

HEILINDI

FAGMENNSKA

ÓHÆÐI

Vel heppnuð sameining krefst meira en góðs undirbúnings

19. nóvember 2013

Kristín Kalmansdóttir, sviðsstjóri
stjórnsýslusviðs Ríkisendurskoðunar

Hlutverk Ríkisendurskoðunar

- Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis - starfsemin er þáttur í eftirliti löggjafarvaldsins með framkvæmdarvaldinu
- Stærstu verkefni stofnunarinnar eru stjórn-sýsluendurskoðun og fjárhagsendurskoðun
- Stjórn-sýsluendurskoðun:
 - Kanna meðferð og nýtingu almannafjár
 - Meta hagkvæmni, skilvirkni og árangur í ríkisrekstri
 - Gera tillögur til úrbóta
- Á sviðinu starfa 9 manns af samtals 43 hjá stofnuninni

Skýrslur Ríkisendurskoðunar um sameiningar ríkisstofnana árin 2003-2009

- Sameining sjúkrahúsa í Reykjavík (2003 og 2005)
- Umhverfisstofnun (2006)
- St. Jósefsspítali og Sólvangur(2007)
- Lögreglustjórinn á Suðurnesjum (2008)
- Heilbrigðisstofnun Austurlands (2009)

Kannað var hvernig til hefði tekist með sameiningu þessara ríkisstofnana



Sameiginlegar niðurstöður þessara sex skýrslna

- Undirbúningi sameininga ábótavant
 - Sameining ekki nógu vel undirbúin
 - Framtíðarsýn ekki nægilega skýr
 - Mælanleg markmið skorti
 - Áætlanagerð ófullkomin
 - Ekki gert ráð fyrir kostnaði við sameiningu
 - Aðkoma/verkstjórn fagraðuneytis ábótavant

Sameining hafði ekki ávallt leitt til aukinnar hagkvæmni í rekstri eða eft faglega starfsemi



Ríkisendurskoðun var þó almennt hlynnt sameiningum

- Í öðrum skýrslum frá 2003 til 2009 var oft lagt til að stofnanir eða verkefni væru sameinuð
 - Til að efla þá starfsemi sem fyrir var
 - Auka og bæta þjónustu við almenning
 - Greina betur en gert var milli stjórnarsýslu og framkvæmda
 - Nýta fjármuni og þekkingu á sem hagkvæmastan hátt

Lögð var áhersla á að vanda yrði til verka við undirbúning og framkvæmd sameininga til að þær næðu markmiðum sínum

Ekki er þó ávallt víst að sameiningar séu skynsamlegar, t.d. þarf að huga að áhrifum þeirra á samkeppni í opinberum rekstri, s.s. um hæft starfsfólk og kostnað og gæði þeirrar þjónustu sem veitt er



Nýjar áherslur í úttektum árið 2010

- Í ársbyrjun 2010 kynntu stjórnvöld áform um endurskipulagningu opinberrar þjónustu með viðamikilli sameiningu ráðuneyta, stofnana og verkefna
- Ríkisendurskoðun ákvað að fylgjast með framvindu mála og gera úttektir á undirbúningi sameininga sem fyrst eftir að Alþingi hefði samþykkt frumvörp um þær – liður í samtímaeftirliti Ríkisendurskoðunar

Markmið með úttektunum

- Meta hvort undirbúningur sameininga hefði verið fullnægjandi út frá völdum lykilþáttum sem samkvæmt fyrri úttektum þurfti að bæta
- Styðja við fagleg vinnubrögð – vekja athygli á því sem skiptir máli við undirbúning sameininga
- Auka líkur á að tilætlaður árangur næðist

Markmiðið var ekki að leggja mat á árangur sameininga enda alltof skammur tími liðinn til að það væri mögulegt



Spurningalisti um eftirlit með sameiningu ríkisstofnana

- Spurningalistinn var byggður á áherslum verkefnastjórnunar
- Stuðst við rit fjármálaráðuneytis *Sameiningar ríkisstofnana og tengdar breytingar* (2008)
- Sendur ráðuneytum til umsagnar í janúar 2010 og kynntur á fundi ráðuneytisstjóra í febrúar 2010 (er á heimasíðu stofnunarinnar)
- Horft til mikilvægra þátta við undirbúning sameiningar (25 spurn.)
 - Markmið með sameiningu
 - Fjárhagslegt mat
 - Stjórnun sameiningar
 - Samrunaáætlun, þ.e. verk- , tíma- og kostnaðaráætlun

