja.* Að hvaða leyti þykir eðlilegt að fólk geri hlutina út frá eigin forsendum og að hvaða leyti er ætlast til þess að það láti hagsmuni annarra ráða ferðinni, til dæmis hagsmuni vinnuveitanda síns eða hópsins sem það tilheyrir.
- *Karlmennska eða kvenleiki.* Að hvaða leyti eru hefðbundin karllæg gildi ráðandi, svo sem samkeppni, ákveðni, metnaður og að ná undir sig völdum og eignum.
- *Langtíma- eða skammtímasjónarmið.* Hvort eru langtíma- eða skammtímasjónarmið almennt ríkjandi. Sé langtímahugsunarháttur ríkjandi er mikil virðing borin fyrir fastheldni, þrautseigju og sparsemi. Séu skammtímasjónarmið ríkjandi er virðing borin fyrir hefðum og að endurgjalda gjafir og greiðasemi.

**Charles Handy** telur að innra skipulag stofnana og fyrirtækja móti menninguna á vinnustaðnum.<sup>58</sup>

- *Klúbbmenning* (e. Club) ríkir þegar fáir fara með völdin. Völd og áhrif eru sterkust í miðkjarnanum og minnka eftir því sem fjær dregur. Tengslin við kjarnann skipta meira máli en titlar. Formlegar reglur eru fáar og skriffinnska lítil því þeir sem eru í innsta hring eru góðir félagar, ræða óformlega saman og treysta hver öðrum þannig að hægt er að taka ákvarðanir á skömmum tíma.
- *Hlutverkamenning* (e. Role) ríkir þar sem stjórnkerfið er það vel skilgreint að hver og einn veit nákvæmlega hvaða hlutverki hann gegnir og hvað honum er ætlað að fást við. Þannig menning finnst í deildaskiptum stofnunum með þrjú þrjú stjórnskiptum þar sem gilda viðamiklar reglur um innra fyrirkomulag, svo sem um lárétt og lóðrétt tengsl. Þar öðlast starfsmenn vald í samræmi við stöðuna sem þeir gegna en síður á grundvelli sérþekkingar á því sem fengist er við. Í þannig stofnunum er fyrst og fremst litið til fortíðar þegar spáð er í hvað framtíðin beri í skauti sér enda gengið út frá því að dagurinn á morgun verði eins og dagurinn í gær. Skilvirkir starfsmenn skila af sér á tilsettum tíma og ná stöðluðum markmiðum. Þeim er ekki umbunað þótt þeir fari fram úr væntingum en hins vegar er líklegt að kröfur til þeirra verði auknar, þannig að það er ekki beinlínis ýtt undir frumkvæði þeirra og vilja til breytinga. Svona menning er algeng innan opinberra stofnana, segir Hardy.
- *Viðfangsefnamening* (e. Task) ríkir á vinnustöðum þar sem stjórnendur einbeita sér að því leysa vandamál. Fyrst er reynt að staðsetja og skilgreina vandamálið, síðan er gripið til viðeigandi ráðstafana og svo beðið eftir árangrinum. Frammistæða er dæmd eftir því hversu vel tekst að leysa úr málum. Stofnuð eru teymi eða vinnuhópar með þátttakendum úr mismunandi deildum og í þeim verða gjarnan frjóar umræður og þeir sem hafa mestu þekkinguna ráða ferðinni. Þessi tegund menningar einkennir stofnanir með fléttuskipulag.
- *Einstaklingshyggjumening* (e. Person) þrífst þar sem einkahagsmunir starfsmanna ganga fram hagsmunum fyrirtækisins sem þeir starfa hjá. Það er óvíst að fyrirtækið lifi slíkt af. Þannig menning er gjarnan innan fyrirtækja sem eru einskonar regnhlíf yfir rekstur sjálfstætt starfandi sérfræðinga sem ná sjálfir í viðskiptavinina sem þeir þjóna og eru ekki háðir hver öðrum.

## 11.2 Vinnustaðarbragur

Með hugtakinu vinnustaðarbragur (e. Organizational climate) er átt við nánari lýsingu á vinnustaðarmenningu, það er að segja andrúmsloftið á vinnustaðnum. Þegar vinnustaðarbragur er greindur er reynt að skoða hversu opin eða óþvinguð hegðun starfsmanna er, hversu heiðarleg samskiptin á vinnustaðnum eru og hvaða aðferðir yfirmenn nota í samskiptum við undirmenn. Þessi atriði þarf einnig að hafa í huga þegar verið er að móta vinnustaðinn í framhaldi af sameiningu.

### Fjórar megingerðir vinnustaðarbrags.<sup>59</sup>

- *Opinn* (e. Open). Yfir- og undirmenn vinna vel saman og sýna gagnkvæma virðingu. Áhersla er á athafnafrelsi, hrós og hvatningu. Oft er vinskapur milli undir- og yfirmanna.
- *Bundinn* (e. Engaged). Yfirmenn hlaða gjarnan verkefnum á undirmenn en virða lítt fagmennsku eða þarfir þeirra og veita þeim lítið athafnafrelsi. Undirmenn leita stuðnings hver hjá öðrum en forðast samskipti við yfirmenn. Stjórnun er mikil en áhrifalítill.
- *Laustengdur* (e. Disengaged). Yfirmenn eru jákvæðir, styðja starfsmenn og veita þeim mikið frelsi en stjórna litlu. Undirmenn taka lítið mark á yfirmönnum sem stjórnendum.
- *Lokaður* (e. Closed). Yfirmenn leggja mikla áherslu á vandlega skilgreind vinnuferli og reglur en undirmenn sýna þessu og starfi sínu lítinn áhuga. Undirmönnum finnst yfirmenn vera stífir og erfiðir.

Auk þess að greina milli mismunandi tegunda vinnustaðarbrags ætti að kanna hversu góður bragurinn er.

### Góður og slæmur vinnustaðarbragur.<sup>60</sup>

#### Vísbendingar um góðan brag:

- Starfsánægja.
- Trúnaðartraust ríkir.
- Starfsmenn skuldbinda sig.
- Fólk ætlar að ljúka málum.
- Starfsmenn leggja allt sitt í verkin.
- Starfsmenn hafa tiltrú á stofnuninni.
- Starfsmenn standa sig vel.
- Áhætta tekin.
- Hreyfingu komið á hlutina.
- Opinská samskipti.
- Traust.
- Frelsi til athafna.
- Starfsþróun.

#### Vísbendingar um slæman brag:

- Miklar mannabreytingar.
- Streita.
- Mikil veikindi.
- Starfsfólk leggur sig ekki fram.
- Mörg mistök gerð.
- Són.
- Slys.
- Skemmdarverk unnin.
- Slæm mæting.
- Hægagangur.
- Yfirgangur.

Stjórnendur og aðrir starfsmenn þurfa að íhuga hvers konar menning og bragur þeir vilja að einkenni vinnustaðinn.



### Nokkur atriði til að hugleiða við mótun á menningu og brag.

- Hvað *einkennir menningu* þeirra stofnana sem stendur til að sameina? Hvað er líkt og hvað ólíkt? Hvað er sterkt og hvað er slakt?
- Hvaða *reynslu* hafa viðkomandi stofnanir af samskiptum sín á milli?
- Hver væri *æskileg* menning í sameinaðri stofnun?
- Hvað ætti helst að *einkenna braginn* í sameinaðri stofnun?
- Hvaða *yfirbragð* ætti að gefa sameinaðri stofnun? Hvaða tákni ætti að nota?
- Hvaða aðferðir henta best til að *hrista starfsmannahópinn saman*? Hvert ætti hlutverk starfsmannafélagsins að vera í því sambandi?
- Hvað ætti að taka upp og setja á dagskrá þannig að það *festi rætur* og verði að góðri venju?

Höfundur þessa rits bendir einnig á að taka eftirfarandi upp og fella að starfseminni eftir því sem við á:

**Hvatning til árangurs.** Hornsteinar árangursstjórnunar (e. Performance management) eru markmiðasetning, kerfisbundnar mælingar á framvindu með tilliti til markmiðanna og mat á árangri til að bæta aðferðir og festa góð vinnubrögð í sessi með jákvæðri styrkingu. Jákvæð styrking felst í því að sýna jákvæð viðbrögð eða veita umbun í kjölfar eftirsóknarverðrar hegðunar eða góðrar frammistöðu. Með þessu er kastljósinu beint að því sem er jákvætt og til fyrirmyndar og því gefið aukið vægi. Fólk leggur sig almennt meira fram ef það veit að stofnunin sem það vinnur hjá styður það sem vel er gert og það veit fyrir víst að frammistaða þess er metin að verðleikum. Sumum stjórnendum finnst erfitt að hrósa, átta sig ekki á mikilvægi þess eða kunna það hreinlega ekki. Sumir halda jafnvel að þeir geri fólki grikk eða verði sjálfum sér til minnkunar ef þeir hrósa öðrum. Þeir sem hæla öðrum eru líklegri en aðrir til að fá hrós annarra. Árlegt starfsmannasamtal, það er samtal starfsmanns og næsta yfirmanns hans sem fram fer í einrúmi og í afslöppuðu umhverfi, er góður vettvangur til að hrósa starfsmanni fyrir vel unnin störf. Starfsmanni gefst þá sömu leiðis tækifæri til að hrósa yfirmanni sínum. Oft er jafnvel nóg að stjórnandi láti starfsmann vita af því að hann hafi tekið eftir góðri frammistöðu starfsmannsins. Þá ber að umbuna, hrósa eða veita stuðning sem allra fyrst eftir að starfsmaður hefur staðið sig vel. Mikilvægar spurningar í þessu sambandi eru:

- Hvar og hvernig er best að upplýsa og ræða frammistöðu einstakra starfsmanna og stofnunarinnar í heild?
- Ætti að stuðla að tiltekinni þróun með því að beita jákvæðri styrkingu? Að hverju þarf að gæta í því sambandi?
- Hverskonar umbun er viðeigandi í hverju tilviki?
- Ætti að taka í notkun sérstakt upplýsingakerfi til að halda utan um og koma á framfæri markmiðum og niðurstöðum mælinga á frammistöðu?

**Félagsstarf starfsmanna.** Sameiginlegt félagsstarf starfsmanna utan vinnutíma, svo sem árhátíð, skemmti- og fræðsluferðir, uppákomur, íþróttaiðkun, klúbbar og keppni innbyrðis eða með öðrum efla persónuleg tengsl starfsfólks og stuðla að jákvæðum starfsanda.

- Hvernig gæti stofnunin stutt starfsmannafélag?
- Hvaða frumkvæði gæti stofnunin sýnt sjálf á þessu sviði og hvaða þætti myndi hún vilja annast sjálf?
- Að hvaða leyti ætti félagsstarfið að fela í sér þátttöku maka eða fjölskyldna starfsmanna?
- Er hættu á að klúbbar og keppni leiði til þess að það myndist klíkur eða rígur innan starfsmannahópsins?

**Hvataferðir starfsmanna.** Stefnumótunar- og vinnufundir ákveðinna deilda eða hópa innan stofnunarinnar, eða starfsmanna allra, fjarri vinnustaðnum geta eflt samstöðu.

- Ætti hver deild eða hópur að sjá um sig í þessum efnum?
- Ætti að skipuleggja þátttöku þvert á deildir?

**Lifandi umræða um stefnumótun og markmið.** Regluleg upprifjun og lifandi umræða um stefnumörkun og markmið stofnunarinnar eykur líkurnar á að þetta tvennt hafi raunveruleg áhrif á starfsemina. Það fer eftir aðstæðum hverju sinni hvernig eftirfarandi spurningum er svarað:

- Hversu langt ætti að líða frá því að gengið er frá heildar stefnumörkun þangað til hún er tekin til umræðu?
- Á hvaða vettvangi ætti að ræða stefnuna?
- Yrði stefnunni fylgt betur eftir með því að velja árlega úr henni eitt eða fleiri áhersluatriði eða þemu til að draga sérstaklega fram og fylgja eftir?
- Hvernig er hægt að sjá til þess að stefnumörkunin hafi áhrif á gerð árlegrar rekstraráætlunar?

**Keppni til viðurkenninga.** Það getur viðhaldið áhuga á breytingarstarfi að stofnunin keppi að því að öðlast viðurkenningu fyrir framsækið og gott starf. Ýmsir innlendir aðilar hafa veitt stofnunum viðurkenningu fyrir rekstur, starfsmannahald og þjónustu á síðustu árum, meðal annars fjármálaráðuneytið sem hefur staðið fyrir vali á *Ríkisstofnun til fyrirmyndar*, Verslunarmannafélag Reykjavíkur sem hefur staðið fyrir könnun á *Fyrirtæki ársins*, Starfsmannafélag ríkisstofnana sem útnefni *Stofnun ársins* og Stjórnvísir sem veitir *Íslensku gæðaverðlaunin*. Einnig geta ýmsar stofnanir sóst eftir erlendum viðurkenningum.

**Sjálfsmat stofnunar.** Sjálfsmat fer yfirleitt þannig fram að einum eða fleiri hópum starfsmanna er falið að meta styrkleika og veikleika stofnunarinnar. Í framhaldinu er áætlun um umbætur hrint í framkvæmd og árangurinn mældur eða metinn á annan hátt. Með því að endurtaka þessa hringrás ná stofnanir raunverulegum og varanlegum umbótum.

- Ætti að taka upp skipulegt sjálfsmat hjá stofnuninni og hvernig ætti að standa að því?
- Ætti að styðjast við matslíkan, til dæmis líkan EFQM (European Foundation for Quality Management)?