Úttektirnar byggðu á svörum ráðuneyta og stofnana við þessum spurningum og gögnum sem þau lögðu fram þeim til staðfestingar



Sex úttektir vegna sameininga árin 2010 og 2011

- **Landið sem eitt skattumdæmi** – 1. janúar 2010 sameinuðust embætti ríkisskattstjóra og níu skattstjóra víðs vegar um landið í embætti ríkisskattstjóra – skýrsla Ríkisendurskoðunar kom út í júní 2010
- **Myndun Þjóðskrár Íslands** – 1. júlí 2010 sameinuðust Þjóðskrá og Fasteignaskrá Íslands – skýrsla Ríkisendurskoðunar kom út í september 2010
- **Eitt félag um flugleiðsögu og flugvallarekstur** – 1. maí 2010 sameinuðust opinberu hlutafélögin Keflavíkurflugvöllur ohf. og Flugstoðir ohf. í Isavia ohf. – skýrsla Ríkisendurskoðunar kom út í október 2010
- **Innanríkisráðuneyti** – 1. janúar 2011 sameinuðust dóms- og mannréttindaráðuneyti og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti – skýrsla Ríkisendurskoðunar kom út í febrúar 2011
- **Velferðarráðuneyti** – 1. janúar 2011 sameinuðust heilbrigðisráðuneyti og félags- og tryggingamálaráðuneyti – skýrsla Ríkisendurskoðunar kom út í febrúar 2011
- **Embætti landlæknis** - 1. maí 2011 sameinuðust landlæknisembættið og Lýðheilsustöð – skýrsla Ríkisendurskoðunar kom út í júní 2011

Sammerkt með þessum sameiningum var að vel hafði verið staðið að undirbúningi að mörgu leyti

- Samráðshópar höfðu lagt mat á ávinning sameiningar
- Ákvörðun um sameiningu var vel ígrunduð
- Skýr markmið með sameiningu – oft að auka hagræðingu, hámarka afköst, efla faglega starfsemi og bæta þjónustu
- Stofnaður var stýrihópur til að leiða sameininguna – verkefnisstjóri – ábyrgðarhlutverk og verkaskipting skýr
- Starfsmenn sameinaðra stofnana virkjaðir til þátttöku
- Unnin samrunaáætlun (kostnaðaráætlun þó oft ófullkomin)
- Vandað til upplýsingagjafar til starfsmanna og annarra hlutaðeigandi aðila

Það sem helst vantaði upp á

- Kostnaður sameiningar ekki áætlaður í fjórum af sex
- Fjárhagsleg markmið með sameiningunni voru ekki sett fram í tveimur af sex
- Sértaekar ábendingar til einstakra aðila voru t.d.
 - Greina þarf hagræðingamöguleika sameiningar (Isavia)
 - Ákveða þarf tölulega mælikvarða (Isavia)
 - Endurskoða þarf árangursstjórnunaráætlun (Þjóðskrá Íslands)
- Í öllum skýrslunum voru sett fram hvatningarorð um framhaldið
 - Ljúka þarf langtímastefnumótun og gerð verklagsreglna og rekstraráætlana fyrir nýjar sameinaðar stofnanir fyrir tilsettan tíma
 - Styðja þarf vel við starfsfólk í breytingaferlinu

Úttekt á undirbúningi vegna sameiningar Þjóðskrár Íslands árið 2010

- Vel þótti vandað til undirbúnings
 - Samráðshópur með aðild ráðuneytis og beggja stofnana gerði ítarlega úttekt á hagkvæmni sameiningar og komst að þeirri niðurstöðu að hún myndi leiða til faglegs og fjárhagslegs ávinnings – ákvörðun tekin að vel athuguðu máli og markmið sameiningar skýr
 - Fimm manna hópur sem í sátu fulltrúar ráðuneytis og beggja stofnana stýrði sameiningarferlinu
 - Áætlað að nýta 83 m.kr. af uppsöfnuðum höfuðstól forvera Þjóðskrár Íslands til að mæta hluta kostnaðar við sameininguna
 - Árangursstjórnunaráætlun var undirrituð í júlí 2010 sem átti að nýta sem samskipta- og vinnutæki ráðuneytis og sameinaðrar stofnunar – nýjung og til fyrirmyndar að mati Ríkisendurskoðunar
 - Áhersla á að kynna sameininguna fyrir öllum starfsmönnum