**Læra af þeim bestu.** Stöðugar breytingar á tækni, framleiðsluaðferðum, þjónustu og kröfum viðskiptavina kalla á sífellda þróun á starfsemi stofnana. Það stuðlar að stöðugri þróun og breytingastarfi að stofnun beri sig saman (e. Benchmarking) við bestu stofnanir og fyrirtæki til að læra af árangursríkum aðferðum þeirra. Heimsóknir til framsækinnar stofnana og fyrirtækja í því skyni að læra af reynslu þeirra geta virkað hvetjandi á bæði gesti og gestgjafa.

- Hjá hvaða stofnunum hefur tekist vel til með sameiningu eða aðrar meiriháttar breytingar?

**Vottað gæðakerfi.** Stofnanir og fyrirtæki geta sótt um vottun óháðs aðila á að þau starfræki gæðakerfi sem uppfyllir kröfur samkvæmt tilteknum stöðlum. Dæmi um slíkt eru ISO-staðlarnir sem Alþjóðlegu staðlasamtökin gefa út. Í ISO-staðli er að finna reglur, leiðbeiningar eða skilgreiningar sem miða að því að tryggja tiltekna virkni, að hlutir passi og að þeir skili því sem af þeim er krafist. Allt er þetta gert til þess að auka hagkvæmni, til einföldunar og til þess að

draga úr kostnaði. Mikil vinna og kostnaður er samfara ISO vottun en mun að mestum líkindum skila sér margfalt til baka þegar litið er til lengri tíma. Þá er þekking varðveitt og hafa því starfsmannaskipti minni áhrif hjá stofnun með ISO vottun en ella.

- Ætti að vinna að því að setja upp og reka gæðakerfi sem hægt væri að fá vottað?

**Þekking á breytingastarfi.** Gera má ráð fyrir að þeir sem taka þátt í breytingastarfi við sameiningu stofnana öðlist við það nýja reynslu og þekkingu sem getur nýst áfram. Fólk sækir sér gjarnan fræðslu þegar unnið er að breytingum, til dæmis með lestri bóka, þátttöku á námskeiðum eða með því að vinna með ráðgjafa. Þetta eflir þekkingu innan stofnunarinnar á stjórnun og rekstri og opnar augu manna fyrir nýjum möguleikum.

- Ætti að reyna að samtvinna fræðslu og breytingastarf?
- Hvernig er hægt að efla og viðhalda aukinni þekkingu á þessu sviði?

**Þekkingarstjórnun** felst í því að skapa, skrá, vista, miðla og nýta þekkingu innan stofnunar á skipulegan hátt. Þar sem slík stjórnun fer meðvitað fram er lögð áhersla á að upplýsingar séu aðgengilegar, starfsmenn deili þekkingu sinni hver með öðrum og að þekking sé varðveitt þótt það verði mannaskipti. Jafnframt er leitast við að meta hæfni starfsfólks reglulega, bera hana saman við þarfir stofnunarinnar og bjóða upp á viðeigandi þjálfun og menntun.

## 12 Húsnæðismál

Almennt má reikna með að sameining stofnana kalli á breytingar á húsnæði, til dæmis að samræma þurfi merkingar, flytja starfsmenn til, breyta nýtingu eða útvega annað húsnæði. Einnig getur þurft að endurskipuleggja húsnæði svo það stuðli að auknum samskiptum starfsmanna í þægilegu umhverfi eða hafi áhrif á menninguna á vinnustaðnum. Í sumum tilvikum er nýtt eða verulega breytt húsnæði forsenda róttækra breytinga og nýrra siða. Um þetta þarf bæði að fjalla við frumathugun og gerð samrunaáætlunar.

### 12.1 Áhrif á starfsemina

Húsnæðismál geta verið viðkvæm á margan hátt og haft bæði áhrif á kostnað og hvernig sameining tekst. Gera má ráð fyrir að auðveldara sé að skipuleggja starf frá grunni og byggja upp nýja og heilbrigða vinnustaðarmenningu ef starfsemi stofnananna sem eru sameinaðar flyst á nýjan stað. Sé starfsemin dreifð má á hinn bóginn búast við að sameining verði vandasamari í framkvæmd og svigrúm minna til að ná fram hámarks samlegðaráhrifum. Þá verður erfiðara að blanda hópnum og auka samgang starfsmanna. Hafa þarf meira fyrir því að efla samkennd, miðla upplýsingum, vinna saman og nýta mannskap og búnað. Sameinist stofnun í húsakynnum einnar af þeim stofnunum sem sameinast er hætta á að starfsmönnum hinna stofnananna finnist að sameiningin fari ekki fram á jafnréttisgrundvelli, heldur sé um að ræða yfirtöku.

Við frumathugun er eðlilegt að meta annars vegar áhrifin af því að sameina og hins vegar áhrifin af því að sameina og flytja starfsemina á einn stað. Sé flutt á einn stað má almennt búast við víðtækari og meiri samlegðaráhrifum en jafnframt meiri upphafskostnaði. Það þarf því að meta sérstaklega hvort það sé líklegt að árangurinn réttlæti kostnaðinn og hvort stofnunin ráði við hann.

#### Til athugunar sé ekki flutt á einn stað.

- *Flutningar* á fólki, gögnum og upplýsingum milli starfsstöðva.
- *Staðsetning* búnaðar, starfsfólks og aðstöðu, meðal annars hvað þarf að vera á fleiri en einum stað.
- *Áhrif* á áform um að þróa eina vinnustaðarmenningu í stofnuninni, samræma starfsaðstöðu fólks og tryggja gott upplýsingastreymi og samráð innan hennar. Í þessu sambandi ætti meðal annars að hugleiða sameiginlega fundi allra starfsmanna, innanhúss fréttabréf, sameiginlegar árshátíðir og sumarferðir. Einnig þarf að samræma, eftir því sem tók eru á, ýmsa aðra þætti sem varða starfsmenn svo sem aðgang að mötuneyti.

Breytingar á aðstöðu geta auðveldlega haft áhrif á líðan starfsmanna. Stærð, staðsetning og fyrirkomulag skrifstofurýmis, til dæmis hvort skrifstofurými er opið eða lokað, getur verið tilfinningamál auk þess að hafa áhrif á vinnu fólks. Þess eru dæmi að það sé tilfinningalega erfitt fyrir starfsmann að flytja sig á milli skrifstofuherbergja eða jafnvel að missa útsýni út um ákveðinn glugga. Röskunin verður enn meiri ef flutt er í annan landshluta og starfsmenn þurfa að velja milli þess að flytja búferlum eða leita sér að öðru starfi. Í slíkum tilvikum geta starfsmenn staðið frammi fyrir afar vandasömu vali og fjölskylduaðstæður og persónulegir hagir hafa mikil áhrif á niðurstöðuna. Að lokum skal minnt á að gerð, yfirbragð og nýting húsnæðis hefur áhrif á ímynd stofnunar og vinnustaðarmenningu innan hennar.

## 12.2 Málsmeðferð

Purfi að segja upp húsaleigusamningi, gera á honum breytingar, kaupa, selja, leigja eða byggja húsnæði þarf að hafa samráð við fjármálaráðuneytið og fá samþykki þess, enda fer það með húsnæðismál ríkisins skv. reglugerð um Stjórnarráð Íslands. Um húsnæðismál gilda lög og reglur um opinberar framkvæmdir, nr. 94/2001, reglugerð um húsnæðismál ríkisins, nr. 203/1970, og reglugerð um ráðstöfun eigna ríkisins, 206/2003. Fjármálaráðuneytið hefur sett ítarlegri upplýsingar um þessi mál á vef sinn.

Þegar gera á breytingar á aðstöðu einstakra stofnana sem kunna að hafa áhrif á húsnæðismál þeirra er ætlast til að hlutaðeigandi ráðuneyti láti gera frumathugun. Hún felst í könnun og samanburði þeirra kosta sem til greina koma við lausn þeirra þarfa sem skapast við breytingarnar. Í frumathugun um húsnæði er gerð grein fyrir eðli og umfangi verkefnisins auk þess sem þar eiga að vera drög að húsrýmisáætlun sem tekur til áætlaðs húsrýmis starfseminnar eftir breytingarnar. Almennt skal miða við þróun starfseminnar 5-10 ár fram í tímann en jafnframt huga að fjarlægari framtíð eftir því sem aðstæður leyfa. Þegar þessar forsendur liggja fyrir, skal efna til samráðs við notendur mannvirkis á grundvelli þeirra, enda mikilvægt að sjónarmið þeirra komist til skila á þessu stigi. Það er æskilegt að gefa starfsmönnum kost á að taka þátt í að móta aðstöðu á vinnustað sínum og í sumum tilvikum er unnt að verða við óskum einstakra starfsmanna án þess að efna til kostnaðar eða mismuna starfsfólki.

Við mat á rýmisþörf starfseminnar á meðal annars að taka tillit til viðmiða fjármálaráðuneytisins fyrir almenna og sértæka notkun húsnæðis. Framkvæmdasýsla ríkisins veitir hlutaðeigandi stofnunum og ráðuneytum aðstoð við gerð frumathugunar og húsrýmisáætlunar, sé eftir því leitað.

### Dæmi um spurningar til að svara við frumathugun vegna húsnæðis.

- Hefur sameiningin *áhrif á húsnæðismál* stofnunar? Ef svo er, hvernig húsnæði þarf stofnunin eftir sameininguna? Hver er æskileg staðsetning? Hvaða gerð húsnæðis er heppileg þannig að það falli að starfsháttum og menningu stofnunarinnar? Eru sérstakar þarfir um aðgengi og bílastæði? Rökstyðja þarf sérstaklega ef gera á aðrar gæðakröfur til húsnæðisins en almennt gilda um húsnæði ríkisins.
- Hvaða *eiginleikar* og *ásýnd* er æskileg? Þarf til dæmis innra skipulag að vera sveigjanlegt og auðvelt að breyta uppröðun og innréttingum?
- Fara þarf yfir starfsemi stofnunar með tilliti til *innra skipulags húsnæðisins*, meðal annars hvaða starfsemi þarf að vera í lokuðu rými og hvaða í opnu.
- Hvaða *kerfum og búnaði* þarf að gera ráð fyrir? Dæmi um slíkt eru tölvukerfi, símakerfi, öryggiskerfi, loftræstikerfi og lagnir að tækjum.
- Gera þarf grein fyrir *stoðstarfsemi* sem ætla má að sé nauðsynleg, svo sem rými fyrir mötuneyti, fundi, geymslur og móttöku viðskiptavina.
- Gera þarf grein fyrir hver *mannaflaþörf* stofnananna hefur verið og hvaða stefnu hlutaðeigandi ráðuneyti hefur markað sameinaðri stofnun um umfang verkefna og starfsmannafjölda á næstu árum. Þegar þetta liggur fyrir þarf að áætla stærð húsnæðisins miðað við áætlaðan starfsmannafjölda og þau viðmið sem gilda hjá ríkinu.
- Meta þarf hvort *sérkröfur* til húsnæðisins séu það miklar að erfitt verði að kaupa eða leigja slíkt húsnæði á frjálsum markaði og hvort lagt sé til að slíkt húsnæði sé byggt af ríkinu og hvernig ætlunin sé að fjármagna breytingar á húsnæði.

Hlutaðeigandi ráðuneyti þarf samkvæmt gildandi reglum að samþykkja forsendur og niðurstöðu frumathugunarinnar, feli það stofnuninni eða einhverjum öðrum að vinna hana. Fjármálaráðuneytið tekur að því búnu afstöðu til athugunarinnar eftir að hún liggur fyrir. Það áskilur sér rétt til að afla umsagnar Framkvæmdasýslu ríkisins um tæknilega útfærslu hennar og óska breytinga og skýringa við efni og innihald hennar að öðru leyti. Áður en

fjármálaráðuneytið veitir heimild fyrir áframhaldi, á grundvelli framangreindra athugana og áætlana, þarf að taka afstöðu til fjármögnunar og þess hvort nauðsynlegar lagaheimildir séu fyrir hendi, til dæmis í heimildagrein fjárlaga, vegna kaupa, leigu eða sölu á fasteign.

## Viðauki 1. Nokkrar erlendar rannsóknir

### J. M. Hiatt og T. J. Creasey

Jeffrey M. Hiatt og Timothy J. Creasey gerðu viðtæka könnun á umfangsmiklum breytingum hjá fyrirtækjum sem stóð yfir í sjö ár.<sup>61</sup> Þeir spurðu stjórnendur meðal annars hvað þeir myndu gera öðru vísi í næsta skipti sem þeir stæðu að breytingum. Flestir sögðust myndu skipuleggja breytingarnar betur og fylgja áætlunum betur eftir. Hiatt og Creasey telja að vandamál sem koma upp við breytingastarf varði fyrst og fremst mannlega þætti en ekki markmiðasetningu, tæknileg atriði eða skilning á markaðsstöðu viðkomandi fyrirtækis. Niðurstaða þeirra er sú að breytingar eru í hættu sé ekki leitast við að stjórna mannlegum þáttunum sem þær snerta.

#### Dæmi um vandamál sem Hiatt og Creasey segja að komi upp:

- Stjórnendur leggja *hvorki fjármuni né tíma sinn* og undirmanna sinna í breytingarnar.
- Stjórnendur láta mikilvæg skilaboð eins og *vind um eyru þjóta* eða tala hreinlega gegn breytingunum.
- Starfsmenn *missa áhuga* á vinnunni. Fleiri taka veikindaleyfi eða mæta ekki í vinnuna.
- Mikilvægir *starfsmenn segja upp*.
- Ýmis „*ófyrisjáanleg atvik*“ koma upp sem hindra breytingarnar.
- Ekki er lagt nógu mikið *fjármagn* í breytingarnar.

### J. P. Kotter

John P. Kotter er einn virtasti fræðimaðurinn á sviði breytingastjórnunar. Hann rannsakaði í 15 ár hvernig staðið var að breytingum hjá yfir 100 stórfyrirtækjum, til að finna út hvaða mistök voru gerð. Niðurstaða hans, sem birt var árið 1998, er sú að minna en 15% fyrirtækjanna hafi gert breytingar með góðum árangri.<sup>62</sup>

#### Algengustu mistökin að mati Kotters.

- *Að vekja ekki nægan áhuga.* Í minnsta kosti helmingi tilvika tókst ekki að koma mönnum í skilning um nauðsyn þess að gera breytingar og byggja upp rétta stemningu.
- *Að útskýra ekki framtíðarsýnina nógu vel.* Flestir sem standa fyrir breytingum gera allt of lítið af því að útskýra tilgang breytinganna og framtíðarsýn sína fyrir öðrum.
- *Að lýsa því of snemma yfir að búið sé að sigrast á öllum vandamálum.* Það er mikilvægt að fagna góðum árangri að loknum áföngum í breytingastarfinu en varast ber að blekkja sjálfan sig og aðra með því að halda því of snemma fram að erfiðleikarnir séu að baki og árangurinn kominn í ljós.
- *Að gefa sér hindranir fyrirfram.* Sú útbreidda skoðun að millistjórnendur séu á mótí öllum breytingum er bæði ósanngjörn og alröng, segir Kotter. Það er mun algengara að æðstu stjórnendur hindri breytingar. Þess vegna er mikilvægt að í teymi sem falið er að leiða breytingar séu fulltrúar sem endurspeglar viðhorf á öllum stjórnþrepum.

Í bók frá árinu 1996 kynnti Kotter kenningu um heildstætt átta þrepa ferli sem hann segir að verði skilyrðislaust að fara í gegnum svo breytingar skili árangri.<sup>63</sup> Ekki megi hlaupa yfir þrep til að stytta sér leið. Ferlið hefur síðan verið lagt til grundvallar breytingastarfi víða um heim.

**1. Skynja þörf fyrir breytingar.** Í upphafi breytingaferlis er nauðsynlegt að starfsfólk skynji þörf á breytingum, annars má búast við mikilli mótstöðu sem getur stöðvað ferlið. Við breytingar er þörf á mikilli samvinnu, frumkvæði fólks og vilja til að leggja meira á sig en venjulega. Í öllum stofnunum og fyrirtækjum eru ákveðin öfl sem vilja óbreytt ástand. Fólk hefur komið sér vel fyrir og hlutirnir ganga vandræðalaust fyrir sig. Í þannig ástandi er hætta á að sjálfsánægja,

þröngsýni og fordómar komi í veg fyrir að fólk skynji breytingarnar sem stöðugt eiga sér stað í umhverfinu og þarf að bregðast við í tæka tíð. Kotter leggur ríka áherslu á að stjórnendur hafi augun opin fyrir öflum sem stuðla að of mikilli sjálfsánægju og haldi aftur af þeim. Stöðugur samanburður við keppinauta getur örvað til dáða en dugi hann ekki getur þurft að taka þá áhættu að hrista upp í starfseminni með því að búa til ástand sem veldur árekstrum og óöryggi starfsmanna. Erfiðleikar geta nefnilega fengið fólk til að skynja þörf á breytingum. Jafnframt þarf að beina sjónum þeirra sem lenda í hremmingum að möguleikum sem felast í stöðunni, því sá sem er niðurbrotinn er ekki líklegur til mikilla afreka.

**2. Mynda sterkt bandalag um breytingar.** Öflugur stjórnandi getur komið á einföldum breytingum, þegar ytra umhverfi þróast hægt, en ræður ekki einn við breytingarnar ef umhverfið er síbreytilegt. Við slíkar aðstæður er eina lausnin að mynda bandalag við einn eða fleiri öfluga einstaklinga um breytingarnar.

**3. Þróa framtíðarsýn og stefnu.** Þegar Kotter ræðir um framtíðarsýn þá á hann við það að draga upp huglæga mynd af ástandi í framtíðinni sem er augljóslega æskilegra en núverandi ástand eða ástandið sem gæti skapast ef ekkert er aðhafst.

**4. Miðla nýrri framtíðarsýn.** Það afl sem býr í framtíðarsýninni leysist ekki úr læðingi nema flestir í fyrirtækinu hafi sameiginlegan skilning á henni. Það getur tekið margfalt meiri tíma að miðla framtíðarsýninni, þannig að allir hlutaðeigandi skilji og samþykki sýnina, heldur en að móta hana. Þegar framtíðarsýn er miðlað þurfa þeir sem málið varðar að fá stóran hluta þeirra upplýsinga og röksemda sem lágu til grundvallar henni. Skilaboðin þurfa að vera skýr og augljós og það þarf að koma þeim á framfæri við ýmis tækifæri og beita fjölbreyttum aðferðum við miðlunina.

**5. Virkja sem flesta til aðgerða.** Þegar sá sem stendur fyrir breytingum hefur miðlað framtíðarsýninni til hlutaðeigandi aðila er næsta skref að virkja sem flesta til aðgerða sem leiða til þess að sýnin verði að veruleika. Jafnframt þarf að fjarlægja eins mikið af hindrunum og mögulegt er. Í þessu sambandi er líklegt að gera þurfi breytingar á skipulagi og kerfum því ef hindranir sem í þessu felast eru ekki fjarlægðar tímanlega verða starfsmenn ergilegir og missa áhuga á breytingunum. Einnig er líklegt að efla þurfi þekkingu starfsmanna með viðeigandi fræðslu og þjálfun. Þjálfun þarf bæði að vera á sviði tæknilegrar og félagslegrar færni. Ekki má gleyma mannlega þættinum í allri þessari vinnu því það er mjög hvetjandi að sjá árangur erfiðis síns innan ekki allt of langs tíma.

**6. Skipuleggja áfanga svo þeir leiði til smásigra.** Þjórt framtíðarsýn og trú starfsfólks á hana er lítils virði ef langur tími líður áður en sýnilegur árangur kemur í ljós. Áfangasigrar eru vörður að settu marki og vitnisburður um að starfið sé erfiðisins virði. Auk þess auka þeir vinnugleði starfsfólks og trú þess á breytingarnar. Einkenni góðra áfangasigra eru að þeir eru sýnilegir, óvæfengjanlegir og auðvelt að rekja þá til ákveðinna aðgerða.

Megintilgangur þrepanna að framan er að byggja upp nægilegan skriðþunga til að brjóta niður múra milli andstæðra afla innan fyrirtækisins. Ef einhverju þrepi er sleppt er ferlinu stefnt í voða, segir Kotter.

**7. Styrkja ávinning og ná fram meiri breytingum.** Kotter segir að mikilvægur þáttur í því að koma á breytingum sé að varpa ljósi á árangur sem náðist og samgleðjast. Þó þarf að varast það mikinn fögnuð að nauðsynleg einbeiting hverfi. Fólk má ekki verða svo ánægt með sjálft sig að það hætti að skynja þörf á breytingum. Öfl sem eru á móti breytingum eru alltaf til staðar. Við ákveðnar aðstæður geta þau hafist handa við að rífa niður af fullum krafti. Rök niðurrifs aflanna eru að fórnirnar hafi verið miklar og afraksturinn nokkur en nú sé kominn tími til að hvílast og njóta ávaxtanna. Kotter segir að þeir sem standa fyrir breytingum þurfi að varast að draga úr pressunni og gæta þess að dreifa ábyrgð á framkvæmd breytinganna. Yfirmenn einbeita sér þá betur að leiðtoga hlutverkinu.



**8. Festa breytingar í sessi.** Áttunda og síðasta þepið felst í því að festa breytingar í sessi til langframa með víðtækum aðgerðum. Menning stofnunar, það er að segja hegðunarvenjur og sameiginleg gildi starfsfólks, hefur mótast og þróast á löngum tíma. Það tekur því augljóslega langan tíma að breyta ríkjandi menningu og óvíst er hvort það tekst. Þegar nýjar aðferðir, sem kynntar eru sem hluti af breytingum, samræmast ekki ríkjandi menningu láta þær undantekningarlaust í minni pokann. Að mati Kotter er afar mikilvægt að þeir sem standa fyrir breytingastarfi skilji vel ríkjandi vinnustaðarmenningu enda er þá líklegra að þeim takist að auka skilning á þörf fyrir breytingar, mynda sterka forystusveit, móta nýja framtíðarsýn og koma breytingum á.

Eftir að Kotter setti kenninguna fram hélt hann áfram að rannsaka viðamiklar breytingar hjá meira en 100 fyrirtækjum. Í bók Kotter og Dan S. Cohen (2002) er því haldið fram að breytingastarf hafi skilað mestum árangri í fyrirtækjum sem bæði fylgdu átta þrepa kerfinu og höfðuðu jafnframt til tilfinninga fólks í breytingastarfinu.<sup>64</sup> Meginniðurstöður rannsókna þeirra eru í stuttu máli þær að stefna, skipulag, menning eða kerfi séu helstu atriðin. Öll þessi atriði eru mikilvæg en aðalatriðið er þó að ná fram breytingum á hegðun og atferli fólks. Slíkum breytingum verður einna helst komið á með því að höfða til tilfinninga fólks. Kotter segir að breytingastarf felist ekki aðallega í því að leggja fram úttektir sem hafa áhrif á hugsanir fólks heldur fremur í því að hjálpa því að sjá hlutina í réttu ljósi með því að hafa áhrif á tilfinningar þess. Bæði hugsun og tilfinningar eru mikilvægir þættir en lykillinn að breytingunum liggur í tilfinningum fólks og því hvernig höfðað er til þeirra, segir Kotter.

## P. Frumkin

Peter Frumkin gerði úttekt á sameiningu sex opinberra stofnana í Bandaríkjunum.<sup>65</sup> Ein af meginniðurstöðum hans er að það sé nauðsynlegt að stjórna þeim fjölmörgu breytingum sem gera þarf við sameiningu stofnana. Standa þurfi vel að framkvæmd breytinganna frá upphafi og til loka. Þegar sameining stofnana tekst vel verður starfsemin bæði hagkvæmari og skilar meiri árangri, segir Frumkin.

### Að mati Frumkin þurfa stjórnendur að einbeita sér að eftirtöldu.

- *Skynsamleg markmið.* Velja markmiðin skynsamlega, því ekki er víst að stofnanir séu tilbúnar í sameiningu þótt verkefni þeirra tengist.
- *Upplýsingamiðlun og útskýringar.* Vera með skilvirka upplýsingamiðlun og útskýringar, því sameining kann að skapa áhyggjur og ótta.
- *Breytingar gangi hratt fyrir sig.* Koma breytingum fljótt í framkvæmd, svo jákvætt andrúmsloft myndist og hlutirnir komist sem fyrst í eðlilegt horf.
- *Skapa nýja siði.* Skapa nýja siði og menningu með því að byggja á því jákvæðasta hjá stofnunum sem sameinast.
- *Fylgja breytingum eftir.* Gefa aðlögun nægan tíma með því að fylgja breytingum markvisst eftir um langa hríð.

Frumkin setti fram hugmynd um fjögurra þrepa líkan fyrir sameiningarferli stofnana.

**1. Ákveða að sameina.** Fyrsta áfanga sameiningarferlisins lýkur með ákvörðun um að sameina. Rökstyðja þarf sameiningu með öðru en sparnaði því annars er hún dæmd til að mistakast. Þegar rökkin eru komin fram er hægt að lýsa hlutverki sameinaðrar stofnunar og byggja áætlanir um hana á því. Þótt á þessu stigi þurfi hvorki að gera nákvæma rekstraráætlun fyrir sameinaða stofnun né búa sameiningaráform í þannig búning að hagsmunaaðilar styðji þau, þá þarf sá sem ákveður sameiningu bæði að vera viss um að hún sé fjárhagslega fýsileg og að hún muni njóta nægilegs stuðnings.

Það þarf að vera hægt að samræma hlutverk stofnana sem ætlunin er að sameina. Þegar sá sem ákveður sameiningu er búinn að kynna sér vandlega stofnanirnar sem um ræðir þarf hann að meta pólitískan stuðning og andstöðu við áformin. Byrja þarf á því að tryggja stuðning ráðuneyta áður en aflað er stuðnings hjá lögjafarvaldinu. Einnig er mikilvægt að spyrja sig hvaða viðbragða sé að vænta hjá almenningi og hópum sem njóta þjónustu hlutaðeigandi stofnana. Þeir sem ákveða sameiningu ættu að kynna sér hvernig staðið hefur verið að sameiningu annarra stofnana til að læra af því. Ekki er hægt að byggja nema að hluta til á reynslu af sameiningu einkafyrirtækja þar sem hlutverk hins opinbera er að koma til móts við þarfir almennings, ekki hluthafa eða eigenda. Vegna þess að ekki er til neinn einfaldur mælikvarði á árangur af sameiningu opinberra stofnana er erfiðara að meta hversu stór hluti sameininga skilar árangri. Þegar ákvörðun er tekin ætti að ákveða hvort um verður að ræða sameiningu eða yfirtöku, eða eitthvað þar á milli. Með tilliti til skipulags og menningar hjá opinberum stofnunum ætti að forðast yfirtökur en leggja meiri áherslu á sameiningu.