Ábendingar Ríkisendurskoðunar árið 2010

- Fyrsta endurskoðun árangursstjórnunaráætlunar verði fyrir árslok 2010

Mikilvægt er að fyrsta reglulega endurskoðun árangursstjórnunaráætlunar verði fyrir lok árs 2010. Þar verði fylgt eftir framgangi þeirra verkefna sem áætlað hefur verið að ljúka á árinu. Frávik frá áætluninni gætu verið vísbendingar um þætti sem hindrað geta árangursríkan samruna og kallað á endurskoðun áætlunarinnar í heild eða að hluta

- Halda þarf kostnaði vegna sameiningar innan fjárheimilda

Ríkisendurskoðun bendir á að áætlaður kostnaður vegna sameiningar Þjóðskrár og Fasteignaskrár er allhár. Mikilvægt er að hann leiði ekki til þess að stofnunin fari fram úr fjárheimildum ársins eða áranna sem hann deilist á

- Áfram verði stutt við starfsfólk

Ríkisendurskoðun bendir á mikilvægi þess að fylgt verði vel eftir áætlunum um áframhaldandi þróun öflugrar vinnustaðamennningar í sameinaðri stofnun

Úttekt á Þjóðskrá Íslands árið 2013

- Unnin að beiðni innanríkisráðuneytis
- M.a. leitast við að meta árangur sameiningarinnar þó ekki væru enn liðin full þrjú ár frá því hún átti sér stað
 - Fagleg markmið þóttu hafa náðst nokkuð vel, m.a. vegna endurskipulagningar þjóðskrársviðs og fjölgunar starfsmanna
 - Ekki hafði þó verið gætt nógu vel að breyttu hlutverki þjóðskrársviðs við sameininguna, þ.e. aukinni stjórnslu þess, og ýmsum vandamálum sem steðjuðu að því, m.a. ófullnægjandi verklagsreglum, verkferlum og skjalastjórnun
 - Á óvart kom að þessi vandamál höfðu ekki legið fyrir við myndun Þjóðskrár Íslands þar sem lykilstarfsmenn Þjóðskrár og Fasteignaskrár Íslands áttu sæti bæði í samráðshóp og stýrihóp við undirbúning sameiningar – mögulega hefði þurft utanaðkomandi sérfræðiráðgjöf

Úttekt á Þjóðskrá Íslands árið 2013 frh.

- Árangurstjórnunaráætlunin hafði ekki verið nýtt sem virkt samskipta- og stjórnæki ráðuneytis og sameinaðrar stofnunar og áætlunin hafði aldrei verið endurskoðuð með formlegum hætti en það átti að gera eigi sjaldnar en á árlegum fundum stofnunar og ráðuneytis
- Stofnunin vann engu að síður samkvæmt markmiðum, áherslum og framtíðarsýn endurskoðaðrar árangurstjórnunaráætlunar frá 31. mars 2011 sem innanríkisráðuneyti hafði þó ekki staðfest

Úttekt á Þjóðskrá Íslands árið 2013 frh.

- Fjárhagsleg markmið höfðu ekki náðst. Ólíkt því sem að var stefnt við sameiningu og úr takt við almenna hagræðingakröfu ríkisins hafði starfsmönnum fjölgað úr 86 í 100 og heildargjöld aukist – að hluta til var þó um ný verkefni að ræða
- Eigin kostnaður stofnunarinnar vegna sameiningarinnar varð hærri en áætlað var, þ.e. stofnunin gekk mun meira á uppsafnaðan höfuðstól en áformað hafði verið
- Ekki hafði tekist nægilega vel að skapa heildstæða vinnustaðamenningu

Lærdómar

- Vandaður undirbúningur eykur líkur á vel heppnaðri sameiningu - nauðsynlegt en ekki nægilegt skilyrði
- Þegar stofnun hefur verið sameinuð hefst áskorunin fyrir alvöru – eftirleikurinn, þ.e. framkvæmdin, skiptir sköpum um það hvernig til tekst, t.d. verður að
 - Skapa öflugan og heildstæðan vinnustaðabrag
 - Vinna að settum markmiðum sem ein heild
 - Ákveða heildstætt stjórnskipulag fyrir sameinaða stofnun
 - Samræma verklag, leikreglur og upplýsingatækni
- „Sameining býr ekki til krónur heldur er fjárfesting í öflugri stofnunum og betri nýtingu fjármuna til lengri tíma“ (Stefán Þórarinsson, framkvæmdastjóri lækninga hjá Heilbrigðisstofnun Austurlands)

Takk fyrir

Heimasíða Ríkisendurskoðunar: rikisendurskodun.is