**2. Skipuleggja sameiningu** með því að gera vandaða samrunaáætlun. Meðan á gerð hennar stendur ætti að fá hagsmunaaðila til að taka þátt í að velja sameinaðri stofnun fyrir sér og skiptast á skoðunum. Fámennt teymi stjórnenda ætti að halda utan um áætlunina og ákveða hana. Meðlimir þess þurfa að þekkja menningu innan stofnananna sem ætlunin er að sameina og þekkja til mála sem þarf að taka á svo sem starfsmannahalds, lögfræðilegra atriða og verkefna stofnunarinnar. Þar sem gera má ráð fyrir að taka þurfi erfiðar ákvarðanir meðan verið er að skipuleggja sameininguna þurfa þeir sem taka þátt í þessu starfi að vera tilbúnir að fallast á málamiðlun. Hópurinn tekst á við það ögrandi viðfangsefni að móta nýja stofnunarmenningu og afla stuðnings tortrygginna starfsmanna. Einnig þarf að huga að notendum þjónustunnar því endanlegur árangur verður metinn með hliðsjón af því hversu góða þjónustu stofnunin veitir að lokum.

**3. Hrinda sameiningu í framkvæmd** þegar búið er að afla stuðnings ráðherra og stjórnenda stofnana sem ætlunin er að sameina. Það er nauðsynlegt að æðsti yfirmaður eða allur yfirmannahópurinn leiði sameininguna. Ekki á að gera ráð fyrir að tekist hafi að sjá alla hluti fyrir við gerð samrunaáætlunar, heldur þurfi stjórnendur að útfæra hana, afla henni stuðnings og kveikja áhuga starfsmanna. Virk stjórnun og skjót framkvæmd skipta mestu máli við uppbyggingu nýrrar stofnunar. Eftir að sameiningu er hrundið í framkvæmd ætti að ráðast í að samræma það sem verður sameiginlegt, það er að segja kerfi, stoðþjónustu og útlitsatriði svo fólk skynji sameininguna. Gera þarf sveigjanlega áætlun um upplýsingagjöf til að ná til fjölmiðla, starfsmanna og annarra opinberra stofnana. Þegar upp koma mál sem þarf að taka á verða stjórnendur að bregðast tafarlaust við, veita betri upplýsingar og kveða niður sögusagnir.

**4. Fylgja sameiningu eftir** í töluverðan tíma með því að stuðla að vellíðan starfsmanna og miðla upplýsingum sem sýna fram á ávinning af sameiningu. Stjórnendur þurfa að vera tilbúnir að breyta ákvörðunum til þess að hlutirnir falli vel saman. Bæði umhverfi stofnunar og innviðir breytast með tímanum og því er ólíklegt að sameiningin verði nákvæmlega eins og ráðgert var í upphafi. Það er afar mikilvægt að fylgja málum vel og lengi eftir og yfirfara jafnframt hvernig hlutirnir þróast svo jákvæður ávinningur sameiningar náist þegar litið er til lengri tíma.

## Viðauki 2. Úttektir á sameiningu stofnana

Við gerð þessa rits liggja fyrir fimm skýrslur um sameiningu ríkisstofnana á Íslandi.

### Landspítali-Háskólasjúkrahús

Sjúkrahúsin í Reykjavík voru sameinuð í ársbyrjun 2000. Ríkisendurskoðun birti skýrslu um sameininguna í nóvember 2003, tæplega fjórum árum eftir sameiningu.<sup>66</sup> Helstu niðurstöður hennar eru:

- *Undirbúningur var ónógur.* Þrátt fyrir að rætt hafi verið um sameiningu sjúkrahúsanna í um áratug var hún ekki undirbúin nógu markvisst með tímasettum áætlunum og skýrum markmiðum.
- *Þjónustan batnaði.* Sameining sérgreina gefur kost á markvissari og betri þjónustu við sjúklinga og meiri möguleikum á kennslu og vísindastörfum.
- *Afköst breyttust ekki.* Sum þjónusta hafði aukist en önnur minnkað. Í heildina hafði ekki tekist að auka afköst en talið var að þau gætu átt eftir að aukast.
- *Kostnaður jókst.* Vonast hafði verið til að sameining leiddi til sparnaðar en það markmið hafði ekki náðst og kostnaður í raun hækkað umtalsvert umfram verðlagsþróun, meðal annars vegna tækninýjunga, nýrra lyfja og almennra launahækkana.

Meðan unnið var að framangreindri skýrslu kom fram það sjónarmið að of snemmt væri að meta árangurinn þar sem sameiningarferlinu væri ekki lokið. Að beiðni sjúkrahússins var því ákveðið að vinna framhaldsúttekt vegna árána 1999-2004. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá desember 2005, næstum sex árum eftir sameiningu, kemur meðal annars fram.<sup>67</sup>

- *Kostnaður stóð í stað.* Eitt meginmarkmið sameiningar sjúkrahúsanna var að halda kostnaði vegna starfsmannar í skefjum. Með því að taka frá útgjöld vegna S-merktra lyfja, stofnkostnaðar og meiriháttar viðhalds og bera launakostnað spítalans saman við launavísitölu opinberra starfsmanna og bankamanna og annan rekstrarkostnað saman við vísitölu neysluverðs telur Ríkisendurskoðun að raunkostnaður hafi nánast staðið í stað. Því hafi stjórnendum tekist allvel að halda kostnaði í skefjum. Ríkisendurskoðun telur líklegt að þróun kostnaðar hefði orðið önnur ef sjúkrahúsin hefðu starfað áfram hvort í sínu lagi.
- *Afköst jukust.* Fjöldi meðferða jókst í heild um 9%, einkum frá árinu 2002. Sé tekið tillit til 3% fækkunar starfsfólks jókst framleiðni vinnuafls um 12,6%. Ófaglærðu fólki fækkaði en háskólamenntuðu fjölgaði og við það hækkuðu laun á hvert stöðugildi um 5% umfram meðaltalshækkun viðmiðunarhópa. Vísbendingar eru um að sjúkrahúsið hafi í vaxandi mæli veitt þjónustu sem ella hefði verið veitt á einkareknum lækna stofum og að það hafi haldið hlutdeild sinni í heilbrigðisþjónustunni og vel það.
- *Sjúkrahúsið er dýrt miðað við bresk sjúkrahús* sem það var borið saman við. Laun starfsfólks eru mun hærri, framleiðni vinnuafls svipuð og kostnaður við einstaka meðferðir að meðaltali hærri. Á þessu eru sagðar ýmsar skýringar, svo sem lengri legutími, færri aðgerðir og önnur samsetning sjúklingahópsins.
- *Stefnan er óskýr.* Stefnumótun stjórnvalda um heilbrigðiskerfið og hlutverk sjúkrahússins innan þess liggur ekki fyrir.
- *Sameining á einum stað er forsenda fulls ávinnings* að mati stjórnenda sjúkrahússins. Skýrsluhöfundar segja að meginstarfsemi á tveimur stöðum leiði til óþarfa tvöföldunar og flutnings milli staða sem valdi truflun á starfsemi, óþægindum fyrir sjúklinga og auknum kostnaði. Auk þess hafi margir starfsmenn slæma starfsaðstöðu og aðstaða til kennslu og rannsókna sé ófullnægjandi. Áætlað er að nýbygging kosti rúmlega 40

milljarða króna. Ríkisendurskoðun segist ekki leggja mat á hvort lægri rekstrar-kostnaður muni réttlæta svo mikinn stofnkostnað.

## Umhverfisstofnun

Ríkisendurskoðun gaf í september 2006 út skýrslu um stjórnáskýringuendurskoðun á Umhverfisstofnun sem varð til við sameiningu nokkurra stofnana í ársbyrjun 2003. Forstjóri stofnunarinnar hafði frumkvæði að úttektinni, samkvæmt samkomulagi við umhverfisráðuneytið, þar sem hann taldi að búið væri að fela stofnuninni umfangsmeiri verkefni en fjárhagur hennar og starfsmannafjöldi leyfði.<sup>68</sup> Í skýrslunni segir að markmiðin með stofnun Umhverfisstofnunar hafi verið samkvæmt greinargerð með lagafrumvarpi:

- Að einfalda og styrkja stjórnáskýringu, gera hana skilvirkari og þar með auka réttaröryggi.
- Að efla faglega þætti sem falla undir Umhverfisstofnun.
- Að stuðla að hagkvæmni í rekstri.
- Að gera auðveldara að ná fram stefnumiðum sem stjórnvöld hafa sett sér við framkvæmd umhverfismála.

Helstu niðurstöður Ríkisendurskoðunar eru að hvorki hafi orðið ótvíræður faglegur né fjárhagslegur ávinningur af sameiningunni, samanber eftirfarandi:

- *Stjórnáskýringu í málaflokkum stofnunarinnar hefur almennt ekki orðið einfaldari og styrkari þótt álitgjöf og umsagnarhlutverk hafi einfaldast. Ástæðurnar eru einkum þær að í fyrsta lagi tekur skipurit Umhverfisstofnunar um of mið af starfsemi þeirra stofnana sem sameinuðust í henni og því hefur ekki tekist að láta einstök svið hennar vinna nægjanlega vel saman. Í öðru lagi deila stofnunin og umhverfisráðuneytið um hvort nægt fjármagn hafi fylgt auknum verkefnum og hver forgangsröðun verkefna skuli vera. Í þriðja lagi er verkefnum stofnunarinnar lýst í á þriðja tug laga og allt að fjögur hundruð reglugerðum. Ríkisendurskoðun telur að það hefði verið æskilegt að samtvinna eldri stofnanir með heildarendurskoðun á þeirri löggjöf sem gildir um stofnunina og starfsemi hennar.*
- *Fagleg þekking innan Umhverfisstofnunar virðist almennt góð en hefur ekki nýst til fullnustu eða leitt til umtalsverðra faglegra framfara. Færa má þó rök fyrir því að sameiningin hafi stuðlað að bættri nýtingu þekkingar. Umhverfisstofnun veitir almennt góða þjónustu þegar leitað er eftir óformlegri aðstoð eða leiðbeiningum en það dregst stundum úr hófi að svara formlegum erindum.*
- *Fátt bendir til umtalsvert meiri hagkvæmni í rekstri ef frá er talin fækkun í yfirstjórn og einfaldara umsagnarhlutverk. Markmið um slíkt hefðu enn fremur mátt vera betur skilgreind í upphafi. Við sameininguna lá fyrir að bæði Hollustuvernd ríkisins og Náttúruvernd ríkisins stóðu frammi fyrir verulegum fjárhagsvanda sem eðlilegt hefði verið að greina mun betur í undanfara sameiningarinnar. Þá telur Ríkisendurskoðun að það næðist fram meiri hagkvæmni í rekstri stofnunarinnar ef starfsemi hennar á Akureyri yrði sameinuð höfuðstöðvunum og skipulag hennar stokkað upp.*
- *Fátt bendir til þess að sameiningin hafi auðveldað stjórnvöldum að ná fram stefnumiðum sínum við framkvæmd umhverfismála.*

Forstjóri Umhverfisstofnunar gerði verulegar athugasemdir við aðferðir Ríkisendurskoðunar við framkvæmd úttektar. Taldi hann að úttektaraðilinn hafi í skýrslu sinni fyrst og fremst verið að lýsa afleiðingum mikils álags á starfsmenn og óljósri verkaskiptingu milli stofnunar og ráðuneytis í stað þess að leita frumorsaka þeirra vandamála sem blöstu við stofnuninni. Stærsti vandi hennar væri að ekki hafi farið fram sameiginleg stefnumótun ráðuneytis og stofnunar um mikilvægi og forgangsröðun lögboðinna verkefna hennar. Auknir fjármunir hafi að mestu verið bundnir við náttúruvernd meðan aðrir lögboðnir þættir, svo sem sívaxandi verkefni sem fylgja EES samningnum og skylt er að framkvæma, hafi setið eftir eða orðið að láta undan síga.

Jafnframt lýsti forstjórinn sig ósammála niðurstöðum í skýrslunni um forgangsröð verkefna og fjármuna, faglegan ávinning af sameiningu og samskipti við umhverfissráðuneytið. Hann taldi jafnframt að breytt skipulag myndi ekki gera stofnuninni betur kleift svo neinu nemi að sinna verkefnum sem henni eru falin án aukinna fjármuna og mannafla. Einnig taldi hann að hugmyndir Ríkisendurskoðunar um sparnað vegna flutnings starfsemi frá Akureyri væru vafasamar.<sup>69</sup>

### **St. Jósefsspítali - Sólvangur**

Fjórða skýrsla Ríkisendurskoðunar, sem sagt er frá hér, er frá nóvember 2007 um stjórnarsýsluúttekt á St. Jósefsspítala-Sólvangi sem varð til við sameiningu St. Jósefsspítala og Sólvangs 1. janúar 2006.<sup>70</sup> Í skýrslunni kemur meðal annars fram að fyrstu hugmyndir um sameiningu komu fram árið 1994 og var þá horft til þeirrar þróunar sem orðið hafði víða á landsbyggðinni að sveitarfélög starfræktu eina öfluga heilbrigðisstofnun sem sinni allri heilbrigðisþjónustu. Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið tók endanlega ákvörðun um sameiningu um mitt ár 2005 og var þáverandi forstjóri St. Jósefsspítala skipaður forstjóri nýrrar stofnunar.

Helstu niðurstöður Ríkisendurskoðunar eru:

- *Faglegur metnaður.* Starfsemi St. Jósefsspítala-Sólvangs einkennist af faglegum metnaði. Spítalinn hefur meðal annars unnið að þróun lækningaaðferða og náð góðum árangri á ýmsum sviðum þjónustunnar.
- *Sameining illa undirbúin.* Undirbúningi og framkvæmd sameiningarinnar var að verulegu leyti ábótavant.
- *Engar áætlanir gerðar.* Engar formlegar tíma-, framkvæmda- eða kostnaðaráætlanir voru gerðar í tengslum við sameininguna.
- *Markmiðin óljós.* Ekki voru heldur sett nein fjárhagsleg eða fagleg markmið um það hverju sameining ætti að skila. Fyrst rúmu ári eftir sameiningu var gengið frá greinargerð um áætlaða hagræðingu.
- *Framtíðarsýn skortir.* Framkvæmd sameiningarinnar hefur liðið fyrir skort á framtíðarsýn.
- *Stjórnun veik.* Veikleikar eru í stjórnun stofnunarinnar.
- *Efast um rök.* Dregið er í efa að sömu rök og lágu til grundvallar ákvörðunum um sameiningu heilbrigðisstofnana utan höfuðborgarsvæðisins hafi átt við um St. Jósefsspítala og Sólvang. Hæglega hefði mátt ná fram hagræðingu með því að auka enn frekar samvinnu stofnananna tveggja.
- *Sameiningu ekki lokið.* Þrátt fyrir sameiningu eru St. Jósefsspítali og Sólvangur enn að hluta til reknar sem tvær stofnanir með aðskilið bókhald. Báðar hafa þær átt í rekstrarörðugleikum um langt árabil.

### **Sameining ríkisstofnana 2000-2005**

Fimmta skýrslan sem liggur fyrir við gerð þessa rits er meistaraprófsritgerð Þóreyjar I. Guðmundsdóttur frá október 2007 sem nefnist Sameining ríkisstofnana árin 2000-2005.<sup>71</sup> Auk fræðilegrar umfjöllunar er sagt frá rannsókn sem náði til almennra starfsmanna sex stofnana sem höfðu sameinast, fyrrverandi forstöðumanna stofnana sem voru lagðar niður við sameininguna og núverandi forstöðumanna sameinaðra stofnana. Niðurstaða rannsóknarinnar er að upplifun hins almenna starfsmanns er ólík upplifun forstöðumanna við sameiningu ríkisstofnana. Það sama má segja um upplifun fyrri stjórnenda sem fengu ekki framgang í stöðu forstöðumanns nýrrar ríkisstofnunar. Viðhorf almennra svarenda voru frekar neikvæð gagnvart sameiningu, andstætt við svör forstöðumanna nýrra ríkisstofnana. Má segja að forstöðumenn í eldri stofnunum sem eru enn í starfi hjá nýrri stofnun en ekki lengur sem forstöðumenn og

forstöðumenn í nýrri stofnun séu á sitt hvorum ásnúm. Starfsfólkið dreifist almennt að hluta til á milli ásanna en þó frekar með neikvæðari svörun en jákvæða.

Höfundurinn dregur þann lærdóm af sameiningu ríkisstofnana að það þyrfti að vinna betri undirbúningsvinnu fyrir sameiningu þeirra og fylgja betur eftir breytingum í sameiningarferlinu.

- Það þyrfti að vera búið að *greina lagaumhverfi* sem ný stofnun mun vinna í og fá ný lög samþykkt ef þau eldri eru orðin úrelt eða ef þarf að einfalda löggjöfina.
- Það þyrfti að vera búið að *greina fjárhagsvanda* fyrri stofnana og leysa hann áður en farið er í sameiningu.
- Framkvæmdavaldið þyrfti að *skilgreina betur ávinning* með sameiningu ríkisstofnana og setja niður mælistikur svo hægt sé að meta árangur af sameiningunni nokkrum árum eftir að hún gekk í garð.
- Það er mjög mikilvægt að *upplýsingaflæði* til starfsmanna fyrir sameiningu sé gott og að þeir séu upplýstir um nýjar ákvarðanir og leiðir í sameiningarferlinu.

Auk þess er bent á eftirfarandi:

- Óvíst er að það sé allra hagur að allir starfsmenn gangi inn í störf hjá sameinaðri stofnun. Ekki er hægt að lofa öllum sambærilegu starfi, til að mynda forstöðumönnum.
- Fagráðuneyti, í samráði við fjármálaráðuneyti, þarf að útbúa raunhæfa áætlun um kostnað við að sameina.
- Fagleg og fjárhagsleg markmið með sameiningu þurfa að vera vel skilgreind og útlistuð, helst með mælikvörðum.
- Þegar ákveðið hefur verið að sameina þarf að gefa tíma til stefnumótunarvinnu, því sú vinna stuðlar að aukinni skilvirkni sameinaðrar stofnunar. Ráðuneyti stofnunarinnar þarf að leiðbeina um forgangsröðun verkefna.
- Standi til að sameina stofnanir sem hafa verið reknar með halla þarf að skilgreina orsakir og leysa fjárhagsvandann fyrir sameiningu en ekki flytja hann yfir á sameinaða stofnun.
- Upplýsingagjöf til starfsfólks fyrir sameiningu þarf að vera í ákveðnum farvegi þannig að það hafi ekki á tilfinningunni að það sé verið að leyna upplýsingum.
- Stokka skipuritið upp strax og sameinuð stofnun tekur til starfa. Það getur valdið togstreitu hjá starfsfólki ef byggt er á skipuritum stofnana sem eru lagðar niður.
- Ekki ráða fyrrum forstöðumenn, sem fá ekki framgang í starf forstöðumanns, í nýrri stofnun þar sem hluti starfsfólks mun sennilega alltaf líta á þá sem stjórnendur.
- Auglýsa allar stjórnendastöður innanhúss og gefa öllu starfsfólki tækifæri til að sækja um þær. Þetta eykur hollustu starfsfólks.

## Viðauki 3. Gátlisti við mat á verkefnum

*Framkvæmdanefnd um stofnanakerfi og rekstur verkefna ríkisins.*

**Gátlisti við mat á fyrirkomulagi verkefna sem ríkið sinnir nú þegar og verkefna sem til athugunar er að ríkið sinni.**<sup>72</sup>

Gátlisti þessi er hugsaður til nota við yfirferð einstakra verkefna og verkefnaflokka. Hann getur jafnframt nýst við mat á nýjum verkefnum sem til athugunar er að ríkið sinni.

**Markmið verkefnisins. Er sannarlega þörf á að verkefninu sé sinnt?**

1. Hver er tilgangur verkefnisins og mikilvægustu markmið þess?
2. Hver er þörfin fyrir verkefnið?
3. Hverjir njóta helst ávinnings af því?
4. Er til staðar lögbundinn eða samningsbundinn réttur sem leiðir til þess að verkefninu verði að sinna?

**Atriði sem hafa áhrif á mat á þátttöku ríkisins í úrlausn verkefnisins. eru gild rök fyrir því að ríkið taki þátt í úrlausn þess?**

5. Hver eru líkleg áhrif verkefnisins á önnur verkefni sem ríkið sinnir? Minnkar eða eykst þörfin fyrir þau?
6. Hvernig er líklegt að verkefnið þróist, t.d. hvað varðar kostnað og fjölda notenda?
7. Hverjar yrðu afleiðingar þess ef ríkið ákveður að sinna ekki verkefninu?
8. Er kostnaður réttlæt看legur með tilliti til væntanlegs ávinnings af verkefninu?
9. Hvaða óvissu er verkefnið háð?
10. Hvaða áhætta er fólgin í þátttöku ríkisins í verkefninu?

**Verkefni innan eða utan ríkis? Þarf ríkið að sinna verkefninu sjálf?**

11. Er um að ræða stjórnslu (stefnumótun og stjórnvaldsákvarðanir), eftirlit eða þjónustu (framleiðslu)?
12. Er verkefnið tímabundið eða ótímabundið?
13. Hversu umfangsmikið og víðfeðmt er verkefnið?
14. Sinna aðrir, innan eða utan ríkisins, sams konar eða svipuðum verkefnum?
15. Hvaða rök eru fyrir því að verkefnið verði leyst innan ramma ríkisins?
16. Hvað kemur helst í veg fyrir að aðrir en ríkið beri kostnaðinn?
17. Er verkefnið viðskiptalegs eðlis?
18. Er verkefnið unnið í samkeppni við aðra?
19. Hvað mælir á móti því að fela aðilum á markaði að annast verkefnið þrátt fyrir að ríkið greiði fyrir það?

**Skipulag verkefnisins innan ríkisins. Hvernig er verkefninu best fyrir komið?**

20. Þurfa ákvarðanir varðandi verkefnið að vera óháðar ráðherravaldi?
21. Þarf sérstaka stofnun um verkefnið eða er mögulegt að leysa það innan ráðuneytis eða stofnunar sem þegar er starfandi?
22. Hvernig verður tengslum valds og ábyrgðar háttáð?
23. Hvernig verður stjórnkerfi verkefnisins og samskipti við ráðuneyti?
24. Hvernig á að tryggja eftirlit með verkefninu?

## Viðauki 4. Dæmi um framsetningu samrunaáætlunar

	Mánuðir áður en stofnun tekur til starfa						Eftir að starf hefst		
	Júl.	Ágú.	Sep.	Okt.	Nóv.	Des.	Jan.	Feb.	Mar.
<b>Verkefnisstjórn</b>									
Verkefnisstjórn starfar	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Verkefnisstjóri og ráðgjafar	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Samrunaáætlun samin/endurskoðuð	■	■	■	■	■	■	■	■	■
<b>Upplýsingagjöf um sameiningu</b>									
Upplýsingagjöf til starfsfólks	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Sameining kynnt öðrum	■	■	■	■	■	■	■	■	■
<b>Ráðning forstöðumanns</b>									
Auglýsa starf	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Vinna úr umsóknum, viðtöl	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Skipa forstöðumann. Erindisbréf	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Forstöðumaður kemur til starfa	■	■	■	■	■	■	■	■	■
<b>Stjórnskipulag og starfshættir</b>									
Meginforsendur skipurits	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Skilgreina starfseiningar	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Stjórnunarhættir og ferli	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Fyrirkomulag stoðþjónustu	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Upplýsingastreymi innan stofnunar	■	■	■	■	■	■	■	■	■
<b>Starfsmannamál</b>									
Þarfagreining og mannaflaáætlun	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Drög að starfslýsingum	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Uppsagnar- og endurráðningarbréf	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Viðtöl við starfsfólk sem færast til	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Formleg tilfærsla starfsmanna	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Velja yfirmenn	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Auglýsa laus störf	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Vinna úr umsóknum, viðtöl	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Undirbúningur stofnanasamninga	■	■	■	■	■	■	■	■	■
<b>Vinnustaðarmenning og liðsheild</b>									
Vinnustaðarmenning og bragur	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Efling starfsanda	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Starfsmannastefna	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Jafnréttisstefna og fl.	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Starfsmannakerfi	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Starfsmannahandbók	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Skipulagning fræðslustarfs	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Stofna starfsmannafélag	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Fyrirkomulag viðburða	■	■	■	■	■	■	■	■	■



	Mánuðir áður en stofnun tekur til starfa						Eftir að starf hefst		
	Júl.	Ágú.	Sep.	Okt.	Nóv.	Des.	Jan.	Feb.	Mar.
<b>Fjármál</b>									
Auglýsa eftir og ráða fjármálastjóra		■		■			■		
Fá kennitölu				■	■				
Semja og endurskoða fjárh.áætlun				■	■		■		
Setja upp bókhald				■	■				
Kostnaðargreining				■	■	■			
Skrá yfir eignir og skuldbindingar				■	■	■			
Stofnefnahagsreikningur				■	■	■			
Fjármálastjórnun, ferliog verklag							■	■	■
Innkaupastefna									■
<b>Stefnumótun</b>									
Greining á SVÓT, hagsmunum ofl.	■	■	■						
Greina meginverkefni og helstu ferla	■	■	■						
Móta framtíðarsýn og meginstefnu		■	■						
Móta árangursstjórnunarsamning						■			
Skrifa undir árangursstj.samning						■			
Gæðastefna, umhverfisstefna og fl.				■			■	■	■
Þjónusta við notendur						■	■	■	■
<b>Ýmis kerfi</b>									
Skjalaflæði og skjalastjórnunarkerfi						■	■		
Símkerfi og önnur fjarskiptakerfi						■	■		
Upplýsingakerfi og gagnabankar					■	■	■	■	■
Gæðakerfi og handbækur						■	■	■	■
<b>Aðstaða</b>									
Greina húsnæðisþörf. Lýsa kröfum		■	■						
Auglýsa eftir húsnæði. Meta tilboð			■						
Samningsgerð um nýtt húsnæði			■						
Hönnun og skipulagning				■	■				
Endurbæta og innrétta					■	■			
Kaupa viðbótarbúnað						■	■		
Segja upp eldra húsnæði			■						
Flytja inn í nýtt húsnæði						■			
<b>Viðmót og aðgengi</b>									
Merki og pappírsgögn					■	■			
Kynning á starfsemi stofnunar						■	■		■
Vefsíða						■	■		
Netföng						■	■		
Merkingar						■	■		

## Viðauki 5. Athugun á markmiðum, kostnaðarmati og fjárveitingum

Hér á eftir verður greint frá helstu rökum fyrir sameiningu nokkurra stofnana á síðustu árum. Jafnframt er gerð grein fyrir kostnaðarmati fjármálaráðuneytisins og breytingum á fjárveitingum til viðkomandi stofnana næstu ár á eftir sameiningu. Fjárhæðir eru á verðlagi hvers árs. Verðlagshækkunum og lækkunum vegna flutnings verkefna frá sameinaðri stofnun og aðhaldskröfu í fjárlögum er sleppt.

**Lýðheilsustöð** varð til við sameiningu nokkurra nefnda og verkefna og tók til starfa 1. júlí 2003. Tilgangurinn var að fylgja eftir markmiðum heilbrigðisáætlunar um forvarnir sem bæta heilsufar þjóðarinnar í samræmi við stefnu ráðherra um forgangsöröðun verkefna á sviði heilsuefingar á hverjum tíma.

**Kostnaðarmat:** Fjármálaráðuneytið tók undir kostnaðaráætlun heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins um að árlegur kostnaður ykist um 18 m.kr., þar af 8,3 m.kr. vegna forstjóra, 5,7 m.kr. vegna fjármálastjóra og 4 m.kr. til skrifstofurekstrar. Þá var gert ráð fyrir 5 m.kr. stofnkostnaði árið 2003. Fjármálaráðuneytið taldi að biðlaun gætu numið 2-3 m.kr. en engin biðlaun voru samkvæmt upplýsingum Fjársýslu ríkisins.

**Fjárveitingar:** Á lið 08-399 *Heilbrigðismál, ýmis starfsemi* var 18 m.kr. varanleg hækkun í fjárlögum 2003 ætluð Lýðheilsustofnun, auk 5 m.kr. tímabundins framlags. Lýðheilsustofnun var með 22,8 m.kr. jákvæða eiginfjárstöðu í ársbyrjun 2004. Í fjárlögum 2004 voru ýmsar fjárveitingar millifærðar á stofnunina, auk 18,9 m.kr. Að auki fengu nokkur forvarnarverkefni hækkun. Í fjárlögum 2005 fékk stofnunin 25 m.kr. hækkun og 0,7 m.kr. hækkun í fjárlögum 2006. Í fjárlögum bættust 8 m.kr. við vegna forvarnarátaks og 2,3 m.kr. vegna hækkunar á áfengisgjaldi.

**Landbúnaðarstofnun** varð til við sameiningu nokkurra stofnana landbúnaðarráðuneytisins og flutning verkefna og tók til starfa 1. janúar 2006. Tilgangurinn var að mynda öflugla eftirlits- og stjórnsýslustofnun innan landbúnaðarins svo þverfagleg sérþekking og mannaflí nýttist betur, stjórnsýsla yrði betri og skilvirkari og eftirlit einfaldara og samhæðara.

**Kostnaðarmat:** Í kostnaðarumsögn kemur fram að uppsafnaður rekstrarhalli embættis yfirdýralæknis árið 2004 hafi verið um 140 m.kr. en aðrar stofnanir sem sameinuðust hafi verið í jafnvægi. Enn fremur kom fram að miðað væri við að fjárheimildir verkefna fylgdu með til hinnar nýju stofnunar. Gert var ráð fyrir 20-40 m.kr. tímabundnum kostnaði vegna breytinga á húsnæði og biðlauna.

**Fjárveitingar:** Í fjárlögum 2006 fékk stofnunin fjárheimildir stofnana og verkefna sem hún yfirtók ásamt 15,9 m.kr. áætlaðrar meiri innheimtu ríkistekna og verðlagsbóta. Einnig fékk hún 27 m.kr. varanlega hækkun til að fjölga starfsfólki við stoðþjónustu, 5 m.kr. vegna húsaleigu og 10 m.kr. til búnaðarkaupa. Í fjárlögum 2007 bættust 10 m.kr. við vegna húsnæðis og 8 m.kr. vegna launa. Þá fékk stofnunin 70 m.kr. til mótvægisáðgerða í tengslum við upptöku Íslands á gerðum ESB um viðskipti með dýraafurðir og 2 m.kr. til faraldsfræðilegra rannsókna.

**Kennaraháskóli Íslands** varð til við sameiningu þriggja skóla og tók til starfa 1. janúar 1998. Rökin fyrir sameiningu voru annars vegar menntapólitísk og hins vegar hagkvæmnisrök. Talið var auðveldara að samhæfa menntun undir einni yfirstjórn, efla rannsóknir og bæta nýtingu á fjármunum, húsnæði og búnaði.

**Kostnaðarmat:** Í kostnaðarumsögn segir að gera megi ráð fyrir að í kjölfar sameiningar á skólunum aukist áhugi á að sameina rekstur þeirra á einum stað og kostnaður myndi aukast ef það væri gert. Talið var að breyting á vinnuskyldu kennara gæti aukið kostnað um 8-12 m.kr. á

ári. Á móti var talið að innritunargjöld ykju tekjur um 4-6 m.kr. á ári en á móti gætu sparast að minnsta kosti 10 m.kr. vegna samkenndu og hagkvæmari reksturs stoðþjónustu. Undirbúningskostnaður var áætlaður 3-5 m.kr. og biðlaun 9-15 m.kr. en samkvæmt upplýsingum Fjársýslu ríkisins voru engin biðlaun greidd.

*Fjárveitingar:* Eigið fé skólans var neikvætt um 14 m.kr. við stofnun hans í ársbyrjun 1999. Hann fékk fjárveitingar þeirra skóla sem sameinuðust í honum auk 7 m.kr. hækkunar í fjárlögum 1999, meðal annars vegna rannsókna og 20 m.kr. vegna nemendafjölgunar. Þá fékk hann 15 m.kr. aukafjárveitingu árið 1999 vegna kostnaðar eftir sameiningu og 8 m.kr. vegna úrskurðar um laun prófessora. Í fjárlögum 2000 fékk hann 14 m.kr. vegna launa kennara sem fluttust yfir á háskólastig, 10 m.kr. vegna skrifstofuhalds og 5 m.kr. vegna rannsókna. Í fjárlögum 2001 fékk skólinn 40 m.kr. vegna nemendafjölgunar. Síðan hafa hækkningar til skólans í fjárlögum verið vegna kjarabreytinga, verðlagsþróunar og nemendafjölgunar.

**Umhverfisstofnun** var stofnuð 1. janúar 2003 með sameiningu nokkurra stofnana og ráða á sviði umhverfismála. Markmiðið var fyrst og fremst að einfalda og styrkja stjórnsýsluna, gera hana skilvirkari og auka þar með réttaröryggi. Enn fremur var talið að sameining myndi efla faglegt starf, stuðla að hagkvæmni í rekstri og það ætti að vera auðveldara að ná fram stefnu stjórnvalda í umhverfismálum.

*Kostnaðarmat:* Fjármálaráðuneyti og umhverfisráðuneyti voru sammála um að gera ráð fyrir 7 m.kr. hækkun vegna launa forstjóra en á móti kæmi sparnaður í almennum rekstri, skrifstofuþjónustu og þess háttar. Sparnaður byggist að verulegu leyti á að sameina starfsemi í Reykjavík á einum stað. Þá var gert ráð fyrir allt að 10 m.kr. vegna biðlauna en samkvæmt upplýsingum Fjársýslu ríkisins urðu þau 4,2 m.kr.

*Fjárveitingar.* Umhverfisstofnun tók við fjárveitingum þeirra stofnana sem sameinuðust í henni. Í fjárlögum 2002 var 10 m.kr. hækkun til að mæta auknum húsnæðiskostnaði og í fjárlögum 2003 bættust við 7 m.kr. vegna húsnæðis og 9 m.kr. framlag vegna flutninga.

**Landbúnaðarháskóli Íslands** varð til við sameiningu tveggja búnaðarskóla og rannsóknarstofnunar og hóf starfsemi 1. janúar 2005. Meginmarkmiðið var að efla kennslu og rannsóknir í landbúnaði með því að samþætta verkefni. Með sameiningu yrði kennslu- og rannsóknarstarfsemi heildstæðari, fjármagn nýttist betur, starfsfólki byðist fjölbreyttari verkefni og nemendum fjölbreyttari námstækifæri.

*Kostnaðarmat:* Í kostnaðarumsögn segir að ef til biðlauna, tilfærslna eða annars kostnaðar við skipulagsbreytingarnar komi sé gert ráð fyrir að hann rúmist innan fjárheimilda viðkomandi stofnana. Samkvæmt upplýsingum Fjársýslu ríkisins voru 14,6 m.kr. greiddar í biðlaun.

*Fjárveitingar:* Skólinn fékk í fjárlögum 2005 fjárveitingar þeirra stofnana sem sameinuðust í honum auk 20 m.kr. til viðhalds á húsnæði og 13 m.kr. til að styrkja starfsemina. Í fjárlökum 2005 var veitt 100 m.kr. til að gera upp uppsafnaðan rekstrarhalla og halla á framkvæmdum við fjósbyggingu. Í fjárlögum 2006 bættust við 25 m.kr. til viðhalds á húsnæði og 19 m.kr. til að styrkja rekstrargrunn.

**Heilbrigðisstofnun Suðurlands** var stofnuð 1. september 2004 með sameiningu heilbrigðisstofnana svæðisins. Tilgangurinn var að leggja grunninn að öflugri heilbrigðisstofnun og markmiðið að efla, samræma og styrkja heilbrigðisþjónustu við íbúa Suðurlands, ásamt því að bjóða starfsmönnum meira gefandi og krefjandi starfsumhverfi.

*Kostnaðarmat:* Fjármálaráðuneytið lagði ekki mat á kostnað við sameininguna þar sem hún var ekki gerð með lagabreytingu.

**Umferðarstofa** var stofnuð með sameiningu tveggja stofnana í október 2002. Markmiðið var að koma á heildstæðu skipulagi á stjórnýslu bifreiðamála til að tryggja markvissari framkvæmd umferðaröryggismála. Einnig myndi rekstrarleg hagkvæmni aukast, m.a. vegna samnýtingar húsnæðis, búnaðar og starfskrafta. Víðtækari og betri sérþekking starfsmanna myndi skila sér í auknu umferðaröryggi, betri ráðgjöf um umferðarmál og skýrari verkaskiptingu stjórnvalda sem koma að umferðaröryggisáætlun.

*Kostnaðarmat:* Í kostnaðarumsögn segir að reikna megi með hagræðingu við sameiningu verkefna en engin fjárhæð er nefnd. Áætlað var að ekki þyrfti að greiða biðlaun.

*Fjárveitingar:* Í fjárlögum 2004 var veitt 27 m.kr. framlag til að innleiða tilskipun um rafræna ökurita. Í fjárlögum 2006 hækkaði fjárveiting um 128,5 m.kr. með hliðsjón af áætlunum um auknar ríkistekjur stofnunarinnar sem höfðu verið vanáætlaðar.

## Viðauki 6. Dæmi um bréf til starfsmanna

### Almennt bréf um niðurlagningu á starfi.

[Nafn starfsmanns]

[Heimilisfang]

[Póstfang]

[Dagsetning ]

Hér með tilkynnist þér að ákveðið hefur verið að leggja niður starf þitt sem [starfsheiti] hjá [x-stofnun] þann [x. mánuð næstkomandi]. [Ef vill er hægt að taka fram ástæðu niðurlagningar ...]

Frá þeim tíma að telja munt þú eiga rétt á biðlaunum í [sex eða tólf] mánuði samkvæmt 5. mgr. ákvæðis til bráðabirgða, sbr. 34. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996. Við starfslokinn verður gjaldfallið orlof, sem og áunnið en ógjaldfallið orlof, gert upp.

Takir þú við öðru starfi á biðlaunatímanum, hvort heldur í þjónustu ríkisins eða annars aðila, fer um frádrátt frá biðlaunagreiðslum eftir 2. mgr. 34. gr. laga nr. 70/1996 er hljóðar svo:

*„Nú tekur maður, er launagreiðslna nýtur skv. 1. mgr., við starfi í þjónustu ríkisins eða annars aðila áður en liðinn er sex eða tólf mánaða tíminn, og skulu þá launagreiðslur samkvæmt þessari grein falla niður ef laun þau er nýja starfinu fylgja eru jöfn eða hærri en þau er hann naut í fyrra embætti. Ef launin í nýja starfinu eru lægri skal greiða honum launamismuninn til loka sex eða tólf mánaða tímabilsins.“*

Athygli er vakin á því að þú getur borið fram beiðni um rökstuðning fyrir ákvörðun þessari. Slíka beiðni þarf að bera fram innan 14 daga frá móttöku þessa bréfs.

Virðingarfyllst,

Forstöðumaður [x-stofnunar]

### Bréf um niðurlagningu á starfi. Starfsmaður á ekki rétt á biðlaunum.

[Nafn starfsmanns]

[Heimilisfang]

[Póstfang]

[Dagsetning]

Hinn [xx.xx] sl. sendi undirritaður forstöðumaður [x-stofnunar] þér bréf þar sem boðað var með hvaða hætti þér yrði tilkynnt um starfslok þín hjá [x-stofnun]. Bréf þetta er ritað til að framfylgja því sem þar kom fram.

Með lögum nr. [xx/xxxx] um [y-stofnun] verður [x-stofnun] lögð niður frá og með [yy.yy] nk. er starfsemin flyst yfir til [y-stofnunar]. Af því tilefni er þér hér með sagt upp störfum með 6 mánaða fyrirvara samkvæmt ákvæði í ráðningarsamningi og 43. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Samkvæmt framansögðu verða starfslok þín þann [xx.xx] og munu launagreiðslur vegna starfa hjá [x-stofnun] falla niður frá og með þeim degi.

Stofnunin þakkar þér vel unnin störf og óskar þér velfarnaðar á komandi árum.

Samhliða þessu bréfi sendir forstöðumaður [y-stofnunar] þér bréf þar sem þér verður boðið starf hjá [y-stofnun], hliðstætt núverandi starfi þínu eftir því sem unnt er, með hliðsjón af umfangi og hlutverki nýrrar stofnunar.

Virðingarfyllst,

Forstöðumaður [x-stofnunar]

Afrit:

[y-stofnun]

### **Bréf um niðurlagningu á starfi. Starfsmaður á rétt á biðlaunum.**

[Nafn starfsmanns]

[Heimilisfang]

[Póstfang]

[Dagsetning ]

Hinn [xx.xx] sl. sendi undirritaður forstöðumaður [x-stofnunar] þér bréf þar sem boðað var með hvaða hætti þér yrði tilkynnt um starfslok þín hjá [x-stofnun]. Bréf þetta er ritað til að framfylgja því sem þar kom fram.

Með vísan til laga nr. [xx/xxxx] um [y-stofnun] verður starf þitt hjá [x-stofnun] lagt niður frá og með [yy.yy] nk. er starfsemin flyst yfir til y-stofnunar. Frá og með þeim tíma munt þú eiga rétt á biðlaunum í 6 [12] mánuði samkvæmt 5. mgr. bráðabirgðaákvæðis laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Um rétt til biðlauna fer að öðru leyti eftir 34. gr. sömu laga.

Athygli er vakin á því að rétturinn til biðlaunagreiðsla er takmarkaður af ákvæði 2. mgr. 34. gr. laga nr. 70/1996 er hljóðar svo:

*„Nú tekur maður er launagreiðslna nýtur skv. 1. mgr., við starfi í þjónustu ríkisins eða annars aðila áður en liðinn er sex eða tólf mánaða tíminn, og skulu þá launagreiðslur samkvæmt þessari grein falla niður ef laun þau er nýja starfinu fylgja eru jöfn eða hærri en þau er hann naut í fyrra embætti. Ef launin í nýja starfinu eru lægri skal greiða honum launamismuninn til loka sex eða tólf mánaða tímabilsins.“*

[x-stofnun] þakkar þér vel unnin störf og óskar þér velfarnaðar á komandi árum.

Samhliða þessu bréfi sendir forstöðumaður [y-stofnunar] þér bréf þar sem þér verður boðið starf hjá [y-stofnun], hliðstætt núverandi starfi þínu eftir því sem unnt er með hliðsjón af umgangi og hlutverki nýrrar stofnunar.

Virðingarfyllst

Forstöðumaður [x-stofnunar]

Afrit:

[y-stofnun]

## Heimildir og ítarefni

- <sup>1</sup> Fjármálaráðuneytið. (2007). Könnun á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna 2006 – Niðurstöður. ISBN 978-9979-820-56-7. 2007.  
<http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/Starfsmannamal/Konnun-a-starfsumhverfi-rikisstarfsmanna-2006-nidurstodur.pdf>.
- <sup>2</sup> Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir Ph.d. Útdráttur úr doktorsritgerð um stjórnáætlun heilbrigðismála.  
[http://www.stjornmalogstjornsysla.is/index.php?option=com\\_content&task=view&id=177&Itemid=49](http://www.stjornmalogstjornsysla.is/index.php?option=com_content&task=view&id=177&Itemid=49).
- <sup>3</sup> Sjá tilvitnanir vegna viðauka 1.
- <sup>4</sup> Fjármálaráðuneytið. (2000). Ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna ríkisstofnana – Nefndarálit. ISBN 9979-820-52-7.  
<http://www2.stjr.is/fr/ymislegt99/skloka.PDF>.
- <sup>5</sup> Skipulagsheild er þýðing á enska orðinu organization sem er formlegur hópur sem vinnur að sameiginlegu verkefni og hefur skilgreint hlutverk og markmið, skipulag, ábyrgð og tengsl.
- <sup>6</sup> Upplýsingar um sameiningu stofnana fengnar frá: Háskólanum í Reykjavík vegna sameiningar við Tækniháskóla Íslands, Magnúsi Skúlasyni vegna sameiningar í Heilbrigðisstofnun Suðurlands, Þorsteini Tómassyni vegna sameiningar í Landbúnaðarháskóla Íslands, Jóni Gíslasyni vegna sameiningar í Landbúnaðarstofnun, umhverfisráðuneytinu vegna sameiningar í Umhverfisstofnun og Karli Ragnars vegna sameiningar í Umferðarstofu.
- <sup>7</sup> Þeir sem lögðu til efni í einstaka kafla eða lásu yfir drög að ritinu eða einstaka hlutum þess eru, í tímaröð: Guðrún Ósk Sigurjónsdóttir (efni í kafla 7.2.1 og 7.2.2), Hafsteinn S. Hafsteinsson (efni í kafla 7.8.2), Guðmundur H. Guðmundsson, Hermann Sæmundsson, Halldór Árnason, Ólafur Hjálmarsson, Þorgeir Ólafsson, Anna Elísabet Ólafsdóttir, Arnar Þór Mátsson, Jón Gíslason, Sveinbjörn Strandberg, Steinunn Halldórsdóttir, Ingimar Sigurðsson, Björn Bjarnason, Þórey Ingveldur Guðmundsdóttir, Níels Árni Lund, Magnús Skúlasyni, Ágúst Sigurðsson, Þorsteinn Tómasson, Steinhildur Hildimundardóttir, Davíð Egilsson og Þorlákur Karlsson. Valgerður Erna Þorvaldsdóttir las ritið með tilliti til málfars.
- <sup>8</sup> Fjármálaráðuneytið. Gátlisti við mat á fyrirkomulagi verkefna.  
<http://www.stjornendavefur.is/stjornun/gatlisti/>.
- <sup>9</sup> Leifur Eysteinnsson. (1999). Árangursmælingar opinberra aðila, hugtök og tækni. Vinnubók. Fjármálaráðuneytið. Rit 1999-2. <http://www.fjarmalaraduneyti.is/utgefing-efni/utgafa/nr/1519#kafla10>.
- <sup>10</sup> Fjármálaráðuneytið. (2004). Árangursstjórnun í ríkisrekstri. Handbók. ISBN 9979-820-56-X.  
<http://www.stjornendavefur.is/stjornun/stjornunaradferdir/arangursstjornun/>.
- <sup>11</sup> Leifur Eysteinnsson. (2005). Þjónustusamningar. Handbók. Fjármálaráðuneytið ISBN 9979-820-57-8.  
[http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/Utgefing\\_rit/Thjonustusamningar\\_Handbok\\_jan2005.pdf](http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/Utgefing_rit/Thjonustusamningar_Handbok_jan2005.pdf).
- <sup>12</sup> Marc Hollander and Company. Vefsíða með umfjöllun um 100 daga áætlanir.  
[http://www.markhollander.com/archives/what\\_is\\_a\\_100\\_day\\_plan.php](http://www.markhollander.com/archives/what_is_a_100_day_plan.php).
- <sup>13</sup> Fjármálaráðuneytið. (2004). Árangursstjórnun í ríkisrekstri. Handbók. ISBN 9979-820-56-X.  
<http://www.stjornendavefur.is/stjornun/stjornunaradferdir/arangursstjornun/>.
- <sup>14</sup> Shenge, Peter. Umfjöllun um kenningar á vefsíðu INFED, Informal Education.  
<http://www.infed.org/thinkers/senge.htm>. Gylfi Dalmann Aðalsteinsson. (1990). Geta fyrirtæki lært. Gein á vef Þekkingarmiðlunar um bók Senge: The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization.  
<http://www.thekkingarmidlun.is/template23244.asp?pageid=4096&newsid=4005>
- <sup>15</sup> Ríkisendurskoðun. (2003). Sameining sjúkrahúsanna í Reykjavík. Mat á árangri.  
[http://www.rikisend.is/files/skyrslur\\_2003/Landsh.pdf](http://www.rikisend.is/files/skyrslur_2003/Landsh.pdf). Ríkisendurskoðun. (2005). Landspítali-háskólasjúkrahús. Árangur 1999-2004.  
[http://www.rikisend.is/files/skyrslur\\_2005/LSH\\_2005.pdf](http://www.rikisend.is/files/skyrslur_2005/LSH_2005.pdf).

- <sup>16</sup> Samtök atvinnulífsins. Vef fréttir 7. sept. 2006. Rekstur LSH á gjörgæslu?  
<http://www.sa.is/frettir/almennar/nr/3636/>.
- <sup>17</sup> Þórey Ingveldur Guðmundsdóttir. (2007). Sameining ríkisstofnana árin 2000-2005. Meistaraprófsritgerð í viðskiptafræðideild Háskóla Íslands. Október 2007. Í ritgerðinni fjallar Þórey meðal annars um líkan Kübler-Ross og vísar í Mirvis, P. H. & Marks, M. L. (2003). *Managing the Merger, Making it Work*. US: Beard Books.  
[http://en.wikipedia.org/wiki/K%C3%BCbler-Ross\\_model](http://en.wikipedia.org/wiki/K%C3%BCbler-Ross_model).
- <sup>18</sup> Vefsíða ChangingMinds.org um The Kübler-Ross grief cycle:  
[http://changingminds.org/disciplines/change\\_management/kubler\\_ross/kubler\\_ross.htm](http://changingminds.org/disciplines/change_management/kubler_ross/kubler_ross.htm).
- <sup>19</sup> Covey, Stephen R. (1999) 7 venjur þeirra sem ná raunverulegum árangri. Bókaútgáfan Aldamót. ISBN 9979-9068-6-3.
- <sup>20</sup> Ackoff, Russel. Samtal á fréttavef BBC. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/6406965.stm>  
 Management f-Laws. Vefsetur: <http://www.f-laws.com/>.
- <sup>21</sup> Ingrid Kuhlman. (2005). Virk hlustun. Viðskiptablaðið, 12. okt. 2005.  
<http://www.thekkingarmidlun.is/template23244.asp?pageid=4096&newsid=6789>.
- <sup>22</sup> Þuríður Jóhannsdóttir. Vefur KHÍ um hugsmíðahyggju. <http://ust.khi.is/tjona/hugsmid.htm>.
- <sup>23</sup> Karl Friðriksson og Jón Hreinsson. Verkefnastjórnun. Að gera hlutina á réttan hátt. Imprá, nýsköpunarmiðstöð Iðntæknistofnunar. [http://www.impra.is/files/%7Be5da91df-3e6f-420e-8d91-b45fbf10f3e2%7D\\_impra\\_verkefnastj%C3%B3rnun.pdf](http://www.impra.is/files/%7Be5da91df-3e6f-420e-8d91-b45fbf10f3e2%7D_impra_verkefnastj%C3%B3rnun.pdf).
- <sup>24</sup> Verkefnastjórnunarfélags Íslands. Vefsetur. Sérstaklega skal bent á 3. útgáfu ritsins Hugtakalykill. <http://www.vsf.is>.
- <sup>25</sup> Þórður Víkingur Friðgeirsson. (2003). Stjórnun á tímum hraða og breytinga. JVP Útgáfa. ISBN 9979-775-46-7.
- <sup>26</sup> Árni Sigfússon og Leifur Eysteinnsson. (1998). Stjórnun breytinga og aðstoð ráðgjafa. Rit FH 1988:2. <http://www.stjornendavefur.is/media/Stjornendavefur/Stjornun-breytinga.pdf>.
- <sup>27</sup> Fjármálaráðuneytið. (2002). Leiðbeiningarit um kaup á ráðgjöf.  
[http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/Utgefin\\_rit/kaup\\_radgj2002.pdf](http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/Utgefin_rit/kaup_radgj2002.pdf).
- <sup>28</sup> PEST, SWOT og fleiri greiningaraðferðir, umfjöllun á vefsíðum:  
<http://marketingteacher.com/index.htm>, <http://www.netmba.com/strategy/>,  
<http://www.quickmba.com/strategy/> og  
<http://www.businessballs.com/pestanalysisfreetemplate.htm>.
- <sup>29</sup> Mind Tools. Vefsíða um Paretó-greiningu og fleiri greiningaraðferðir.  
[http://www.mindtools.com/pages/article/newTED\\_01.htm](http://www.mindtools.com/pages/article/newTED_01.htm).
- <sup>30</sup> Muchinsky, P. (2000). *Psychology applied to work*. Belmont: Wadsworth.
- <sup>31</sup> Lagasafn Alþingis. Lög um hópuppsagnir. <http://www.althingi.is/lagas/nuna/2000063.html>.
- <sup>32</sup> Lagasafn Alþingis. Lög um réttarstöðu starfsmanna við aðilaskipti að fyrirtækjum.  
<http://www.althingi.is/lagas/nuna/2002072.html>.
- <sup>33</sup> Reglur nr. 464/1996 um auglýsingar á lausum störfum með síðari breytingum.  
[http://www.fjarmalaraduneyti.is/log-og-reglugerdir/reglugerdir/Starfsmenn\\_rikisins/nr/1051](http://www.fjarmalaraduneyti.is/log-og-reglugerdir/reglugerdir/Starfsmenn_rikisins/nr/1051).
- <sup>34</sup> Umboðsmaður Alþingis. Mál nr. 2676/1999.  
<http://www.umbodsmaduralthingis.is/skyrslur/skoda.asp?Lykill=639&Skoda=Mal>.
- <sup>35</sup> Lagasafn Alþingis. Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996.  
<http://www.althingi.is/lagas/132a/1996070.html>.
- <sup>36</sup> Excel töflur vegna rekstraráætlana ríkisstofna. [http://fjs.skyrr.is/displayer.asp?cat\\_id=36](http://fjs.skyrr.is/displayer.asp?cat_id=36).
- <sup>37</sup> Fjármálaráðuneytið. Stofnanasamningar 2006. Fræðsla og ráðgjöf.  
[http://www.fjarmalaraduneyti.is/starfsmenn-rikisins/fraedsla/stofnanasamningar2006/#Virkar\\_starfslysingar\\_fyrir\\_oll\\_storf](http://www.fjarmalaraduneyti.is/starfsmenn-rikisins/fraedsla/stofnanasamningar2006/#Virkar_starfslysingar_fyrir_oll_storf).
- <sup>38</sup> Ásta Lára Leósdóttir. (2007). Ráðningar hjá ríkinu. Handók. ISBN 978-9979-820-55-0.  
[http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/Utgefin\\_rit/Radningar-hja-rikinu.pdf](http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/Utgefin_rit/Radningar-hja-rikinu.pdf).
- <sup>39</sup> Vefsíða CareerOneStop. Testing and Assessment Center.  
<http://www.careeronestop.org/TESTING/TestingAssessmentHome.asp#ResearchTestingandAssessment>.



- <sup>40</sup> Lencioni, Patrick M. (2007). *The Three Signs of a Miserable Job: A Fable for Managers (And Their Employees)*. Jossey-Bass. ISBN 978-0-7879-9531-7.  
<http://www.tablegroup.com/books/signs/>. Sjá frétt um bókina í Morgunblaðinu 27. ágúst 2007.
- <sup>41</sup> Kristinn Tryggvi Gunnarsson. Capacent. Glærur úr fyrirlestri um hlutverk stjórnenda.  
<http://www.stjornendavefur.is/media/Stjornendavefur/Hlutverk-stjornandans.pdf>.
- <sup>42</sup> Helgesen, Sally. (1995). *The Web of Inclusion*. Doubleday, Bantam Doubleday Dell Publishing Group, Inc. ISBN 0-385-42364-0. <http://www.amazon.com/Web-Inclusion-Sally-Helgesen/dp/0385423640>. Vefsíða S. Helgesen:  
<http://www.sallyhelgesen.com/book.cfm?isbn=0385423640>.
- <sup>43</sup> Mikilvægustu eiginleikar stjórnenda samkvæmt rannsókn Strategy One fyrir Microsoft árið 2007. [http://www.information-age.com/article/2007/december\\_2007/it\\_skills\\_failing\\_to\\_ignite](http://www.information-age.com/article/2007/december_2007/it_skills_failing_to_ignite). Vefgrein eftir Bill Gates í *Information Age*, 17. desember 2007. [http://www.information-age.com/article/2007/december\\_2007/gates\\_on\\_skills](http://www.information-age.com/article/2007/december_2007/gates_on_skills). Frétt BBC um rannsókn Strategy One. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/7143417.stm>.
- <sup>44</sup> Eiríkur Ingólfsson, Karl Friðriksson og Sævar Kristinsson. Frá óvissu til árangurs. Notkun sviðsmynda (Scenarios) við stefnumótun. <http://www.nmi.is/nyskopunarmidstod/bokin-framtidin---fra-ovissu-til-arangurs/>. Vilborg Einarsdóttir, MSc. Stefnumótun Hala, Suðursveit, janúar 2007.  
<http://66.102.9.104/search?q=cache:ghMANGnHzSEJ:www.icetrade.is/resources/files/icetrade.is/vinnusvaedi/hh-sudausturland/Vilborg-Stefnumotunarhefti.pdf+B%C3%A6kur+um+stefnum%C3%B3tun&hl=is&ct=clnk&cd=6&gl=is>.
- <sup>45</sup> Fjármálaráðuneytið. (2004). *Árangursstjórnun*. Handbók. ISBN 9979-820-56-X. Fimmti kafli. [http://www.stjornendavefur.is/stjornun/stjornunaradferdir/arangursstjornun/HlutiII/#5.\\_Stefnumotun](http://www.stjornendavefur.is/stjornun/stjornunaradferdir/arangursstjornun/HlutiII/#5._Stefnumotun).
- <sup>46</sup> Valqui, René Victor Vidal. (2006). *Creative and Participative Problem Solving - The Art and the Science*. <http://www2.imm.dtu.dk/~vqv/CPPS/>. Vefsíða Businessballs.com um aðferðir við hugarflugsfundi (Brain storming).  
<http://www.businessballs.com/brainstorming.htm>.
- <sup>47</sup> Plús-delta, umfjöllun á vefsíðum.  
[http://intranet.cr.k12.ia.us/ActionResearch/QualityTools/tools/plus\\_delta\\_park.pdf](http://intranet.cr.k12.ia.us/ActionResearch/QualityTools/tools/plus_delta_park.pdf).  
<http://www.ucok.edu/cit/Plus%20Delta.pdf>.
- <sup>48</sup> Fjármálaráðuneytið. (2000). *Ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna ríkisstofnana*. Nefndarálit. ISBN 9979-820-52-7.  
[http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/Utgefin\\_rit/Abyrgd-valdssvid-forstodumanna2000-2.pdf](http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/Utgefin_rit/Abyrgd-valdssvid-forstodumanna2000-2.pdf).
- <sup>49</sup> Lagasafn Alþingis. Lög nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins.  
<http://www.althingi.is/lagas/nuna/1997088.html>.
- <sup>50</sup> Fjármálaráðuneytið. Vefsíða með upplýsingum um árangursstjórnun.  
<http://fjarmalaraduneyti.is/helstu-vidfangsefni/arangursstjornun/>.
- <sup>51</sup> UNESCAP. Vefsíða þar sem góðir stjórnunarhættir eru útskýrðir.  
<http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>. Commission of the European Communities. European Governance. White Paper COM(2001) 428 final. [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001\\_0428en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf).
- <sup>52</sup> Reglugerð nr. 1061/2004 um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana í A-hluta. <http://www.fjarmalaraduneyti.is/log-og-reglugerdir/reglugerdir/Rikisfjarmal/nr/3300>.

- <sup>53</sup> Vinnustaðamenning, umfjöllun á Wikipedia.  
[http://en.wikipedia.org/wiki/Organizational\\_culture](http://en.wikipedia.org/wiki/Organizational_culture). Veftenglar og greinar um vinnustaðamenningu á vefsíðu New Paradigm Consulting. <http://www.new-paradigm.co.uk/Culture.htm>. Mælingar og stjórnun breytinga með aðstoð Enquire Within® and Repertory Grid interviewing. <http://www.enquirewithin.co.nz/change.htm>. Dæmi um mælingar er að finna í skýrslu Capacent Gallup fyrir SFR: Viðhorfsrannsókn. Stofnun ársins. Febrúar-mars 2007.  
[sfr.is/files/St\\_ars\\_Heildar\\_lokaskyrsla\\_2007\\_132113758.pdf](http://sfr.is/files/St_ars_Heildar_lokaskyrsla_2007_132113758.pdf).
- <sup>54</sup> Vefsíða Ed Schein. <http://web.mit.edu/schein/www/home.html>.
- <sup>55</sup> Vefsíður Dr. Carter McNamara um vinnustaðamenningu.  
[http://www.managementhelp.org/org\\_thry/culture/culture.htm](http://www.managementhelp.org/org_thry/culture/culture.htm).
- <sup>56</sup> Cameron, Kim S. and Quinn, Robert E. (1999). Diagnosing and Changing Organizational Culture: Based on the Competing Values Framework. Bókin er til sölu á vef amazon.com. <http://www.amazon.com/Diagnosing-Changing-Organizational-Culture-Addison-Wesley/dp/0201338718>.
- <sup>57</sup> Vefsíða Gert Hofstede. <http://feweb.uvt.nl/center/hofstede/index.htm>. G. Hofstede og verk hans, umfjöllun á Wikipedia. [http://nl.wikipedia.org/wiki/Geert\\_Hofstede](http://nl.wikipedia.org/wiki/Geert_Hofstede) og [http://en.wikipedia.org/wiki/Organizational\\_culture](http://en.wikipedia.org/wiki/Organizational_culture).
- <sup>58</sup> Handy, C. B. (1985). Understanding Organizations. 3rd Edn. Harmondsworth, Penguin Books. Útdráttur úr bók C. B. Handy.  
<http://www.wowessays.com/dbase/ab1/utv263.shtml>. C.B. Handy og verk hans, umfjöllun á Wikipedia. [http://en.wikipedia.org/wiki/Geert\\_Hofstede](http://en.wikipedia.org/wiki/Geert_Hofstede) og [http://en.wikipedia.org/wiki/Organizational\\_culture](http://en.wikipedia.org/wiki/Organizational_culture).
- <sup>59</sup> Stofnanagreining skólaskrifstofu Seltjarnarness. Verkefni í áfanga um stofnanakenningar í stjórnunarnámi framhaldsdeildar KHÍ, maí 2003. Höfundar: Óskar J. Sandholt, Sif Vígbórsdóttir og Valdimar Helgason.  
<http://209.85.135.104/search?q=cache:Vamu24and7IJ:www.olduselsskoli.is/valdimar/GreiningastofnunSkolaskrifstofaSeltjenarness5mai2003.doc+stofnanabragur&hl=is&ct=clnk&cd=1&gl=is>.
- <sup>60</sup> Vefsíða Deltapoint Pty Ltd um hversvegna ætti að mæla vinnustaðabrag.  
[http://www.strategic-conversation.com.au/html/why\\_measure\\_organisational\\_cli.html](http://www.strategic-conversation.com.au/html/why_measure_organisational_cli.html).
- <sup>61</sup> Hiatt, Jeff and Creasey, Timothy J. (2003). Change Management: The People Side of Change. ISBN 1930885180.  
[http://books.google.com/books?vid=ISBN1930885180&id=zQTy8mk8kZYC&pg=PA135&lpg=PA135&ots=wDIQ84Ela8&dq=Common+mistakes+in+management+of+change&sig=vUdybE2dKbt1fhQQA\\_iPk31mrtE#PPA1,M1](http://books.google.com/books?vid=ISBN1930885180&id=zQTy8mk8kZYC&pg=PA135&lpg=PA135&ots=wDIQ84Ela8&dq=Common+mistakes+in+management+of+change&sig=vUdybE2dKbt1fhQQA_iPk31mrtE#PPA1,M1). www.change-management.com.
- <sup>62</sup> Kotter, John P. (1998). Winning at Change. Leader to Leader. No:10, Fall 1998.  
<http://www.leadertoleader.org/knowledgecenter/L2L/fall98/kotter.html>.
- <sup>63</sup> Kotter, John P. (1996). Leading Change. Boston: Harvard Business School Press.  
<http://books.google.com/books?id=ib9Xzb5eFGQC&dq=Leading+Change&pg=PP1&ots=Mum4eJzOY0&sig=tltdJ9mxz7WEKXM4zebB--ldFg4&prev=http://www.google.com/search%3Fhl%3Dis%26q%3DLeading%2BChange%26lr%3D&sa=X&oi=print&ct=result&cd=1>.
- <sup>64</sup> Kotter, John P. and Cohen, Dan S. (2002). The Heart of Change.  
<http://books.google.com/books?id=YBf3S1X8ItsC&pg=PP1&ots=Py5ll-oRnq&dq=The+Heart+of+Change&sig=acimnerfUQR1EcWWosg-2EMErMA>.
- <sup>65</sup> Frumkin, Peter. (2004). Making Public Sector Mergers Work: Lessons Learned. IBM Center for The Business of Government.  
[http://www.businessofgovernment.org/pdfs/Frumkin\\_Report.pdf](http://www.businessofgovernment.org/pdfs/Frumkin_Report.pdf). Sjá einnig: The Business Development Knowledge Network. Post Merger Integration (PMI) Templates. <http://www.ustyleit.com/PMI.htm?gclid=CIZFhNTT0Y4CFQrklAodbSeW7w>.
- <sup>66</sup> Ríkisendurskoðun. (2005). Sameining sjúkrahúsanna í Reykjavík. Mat á árangri. Stjórnsýsluendurskoðun. [http://www.rikisend.is/files/skyrslur\\_2003/Landsh.pdf](http://www.rikisend.is/files/skyrslur_2003/Landsh.pdf).

- <sup>67</sup> Ríkisendurskoðun. (2005). Landspítali-háskólasjúkrahús. Árangur 1999–2004. Stjórnsýsluúttekt. [http://www.rikisend.is/files/skyrslur\\_2005/LSH\\_2005.pdf](http://www.rikisend.is/files/skyrslur_2005/LSH_2005.pdf).
- <sup>68</sup> Ríkisendurskoðun. (2006). Umhverfisstofnun. Stjórnsýsluúttekt. [http://www.rikisend.is/files/skyrslur\\_2006/Umhverfisstofnun\\_2006.pdf](http://www.rikisend.is/files/skyrslur_2006/Umhverfisstofnun_2006.pdf).
- <sup>69</sup> Fréttatilkygning frá forstjóra Umhverfisstofnunar á vef hennar. <http://www.ust.is/Adofinni/Frettir/nr/4146>. Umhverfisstofnun, ársskýrsla 2006.
- <sup>70</sup> Ríkisendurskoðun (2007). St. Jósefsspítali-Sólvangur. Stjórnsýsluúttekt. [http://www.rikisend.is/files/skyrslur\\_2007/STJosefs2007.pdf](http://www.rikisend.is/files/skyrslur_2007/STJosefs2007.pdf).
- <sup>71</sup> Þórey Ingveldur Guðmundsdóttir. (2007). Sameining ríkisstofnana árin 2000-2005. Meistaraprófsritgerð í viðskiptafræðideild Háskóla Íslands. Október 2007. <http://www.vidskipti.hi.is/Apps/WebObjects/HI.woa/swdocument/1011772/sept.07+%C3%9E%C3%B3rey+I.+Gu%C3%B0mundsd%C3%B3ttir.doc>.
- <sup>72</sup> Gátlisti framkvæmdanefndar um stofnanakerfi og rekstur verkefna ríkisins. <http://www.stjornendavefur.is/stjornun/gatlisti>.





FJÁRMÁLARÁÐUNEYTIÐ

2008